

Dictamen del Comité Económico y Social sobre el documento «Reforma económica: Informe sobre el funcionamiento de los mercados comunitarios de productos y de capitales»

(1999/C 209/09)

El 25 de febrero de 1999, de conformidad con el apartado 2 del artículo 23 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre el documento «Reforma económica: Informe sobre el funcionamiento de los mercados comunitarios de productos y de capitales».

La Sección de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 18 de mayo de 1999 (ponente: Sr. V. Cal, coponente: Sr. J. Simpson).

En su 364º Pleno de los días 26 y 27 de mayo de 1999 (sesión del 26 de mayo de 1999) el Comité Económico y Social ha aprobado por 77 votos a favor y 4 abstenciones el presente Dictamen.

Nota: Durante la elaboración del presente dictamen, el Observatorio del Mercado Único decidió examinar también los siguientes documentos de la Comisión:

«Valoración del Plan de Acción del mercado único, junio de 1997-diciembre de 1998»

y

«Reforma económica y estructural en la UE (Cardiff II)».

Introducción

El Comité celebra el hecho de tener la posibilidad de pronunciarse sobre el conjunto de documentos presentados sobre el mercado interior: el informe de valoración del Plan de Acción, el informe sobre el funcionamiento de los mercados comunitarios de productos y de capitales (Cardiff I) y el informe sobre la reforma económica y estructural en la UE (Cardiff II). El Comité siempre ha insistido en que la valoración del programa del mercado interior debería hacerse simultáneamente en sus vertientes jurídica y económica y no limitarse a indicaciones sobre la transposición de las correspondientes Directivas.

1. Valoración del Plan de Acción del mercado único, junio de 1997-diciembre de 1998

1.1. Tras la reunión del Consejo Europeo de Amsterdam en junio de 1997, la Comisión publicó su Plan de Acción del mercado único (CSE(97) 1), que contenía una serie de acciones importantes para introducir notables mejoras en el funcionamiento del mercado único antes del 1 de enero de 1999. La evaluación más reciente de los avances del Plan (COM(1999) 74 final), elaborada a finales de 1998, se basa en los anteriores cuadros de indicadores del mercado único, el tercero de los cuales se publicó en octubre de 1998⁽¹⁾. Todos ellos han sido examinados por el CES. El dictamen sobre el tercero se adoptó el 24 de febrero de 1999⁽²⁾.

1.2. Durante los últimos dieciocho meses, una gran parte de la evolución del mercado único se ha centrado en cuestiones

macroeconómicas importantes como la preparación y lanzamiento de la Unión Monetaria Europea, los esfuerzos de los Estados miembros para respetar los criterios de convergencia y la preparación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento con las obligaciones nacionales que conlleva.

1.3. Simultáneamente, como se señala en la Valoración del Plan de Acción del mercado único que se examina, otros muchos aspectos del mercado único han registrado una evolución constante.

1.4. En la Valoración se da cuenta de las acciones emprendidas para cada uno de los cuatro objetivos estratégicos fijados en el Plan de Acción:

- incrementar la eficacia de las normativas;
- resolver las distorsiones fundamentales del mercado;
- suprimir los obstáculos sectoriales a la integración del mercado, y
- conseguir un mercado único que beneficie a todos los ciudadanos.

1.5. Se analizan brevemente muchos de los compromisos del Plan de Acción, entre los que figuran varias iniciativas legislativas, y se examinan políticas, así como iniciativas específicas relacionadas con los objetivos estratégicos. El CES, en anteriores dictámenes, ha reconocido la validez de este planteamiento y la amplia gama de asuntos analizados. En el presente dictamen, el CES desea resaltar el útil trabajo que representa la valoración que se examina y seleccionar algunos temas para ahondar más en ellos.

1.6. El estilo utilizado por la Comisión para presentar su valoración ha facilitado el análisis del Plan de Acción por el CES. En particular, el Comité aprecia la presentación analítica, en el anexo II, de la situación de cada una de las acciones señaladas con un reconocimiento explícito de los ámbitos en que los avances han sido decepcionantes.

⁽¹⁾ SEC(1998) 1889.

⁽²⁾ DO C 101 de 12.4.1999.

1.7. Las observaciones del CES reflejan, en primer lugar, el reconocimiento de algunas de las realizaciones importantes durante el período del Plan de Acción; en segundo lugar, se señalan algunas deficiencias significativas y, en tercer lugar, se formulan algunas sugerencias sobre cuestiones relevantes derivadas del Plan de Acción respecto de las cuales el Comité recomendó una mayor atención por parte de la Comisión.

Evaluación de los resultados

1.8. La Comisión considera que el Plan de Acción ha sido un éxito. En la introducción se señala que «en la mayoría de los casos, si bien no en todos, se han logrado los avances perseguidos por el Plan de Acción». El CES desearía suscribir esta afirmación y admite que la disciplina instaurada por el Plan de Acción ha sido constructiva y beneficiosa. No obstante, dado que la Comisión está valorando sus propios avances, el CES reconoce que una valoración llevada a cabo por un organismo externo podría haber sido más crítica.

