



Consejo de la
Unión Europea

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

**Expediente interinstitucional:
2018/0212 (COD)**

**9615/18
ADD 4**

**ECOFIN 553
UEM 226
CADREFIN 63
CODEC 939
IA 169**

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) 298 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 relativo al establecimiento de una Función Europea de
Estabilización de las Inversiones

Adjunto se remite a las Delegaciones el documento – SWD(2018) 298 final.

Adj.: SWD(2018) 298 final



Bruselas, 31.5.2018
SWD(2018) 298 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

relativo al establecimiento de una Función Europea de Estabilización de las Inversiones

{COM(2018) 387 final} - {SEC(2018) 277 final} - {SWD(2018) 297 final}

Ficha resumen

Evaluación de impacto de la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al establecimiento de una «Función Europea de Estabilización de las Inversiones», presentada por la Comisión.

A. Necesidad de actuar

¿Por qué? ¿Cuál es el problema que se afronta?

El problema que aborda esta iniciativa es, en resumen, la insuficiente capacidad de los instrumentos disponibles para absorber las grandes perturbaciones macroeconómicas en la zona del euro. En las economías modernas, las políticas fiscal y monetaria son los principales medios para gestionar los ciclos económicos. Sin embargo, la zona del euro se enfrenta a una configuración particular: la política monetaria puede centrarse únicamente en las fluctuaciones agregadas de la zona, mientras que la política fiscal es de carácter «descentralizado» y en principio puede responder a perturbaciones de un país. Esta estructura parece viable en períodos normales, pero se enfrenta a problemas críticos cuando surgen grandes perturbaciones económicas, tal como ha quedado reflejado especialmente con la crisis económica y financiera y la crisis del euro, que han puesto de manifiesto las grandes limitaciones del funcionamiento de los estabilizadores fiscales automáticos para hacer frente a perturbaciones asimétricas, a veces incluso en Estados miembros con una situación presupuestaria sólida. Ello ha dado lugar a un modelo procíclico para las políticas fiscales, lo que ha ido también en detrimento de la calidad de las finanzas públicas y, en particular, de la inversión pública.

¿Cuál es el objetivo que se espera alcanzar con esta iniciativa?

La iniciativa debería apoyar a los Estados miembros de la zona del euro para que puedan reaccionar mejor frente a unas circunstancias económicas en rápida evolución y estabilizar su economía en el caso de perturbaciones asimétricas de gran magnitud. Más concretamente, debe contribuir a reducir la amplitud y las asimetrías de las fluctuaciones del ciclo económico entre los Estados miembros. Debe propiciar una aplicación más anticíclica de las políticas fiscales o, al menos, reducir los riesgos de prociclicidad. Debe contribuir a suavizar las trayectorias de las inversiones públicas y la cohesión económica, y a prevenir crisis generalizadas en los mercados financieros. Al mismo tiempo, debe preservar la neutralidad entre países.

¿Cuál es el valor añadido de la actuación a nivel de la UE?

En consonancia con el principio de subsidiariedad, una función de estabilización actuaría, en circunstancias graves, como instrumento complementario. En una unión monetaria hay varias líneas de defensa contra las perturbaciones. Unos mercados europeos integrados son indispensables para absorber las perturbaciones económicas de modo eficiente en todos los Estados miembros. Los gobiernos nacionales desempeñan un papel clave en la estabilización de la economía europea frente a las perturbaciones. Entre los actuales instrumentos europeos comunes, el BCE está en la vanguardia de la estabilización macroeconómica regular. Incluso con todos estos elementos, las políticas fiscales nacionales corren el riesgo de verse sobrepasadas y necesitar apoyo a nivel europeo. Cuando se producen grandes perturbaciones, los estabilizadores (fiscales) automáticos pueden resultar insuficientes para asegurar la adecuada estabilización. La zona del euro necesita, por consiguiente, un instrumento fiscal que ayude a hacer frente a las grandes perturbaciones.

B. Soluciones

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

En la evaluación de impacto se examinaron tres opciones de actuación para una función de estabilización, además de la opción 1 (mantenimiento de la situación actual). La opción 2 corresponde a la propuesta de la Comisión, es decir, una Función Europea de Estabilización de las Inversiones, que proporcionaría préstamos junto con subvenciones limitadas a los Estados miembros afectados por perturbaciones importantes, a fin de mantener la actividad de inversión pública. La opción 3 consiste en un mecanismo de seguro. Se acumularían

en un fondo contribuciones regulares, en particular en momentos normales y de bonanza económica, o un recurso propio. Cuando un Estado miembro se viera afectado por una gran perturbación, se beneficiaría de apoyo en forma de pagos/subvenciones. Probablemente, se necesitaría una capacidad de endeudamiento limitada para garantizar un funcionamiento creíble y continuo. La opción 4 consiste en un presupuesto específico de la zona del euro. El objeto de un presupuesto común no sería fundamentalmente la estabilización económica, sino más bien el suministro de bienes públicos europeos. Sin embargo, la dependencia respecto de unos ingresos cíclicos y de un gasto anticíclico, posiblemente con elementos discrecionales mejorados, contribuiría a la estabilización macroeconómica a nivel de la UE.

