

I

(Comunicaciones)

CONSEJO

DICTAMEN DEL CONSEJO

de 12 de julio de 2005

en relación con el programa de estabilidad actualizado de Portugal (2005-2009)

(2005/C 228/01)

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea,

Visto el Reglamento (CE) nº 1466/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo al refuerzo de la supervisión de las estrategias presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas ⁽¹⁾, y en particular su artículo 5, apartado 3,

Vista la Recomendación de la Comisión,

Previa consulta al Comité Económico y Financiero,

HA EMITIDO EL PRESENTE DICTAMEN:

- (1) El 12 de julio de 2005, el Consejo examinó el programa de estabilidad actualizado de Portugal, que abarca el período 2005-2009. El programa cumple con las exigencias en materia de datos del Código de conducta relativo al contenido y el formato de los programas de estabilidad y de convergencia ⁽²⁾. Sin embargo, el programa no presenta previsiones relativas a la viabilidad a largo plazo de la hacienda pública. Por consiguiente, se invita a Portugal a cumplir plenamente las exigencias en materia de datos del Código de conducta.
- (2) La actualización del programa de estabilidad se basa en la necesidad de corregir un déficit público muy superior al valor de referencia del 3 % del PIB (previsión de un déficit del 6,2 % del PIB para 2005). Esta cifra sigue a un déficit del 2,9 % del PIB en los años de 2002 a 2004 ⁽³⁾, como han informado recientemente las autoridades portuguesas tras los debates con Eurostat, y es mucho peor que el objetivo del 2,2 % del PIB previsto para 2005 en la anterior actualización del programa. Este deterioro se explica por un crecimiento inferior al previsto, una reevaluación del aumento de los gastos, desvíos respecto de los objetivos presupuestarios y la no introducción de las medidas excepcionales previstas en el programa anterior, así como por un conjunto de medidas correctoras equivalentes al 0,6 % del PIB adoptadas por el nuevo Gobierno en junio de 2005. Para la reducción del déficit, la actualización presenta una estrategia centrada en la aplicación de medidas estructurales en lugar de basarse ampliamente en medidas excepcionales y temporales, lo que indica un cambio con respecto a la estrategia presupuestaria presentada en anteriores actualizaciones. Aunque se espera que mejorará continuamente en los próximos años, el déficit público rebasaría el valor de referencia del 3 % del PIB hasta el año 2007.

⁽¹⁾ DO L 209 de 2.8.1997, pág. 1.

⁽²⁾ Las autoridades portuguesas habían presentado un programa actualizado en diciembre de 2004, cumpliendo así el plazo establecido. Sin embargo, teniendo en cuenta la celebración prevista de elecciones generales en Portugal, se decidió no evaluar el programa entonces y esperar a la actualización que presentaría el nuevo Gobierno.

⁽³⁾ Los déficit eran 4,1 %, 5,4 % y 5,2 % del PIB, respectivamente en 2002, 2003 y 2004, excluyendo importantes medidas excepcionales y temporales.