1.9. Más que acciones efectuadas por separado, muchos de los logros del Plan de Acción son necesariamente contribuciones a la evolución política. Por consiguiente, no conviene valorar el impacto a largo plazo del Plan de Acción dado que muchos de sus compromisos constituyen partes de una extensa gama de acciones que van a evolucionar a lo largo de un período mucho más prolongado.

1.10. Aunque hay excepciones a toda visión global, el Comité observa que, en el Plan de Acción, la Comisión ha avanzado de manera notable en el logro de sus objetivos relativos a la preparación y publicación de sus conclusiones sobre la nueva y modificada legislación comunitaria. Los Estados miembros también parecen haber mejorado en el cumplimiento de sus obligaciones legislativas. Se señalan avances en el aumento de la eficacia de las normativas vigentes, aunque con menos éxito en general.

1.11. Directivas: Se acoge favorablemente la necesaria reducción del gran volumen de Directivas pendientes de transposición a las legislaciones nacionales. No obstante, las restantes siguen siendo un motivo de preocupación. El CES está de acuerdo con la Comisión en la necesidad de un sistema de calendarios y controles incluso después del período del Plan de Acción.

1.12. Contratación pública: las complejas cuestiones que plantea la garantía de un mercado más abierto en el ámbito de la contratación pública se ilustran de dos formas contrastantes. La Comisión señala que los avances en la aplicación de las directivas sobre contratación pública han sido particularmente lentos. Esta observación negativa contrasta con la propia realización de la Comisión al publicar una Comunicación sobre el seguimiento del Libro Verde de la contratación pública. Al CES le preocupa que las políticas y decisiones de la Comunidad no se traduzcan de manera adecuada en la legislación ni en las acciones de algunos Estados miembros.

1.13. Otros logros en el ámbito del Plan de Acción han sido:

- a. el mecanismo de intervención para tratar los obstáculos significativos a la libre circulación de mercancías;
- b. las propuestas específicas para simplificar las normas nacionales y comunitarias que atañen al mercado único;
- c. los mecanismos para la solución de problemas mediante la creación de centros de contacto y de coordinación;
- d. el código de conducta sobre la competencia fiscal perjudicial;
- e. el examen completo de las directrices para las ayudas estatales;
- f. las normas para permitir la liberalización del suministro de gas;
- g. el perfeccionamiento de la Directiva sobre el tiempo de trabajo;
- h. la creación de un panel de consulta para mejorar la calidad de la reglamentación propuesta;
- i. las propuestas para modernizar y racionalizar la aplicación del IVA.

1.14. Sin embargo, el mecanismo de intervención para los grandes obstáculos a la libre circulación de mercancías es una solución de compromiso del Consejo y todavía queda por ver si funciona en la práctica.

1.14.1. La iniciativa SLIM puede considerarse como un éxito sólo parcial. Es preciso ahondar en la valoración y evaluación de SLIM para saber si constituye un instrumento eficaz de simplificación de las medidas legales. Muchas de las directivas propuestas no han sido adoptadas por el Consejo y son muy pocas las que han sido aprobadas y aplicadas. El CES sugiere que la Comisión controle y revise la metodología y los resultados de esta iniciativa.

1.14.2. Se acogen favorablemente las propuestas de modernizar y aplicar una normativa uniforme del IVA, dado que ello facilitará la labor empresarial. Al mismo tiempo, estas propuestas serían solo un primer paso hacia el sistema previsto de IVA basado en el país de origen. El CES ya ha manifestado su respaldo a estas propuestas.

Deficiencias

1.15. La Comisión reconoce que en ciertos ámbitos los avances han sido escasos. Esta apreciación se hace explícita en el anexo II; el CES está de acuerdo con la misma e insta a la Comisión a que garantice que va a seguir realizando esfuerzos para remediar estas deficiencias.

1.16. Franjas horarias en aeropuertos: Una deficiencia que preocupa de manera particular al CES es la falta de avances explícitos en lo que se refiere a nuevas normas para determinar la adjudicación de franjas horarias en aeropuertos.

1.17. Para varias de las acciones propuestas, la Comisión parece mostrarse más complaciente de lo que, en opinión del CES, debería. En particular, el Comité llama la atención sobre los modestos logros en relación con:

- (i) iniciativas en materia de reconocimiento recíproco;
- (ii) planes para suprimir los obstáculos técnicos que retrasan el proceso de normalización legislativa;
- (iii) supresión de las distorsiones producidas por las diferentes legislaciones sobre fiscalidad indirecta;
- (iv) propuestas para un marco comunitario de la fiscalidad de los productos energéticos;
- (v) décima Directiva de derecho de sociedades sobre fusiones transfronterizas;
- (vi) reglamentos sobre los estatutos europeos de las cooperativas, las asociaciones y las mutualidades, y
- (vii) medidas para la supresión de los controles fronterizos de personas en las fronteras interiores de la Comunidad.

1.18. El Plan de Acción confirma claramente que todavía queda mucho por hacer en torno a numerosas cuestiones fundamentales además de las señaladas arriba. Cabe indicar, entre otras, la patente comunitaria, el estatuto de la empresa europea, la normativa de fusión de empresas, la eliminación de la doble imposición a nivel comunitario, un régimen definitivo de IVA y un sistema de prevención para evitar que los Estados miembros introduzcan nuevos obstáculos en el mercado único.

