

DICTÁMENES

CONSEJO

DICTAMEN DEL CONSEJO

sobre el programa de estabilidad actualizado de Austria, 2009-2013

(2010/C 137/02)

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea,

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

Vista la Recomendación de la Comisión,

Previa consulta al Comité Económico y Financiero,

HA EMITIDO EL PRESENTE DICTAMEN:

(1) El 26 de abril de 2010 el Consejo examinó el programa de estabilidad actualizado de Austria, que abarca el período 2009-2013.

(2) La crisis económica y financiera internacional ha sumido a la economía austriaca en la recesión más profunda de su historia desde la posguerra. La contracción económica se ha transmitido a Austria principalmente por la caída de las exportaciones, reflejo del desplome del comercio mundial, y la reducción de la inversión fija como consecuencia de la disminución de la demanda y del endurecimiento de las condiciones en los mercados de crédito. En conjunto, según los últimos cálculos oficiales, el PIB se redujo alrededor de un 3,6 % ⁽²⁾ en 2009. El sector manufacturero, muy orientado a la exportación, ha sido el más afectado.

⁽¹⁾ DO L 209 de 2.8.1997, p. 1. Los documentos a que se hace referencia en este texto pueden consultarse en la siguiente dirección electrónica: http://ec.europa.eu/economindexy_finance/sgp/index_es.htm

⁽²⁾ El cálculo se ha hecho después de la presentación del programa.

El crecimiento del consumo privado, aunque mucho menor que en los últimos años, se ha convertido en un factor de estabilización. Los precios al consumo subieron apenas un 0,4 % en 2009, debido principalmente a los fuertes efectos de base de la disminución de los precios del combustible y el gasóleo de calefacción y a la presión a la baja en los márgenes de beneficio a consecuencia de la debilidad de la demanda. Al empezar la recesión a afectar al mercado de trabajo, el empleo disminuyó en un 1,4 % en 2009, lo cual hizo que la tasa de desempleo ascendiera al 5,0 % (mientras que el año precedente estaba en el 3,8 %). El Gobierno austriaco respondió con la adopción de un importante paquete de medidas discrecionales de estímulo presupuestario, de acuerdo con el Plan Europeo de Recuperación Económica (PERE). Como consecuencia de las medidas de estímulo y del funcionamiento de los estabilizadores automáticos, las finanzas públicas se deterioraron significativamente, de tal manera que el déficit de las administraciones públicas alcanzó el 3,5 % del PIB (a partir de un déficit del 0,4 % del PIB en 2008) y la deuda pública, el 66,5 % del PIB en 2009. El 2 de diciembre de 2009 el Consejo decidió que existía un déficit excesivo en Austria y publicó una Recomendación con miras a corregir el déficit para 2013. Pese a que Austria entró en crisis con una situación presupuestaria próxima al equilibrio, el significativo deterioro de las finanzas públicas exige medidas de saneamiento importantes.

(3) Aunque gran parte de la disminución observada del PIB real en el contexto de la crisis es de carácter cíclico, el nivel del potencial de producción también ha resultado negativamente afectado. Por otra parte, la crisis también puede afectar al potencial de crecimiento a medio plazo a través de una menor inversión, restricciones del crédito y un aumento del desempleo estructural. Además, el impacto de la crisis económica complica los efectos negativos del envejecimiento de la población sobre el potencial de producción y la sostenibilidad de las finanzas públicas. En este contexto, será esencial acelerar el ritmo de las reformas estructurales con el fin de respaldar el potencial de crecimiento. En concreto, en el caso de Austria, es importante que se emprendan reformas en los ámbitos de la oferta de mano de obra (en concreto, mejorando los incentivos para que los trabajadores de más edad sigan trabajando) y la educación (mejorando los resultados para los jóvenes desfavorecidos).

