

Bruselas, 4 de junio de 2018
(OR. en)

**Expediente interinstitucional:
2018/0213 (COD)**

**9606/18
ADD 3**

**ECOFIN 552
UEM 225
REGIO 35
CADREFIN 62
CODEC 922**

NOTA DE TRANSMISIÓN

De:	secretario general de la Comisión Europea, firmado por D. Jordi AYET PUIGARNAU, director
Fecha de recepción:	31 de mayo de 2018
A:	D. Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretario general del Consejo de la Unión Europea
N.º doc. Ción.:	SWD(2018) 311 final
Asunto:	DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO que acompaña al documento Propuesta de REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO por el que se establece el Programa de Apoyo a las Reformas

Adjunto se remite a las Delegaciones el documento – SWD(2018) 311 final.

Adj.: SWD(2018) 311 final

Bruselas, 31.5.2018
SWD(2018) 311 final

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

que acompaña al documento

Propuesta de REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO

por el que se establece el Programa de Apoyo a las Reformas

{COM(2018) 391 final} - {SEC(2018) 280 final} - {SWD(2018) 310 final}

Ficha resumen
A. Necesidad de actuar
¿Por qué motivo? ¿Cuál es el problema que se afronta?
El problema que debe afrontar esta propuesta es la ejecución lenta y desigual de las reformas estructurales. Las reformas estructurales son necesarias para mejorar la cohesión y la competitividad, aumentar la productividad, fomentar la capacidad de recuperación de las estructuras económicas y sociales de los Estados miembros y fomentar el crecimiento y el empleo. La ejecución de las reformas ha ido avanzando lenta y desigualmente entre los Estados miembros, tanto dentro como fuera de la zona del euro, lo que puede repercutir negativamente en el crecimiento y la competitividad en dichos Estados y en la Unión en su conjunto. La evaluación de la Comisión Europea en el marco del proceso del Semestre Europeo ha confirmado que la ejecución de las reformas necesarias para abordar las recomendaciones específicas por país ha sido hasta la fecha desigual en los Estados miembros y que, a pesar de que el ritmo de ejecución de las reformas ha experimentado, en general, un ligero aumento con respecto a mayo de 2017, su culminación suele llevar más tiempo del previsto. Además, la experiencia de la crisis de la zona del euro ha demostrado que es de vital importancia que los Estados miembros realicen las reformas necesarias antes de adoptar el euro para garantizar el buen funcionamiento de la Unión Económica y Monetaria. La favorable situación económica actual en la UE, con un rápido crecimiento, la recuperación de los niveles de empleo e inversión y la mejora de las finanzas públicas, es una buena ocasión para ejecutar reformas estructurales.
¿Cuál es el objetivo que se espera alcanzar con esta iniciativa?
Se espera que la propuesta por la que se establece el Programa de Apoyo a las Reformas contribuya a abordar las necesidades nacionales de reformas de carácter estructural y a reforzar la capacidad administrativa de todos los Estados miembros de la UE, ofreciendo incentivos financieros para la ejecución de reformas y apoyo técnico destinado a ayudar a dichos Estados a diseñar y ejecutar reformas y mejorar su capacidad administrativa. Además, se prestará apoyo específico a los Estados miembros cuya moneda no sea el euro y que hayan adoptado medidas demostrables para adoptar la moneda única en un plazo determinado, al objeto de ayudarles a prepararse para la adhesión a la zona del euro. El Programa pretende alcanzar estos objetivos abordando los factores que motivan el escaso y desigual grado de ejecución de las reformas, como la falta de capacidad administrativa, los costes económicos, sociales y políticos a corto plazo de aquellas y la falta de asunción de responsabilidades políticas.
¿Cuál es el valor añadido de la actuación a nivel de la UE?
Aunque la ejecución de las reformas estructurales en los Estados miembros sigue siendo una competencia nacional, los años de crisis han demostrado que, debido a los fuertes vínculos entre las economías de los Estados miembros, los esfuerzos de reforma no pueden ser una cuestión puramente nacional. Este Programa prestará apoyo adicional a la ejecución de reformas estructurales en los Estados miembros de la zona del euro y no pertenecientes a esta, contribuyendo así al fomento de la cohesión, la competitividad, la productividad, el crecimiento y el empleo. Por consiguiente, no solo producirá efectos a escala nacional, sino que también tendrá efectos indirectos favorables para el conjunto de la Unión. Para lograrlo, el Programa ofrecerá tres instrumentos independientes pero complementarios (la herramienta operativa de reforma, el instrumento de apoyo técnico y el mecanismo de convergencia), lo que maximizará el impacto a escala de la UE. La herramienta operativa de reforma constituirá una respuesta directa al bajo nivel de ejecución de las reformas estructurales a nivel nacional. Está concebida para mejorar la ejecución de las reformas señaladas en el proceso del Semestre Europeo ofreciendo incentivos financieros. Aunque la ejecución de las reformas estructurales en los Estados miembros sigue siendo una competencia nacional, la actuación a escala de la UE proporcionará un impulso para contribuir a superar la falta de asunción de