Seguimiento del Plan de Acción

1.19. El Plan de Acción para el período hasta finales de 1998 ha resultado ser un método útil de fijación de objetivos para la Comisión con miras al fortalecimiento del mercado único. Con la fijación de objetivos se ha facilitado el control y la evaluación de la eficacia del trabajo de la Comisión y de las acciones conexas de las demás instituciones, incluidos los Gobiernos de los Estados miembros.

1.20. El CES está convencido de que las valiosas lecciones aprendidas con el Plan de Acción deberían plasmarse en una nueva forma de valorar la evolución del mercado único y la amplia gama de asuntos relacionados entre sí que conforman el desarrollo de la Comunidad.

1.21. El énfasis de la Comisión ha estado centrado recientemente, sobre todo, en los instrumentos para crear un mercado único y en las medidas conexas y de apoyo al mismo. En adelante esto va a cambiar, de manera que la atención se centrará más en el continuado funcionamiento efectivo y eficaz del mercado único. Seguirá siendo necesario que la

Comisión lo controle y regenere en muchos ámbitos. Se reconoce cada vez más la necesidad de un verdadero diálogo entre la Comunidad (y sus instituciones) y los ciudadanos y empresas, que son sus principales protagonistas.

1.22. El CES sugiere a la Comisión que ponga en práctica el concepto de sistema periódico de examen, control, diálogo y análisis. A través de este sistema iterativo, la Comisión puede desarrollar una serie de objetivos estratégicos para orientar la evolución del mercado único y las hipótesis básicas que cimentan dicho concepto.

1.23. El mérito del Plan de Acción y de los informes correspondientes conocidos como Cardiff I y Cardiff II ha sido el hecho de haber emprendido una revisión estructurada de los avances de las políticas y acciones más relevantes de la Comunidad, de manera que se pueden identificar sus puntos fuertes y débiles. Como consecuencia, es posible desarrollar aún más este proceso como vehículo —así es como se ha descrito— para alcanzar nuevos objetivos. El resultado positivo puede ser la determinación clara de una filosofía global que oriente y contribuya a la fijación de los objetivos de la Comisión.

1.24. El CES estaría dispuesto a respaldar la propuesta del Comisario Monti, que se expresaba en el Consejo Europeo de febrero de 1999 en los siguientes términos: ... no necesitamos otro Plan de Acción «para completar el mercado único» pero sí necesitamos objetivos claramente definidos, al igual que las empresas para orientar sus políticas en función de sus accionistas; estos objetivos se podrían fijar para un período de, por ejemplo, tres años, con un examen al final de cada año para garantizar que se están cumpliendo los objetivos y proceder a las modificaciones que fueran necesarias...

Sin embargo, el CES observa que la Comisión ha presentado un Plan de Acción dirigido específicamente al sector financiero y destaca la necesidad de abordar de manera específica este ámbito fundamental.

1.25. La fijación periódica de objetivos estratégicos debe hacerse consultando a los interlocutores pertinentes, incluido el CES, y debe considerarse como una acción directamente relacionada con las necesidades de los ciudadanos y empresas, el empleo y el desarrollo económico y social. De ella se deberían derivar otros objetivos operacionales de carácter más funcional, con el establecimiento de indicadores de actuación que permitan controlar los progresos realizados e identificar riesgos, defectos o eventuales deficiencias en el proceso de cooperación.

1.26. Tras la fijación de objetivos y el diálogo con los interlocutores pertinentes, habría un ciclo trienal de objetivos estratégicos, que se utilizarían para determinar las implicaciones a corto plazo que formarían parte de la agenda y los indicadores de actuación para los sucesivos informes anuales tipo «Cardiff» y el cuadro de indicadores semestral.

1.27. Al objeto de garantizar que la Comisión emprende acciones apropiadas sobre la base de las conclusiones de estos informes, el CES aprueba la sugerencia del Comisario Monti de

que el primer Consejo de Mercado Interior de cada año examine la situación y determine las prioridades inmediatas de acción.

1.28. El CES espera con interés la declaración de la Comisión con ocasión de la preparación de la reunión del Consejo de Mercado Interior de junio de 1999, de la que espera que dé a conocer los objetivos de la política del mercado único para los próximos tres años.

2. Mercados comunitarios de productos y de capitales (Cardiff I) (COM(1999) 10 final) y Reforma económica y estructural en la UE (Cardiff II) (COM(1999) 61 final)

2.1. Introducción

2.1.1. El Consejo Europeo de Cardiff, reunido los días 15 y 16 de junio de 1998, consideró (punto 11 de las conclusiones, traducción no oficial) que la política económica debía tender esencialmente a fomentar el crecimiento y el empleo y garantizar la estabilidad macroeconómica y el buen funcionamiento de los mercados de trabajo, productos (bienes y servicios) y capitales. El Consejo acogió favorablemente la decisión de instituir un procedimiento según el cual los Estados miembros y la Comisión elaborarían informes anuales sucintos que recogieran, en los respectivos ámbitos de competencia, el estado de los mercados de productos y de capitales, lo que (...) permitiría completar las informaciones incluidas en los planes nacionales de empleo. El Consejo suscribió también la propuesta de la Comisión de elaborar, sobre la base de los documentos indicados, un informe sobre cuestiones y políticas estructurales que será examinado por el Consejo Ecofin y otras formaciones del Consejo.