- (4) El escenario macroeconómico en que se basa el programa de estabilidad de enero de 2010 prevé una reanudación del crecimiento del PIB real, que pasaría de -3,4 % en 2009 a 1,5 % en 2010-2011 y en torno a 2 % a partir de entonces. De acuerdo con la información actualmente disponible ⁽¹⁾, este escenario parece un tanto favorable en 2010 y basado en hipótesis plausibles de crecimiento para los años 2011-2013. La diferencia en la previsión de crecimiento para 2010 se debe a que la contribución de las exportaciones netas en el programa es mayor que la incluida en las previsiones del otoño de 2009 de los servicios de la Comisión. Las previsiones del programa en materia de inflación parecen realistas.
- (5) El programa estima el déficit de las administraciones públicas en 2009 en el 3,5 % del PIB. El significativo empeoramiento con respecto al déficit del 0,4 % del PIB registrado en 2008 refleja en gran medida el impacto de la crisis en la hacienda pública, pero ha sido consecuencia también de las medidas de estímulo, por valor de 1,5 % del PIB, que el Gobierno adoptó de conformidad con el PERE. La mayor parte del estímulo presupuestario introducido en 2009 fue de carácter permanente (alrededor del 1,3 % del PIB en 2009, frente al 0,2 % del PIB en medidas de carácter temporal). De acuerdo con la estrategia de salida de la crisis propugnada por el Consejo, y con miras a corregir el déficit excesivo para 2013 y regresar a unas finanzas públicas sostenibles, la política presupuestaria seguirá siendo de apoyo en 2010, a la que sucederá a partir de 2011 una política presupuestaria más estricta.
- (6) Según el programa, en 2010 el déficit nominal de las administraciones públicas aumentará al 4,7 % con respecto al 3,5 % de 2009. El programa no prevé prácticamente ningún cambio en el ratio de gasto en 2010, y el deterioro de más de un 1 % del PIB corresponderá casi exclusivamente al lado de los ingresos. En la actualización no se definen otras medidas además de las ya conocidas cuando se hizo el último examen de Austria en el marco del procedimiento de déficit excesivo, lo cual es acorde con la Recomendación del Consejo de que debe aplicar las medidas presupuestarias para 2010 «tal como estaba previsto».

El empeoramiento previsto se debe en parte al libre funcionamiento de los estabilizadores automáticos y en parte a algunas medidas discrecionales. En concreto, algunos elementos de la reforma tributaria de 2009, como la desgravación para las familias con hijos y las reducciones de impuestos para los trabajadores autónomos, no han entrado en vigor hasta 2010 y es probable que supongan una carga presupuestaria de alrededor de 0,25 % de punto porcentual del PIB. La provisión para amortización acelerada, adoptada en enero de 2009, requerirá una dotación presupuestaria adicional de alrededor del 0,1 % del PIB. Se espera una orientación presupuestaria expansionista al reflejarse el deterioro del saldo nominal en un aumento de un 1,25 % porcentual del PIB del saldo ajustado en función del ciclo y el saldo estructural recalculados por los servi-

cios de la Comisión según los datos que figuran en el programa de acuerdo con la metodología establecida de común acuerdo. Este cambio difiere del explicado por la información sobre las medidas discrecionales efectivas en 2010 (planteamiento ascendente) estimado por los servicios de la Comisión en torno a 0,5 % punto porcentual del PIB. Esta discrepancia puede explicarse en parte por los efectos de composición negativos, con un desplazamiento de los factores impulsores del crecimiento hacia las exportaciones netas y los efectos retardados en los ingresos por impuesto de sociedades.

- (7) El principal objetivo de la estrategia presupuestaria a medio plazo es situar el déficit por debajo del valor de referencia del 3 % del PIB antes de que finalice el período cubierto por el programa, de conformidad con la Recomendación emitida por el Consejo el 2 de diciembre de 2009 en virtud del artículo 126, apartado 7, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. El programa prevé un saneamiento significativo y distribuido uniformemente en los años 2011-2013. Se prevé que el saldo estructural se reduzca del 3,9 % del PIB en 2010 al 2,2 % del PIB en 2013, lo cual correspondería a un esfuerzo presupuestario anual medio ligeramente inferior a 0,75 % de punto porcentual del PIB durante el período 2011-2013. Se espera que el saldo primario estructural pase de un déficit de 1,25 % porcentual del PIB en 2010 a un superávit de 0,75 % de punto porcentual del PIB en 2013. El programa establece que el ratio ingresos/PIB se mantendrá en gran medida invariable entre 2010 y 2013 y que el saneamiento se logrará principalmente por el lado de los gastos.