- (3) Según el escenario macroeconómico presentado en el programa, el crecimiento del PIB real aumentaría del 0,8 % en 2005 al 3,0 % en 2009, con unas tasas del 1,4 %, el 2,2 % y el 2,6 %, respectivamente, para los años intermedios. Partiendo de la información disponible, las previsiones de crecimiento para la primera parte del período que abarca el programa son verosímiles, mientras que las previsiones relativas a los últimos años del programa encierran más riesgos. Unas medidas estructurales encaminadas a mejorar la productividad y la competitividad y restablecer la confianza son fundamentales si se pretende seguir la senda de crecimiento prevista.
- (4) El programa se propone alcanzar un déficit público inferior al valor de referencia del 3 % del PIB en 2008 a más tardar. Se espera que el ratio de déficit público disminuya del 6,2 % del PIB en 2005 al 4,8 % en 2006, el 3,9 % en 2007, el 2,8 % en 2008 y el 1,6 % en 2009. Según los cálculos efectuados por los servicios de la Comisión aplicando la metodología común a los datos del programa, el déficit ajustado en función del ciclo, tras aumentar hasta el 5,3 % del PIB en 2005, disminuirá gradualmente hasta el 1,4 % del PIB en 2009. El esfuerzo de saneamiento se desarrollará a lo largo de todo el período del programa, aunque será más intenso al principio, ya que en 2006 se realizará un saneamiento substancial. En los primeros años del período cubierto por el programa, el saneamiento se basaría principalmente en unos ingresos crecientes, derivados de unos mayores tipos impositivos (especialmente un aumento del tipo normal del IVA, del 19 % al 21 %), unos menores descuentos impositivos y una mejora de la recaudación tributaria, que compensarían parcialmente la desaparición de los ingresos excepcionales. En los últimos años del programa, la contribución creciente de la limitación de los gastos se prevé que provenga de medidas de carácter permanente, tales como la reforma de la administración pública (en particular, control de la masa salarial y modificaciones de los regímenes de jubilación de la seguridad social), cuyos efectos presupuestarios serán significativos principalmente a medio plazo. Durante el período del programa, se prevé únicamente una ligera disminución de la proporción que representa la inversión en el gasto público total.
- (5) Los resultados presupuestarios podrían ser peores que los previstos en el programa. En primer lugar, la aceleración de la actividad económica podría ser inferior a la prevista, como consecuencia de las repercusiones efectivas de las medidas de saneamiento fiscal y del aumento previsto de la competencia internacional en los mercados de exportación portugueses. En segundo lugar, las medidas de fomento de los ingresos y limitación del gasto podrían ser menos eficaces de lo previsto o tardar más de lo previsto en producir los resultados deseados. Los mayores tipos impositivos aumentan el riesgo de evasión fiscal, no obstante las importantes medidas adoptadas para reforzar el cumplimiento de las obligaciones fiscales, con inclusión de una más estrecha cooperación administrativa centrada en el fraude transfronterizo de IVA. Además, la mayor parte de la limitación del gasto anunciada aún no se ha plasmado en disposiciones legislativas. A la luz de la presente evaluación, podría instarse al Gobierno a cumplir su compromiso de adoptar medidas adicionales con el fin de evitar que el déficit rebase el 3 % del PIB durante más tiempo del previsto. Por otra parte, incluso aunque se siga la senda planeada, la orientación presupuestaria del programa no proporciona un margen de seguridad suficiente para evitar que se rebase el límite máximo de déficit en caso de fluctuaciones macroeconómicas normales hasta al menos 2009. También es insuficiente para garantizar el logro del objetivo a medio plazo del Pacto de estabilidad y crecimiento de una situación presupuestaria próxima al equilibrio dentro del período que abarca el programa, a pesar de la reducción del déficit estructural de 2005 a 2009 de alrededor de 4 puntos porcentuales del PIB. Un análisis de sensibilidad muestra que en 2009 el déficit aún se situaría en el 3 %, o en un nivel muy próximo a éste, en caso de una evolución macroeconómica desfavorable.
- (6) El ratio deuda/PIB rebasó el valor referencia del Tratado del 60 % del PIB en 2003, pasando al 61,9 % en 2004. Según la actualización, tras alcanzar el 66,5 % del PIB en 2005, este ratio llegará al 67,8 % del PIB, para disminuir a continuación al 64,5 % en 2009. La evolución de la deuda bruta podría resultar menos favorable que la prevista, teniendo en cuenta los riesgos que pesan sobre la actividad económica y sobre los objetivos de déficit público y la probabilidad de que, al igual que en el pasado, se produzcan ajustes de flujos-fondos que aumenten la deuda, especialmente, la acumulación de activos financieros.
- (7) En cuanto a la sostenibilidad a largo plazo de la hacienda pública, Portugal parece afrontar ciertos riesgos como consecuencia de los costes presupuestarios que implicará el envejecimiento de la población. Las medidas de reforma estructural aplicadas hasta la fecha, en particular, en los sectores de pensiones y asistencia sanitaria, deberán atenuar las repercusiones del envejecimiento de la población sobre el presupuesto. No obstante, estas reformas no parecen suficientes para garantizar la sostenibilidad. Si se aplican completamente, las reformas presentadas en el programa, particularmente en lo que se refiere al régimen de jubilación de los funcionarios públicos, podrían contribuir a este fin. El Gobierno ha encargado un informe con objeto de evaluar la viabilidad a largo plazo del sistema de seguridad social.

- (8) Las políticas económicas presentadas en la actualización se ajustan en parte a las orientaciones generales de política económica específicas para Portugal en el área de la hacienda pública. Según lo recomendado, el programa prevé que el saneamiento de la hacienda pública se produzca en gran medida por el lado de los gastos, no basándose en medidas excepcionales o temporales. Asimismo, si se cumplen las previsiones tendrá lugar una mejora del saldo primario ajustado en función del ciclo (excluidas las medidas excepcionales y temporales) superior al 0,5 % del PIB cada año. No obstante, el programa no prevé reducir el déficit por debajo del 3 % del PIB antes de 2008, y la limitación prevista de los gastos no bastará para alcanzar el objetivo a medio plazo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento de una posición presupuestaria próxima al equilibrio dentro del período cubierto por el programa.
- (9) A la luz de las cifras de déficit y deuda para 2005 y años posteriores presentadas en el programa de estabilidad actualizado, la Comisión inició la aplicación del procedimiento de déficit excesivo a Portugal el 22 de junio. El Consejo, al decidir sobre la existencia de un déficit excesivo en Portugal, también formulará una recomendación para la corrección del mismo; dicha recomendación incluirá, entre otros elementos, un plazo para la corrección del déficit excesivo.