2.1.2. Cabe señalar que estas conclusiones se incluyeron en el capítulo relativo a las orientaciones generales de las políticas económicas (apartado 2 del artículo 99 del Tratado, antiguo artículo 103), constituyendo así una indicación clara para ampliar el ámbito que las orientaciones habían abarcado hasta entonces. El Consejo Europeo destacó también la contribución de las reformas estructurales y económicas a la lucha contra el desempleo.

2.1.3. El 20 de enero de 1999, la Comisión publicó un primer informe, llamado Cardiff I, en respuesta a las conclusiones del Consejo Europeo de Cardiff, y el 17 de febrero de 1999 publicó un segundo informe, llamado Cardiff II. El 30 de marzo, la Comisión aprobó su Recomendación sobre las Orientaciones Generales de Política Económica (COM(1999) 143 final), que incluye, por primera vez, orientaciones para cada Estado miembro, no sólo en materia presupuestaria, sino también en lo que se refiere a los mercados de productos y servicios y al mercado de trabajo.

2.1.4. En el informe Cardiff I, la Comisión analizó la situación del mercado interior y propuso dieciséis prioridades en lo que se refiere al marco reglamentario del mercado único. El objetivo declarado de estas medidas es la mejora de la eficacia de la economía europea flexibilizando más los mercados y mejorando su funcionamiento. Como señala la Comisión, «el objetivo no es desmantelar las reglamentaciones nacionales, sino mejorar la eficacia económica de estos contextos reglamentarios».

2.1.5. En el informe Cardiff II, la Comisión resume algunos de los aspectos tratados en el primer informe, sobre los mercados de productos (bienes y servicios) y de capitales, y desarrolla en particular los mercados de trabajo (sobre la base de los informes nacionales de los Estados miembros en el marco del proceso de Luxemburgo) y las finanzas públicas, principalmente los gastos de la seguridad social y la fiscalidad.

2.1.6. Todos estos aspectos se integran finalmente en la Recomendación de la Comisión sobre las Orientaciones generales para la política económica (artículo 103 del Tratado), permitiendo abordar conjuntamente varias cuestiones relacionadas entre sí, lo que constituye un avance significativo en la coordinación de las políticas económicas dentro de la Unión Europea⁽¹⁾.

2.2. Observaciones generales

2.2.1. La cuestión de la mejora de la situación económica, del fortalecimiento de la cohesión económica y social y del empleo en la Unión Europea junto con las medidas tomadas en el marco de la realización del mercado interior no parece suficientemente desarrollada ni probada en estos informes. Los indicadores de integración económica que se analizan ahora se limitan a los intercambios intracomunitarios de bienes, al comercio transfronterizo de servicios, a los movimientos de capitales e inversiones directas extranjeras y a la libre circulación de los trabajadores. En muchos casos, los efectos del proceso de globalización de las relaciones económicas, y financieras en particular, pueden explicar los movimientos de reestructuración de los sectores y de las empresas, utilizados a título de ejemplo de los efectos del mercado interior.

2.2.2. La competitividad de la economía europea parece haberse beneficiado del desarrollo del mercado interior; se ha observado que la inversión directa extranjera entre los países europeos ha aumentado significativamente. Los intercambios intracomunitarios también han progresado entre 1995 y 1997, pero a un ritmo más pausado que entre 1993 y 1995.

2.2.3. La utilización del argumento de la convergencia de precios y de la reducción de los precios, en el informe Cardiff I, como prueba de los resultados alcanzados en el marco del mercado único o de los retrasos observados en el proceso de integración de algunos sectores también parece exagerada. Como se puede observar en el segundo informe, cuando se intenta comparar la situación de la UE en este ámbito con la de los Estados Unidos de América, los precios al consumo son más elevados en la UE que en los EE.UU., pero en la mayoría de los casos esta diferencia se debe más a diferencias en materia de fiscalidad indirecta que a la menor eficacia de la red de distribución al por mayor o al por menor, o a márgenes precio-coste superiores en la UE.

⁽¹⁾ Véase el Dictamen sobre el Informe Económico Anual 1999 — CES 133/99 fin.

2.2.3.1. También a nivel interno de la UE las diferencias de precios reflejan las diferencias entre los niveles de renta per cápita y de los tipos de impuestos indirectos. El argumento de que la dispersión de precios en materia de servicios es doble que la de los bienes también parece pasar por alto que el peso de las remuneraciones del trabajo es, en general, mayor en el caso de los servicios que la dispersión en cuanto a salarios y productividad, de 1 a 5 entre los Estados miembros, y mucho mayor que la dispersión de precios señalada por la Comisión. A pesar de la importancia de esta cuestión, no ha sido abordada en los informes de la Comisión.