Sin embargo, la única medida que se menciona en el programa para sustentar el saneamiento previsto es una reducción del gasto en el sector de la asistencia sanitaria por importe de unos 1 700 millones de EUR entre 2010 y 2013, acordada por el Gobierno Federal con los fondos de salud pública. Puesto que el ahorro acordado representa alrededor del 0,6 % del PIB, esta medida proporciona menos de un tercio del saneamiento previsto entre 2010 y 2013. El objetivo a medio plazo de Austria es lograr el equilibrio presupuestario. Teniendo en cuenta el nivel de deuda y las previsiones más recientes, el objetivo a medio plazo refleja adecuadamente los objetivos del Pacto. Sin embargo, el programa no prevé que el objetivo a medio plazo se alcance dentro del período que abarca el programa.

- (8) Los resultados presupuestarios podrían ser peores que los previstos en el programa a partir del año 2011. Mientras que las previsiones de ingresos en la actualización son realistas, el saneamiento previsto por el lado del gasto sólo se sustenta parcialmente en medidas. Otros riesgos adicionales específicos son los relativos a las garantías bancarias del Estado para apoyar al sector financiero, que, en caso de ejecutarse, se traducirían en un aumento del déficit y la deuda. Sin embargo, una parte del coste de las ayudas públicas al sector financiero podría también recuperarse en el futuro. Un pequeño factor de riesgo positivo es la posible introducción de una exacción bancaria especial a partir de 2011, lo cual podría reportar ingresos de alrededor del 0,2 % del PIB.

⁽¹⁾ La evaluación tiene en cuenta especialmente las previsiones del otoño de 2009 de los servicios de la Comisión, así como otros datos de que se ha dispuesto desde entonces.