Teniendo en cuenta la anterior evaluación, el Consejo estima que Portugal deberá:

- i) Limitar el deterioro de su situación presupuestaria en 2005 garantizando una aplicación rigurosa de las medidas correctoras anunciadas.
- ii) Lograr una corrección sostenida del déficit excesivo lo más pronto posible, con una reducción sustancial en 2006 y una disminución anual significativa en los años siguientes y una aplicación decidida de las medidas previstas a fin de reducir el gasto público; aprovechar cualquier oportunidad que se le presente para acelerar la reducción del déficit presupuestario, particularmente, para crear márgenes que permitan hacer frente a las repercusiones que un crecimiento inferior al previsto tendría sobre el presupuesto.
- iii) Situar el ratio de deuda bruta en una firme senda decreciente, garantizando que la evolución de la deuda refleje los avances en la reducción del déficit y evitando operaciones financieras que aumenten el nivel de deuda.
- iv) Controlar la evolución del gasto, por ejemplo, mediante el anuncio de límites máximos vinculantes para determinadas categorías de gasto, en el marco de un programa de reforma global que mejore la calidad y garantice la viabilidad a largo plazo de la hacienda pública.
- v) Seguir mejorando el tratamiento de los datos de las administraciones públicas.

Comparación de las principales previsiones macroeconómicas y presupuestarias

		2004	2005	2006	2007	2008	2009
PIB real (% variación)	PE junio 2005	1,0	0,8	1,4	2,2	2,6	3,0
	COM abril 2005	1,0	1,1	1,7	—	—	—
	PE enero 2004	1,0	2,5	2,8	3,0	—	—
Inflación IPCA (%)	PE junio 2005	2,5	2,5	2,9	2,5	2,5	2,4
	COM abril 2005	2,5	2,3	2,1	—	—	—
	PE enero 2004	2,0	2,0	2,0	2,0	—	—
Saldo de las administraciones públicas (% del PIB)	PE junio 2005	- 2,9	- 6,2	- 4,8	- 3,9	- 2,8	- 1,6
	COM abril 2005	- 2,9	- 4,9	- 4,7	—	—	—
	PE enero 2004 (*)	- 2,8	- 2,2	- 1,6	- 1,1	—	—

		2004	2005	2006	2007	2008	2009
Saldo primario (% del PIB)	PE junio 2005	- 0,1	- 3,3	- 1,6	- 0,5	0,7	1,8
	COM abril 2005	- 0,1	- 2,0	- 1,6	—	—	—
	PE enero 2004	0,1	0,9	1,5	2,0	—	—
Saldo presupuestario ajustado en función del ciclo (% del PIB)	PE junio 2005 ⁽¹⁾	- 2,2	- 5,3	- 3,8	- 3,1	- 2,3	- 1,4
	COM abril 2005	- 2,0	- 3,9	- 3,7	—	—	—
	PE enero 2004 ⁽¹⁾	- 1,7	- 1,3	- 0,9	- 0,7	—	—
Medidas excepcionales (% del PIB)	PE junio 2005	2,3	0,2	0	0	0	0
	COM abril 2005	2,3	0,3	0	—	—	—
Saldo presupuestario ajustado en función del ciclo excluidas las medidas excepcionales (% del PIB)	PE junio 2005 ⁽¹⁾	- 4,5	- 5,5	- 3,8	- 3,1	- 2,3	- 1,4
	COM abril 2005	- 4,3	- 4,2	- 3,7	—	—	—
Deuda pública bruta (% del PIB)	PE junio 2005	61,9	66,5	67,5	67,8	66,8	64,5
	COM abril 2005	61,9	66,2	68,5	—	—	—
	PE enero 2004 ^(*)	60,0	59,7	58,6	57,0	—	—

Nota:

⁽¹⁾ Cálculos de los servicios de la Comisión basados en los datos del programa.

^(*) Incluidas las medidas excepcionales y temporales.

Fuente:

Programas de estabilidad (PE); previsiones económicas de los servicios de la Comisión (COM) de la primavera de 2005; cálculos de los servicios de la Comisión.