2.2.4. La cuestión de las distorsiones de la competencia debidas a las ayudas estatales se aborda de manera insuficiente en estos informes, a pesar de que la Comisión publica cada dos años estadísticas sobre las ayudas estatales señalando con frecuencia que son demasiado elevadas. De hecho, sin considerar el sector agrario, las ayudas estatales ascienden anualmente (valor medio 1995-1997) a cifras superiores al total del presupuesto de la Unión Europea, en torno a los 95 000 millones de euros, es decir, el 1,2 % del PIB comunitario. La sugerencia concreta y positiva que la Comisión señala en este ámbito es que, al margen de la «vigilancia» de la propia Comisión, los Estados miembros establezcan un calendario para reducir el presupuesto que dedican a las ayudas y que modifiquen la estructura actual, en la que la proporción de las ayudas ad hoc y sectoriales es considerable. En la Recomendación, la Comisión incluye orientaciones concretas y precisas para la mayoría de los Estados miembros al objeto de que éstos disminuyan las ayudas estatales.

2.2.5. La cuestión de las obligaciones de servicio universal ha planteado algunos de los problemas más delicados del proceso de liberalización de los mercados organizados en red. Al margen de la separación de las actividades de reglamentación de las actividades competitivas, que ya está en curso en todos los países, no se observan en los informes de la Comisión otras propuestas para afrontar algunos de los problemas que se plantean en mayor o menor medida según el Estado miembro de que se trate: pérdidas de puestos de trabajo, disponibilidad de los servicios a precios «asequibles» y con un nivel garantizado de calidad, definición de las obligaciones de servicio universal y de su financiación, selección de las empresas encargadas de realizarlos. La Comisión reconoce que la aceptación del proceso de liberalización será mayor «si sus efectos positivos sobre los precios, la calidad y la universalidad de los servicios son claramente visibles (...) y se vela por que esos beneficios se repercutan sin demora a los usuarios industriales y los consumidores» (p. 17 del informe Cardiff II). El Comité está de acuerdo con estas observaciones, pero llama la atención sobre la necesidad de respetar el principio de subsidiariedad en este ámbito.

Por otra parte, el Comité entiende que una liberalización es aceptable sólo si se tiene debidamente en cuenta, además de los puntos señalados por la Comisión, la situación de los trabajadores que puedan verse afectados negativamente por este proceso.

2.2.6. La libre circulación de los trabajadores, que debería constituir uno de los cuatro pilares del mercado interior, es el ámbito en el que se observan mayores retrasos, tanto en materia normativa como en lo que se refiere a la realidad

económica y social. Como reconoce la Comisión, los flujos de mano de obra transfronteriza son limitados, aunque en progresión, y pueden experimentar un nuevo impulso con la introducción del euro. Sin embargo, esta cuestión no se aborda en ninguna de las dieciséis propuestas presentadas en el informe Cardiff I, ni en la parte sobre los mercados de trabajo del informe Cardiff II ni en las orientaciones generales de política económica.

2.2.7. La supervivencia de la pequeña y mediana empresa en un entorno más competitivo y abierto constituye una cuestión clave para el nivel de empleo en la Unión Europea. A pesar de la creación de empleo registrada en este tipo de empresas, también es éste el sector empresarial en el que desaparecen más empresas (menos de la mitad de las PYME creadas consiguen sobrevivir más de cinco años) y con mayor destrucción de empleo. Diversas iniciativas e informes se han sucedido a nivel comunitario y se han tomado medidas en los Estados miembros, pero los informes no presentan ninguna correlación entre estas medidas y el impacto en la consiguiente evolución del empleo. Las empresas europeas tienen un crecimiento menor que las norteamericanas y no alcanzan unas dimensiones que les permitan influir de modo significativo en la competitividad internacional, en particular en los sectores de más alto grado de innovación. El problema del crecimiento dimensional de las PYME debe abordarse, dentro del mercado único, a través de la mejora del marco normativo, en particular de los aspectos fiscales y laborales y la mejora de la eficiencia de los mercados financieros. Para favorecer el crecimiento, el sistema fiscal, en concreto, debe favorecer la financiación de las empresas con capital propio y prever un régimen impositivo más favorable a los beneficios del capital. La mejora de los mercados financieros debe prever una mayor presencia de intermediarios financieros de dimensiones adecuadas, una orientación hacia el crecimiento del sistema fiscal y la eliminación de la fragmentación monetaria y normativa de los mercados. Las PYME en Europa siguen viéndose afectadas negativamente por la falta de capital propio y de acceso a sistemas de financiación más favorables, por las dificultades de acceso a los programas de Investigación y Desarrollo y a los contratos públicos, y por la existencia de marcos normativos y de competencia que no tienen en cuenta sus condiciones específicas. En lo esencial, las medidas de apoyo a las PYME han corrido a cargo de los Estados miembros.

2.2.8. Los regímenes tributarios tienen «importantes repercusiones sobre el crecimiento y el empleo», por lo que deben buscar el «equilibrio entre la eficacia económica y la cohesión social» (punto 4.2 del informe Cardiff II). La Comisión señala, por una parte, que es conveniente un cierto grado de competencia fiscal y, por otra, que la competencia fiscal perniciosa es preocupante, sin definir ninguna de las dos. La Comisión considera necesario armonizar los impuestos indirectos y tomar decisiones legislativas sobre el lugar de recaudación del impuesto sobre el valor añadido, pero sigue sin proponer nada en relación con las formas de garantizar las compensaciones presupuestarias correspondientes a los Estados miembros que se vean afectados negativamente por la entrada en vigor del régimen definitivo de IVA.