- (9) En 2009, la deuda pública bruta se estima en el 66,5 % del PIB, cifra superior a la registrada un año antes (62,5 %). Aparte del aumento del déficit y de la disminución del crecimiento del PIB, se produjo un ajuste flujos-fondos significativo, reflejo principalmente de las operaciones de rescate de entidades bancarias, que contribuyó al aumento del ratio de deuda. El ratio de deuda pública bruta está por encima del valor de referencia del Tratado en 2009 y presenta una tendencia creciente durante todo el período del programa. Se prevé que el ratio de deuda aumente 7,8 puntos porcentuales durante el período del programa, como consecuencia principalmente de unos déficits públicos continuamente elevados. Además de la posibilidad de que los déficits resulten superiores a lo previsto a partir de 2011, la evolución del ratio de deuda está sujeta a riesgos ligados, en particular, a las incertidumbres en torno al coste del futuro funcionamiento del quinto banco más grande del país, Hypo Group Alpe Adria (nacionalizado en diciembre de 2009) y a las garantías estatales emitidas para la deuda del organismo responsable de las autopistas austriacas (ASFINAG) y los ferrocarriles federales austriacos (ÖBB).
- (10) Según las previsiones de deuda a medio plazo, que suponen que la recuperación de las tasas de crecimiento del PIB hacia los valores previstos antes de la crisis sólo tendrá lugar gradualmente y los ratios de ingresos tributarios volverán a los niveles anteriores a la crisis y que tienen en cuenta el incremento previsto de los gastos vinculados al envejecimiento de la población y el incremento previsto de los tipos de interés reales, se pone de manifiesto que la estrategia presupuestaria prevista en el programa, tomada tal cual y de no modificarse ulteriormente la política económica sería casi suficiente para estabilizar el ratio deuda/PIB de aquí a 2020.
- (11) En Austria, los efectos del envejecimiento de la población sobre el presupuesto a largo plazo serán ligeramente inferiores a la media de la UE, previéndose apenas un leve repunte de la proporción que representa en el PIB el gasto en pensiones a largo plazo. La situación presupuestaria en 2009, según las estimaciones del programa, agranda el impacto presupuestario del envejecimiento de la población. El logro de superávit primarios a medio plazo contribuiría a reducir los riesgos para la sostenibilidad de las finanzas públicas, que, según el informe de sostenibilidad de 2009 de la Comisión ⁽¹⁾, eran medios.
- (12) El marco presupuestario nacional existente, basado en la Ley de Compensación Financiera («Finanzausgleichsgesetz») y el pacto interno de estabilidad, es bastante complejo y poco transparente. No sólo la recaudación que se obtiene de la mayoría de los impuestos se reparte en proporciones fijas entre los diferentes niveles territoriales, sino que también la toma de decisiones en numerosos ámbitos se distribuye entre diversos niveles de autoridad. Hay muchas actividades en relación con las cuales las responsabilidades de recaudación de ingresos y de inversión no corresponden al mismo nivel de gobierno. El sistema, como tal, no fomenta la utilización más eficiente de los recursos. No obstante, Austria ha emprendido recientemente una amplia reforma de la Ley del Marco Presupuestario a nivel federal.
- La primera parte de la reforma, que entró en vigor el 1 de enero de 2009, estableció un nuevo marco de gastos pluriannual que fija límites (sobre alrededor del 80 % de los gastos totales) para cuatro ejercicios consecutivos. Se espera evitar el gasto procíclico y potenciar la eficacia de los estabilizadores automáticos. La segunda parte, ya aprobada por ley para que entre en vigor en 2013, contempla la introducción de una planificación presupuestaria basada en los resultados y la modernización del sistema de contabilidad de las finanzas públicas y de previsiones a largo plazo.
- (13) Existe un margen para mejorar la eficiencia en diversos capítulos del gasto público austriaco, en particular en la asistencia sanitaria y la educación, donde Austria obtiene unos resultados comparables o ligeramente inferiores a los de la media de los países de la UE, pero en muchos casos a un coste superior. Esto se debe, entre otras razones, a la mencionada superposición de las responsabilidades financieras y administrativas de los tres niveles de gobierno. En el programa para 2010 se menciona el ahorro previsto en el sector de la asistencia sanitaria, de alrededor de un 0,6 % del PIB a lo largo del período 2010-2013. Además, se señala la creación de un grupo de trabajo de expertos para encontrar formas de mejorar la eficacia del gasto público en numerosos ámbitos. Sin embargo, en la actualización no se indica que sea inminente ninguna nueva propuesta legislativa concreta.
- (14) En términos generales, en 2010, la estrategia presupuestaria establecida en el programa es compatible con la Recomendación formulada por el Consejo en virtud del artículo 126, apartado 7. Sin embargo, a partir de 2011, teniendo en cuenta los riesgos existentes, la estrategia presupuestaria puede no ser compatible con dicha Recomendación. En concreto, la estrategia prevé la reducción del déficit al 2,7 % del PIB — y por consiguiente la corrección del déficit excesivo — antes de que finalice 2013 y un esfuerzo presupuestario anual medio ligeramente inferior a 0,75 % de punto porcentual del PIB a lo largo del período 2011-2013, pero, a la vista de los riesgos, este esfuerzo presupuestario puede no ser suficiente. El proceso de saneamiento contemplado en el programa, a partir de 2011, no se sustenta en medidas apropiadas. Además, la estrategia presupuestaria no es suficiente para volver a situar el ratio deuda/PIB en una senda descendente.

(1) En las conclusiones del Consejo de 10 de noviembre de 2009 relativas a la sostenibilidad de las finanzas públicas, «el Consejo insta a los Estados Miembros a que, en sus futuros programas de estabilidad y convergencia, centren su atención en las estrategias orientadas a la sostenibilidad»; asimismo, «invita a la Comisión a que, junto con el Comité de Política Económica y el Comité Económico y Financiero, desarrolle métodos adicionales de evaluación de la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas, antes del próximo informe sobre sostenibilidad», que está previsto para 2012.