responsabilidades políticas o de compromiso a la hora de emprender reformas (lo que podría relacionarse en parte con los costes financieros o políticos a corto plazo).

El instrumento de apoyo técnico (y el componente de apoyo técnico del mecanismo de apoyo a la convergencia) reforzará la capacidad administrativa de los Estados miembros a través de una red de conocimientos especializados a escala de la Unión, que redundará en beneficio de todos los Estados miembros que soliciten apoyo y promoverá la confianza mutua y una mayor cooperación entre dichos Estados y la Comisión.

El componente de apoyo financiero del mecanismo de convergencia, dirigido a los Estados miembros que hayan decidido adoptar la moneda única dentro de un plazo determinado, tratará de reforzar la resiliencia de dichos Estados miembros y la resiliencia de la zona euro en su conjunto, y tendrá unos efectos transfronterizos positivos y/o a unos efectos indirectos positivos en toda la Unión.

B. Soluciones

¿Qué opciones legislativas y no legislativas se han estudiado? ¿Existe o no una opción preferida? ¿Por qué motivo?

A través de la evaluación de impacto se examinaron los instrumentos existentes de la Comisión para apoyar la ejecución de las reformas estructurales. Se concluyó que, aunque existen algunos instrumentos a escala de la UE de apoyo a la ejecución de las reformas estructurales, estos son insuficientes para abordar los factores que motivan el escaso y desigual grado de ejecución de aquellas y para promover las reformas estructurales y administrativas necesarias. El Semestre Europeo es una herramienta eficaz de Derecho indicativo para definir los problemas y las necesidades de reforma, así como para efectuar un seguimiento de las respuestas de los Estados miembros para satisfacer tales necesidades, pero el proceso del Semestre Europeo en sí mismo carece de autoridad ejecutiva y no dispone de un instrumento que ofrezca incentivos reales a las reformas. El apoyo técnico prestado a través del programa de apoyo a las reformas estructurales (PARE) tiene un presupuesto limitado y dicho programa finaliza el 31 de diciembre de 2020. Los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE), que pasarán a denominarse «Fondos de la Unión» en virtud del nuevo Reglamento por el que se establecen disposiciones comunes, financian la ejecución de ciertas reformas estructurales y promueven otras mediante la aplicación, en concreto, de condiciones *ex ante*. No obstante, las metas y la lógica de intervención del Fondo EIE y de los futuros «Fondos de la Unión» siguen estando orientadas a la inversión, en lugar de a la reforma. Por último, actualmente no existe un apoyo específico a los Estados miembros no pertenecientes a la zona del euro que deseen incorporarse a esta capaz de acelerar el proceso de convergencia en esos Estados miembros. Por tanto, ante el mantenimiento previsible de las políticas, estos instrumentos a disposición de la Comisión para facilitar y promover las reformas estructurales y administrativas necesarias en los Estados miembros de la UE resultarían insuficientes.

El establecimiento de un nuevo Programa de Apoyo a las Reformas es la opción preferida, ya que permitiría contribuir a la resolución del problema de manera global, reforzando el apoyo técnico prestado actualmente a través del PARE, añadiendo un instrumento específico que proporcione apoyo financiero para la ejecución de las reformas y un instrumento específico que apoye la ejecución de reformas en los Estados miembros no pertenecientes a la zona del euro.

Mientras el apoyo técnico contribuiría a mejorar la capacidad administrativa de todos los Estados miembros de la UE, los incentivos financieros adicionales ayudarían a proporcionar más estímulos para emprender reformas. Además, un mecanismo de convergencia específico que preste apoyo financiero y técnico selectivo a los Estados miembros que deseen adoptar el euro permitirá prestar ayuda encaminada a prepararse para la incorporación satisfactoria a la zona del euro, mejorar la resiliencia y fomentar una mayor convergencia dentro de la Unión Económica y Monetaria.