2.2.9. En cuanto a la imposición de la renta de las empresas y de los intereses del ahorro, la Comisión considera «importante y conveniente cierto grado de coordinación». Ya se presentó una propuesta sobre los intereses del ahorro, que fue objeto de un dictamen del CES. No obstante, en lo que se refiere a los impuestos sobre sociedades, la Comisión reconoce que lo que mejor caracteriza la situación es la existencia de una larga lista de excepciones y deducciones que afectan directamente a las bases imponibles y que, por consiguiente, las diferencias en la imposición efectiva de la renta de las sociedades entre Estados miembros son superiores a las diferencias entre los correspondientes tipos legales. El estudio de las diferencias en materia de imposición de la renta de las empresas y de las cuestiones políticas que se deriven, anunciado por la Comisión, debe presentarse lo más rápidamente posible.

2.2.10. La carga fiscal en la Unión Europea en 1998 fue equivalente al 48 % del Producto Interior Bruto, frente al 32 % en los Estados Unidos y el 29 % en Japón (véase cuadro 4.2 del informe Cardiff II). Sin embargo, este dato global oculta diferencias importantes en su composición. En relación con los respectivos PIB, las contribuciones a la seguridad social son superiores en la UE porque una gran parte de los gastos sociales y sanitarios en los Estados Unidos son privados (véase más adelante el punto 2.2.13), los impuestos directos son más bajos en la UE que en los EE.UU. y los impuestos indirectos en la UE son muy superiores a los de los EE.UU. y Japón (14 % frente al 7 y 8 % del PIB).

2.2.11. Sobre la evolución de la carga fiscal durante los últimos años, la Comisión reconoce además que se registra, si se consideran los valores medios comunitarios, una elevada y creciente carga fiscal sobre el trabajo, una estabilización de los impuestos sobre el consumo y una disminución de los impuestos sobre el capital⁽¹⁾. En particular, reconoce (página 24 del informe Cardiff I) que «con la desaparición del riesgo de cambio, las disparidades en el tratamiento fiscal de las operaciones financieras y de capital se destacarán cada vez más como distorsiones significativas en la asignación de recursos», pero también aquí sería necesario ahondar en los debates sobre formas alternativas de compensar la eventual pérdida de ingresos fiscales sobre el trabajo, principalmente en lo que se refiere al menos cualificado, o sobre las formas de aumentar la eficacia de los sistemas de seguridad social.

2.2.12. En cualquier caso, el análisis de los regímenes tributarios no puede limitarse a las formas de reducir los ingresos fiscales, sino que debe abordar también la parte de los gastos, como reconoce la Comisión al afirmar, en particular (véase punto 4 del informe Cardiff II), que «una parte desproporcionada del recorte de gastos recayó en la inversión pública», pero no deduce de esta afirmación ninguna consecuencia, en particular para la política económica de los Estados miembros que necesitan garantizar la recuperación de su atraso económico.

2.2.13. En lo que se refiere a la seguridad social, la Comisión señala también las reformas en curso y las numerosas medidas tomadas para frenar los gastos, así como las modificaciones en el sistema de financiación de algunos países. El gasto público de la seguridad social en la Unión Europea se considera elevado en términos del PIB, a pesar de que se observan notables diferencias entre los Estados miembros. Los países de la cohesión, junto con el Reino Unido, son los que presentan cifras más bajas. Sin embargo, como se reconoce en el propio informe, si se considera el conjunto del gasto público y el privado, las diferencias respecto de los Estados Unidos son mucho menores. Una de las orientaciones que las reformas de los sistemas de seguridad social en Europa ya están siguiendo es la de fomentar el aumento de la parte de las pensiones autofinanciadas, sin poner en entredicho la solidaridad que caracteriza al actual sistema, lo que permitirá una mayor responsabilidad personal en el futuro.

2.2.14. Además de la contención de los costes, en particular con las pensiones de jubilación, la Comisión considera que se ha avanzado en el control del gasto (público) relativo a los cuidados sanitarios, aunque no se consigue entender cómo esta evolución va a seguir manteniendo los principios de universalidad e igualdad de acceso y de calidad de los servicios. Es de lamentar que en estos dos informes, que se remiten a otros muchos documentos de la Comisión, no se incluya una estadística significativa que demuestre la relación entre las transferencias de los sistemas de seguridad social y la situación de los ingresos en los Estados miembros (en el primer informe de la cohesión se señala en particular que, sin estas transferencias, el número de familias europeas por debajo del umbral de pobreza se aproximaría al 40 % frente al 18 % actual).

2.2.14.1. El relativamente elevado nivel de vida en la Unión Europea, el dinamismo de su crecimiento económico y la dimensión de su mercado interior deben mucho a estos sistemas de protección social y es de lamentar que en estos informes no se haga este análisis para poder prever todas las consecuencias de las reformas en curso⁽²⁾. Si la Comisión no presenta un análisis más equilibrado y completo de todas las consecuencias que acarrea esta cuestión y no presenta otras propuestas además de las referentes al control de los costes y la disminución de los gastos, el proceso de reforma de los sistemas de seguridad social seguirá encontrando dificultades en el plano político y social.

