



**CONSEJO DE
LA UNIÓN EUROPEA**

Bruselas, 1 de junio de 2010 (03.06)

10251/10

**ECOFIN 313
UEM 193**

NOTA

De: Secretaría General del Consejo
A: Delegaciones

Asunto: Proyecto de informe del Consejo de Asuntos Económicos y Financieros sobre la estrategia presupuestaria de salida de la crisis

Adjunto se remite a la atención de las Delegaciones el proyecto de informe del Consejo de Asuntos Económicos y Financieros sobre la estrategia presupuestaria de salida de la crisis.

Adj.:

Proyecto

Informe del Consejo de Asuntos Económicos y Financieros sobre la estrategia presupuestaria de salida de la crisis

1/ Introducción

1. El 20 de octubre de 2009 los Ministros convinieron en que era necesario un planteamiento coordinado y global de las estrategias de salida, que englobara medidas destinadas a reconstruir un sector financiero estable y viable, garantizar la sostenibilidad presupuestaria y aumentar la producción potencial.
2. Respecto a la estrategia presupuestaria de salida, se convino en que era necesario un saneamiento presupuestario sustancial que fuera más allá de la retirada de las medidas de estímulo del Programa Europeo de Recuperación Económica, con el fin de frenar el incremento de la deuda y acabar por invertir esta tendencia, y restablecer unas posiciones presupuestarias sanas. En particular, por lo que respecta a las estrategias presupuestarias de salida de la crisis, el Consejo acordó una serie de principios referentes a la necesidad de coordinación, la amplitud y el ritmo de estas estrategias, la diferenciación entre países y las políticas conexas.
3. A raíz de las tensiones registradas en los mercados de deuda soberana, la subsiguiente necesidad de prestar ayuda económica a Grecia y el acuerdo de crear un mecanismo europeo de estabilización financiera, el Consejo expresó, el 9 de mayo de 2010, el firme compromiso de garantizar la sostenibilidad presupuestaria y un crecimiento económico reforzado en todos los Estados miembros, y decidió que, cuando lo justificaran las circunstancias, se aceleraran los programas de saneamiento presupuestario y las reformas estructurales.
4. En este contexto y en respuesta a la solicitud del Consejo Europeo del 11 de diciembre de 2009, el Consejo prosiguió sus trabajos sobre las estrategias de salida de la crisis. El presente informe expone la situación actual por lo que respecta a la estrategia presupuestaria de salida de la crisis, sobre la base de los principios que se han acordado.

2/ Ejecución de la estrategia presupuestaria de salida en los últimos meses

Estrategias de saneamiento presupuestario a medio plazo

5. Tal como se acordó en octubre de 2009, la concepción y ejecución de los aspectos presupuestarios de las estrategias de salida se está llevando a cabo en el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Muchos Estados miembros están sujetos actualmente a un procedimiento de déficit excesivo y han recibido recomendaciones destinadas a poner fin a la situación de déficit excesivo. Los Estados miembros han presentado en los últimos meses sus programas nacionales de estabilidad y convergencia, en los que se han tenido en cuenta las recomendaciones formuladas en el marco de los procedimientos de déficit excesivo. El Consejo ha formulado su dictamen al respecto, lo cual le ha permitido mantener una vigilancia continua de las estrategias presupuestarias de salida.
6. Los procedimientos de déficit excesivo en curso reflejan los principios de salida acordados el pasado mes de octubre en materia presupuestaria. Reflejan, en particular, la estrategia convenida, a saber, que mientras las previsiones de la Comisión sigan indicando que la recuperación se está afianzando y haciéndose autosuficiente, el saneamiento debe comenzar a más tardar en 2011 en todos los Estados miembros de la UE, y que en una serie de países está justificado que el saneamiento se inicie antes de esa fecha. Dado que las previsiones de primavera de 2010 de los servicios de la Comisión confirman la perspectiva de una recuperación gradual, esta estrategia sigue siendo válida.
7. Sin embargo, la evolución reciente de ciertas situaciones ilustra las dudas de los mercados en cuanto a la eficacia de las trayectorias de saneamiento fijadas en los programas de estabilidad y convergencia, y demuestra que, en su valoración de la sostenibilidad, los mercados han tenido en cuenta también consideraciones más amplias de estabilidad macrofinanciera. En un contexto como éste, es conveniente que los Gobiernos precisen los compromisos que han asumido y demuestren su voluntad de cumplirlos de una manera digna de crédito. Algunos Estados miembros han acelerado por ello sus procesos de saneamiento y los han concentrado en los primeros años de sus programas; sería conveniente que otros Estados miembros en los que el nivel de riesgo es especialmente elevado consideren también la posibilidad de actuar en ese sentido. Las medidas necesarias a tal efecto han de anunciarse y aplicarse lo antes posible. Es necesario encontrar un delicado equilibrio entre, por una parte, la necesidad de evitar una dinámica de mercado desfavorable mediante la concentración de las medidas de saneamiento en una fase temprana y, por otra, la necesidad de garantizar las condiciones más propicias a un saneamiento presupuestario satisfactorio, teniendo en cuenta las condiciones específicas de cada país.