(15) En cuanto a los requisitos en materia de datos especificados en el código de conducta para los programas de estabilidad y de convergencia, el programa proporciona todos los datos obligatorios y la mayoría de los opcionales ⁽¹⁾. En su recomendación de 2 de diciembre de 2009, formulada con arreglo al artículo 126, apartado 7, y encaminada a poner fin a la situación de déficit excesivo, el Consejo también invitó a Austria a informar sobre los progresos realizados en la aplicación de dicha recomendación en un capítulo aparte de las actualizaciones de su programa de estabilidad. En la correspondiente sección de la actualización del programa se ofrece sólo una información muy limitada sobre cómo el Gobierno austriaco tiene previsto progresar en la aplicación de la Recomendación del Consejo.

La conclusión general es que, a raíz de la crisis económica y financiera, la situación de las finanzas públicas austriacas se deterioró significativamente como consecuencia del funcionamiento de los estabilizadores automáticos y de un importante paquete de medidas de estímulo adoptado por el Gobierno. Puesto que la mayor parte de las medidas encaminadas a combatir la recesión son de carácter permanente, es necesario que se introduzcan medidas de saneamiento a partir de 2011. La estrategia presupuestaria expuesta en el programa para 2010 es compatible con la Recomendación formulada por el Consejo el 2 de diciembre de 2009. Sin embargo, la estrategia presupuestaria para los años 2011-2013 podría no ser compatible con esta Recomendación. El programa describe un proceso de saneamiento por el lado de los gastos a partir de 2011, pero hacen falta medidas concretas que lo sustenten. En Austria se han emprendido recientemente muchas reformas significativas del gasto público. Sin embargo, aún existe margen para la mejora en ámbitos como la asistencia sanitaria y la educación. La reforma de las relaciones presupuestarias entre los diferentes niveles de gobierno podría mejorar sustancialmente la eficiencia en estos ámbitos.

A la luz de la evaluación anterior y teniendo en cuenta la Recomendación de 2 de diciembre de 2009 formulada en virtud del artículo 126 del TFUE, se invita a Austria a:

- i) Concretizar las medidas que se estimen necesarias para sustentar el saneamiento previsto a partir de 2011 a fin de conseguir el esfuerzo presupuestario anual medio recomendado de 0,75 % de punto porcentual del PIB y situar el déficit de las administraciones públicas por debajo del valor de referencia del 3 % del PIB para 2013; y aprovechar, como se prescribe en la Recomendación del procedimiento de déficit excesivo, oportunidades, al margen del esfuerzo presupuestario, incluidas las resultantes de unas mejores condiciones económicas, para acelerar la reducción del ratio de deuda bruta hacia el valor de referencia del 60 % del PIB.
- ii) Seguir consolidando el marco presupuestario a fin de reforzar la disciplina presupuestaria a todos los niveles de gobierno mediante una mayor transparencia y rendición de cuentas, en particular merced a la coordinación de las competencias legislativas, administrativas y financieras entre los distintos niveles de gobierno y fortaleciendo los mecanismos coercitivos en el marco del pacto interno de estabilidad.

Se invita también a Austria a que presente a tiempo para la evaluación de la eficacia de las medidas adoptadas en virtud del procedimiento de déficit excesivo una adenda al programa en la que informe de los progresos realizados en la aplicación de la Recomendación formulada el 2 de diciembre de 2009 por el Consejo en virtud del artículo 126, apartado 7, y en la que explique con cierto detalle la estrategia de saneamiento que será necesaria para avanzar en la corrección del déficit excesivo.

Comparación de las principales previsiones macroeconómicas y presupuestarias

		2008	2009	2010	2011	2012	2013
PIB real (% variación)	PE Ene 2010	2,0	- 3,4	1,5	1,5	1,9	2,0
	COM Nov 2009	2,0	- 3,7	1,1	1,5	n.d.	n.d.
	PE Abr 2009	1,8	- 2,2	0,5	1,5	2,0	2,3
Inflación IPCA (%)	PE Ene 2010	3,2	0,4	1,3	1,5	1,8	1,9
	COM Nov 2009	3,2	0,5	1,3	1,6	n.d.	n.d.
	PE Abr 2009	3,2	0,6	1,1	1,3	1,5	1,9
Brecha de producción ⁽¹⁾ (% del PIB potencial)	PE Ene 2010	2,8	- 1,8	- 1,6	- 1,5	- 1,3	- 1,0
	COM Nov 2009 ⁽²⁾	2,8	- 2,2	- 2,6	- 2,7	n.d.	n.d.
	PE Abr 2009	2,6	- 0,9	- 1,7	- 1,6	- 1,2	- 0,5
Saldo neto de las operaciones financieras con el resto del mundo (% del PIB)	PE Ene 2010	3,2	2,3	2,4	2,7	2,8	2,9
	COM Nov 2009	3,6	1,4	1,3	1,7	n.d.	n.d.
	PE Abr 2009	2,9	1,6	0,6	1,0	1,3	1,4