2.2.15. Y en cuanto a los mercados de trabajo, la Comisión reconoce que las cuestiones fundamentales que se plantean son (punto 3.3 del informe Cardiff II) «lograr el equilibrio adecuado entre flexibilidad y seguridad», promover «acuerdos entre los interlocutores sociales (...) para evitar que las reducciones de los costes laborales no salariales se vean simplemente anuladas, como ocurrió frecuentemente en el pasado, por los aumentos de los beneficios o de los salarios directos», fomentar los convenios colectivos, que «están

⁽¹⁾ No obstante, la evolución puede ser diferente en algunos Estados miembros.

⁽²⁾ Véase, en particular, el Dictamen de iniciativa del CES sobre «La pobreza en Europa», DO C 284 de 14.9.1998.

ganando terreno como instrumento para llegar a un equilibrio entre los distintos intereses en juego en el mundo laboral, y la negociación colectiva, que a pesar de encontrarse en plena reorganización, muestra gran flexibilidad». El Comité lamenta que la Comisión no haya ahondado en este análisis.

2.2.16. No se analizan en estos informes las relaciones entre empleo y desempleo, por una parte, ni el mercado interior y las reformas económicas y estructurales, por otra, lo que cabe lamentar tanto más cuanto que la propia Comisión había dado crédito al informe Cecchini que preveía la creación de cinco millones de puestos de trabajo con la entrada en vigor del mercado interior. El año en que se instauró el mercado interior «coincidió» con una grave recesión económica en la Unión Europea y se produjo un aumento del desempleo que, desde entonces, no ha bajado prácticamente nada. La Comisión se limita en el informe Cardiff II (punto 3.3), en la parte relativa al mercado laboral, a señalar el proceso de Luxemburgo y los planes nacionales de empleo y a repetir las Directrices para el empleo, cuando se refiere a la invitación a «los interlocutores sociales a negociar, al nivel apropiado, acuerdos encaminados a modernizar la organización del trabajo, incluidas disposiciones laborales flexibles, con el objetivo de aumentar la productividad y competitividad de las empresas». A la vez, la Comisión critica la reducción del horario de trabajo semanal que se observa en varios Estados miembros, considerando que las reducciones que no son negociadas con los interlocutores sociales son «probablemente contraproducentes» y critica la legislación de protección del empleo (LPE), aunque reconozca a la vez que «una LPE escrita no sea el único factor del elevado nivel de desempleo en Europa».

2.2.17. Es preocupante la ausencia de referencias a las políticas regionales y de cohesión, aunque la Comisión destaca su importancia (final del punto 3.1 del informe Cardiff II). Muchos de los debates mantenidos antes y durante la instauración del mercado interior, así como los celebrados en torno a la creación del euro, se centraron en los efectos regionales de estas decisiones y en la necesidad de encontrar formas de afrontar los choques asimétricos. Los dos paquetes Delors sobre las perspectivas financieras de la Unión se justificaron en gran medida por estas razones. Algunos de los estudios encargados, a los que se hace alusión en el punto 1 de este capítulo del presente proyecto de dictamen, abordaban los aspectos regionales y la cohesión económica y social. Y en estos informes, que tratan de las reformas económicas y estructurales, no se encuentra nada sobre estas cuestiones, ni sobre la contribución de los fondos estructurales y de cohesión a las medidas relativas a la instauración del mercado interior, ni sobre la eventual agravación o atenuación de los desequilibrios regionales tras la instauración del mercado interior y del euro.

2.2.18. La entrada en vigor de la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria y la creación del euro van a acelerar de manera acusada el proceso del mercado interior. Ya se puede observar este efecto en los mercados financieros, en los que todas las obligaciones del Tesoro y las bolsas de acciones de la zona euro se cotizan en euros. Las reestructuraciones de

empresas y las fusiones y adquisiciones han ganado en dinamismo y alcanzan valores enormes. Las grandes empresas se encuentran mejor preparadas y disponen de más recursos para afrontar esta nueva situación. En cuanto a la PYME, existen muchos obstáculos que dificultan la expansión de sus actividades más allá de sus regiones. Todo esto induce a pensar que el trabajo para la consolidación del mercado único debe intensificarse en los próximos años y convertirse en un instrumento de la reforma económica. La coordinación de las medidas es necesaria para evitar distorsiones en el mercado único.

3. Observaciones finales

3.1. La Comisión considera que no es necesario un nuevo Plan de Acción, dado que se ha alcanzado una nueva fase de consolidación del mercado único. Actualmente, la cuestión central no es la adopción de nuevas normativas, sino garantizar la aplicación de las ya existentes en beneficio de las empresas y los ciudadanos, procurando que se comprendan y respalden los objetivos finales de este proceso: fortalecer la integración económica, mejorar la competitividad global y contribuir a la creación de empleo.