ESTRUCTURA DEL NUEVO PROGRAMA

El Programa de Apoyo a las Reformas contará con un presupuesto global de 25 000 millones EUR y la participación en aquel será totalmente voluntaria. El Programa ofrecerá apoyo financiero y técnico para reformas prioritarias a escala nacional e incluirá los siguientes instrumentos:

- una **herramienta operativa de reforma** que proporcionará apoyo financiero en todos los Estados miembros para reformas clave que se hayan identificado en el contexto del Semestre Europeo;
- un **instrumento de apoyo técnico** a medida ofrecido a los Estados miembros (ampliación del

actual programa de apoyo a las reformas estructurales), previa solicitud, con el que se pretende reforzar la capacidad administrativa de los Estados miembros en cuanto a la preparación, el diseño y la ejecución de reformas que potencien el crecimiento; y

- un **mecanismo de convergencia** que preste apoyo financiero y técnico específico a los Estados miembros que deseen adoptar el euro.

Unas garantías adecuadas en el diseño de la herramienta operativa de reforma, como el pago al finalizar la ejecución de los compromisos de reforma de los Estados miembros, la definición de reformas en el Semestre Europeo, el debate de las propuestas de compromiso de reforma en el Comité de Política Económica (previa consulta, en su caso, de los comités pertinentes basados en el Tratado) o la suspensión y cancelación de pagos en el caso de compromisos de reforma incompletos o inconclusos, garantizarán que el posible riesgo moral sea limitado.

¿Quién apoya cada opción?

La necesidad de reforzar el apoyo técnico halla su justificación en la prestación de apoyo técnico por medio del programa de apoyo a las reformas estructurales (PARE), adoptado en 2017 y precedido por el apoyo prestado a través del Grupo Especial para Grecia y el Grupo Especial para Chipre; ambas estructuras (*ad hoc*) se integraron en el Servicio de Apoyo a las Reformas Estructurales. Desde la entrada en vigor del PARE, los Estados miembros han hecho un uso intensivo del programa, ya que las solicitudes de ayuda superaron claramente la cuantía de financiación disponible para sus ciclos anuales. Además de la sobresuscripción de los importes disponibles en el marco del PARE, sobre la base de los comentarios transmitidos por los Estados miembros y las observaciones preliminares de la ejecución sobre el terreno de los proyectos iniciales del PARE, este parece colmar una laguna en la ejecución de las reformas estructurales al prestar apoyo a los Estados miembros en diversas etapas del proceso de reforma. Los Estados miembros valoran el carácter voluntario del programa, el hecho de que el apoyo se preste con rapidez, sin cofinanciación de los presupuestos nacionales y con una carga administrativa bastante baja, y el intercambio de conocimientos especializados con otros Estados miembros o con expertos. El PARE contribuye firmemente a la aplicación coherente de las prioridades estratégicas de la Unión y al desarrollo y la aplicación de soluciones que aborden los problemas transfronterizos y las dificultades que se plantean a escala de la Unión. En algunos casos, el apoyo también ha permitido aprovechar la financiación de otros programas de la Unión para ayudar, por ejemplo, a preparar mejor los proyectos en el marco de los Fondos EIE o a integrar, a través de estos proyectos, aspectos no cubiertos por tales Fondos.

En lo que respecta a la herramienta operativa de reforma, y dado que se trata de un instrumento nuevo, la Comisión recabó ideas sobre el diseño de la futura herramienta en una serie de seminarios técnicos organizados en cada Estado miembro de la UE. La mayoría de los Estados miembros reconoció la necesidad de abordar las reformas estructurales y acogió con satisfacción la idea de un nuevo instrumento para incentivar las reformas. Al mismo tiempo, destacaron la necesidad de aumentar la asunción de responsabilidades respecto a la ejecución de las reformas en los Estados miembros. Las aportaciones de los Estados miembros recabadas durante los seminarios se han tenido en cuenta al diseñar la herramienta operativa de reforma, a saber, la disponibilidad del Programa para todos los Estados miembros de la UE, la coordinación con los Fondos EIE, la asignación de fondos a todos los Estados miembros, las garantías frente al riesgo moral y el vínculo con el Semestre Europeo.