8. Según los programas –que no incorporan aún las revisiones anunciadas hace poco por una serie de países–, el déficit a escala de la UE seguiría aumentando hasta totalizar este año el 7,2% del producto interior bruto (PIB) en promedio anual (la cifra correspondiente a 2009 era el 6,8% del PIB). Aunque muchos Estados miembros proyectan iniciar el saneamiento en 2010, otros siguen prestando apoyo a sus economías. Los programas prevén que el déficit se reduzca al 5,6% del PIB en 2011, y al 4,3% del PIB en 2012, y, según la información de los programas que abarcan el año 2013, el déficit podría reducirse al 3% del PIB para ese año. Con una sola excepción, todos los países sujetos a procedimientos de déficit excesivo han adoptado estrategias presupuestarias concebidas para corregir esos déficits excesivos en los plazos recomendados por el Consejo. Sin embargo, en algunos casos, habría que acelerar los ajustes estructurales para cumplir los requisitos del procedimiento de déficit excesivo. Los países que no están sujetos a tales procedimientos en la actualidad se han fijado en sus programas el objetivo de mantener el déficit público por debajo del umbral del 3% del PIB o de reducirlo rápidamente por debajo de ese umbral en caso de preverse un rebasamiento.
9. El déficit público nominal de la UE en su conjunto para 2010, según las previsiones de primavera de 2010 de los servicios de la Comisión, está en consonancia con los objetivos de los programas, pero oculta la existencia de déficits más elevados en numerosos Estados miembros, que se ven compensados por déficits inferiores en unos cuantos países. A partir de 2011, los servicios de la Comisión prevén para la UE en su conjunto un déficit del 6,5% del PIB, porcentaje muy superior al que correspondería a los objetivos de los programas ¹. Estas diferencias muestran que, en muchos casos, los ajustes no han estado plenamente respaldados por medidas suficientemente precisas, sobre todo a partir de 2011. Por otra parte, los programas se han basado en muchos casos en hipótesis de crecimiento económico más favorables que las utilizadas en las previsiones de los servicios de la Comisión, contraviniendo en este punto el principio defendido por el Comité Económico y Financiero en su informe de noviembre de 2009 sobre las estrategias presupuestarias de salida de la crisis, a saber, que los planes presupuestarios debían basarse en escenarios de crecimiento prudentes.

¹ Obsérvese que las cifras que se manejan en este apartado no tienen en cuenta las medidas adicionales que han anunciado recientemente Grecia, España y Portugal, que darían lugar a un déficit nominal inferior en 2010.

10. La ratio media de endeudamiento a escala de la UE aumentó en más del 10% del PIB entre 2008 y 2009, hasta totalizar ese año el 74% del PIB. Según las proyecciones de los programas, la ratio de endeudamiento seguirá aumentando hasta situarse en torno al 83,5% del PIB para el conjunto de la UE en 2012, debido a una mejora muy gradual de los saldos primarios y del crecimiento del PIB real y a una inflación particularmente moderada.

11. A la luz de la estrategia de salida acordada en octubre y del acuerdo alcanzado por el Consejo el 9 de mayo, los Estados miembros deberían mantener velocidades diferenciadas en sus políticas de saneamiento presupuestario, teniendo en cuenta los riesgos tanto presupuestarios como de otro tipo. A fin de proteger la credibilidad de la estrategia de salida, es de capital importancia que las recomendaciones formuladas en el contexto del procedimiento de déficit excesivo se apliquen en su totalidad, estricta y puntualmente. En particular, los objetivos presupuestarios anunciados para 2010 y 2011, que se han revisado en una serie de países para hacerlos mucho más rigurosos, deben alcanzarse en términos nominales. Además de los Estados miembros que han anunciado recientemente objetivos más rigurosos, también deberían plantearse revisiones de sus objetivos otros Estados miembros en los que los riesgos presupuestarios y macrofinancieros son elevados y que no han adelantado suficientemente la fase de ejecución de sus medidas saneamiento. Todos los Estados miembros deberían aplicar las medidas complementarias que sean necesarias para alcanzar los objetivos sin retrasos. A medio plazo, el saneamiento presupuestario debe continuar y los objetivos a medio plazo deben alcanzarse en el marco de una estrategia global de ajuste a medio plazo. Ello permitiría restablecer rápidamente niveles de déficit compatibles con una estabilización y, ulteriormente, una reducción duradera del nivel de endeudamiento público en todos los Estados miembros, lo cual es necesario también para garantizar que la deuda pública no haga peligrar la recuperación económica.