3.2. Para el acompañamiento de esta fase, la Comisión considera que los instrumentos de que dispone —cuadro de evaluación bianual, proceso de Cardiff, información facilitada por empresas y ciudadanos (diálogo), mejora en la recogida de datos y estadísticas pertinentes (véase la parte sobre el acompañamiento en las conclusiones del informe Cardiff I)— son suficientes.

3.3. La Comisión señala, con razón, la permanente amenaza a la integración del mercado que conllevan determinadas disposiciones legales nacionales, que superan con creces en número, alcance y complejidad a las comunitarias.

De esta manera, el Comité respalda la invitación formulada a los Estados miembros para que desarrollen mecanismos de evaluación del impacto de la legislación nacional en el mercado interior. Los Estados miembros deberían comprometerse a incluir regularmente, en la evaluación de las consecuencias de las disposiciones legales nuevas, la consideración de su impacto previsible en el mercado interior antes de su elaboración (véase la propuesta 4 del informe Cardiff I).

3.4. Para el Consejo de Mercado Interior de junio, la Comisión pretende presentar un documento que establecerá los objetivos de la política de mercado único para los próximos tres años, agrupados por áreas como, por ejemplo, mejora de la eficacia e integración de los mercados, y reacciones a los cambios tecnológicos, a las necesidades de los ciudadanos y al desafío de la globalización. En adelante, la Comisión pretende que las políticas de otros sectores, como los contratos públicos, los servicios financieros y la fiscalidad, tengan planteamientos coherentes con los objetivos del mercado único.

3.5. El Comité Económico y Social creó, con el respaldo de la Comisión, del Consejo y del Parlamento Europeo, el Observatorio del Mercado Único, cuyo objetivo fundamental

es el acompañamiento permanente del proceso de realización del mercado único. El potencial del Observatorio comienza a explotarse ahora y el CES, con el apoyo de la Comisión, debería

estudiar las formas de integrar este trabajo en el proceso más amplio de acompañamiento que está desarrollando la Comisión.

Bruselas, el 26 de mayo de 1999.

La Presidenta

del Comité Económico y Social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Comunicación de la Comisión “Servicios financieros: establecimiento de un marco de actuación”»

(1999/C 209/10)

El 28 de enero de 1999, de conformidad con el apartado 3 del artículo 23 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social decidió elaborar un dictamen sobre la comunicación mencionada y crear un subcomité, encargado de preparar los trabajos en este asunto, de conformidad con lo dispuesto en el apartado 4 del artículo 11 y en el apartado 1 del artículo 19 del Reglamento Interno.

El subcomité aprobó su dictamen el 20 de abril de 1999 (ponente: Sr. Burani).

En su 364º Pleno de los días 26 y 27 de mayo de 1999 (sesión del 26 de mayo) el Comité Económico y Social ha aprobado por unanimidad el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. El 28 de octubre de 1998 la Comisión presentó al Consejo y al Parlamento Europeo una Comunicación (COM(1998) 625 final) que traza un panorama de la actual situación de los mercados financieros europeos y propone un conjunto de iniciativas futuras encaminadas a reforzar la integración de los mercados en el plano europeo e internacional, así como su solidez, control y transparencia. El Comité Económico y Social —al que no se ha dirigido la Comunicación— toma nota de este documento y manifiesta su deseo de ofrecer con el presente dictamen una colaboración que, aunque no solicitada, espera contribuya a suscitar algunas reflexiones útiles.

1.2. Los comentarios que se presentan a continuación se limitan deliberadamente a los aspectos esenciales del documento de la Comisión; entrar en detalles habría requerido una cantidad de recursos y tiempo que probablemente no se justificaría, ya que por el momento el documento se encuentra en la fase preliminar de elaboración de las estrategias. Pero precisamente por esta razón es importante que queden claros los conceptos fundamentales en los que se basan las estrategias.

1.3. El Comité celebra que la Comisión haya redactado un documento de extrema claridad, que combina oportunamente

la aportación de los profesionales con la de las autoridades nacionales, los usuarios y los consumidores; por tanto, el Comité manifiesta su acuerdo, en general, con los objetivos y planteamientos que deberán adoptarse en el futuro.

1.4. Los objetivos de la Comisión se resumen en seis puntos expuestos en la introducción de su documento, con especial énfasis en las estructuras legislativas, las barreras reglamentarias y fiscales residuales, la integración de los mercados e infraestructuras y la coordinación de los controles. El Comité recuerda que existe otra necesidad fundamental como telón de fondo, la de crear un sector financiero europeo fuerte, capaz de crear puestos de trabajo, ofrecer productos y servicios competitivos y transparentes, así como atraer inversiones de capital del exterior.

1.5. Esta observación —formulada por la propia Comisión, pero referida únicamente a la legislación cautelar⁽¹⁾— debería valer también cuando se examinan iniciativas concretas; la necesidad de reforzar la posición competitiva de Europa en sus relaciones con el resto del mundo debería convertirse en una especie de benchmarking (evaluación comparativa). Esto no significa necesariamente —como se explicará en el cuerpo del presente documento— que las reglas del juego deban hacerse menos severas; más bien, en algunos casos, al contrario.

⁽¹⁾ Véase Comunicación, punto 6.