⁽¹⁾ En concreto, no se desglosan las categorías de los préstamos netos al resto del mundo, ni las categorías del ajuste flujos-fondos y faltan algunos datos específicos relativos a la sostenibilidad a largo plazo.

		2008	2009	2010	2011	2012	2013
Ingresos de las Administraciones Públicas (% del PIB)	PE Ene 2010	48,4	48,0	46,9	46,8	46,9	46,9
	COM Nov 2009	48,4	47,9	47,1	47,1	n.d.	n.d.
	PE Abr 2009	48,2	47,5	46,5	46,4	46,1	46,1
Gastos de las Administraciones Públicas (% del PIB)	PE Ene 2010	48,9	51,5	51,6	50,9	50,2	49,7
	COM Nov 2009	48,9	52,3	52,6	52,4	n.d.	n.d.
	PE Abr 2009	48,7	51,1	51,3	51,1	50,9	50,1
Saldo de las Administraciones Públicas (% del PIB)	PE Ene 2010	- 0,4	- 3,5	- 4,7	- 4,0	- 3,3	- 2,7
	COM Nov 2009	- 0,4	- 4,3	- 5,5	- 5,3	n.d.	n.d.
	PE Abr 2009	- 0,4	- 3,5	- 4,7	- 4,7	- 4,7	- 3,9
Saldo primario (% del PIB)	PE Ene 2010	2,2	- 0,7	- 1,8	- 1,2	- 0,4	0,2
	COM Nov 2009	2,1	- 1,4	- 2,5	- 2,1	n.d.	n.d.
	PE Abr 2009	2,2	- 0,6	- 1,7	- 1,4	- 1,3	- 0,4
Saldo ajustado en función del ciclo ⁽¹⁾ (% del PIB)	PE Ene 2010	- 1,7	- 2,7	- 3,9	- 3,3	- 2,7	- 2,2
	COM Nov 2009	- 1,8	- 3,3	- 4,3	- 4,0	n.d.	n.d.
	PE Abr 2009	- 1,6	- 3,1	- 3,9	- 4,0	- 4,1	- 3,7
Saldo estructural ⁽³⁾ (% del PIB)	PE Ene 2010	- 1,7	- 2,7	- 3,9	- 3,3	- 2,7	- 2,2
	COM Nov 2009	- 1,8	- 3,3	- 4,3	- 4,0	n.d.	n.d.
	PE Abr 2009	- 1,6	- 3,1	- 3,9	- 4	- 4,1	- 3,7
Deuda pública bruta (% del PIB)	PE Ene 2010	62,6	66,5	70,2	72,6	73,8	74,3
	COM Nov 2009	62,6	69,1	73,9	77,0	n.d.	n.d.
	PE Abr 2009	62,5	68,5	73,0	75,7	77,7	78,5

Notas:

- (1) Brechas de producción y saldos ajustados en función del ciclo recalculados por los servicios de la Comisión partiendo de los datos del programa.
- (2) Sobre la base de un potencial de crecimiento estimado del 1,7 %, el 1,2 %, el 1,4 % y el 1,6 %, respectivamente, en el período 2008-2011.
- (3) Saldo presupuestario ajustado en función del ciclo excluidas las medidas puntuales y otras medidas de carácter temporal. En el programa más reciente y en las previsiones de noviembre de 2009 de los servicios de la Comisión no figuran medidas puntuales ni otras medidas de carácter temporal.

Fuente:

Programa de estabilidad (PE); previsiones de los servicios de la Comisión (COM) del otoño de 2009; cálculos de los servicios de la Comisión.