Una Función de Estabilización de las Inversiones (opción 2) es la opción preferida en este momento. Contribuiría al objetivo de cohesión al ofrecer ayuda financiera en caso de una gran perturbación asimétrica. Ello proporcionará un fuerte incentivo para proteger inversiones públicas clave y mantener así en un nivel adecuado gastos esenciales que propicien el crecimiento. El efecto de estabilización macroeconómica de esta opción se ve limitado por el hecho de que la ayuda adopta la forma de préstamo. Al mismo tiempo, la opción 2 también parece ser más viable políticamente, al menos en un futuro próximo, ya que los riesgos de transferencias permanentes y el riesgo moral son bastante limitados. En conjunto, a tenor de lo expuesto, la opción 2 es la opción preferida en las circunstancias actuales.

¿Quién apoya cada opción?

Existe un animado debate sobre la necesidad y la forma de una posible función de estabilización. Algunos Estados miembros apoyan de forma positiva una mayor integración fiscal como componente fundamental de la profundización de la UEM. El presidente francés ha defendido una integración fiscal ambiciosa, en forma de un presupuesto para la zona del euro que permita, en particular, la estabilización. Los ministros de Economía y Hacienda de Italia y España han presentado documentos con propuestas de fondos específicos para la estabilización macroeconómica. Sin embargo, se han planteado también dudas en otros países sobre el valor añadido y los riesgos de un instrumento común de estabilización. El primer ministro de los Países Bajos manifestó su escepticismo al respecto en un reciente discurso. Algunos Estados miembros parecen abiertos a nuevos debates sin estar necesariamente a favor. El actual acuerdo de coalición que sustenta al Gobierno alemán menciona un futuro presupuesto de inversión para la zona del euro que también podría facilitar la estabilización.

C. Repercusiones de la opción preferida

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

Una Función Europea de Estabilización de las Inversiones (opción 2) contribuiría al objetivo de cohesión al ofrecer ayuda financiera en caso de una gran perturbación asimétrica que afectara a un Estado miembro. Esta ayuda se dirigiría a inversiones públicas en sectores prioritarios y estaría sujeta a condiciones de admisibilidad y de activación. Facilitaría la ejecución de una política fiscal anticíclica, al permitir la intervención de estabilizadores fiscales. En la práctica, permite el mantenimiento de niveles adecuados de gasto, también en inversión, a pesar de la disminución de los ingresos tributarios debido a la erosión de las bases impositivas. El poder del sistema dependería de la precisión de su diseño y de sus parámetros. El efecto de estabilización macroeconómica de esta opción se ve limitado por el hecho de que la ayuda adopta la forma de préstamo.

El sistema fomentaría unos resultados, que contrastarían claramente con los de la pasada crisis, en la que la inversión pública se recortó a menudo considerablemente y muchos Estados miembros tuvieron que volver a políticas fiscales procíclicas a raíz de la presión del mercado. La Función Europea de Estabilización de las Inversiones (opción 2) contribuiría a unas políticas fiscales nacionales anticíclicas y a una inversión más estable. Todo ello permitiría en último término reducir la amplitud y las asimetrías de las fluctuaciones del ciclo económico y ayudaría a prevenir crisis generalizadas en los mercados financieros. En resumidas cuentas, contribuiría a la integridad de la Unión.

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

No se esperan costes negativos a nivel económico, social o ambiental.

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

La propuesta de «Función Europea de Estabilización de las Inversiones» contribuiría a una mayor estabilidad de la actividad de inversión pública y del entorno macroeconómico, favoreciendo, en última instancia, una senda de mayor crecimiento macroeconómico. De esta forma, beneficiaría también a las microempresas y a las pymes. Sin embargo, no debería tener un impacto directo en empresas concretas, que pueda medirse en una estructura o modelo microeconómico.

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

La concesión de préstamos cruzados (*back-to-back*) con cargo al presupuesto de la UE implica la necesidad de garantías de este y, en última instancia, de los Estados miembros. Aunque ello afecta a los requisitos en materia de provisión de los Estados miembros, el coste de esta provisión es muy bajo. Del mismo modo, el coste de la bonificación de intereses prevista sería limitado en términos macroeconómicos.

¿Habrá otras repercusiones significativas?

No, no se esperan otras repercusiones significativas.

D. Seguimiento**¿Cuándo se revisará la política?**

Se llevaría a cabo una evaluación del mecanismo en su totalidad después de un cierto número de años (posiblemente 3-5 años). Este plazo parece suficiente para permitir una revisión de los primeros casos de activación y su impacto. Sin embargo, habida cuenta de la naturaleza aleatoria e imprevista de las grandes perturbaciones, no se descarta que la muestra de casos de activación pueda ser limitada en ese momento.