12. Con independencia de la amplitud del saneamiento necesario, su éxito dependerá en gran medida de la voluntad política que demuestren los poderes públicos, voluntad que vendrá indicada por la mayor o menor permanencia de las medidas. También la composición de las medidas de saneamiento será determinante: en efecto, es probable que las medidas basadas en los ingresos sean menos eficaces, por sus negativas repercusiones en el crecimiento. Por ello, sólo debe plantearse la adopción de medidas de ingresos en caso de que el nivel de partida del impuesto sea lo suficientemente bajo. En cuanto al saneamiento basado en el gasto, debe garantizarse la consecución de mejores resultados que en ejercicios anteriores en lo que se refiere a la mejora de la dinámica de crecimiento a medio plazo, para lo cual será necesario, entre otras cosas, abstenerse de introducir recortes del gasto en educación y en investigación y desarrollo.

Consideraciones sobre la sostenibilidad a largo plazo

13. Las proyecciones a medio plazo de los servicios de la Comisión, basadas en unas perspectivas de crecimiento prudentes, teniendo en cuenta los costes que supone el envejecimiento de la población y suponiendo que no se producirán nuevas modificaciones de las políticas económicas, muestran que las estrategias presupuestarias esbozadas en los programas podrían resultar insuficientes para estabilizar los ratios de endeudamiento de aquí a 2020 en la mayoría de los Estados miembros. A escala de la UE, la ratio media de endeudamiento aumentaría hasta casi el 90% del PIB en la segunda mitad del presente decenio. Esta situación tiene repercusiones en la sostenibilidad de las finanzas públicas, también porque los efectos económicos y presupuestarios del envejecimiento de la población ejercen una presión alcista adicional sobre la evolución de la deuda.
14. Estos factores ilustran la necesidad de que los Estados miembros se aseguren de que alcanzarán sus objetivos a medio plazo dentro de un plazo de tiempo razonable, y de que, cuando se produzca la próxima desaceleración económica, sus niveles de deuda sean tales que permitan a los estabilizadores automáticos intervenir en el sentido de la consolidación.

Políticas complementarias

15. Dado que la corrección de los déficits excesivos se producirá, inevitablemente, en un plazo largo, se acordó en su día que el esfuerzo de saneamiento debía ir acompañado de medidas de reforma que tuvieran una incidencia directa en la sostenibilidad de la hacienda pública, como la reforma del sistema de pensiones y el fortalecimiento de los marcos presupuestarios nacionales. Hasta ahora, sólo unos cuantos países, sobre todo los que se han visto más acechados por los mercados en los últimos meses, han anunciado reformas sustantivas en este sentido. Son necesarias nuevas medidas en un mayor número de países, y el Consejo vigilará atentamente esta cuestión.
16. También se acordó en su día que el saneamiento presupuestario tenía que ir acompañado de reformas estructurales que impulsaran el crecimiento. No debe olvidarse que aumentar el potencial de crecimiento es también fundamental para relajar el ajuste presupuestario a largo plazo. También a este respecto, los progresos han sido relativamente limitados. Es preciso que las reformas anunciadas se lleven a cabo y que se elaboren nuevas reformas, con especial urgencia en los países con desequilibrios macroeconómicos y problemas de competitividad.

17. Por último, la evolución de los últimos meses ha puesto de manifiesto la necesidad de reforzar la gobernanza económica de la UE y de la zona del euro. En materia presupuestaria, los Estados miembros no aprovecharon suficientemente las coyunturas favorables del pasado para sanear su presupuesto y reducir su endeudamiento, y la UE tampoco hizo pleno uso de los instrumentos de que disponía. Se espera que las reformas que ha de proponer el Grupo Especial sobre la Gobernanza Económica creado por el Presidente del Consejo Europeo contribuyan a remediar esta situación.

3/ Próximas etapas

18. Para la mayoría de los Estados miembros, la Comisión está evaluando o evaluará en breve las medidas adoptadas en respuesta a las recomendaciones que se les han dirigido. Esta evaluación será una nueva ocasión de aquilatar la estrategia presupuestaria de salida de los Estados miembros a la luz de la evolución reciente. Para los países de la zona del euro, la revisión presupuestaria a medio plazo que se realiza todos los años proporcionará nuevas orientaciones en cuanto a las políticas presupuestarias en 2010 y 2011.
19. Los Ministros están resueltos a aplicar en su totalidad y con rigor el marco de vigilancia definido por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, y esperan con interés las propuestas del Grupo Especial creado por el Presidente del Consejo Europeo, que reflexionará sobre la forma de reforzar la gobernanza económica en la UE, incluido, en particular, el marco de vigilancia presupuestaria.