C. Repercusiones de la opción preferida

¿Cuáles son las ventajas de la opción preferida (si existe, o bien de las principales opciones)?

Las repercusiones del Programa dependerán de las reformas que propongan y ejecuten los Estados miembros en el contexto de la herramienta operativa de reforma o del tipo de apoyo técnico que soliciten y utilicen en el marco del instrumento de apoyo técnico. En general, se espera que el Programa ayude a mejorar el escaso y desigual grado de ejecución de las reformas y a colmar la brecha entre la necesidad de acometer reformas estructurales y la voluntad de hacerlo, centrándose en aquellas reformas que mejoren la cohesión y la competitividad, aumenten la productividad, fomenten el crecimiento y el empleo y mejoren la resiliencia de las economías de la Unión. Por tanto, se espera que genere efectos positivos en el crecimiento económico, el empleo, el desarrollo sostenible y la resiliencia de las economías de los Estados miembros en la zona del euro y en la Unión.

¿Cuáles son los costes de la opción preferida (si existe, o bien de las principales opciones)?

El Programa está concebido de un modo tal que minimizaría los costes administrativos y de transacción, tanto para la Comisión como para los Estados miembros. El diálogo entre los Estados miembros y la Comisión acerca de las propuestas de reforma trataría de prever y atenuar las posibles repercusiones negativas que podrían producirse (por ejemplo, posibles impactos sociales o medioambientales negativos o efectos redistributivos), mediante la adopción de medidas de acompañamiento o de atenuación del riesgo. También se podría recurrir al apoyo financiero para compensar las posibles repercusiones negativas.

¿Cómo se verán afectadas las empresas, las pymes y las microempresas?

El refuerzo de la ejecución de reformas estructurales en el sector del crecimiento y el entorno empresarial crearía mejores condiciones para llevar a cabo actividades y, por tanto, podría tener un efecto positivo en el entorno empresarial.

¿Habrá repercusiones significativas en los presupuestos y las administraciones nacionales?

A corto plazo, las reformas estructurales pueden imponer costes que deban asumir los presupuestos y las administraciones nacionales. El apoyo financiero ayudaría a compensar las repercusiones financieras antes de que se materializaran los beneficios a largo plazo. El apoyo técnico podría centrarse especialmente en las reformas encaminadas a mejorar la gestión de ingresos o la gestión de las finanzas públicas, lo que tendría un efecto positivo en los presupuestos nacionales. El Programa también tratará de mejorar la capacidad administrativa de los Estados miembros.

¿Cómo se garantizará la complementariedad con otros fondos de la Unión?

El Programa de Apoyo a las Reformas prevé la complementariedad y sinergias con otros programas de la Unión, al complementar, en concreto, las directrices políticas formuladas en el contexto del Semestre Europeo y contribuir al aprovechamiento de los Fondos EIE.

Si bien los Fondos EIE tienen por objeto proporcionar financiación a las inversiones necesarias para alcanzar los objetivos de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, la futura herramienta operativa de reforma tratará de incentivar las reformas estructurales y, de este modo, mejorar las condiciones marco para la inversión. La repercusión de las inversiones puede mejorarse enormemente mediante la creación de las condiciones marco adecuadas. Al mismo tiempo, las inversiones en el marco de los Fondos EIE pueden respaldar una reforma concreta. Por tanto, los Fondos EIE y el Programa de Apoyo a las Reformas se reforzarán mutuamente.

Con el fin de garantizar que las acciones propuestas para su ejecución en el marco del Programa sean complementarias y no se solapen con otros programas y fondos de la Unión (los futuros Fondos de la Unión), se garantizará la coordinación de los tres instrumentos en el marco de las modalidades de funcionamiento interno de la Comisión.

D. Seguimiento

¿Cuándo se revisará la política?

La Comisión supervisará la ejecución de todo el Programa y medirá la consecución de los objetivos generales y específicos mediante un marco de seguimiento e indicadores apropiados. Se llevarán a cabo una evaluación intermedia y una evaluación *ex post* de cada instrumento a más tardar cuatro años después del inicio de la ejecución del Programa. Oportunamente se llevarán a cabo evaluaciones para contribuir al proceso de toma de decisiones y a la preparación del siguiente programa. La Comisión comunicará las conclusiones de las evaluaciones, acompañadas de sus observaciones, al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones.