

ES

ES

ES



COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 27.1.2010
COM(2010) 10 final

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO

**Evaluación de las medidas adoptadas por Letonia y Hungría en respuesta a la
Recomendación del Consejo de 7 de julio de 2009 con vistas a poner fin a la situación de
déficit público excesivo**

1. APLICACIÓN DEL PACTO DE ESTABILIDAD Y CRECIMIENTO EN LA ACTUAL SITUACIÓN DE CRISIS

Muchos países de la UE están confrontados actualmente a déficit de las administraciones públicas superiores al valor de referencia del 3% del PIB establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). El aumento, a menudo considerable, del déficit y de la deuda debe situarse en el contexto de la crisis financiera mundial sin precedentes y de la recesión económica en 2008-2009. Pueden distinguirse varios factores. En primer lugar, la recesión económica provoca una disminución de los ingresos tributarios y un aumento de los gastos en prestaciones sociales (por ejemplo, en subsidios de desempleo). En segundo lugar, reconociendo que las políticas presupuestarias tienen un importante papel que desempeñar en la actual situación económica excepcional, la Comisión preconizó la aplicación de un conjunto de medidas de estímulo presupuestario en su Plan Europeo de Recuperación Económica de noviembre de 2008, aprobado por el Consejo Europeo en diciembre. El Plan explicaba que el estímulo debe ser diferenciado entre Estados miembros a fin de reflejar sus diferentes posiciones en materia de sostenibilidad de las finanzas públicas y competitividad. En el caso de Letonia y Hungría no había margen para dicho estímulo presupuestario. Varios países han adoptado medidas para estabilizar el sector financiero, algunas de las cuales han influido en el nivel de endeudamiento o constituyen un riesgo de aumento del déficit y de la deuda en el futuro, aunque una parte de los costes del apoyo estatal podría recuperarse posteriormente.

En virtud del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, la Comisión debe iniciar el procedimiento de déficit excesivo (PDE) cuando el déficit de un Estado miembro rebase el valor de referencia del 3% del PIB. Las modificaciones introducidas en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento en 2005 estaban encaminadas a garantizar en particular que las condiciones económicas y presupuestarias se tomen plenamente en consideración en todas las etapas del PDE. De esta forma, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento proporciona el marco que respalda las políticas gubernamentales para una vuelta rápida a situaciones presupuestarias sólidas teniendo en cuenta la situación económica, a fin de garantizar la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas.

2. EVALUACIÓN DE LA EFICACIA DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS

El 7 de julio, el Consejo, de conformidad con el artículo 104, apartado 7, del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (Tratado CE), dirigió sendas recomendaciones a Letonia y Hungría a fin de que esos países pusieran fin a su situación de déficit excesivo. En el caso de Letonia, la recomendación se basaba en una actualización de las previsiones de la primavera de 2009 de los servicios de la Comisión, preparada expresamente en el marco de la revisión de la ayuda multilateral de balanza de pagos proporcionada a Letonia en junio de 2009. En el caso de Hungría, la recomendación se basaba en las perspectivas económicas presentadas en las previsiones de la primavera de 2009 de los servicios de la Comisión.

De conformidad con el Reglamento (CE) nº 1467/97¹ y con el código de conducta revisado²

¹ DO L 209 de 2.08.1997, p. 6.

² «Condiciones de aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y directrices sobre el contenido y el formato de los programas de estabilidad y de convergencia», dictamen aprobado por el Consejo EcoFin

ha de considerarse que un Estado miembro ha tomado medidas eficaces si ha actuado para ajustarse a la recomendación formulada con arreglo al artículo 104, apartado 7, del Tratado constitutivo la Comunidad Europea. El código de conducta establece que la evaluación de la eficacia de las medidas adoptadas debe considerar especialmente si el Estado miembro de que se trate ha logrado la mejora anual de su saldo presupuestario ajustado en función del ciclo, excluidas las medidas puntuales y otras medidas de carácter temporal, recomendada inicialmente por el Consejo. En caso de que el ajuste observado sea inferior al recomendado, ha de hacerse un análisis detenido de las razones de esa circunstancia. En caso de un ajuste plurianual, el código de conducta especifica que la evaluación debe centrarse sobre todo en las medidas tomadas para garantizar un ajuste presupuestario adecuado en el año siguiente al de detección del déficit excesivo.

En los apartados siguientes, se evalúan las medidas adoptadas por Letonia y Hungría en respuesta a las recomendaciones del Consejo.

3. LETONIA

3.1. Procedimiento de déficit excesivo y recomendaciones más recientes

El 7 de julio de 2009, el Consejo, de conformidad con el artículo 104, apartado 6, del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, declaró la existencia de un déficit excesivo en Letonia y, con arreglo al artículo 104, apartado 7, del Tratado CE, formuló una recomendación para que este país pusiera fin a su situación de déficit público excesivo. En su recomendación, el Consejo estableció el plazo del 7 de enero de 2010 para la adopción de medidas eficaces.

El Consejo recomendó a Letonia que pusiera fin a su situación de déficit excesivo lo más rápidamente posible y a más tardar en 2012, garantizando un esfuerzo presupuestario medio anual equivalente como mínimo al 2,75% del PIB en el periodo 2010-2012, reforzando la gobernanza y la transparencia presupuestarias (mejora del marco presupuestario, reforzamiento de los controles de gastos del Ministerio de Hacienda) y mediante la regulación y supervisión del mercado financiero. El Consejo estableció el plazo del 7 de enero de 2010 a fin de que el Gobierno letón: aplicase efectivamente las medidas asociadas al presupuesto suplementario del 16 de junio de 2009, adoptase un presupuesto para 2010 totalmente articulado con medidas de saneamiento de gran calidad compatibles con la senda prevista de corrección del déficit excesivo, y presentase en líneas generales las medidas contempladas para 2011 y 2012.

Letonia es beneficiaria de una ayuda financiera a medio plazo de la UE en forma de un préstamo de un máximo de 3 100 millones de euros, decidido el 20 de enero de 2009. Esta ayuda —proporcionada conjuntamente con un acuerdo de derechos de giro del FMI³— está supeditada a una serie de condiciones de política económica tales como la continuación y reforzamiento del saneamiento presupuestario, la gobernanza presupuestaria y las reformas estructurales, que son compatibles con las recomendaciones formuladas por el Consejo en el

de 10 de noviembre de 2009, disponible en:

http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/deficit/legal_texts/index_en.htm

³

En la ayuda internacional, de un total de 7 500 millones de euros, se incluyen aportaciones del FMI por valor de 1 700 millones de euros y de los países nórdicos por valor de 1 900 millones de euros, así como un préstamo del Banco Mundial de 400 millones de euros y otros tramos de ayuda del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, la República Checa y Polonia, por un total de 400 millones de euros.

marco del PDE.

3.2. Evaluación de la eficacia de las medidas adoptadas

El presupuesto suplementario de junio de 2009 se ha ejecutado globalmente conforme a lo planeado. Según las previsiones del otoño de 2009 de los servicios de la Comisión, el déficit de las administraciones públicas, estimado aplicando las normas SEC-95, alcanzaría el 9,0% del PIB en 2009 (frente al 10,0% del PIB anunciado por las autoridades letonas en la notificación realizada en octubre de 2009 en el marco del PDE). Teniendo en cuenta un contexto macroeconómico globalmente invariado respecto de las previsiones de la Comisión subyacentes en las recomendaciones del Consejo de julio de 2009, los ingresos evolucionaron conforme a las expectativas (resultando sólo ligeramente inferiores, debido posiblemente a cierto grado de incumplimiento de las obligaciones tributarias). La positiva evolución (contabilidad de caja) refleja unos resultados por el lado de los gastos mejores de lo previsto, y se ha logrado a pesar de unos aumentos de los gastos equivalentes aproximadamente al 1% del PIB, decididos en octubre-diciembre de 2009 con el consentimiento de la CE y del FMI a fin de acelerar la absorción de fondos de la UE, y de una financiación adicional proporcionada para necesidades sociales (programa de urgencia en favor del empleo, aumento de la renta mínima, gastos médicos a cargo de los pacientes, subsidios para vivienda y calefacción). Globalmente se han aplicado los significativos recortes de los gastos contenidos en el presupuesto suplementario de 2009 (4,1% del PIB), siendo la única excepción notable las reducciones de pensiones, que deberán anularse debido a una sentencia reciente del Tribunal Constitucional (de 21 de diciembre de 2009). En su sentencia, el Tribunal Constitucional indicaba que las reducciones de pensiones introducidas con el presupuesto suplementario de junio de 2009 son incompatibles con la Constitución letona y han de reembolsarse. En este contexto cabe esperar un aumento del déficit en 2009 (en términos SEC) equivalente a alrededor del 0,5% del PIB (los reembolsos están previstos para el primer semestre de 2010). En resumen, partiendo de la información disponible, se prevé que en 2009 el déficit de las administraciones públicas se sitúe a proximidad pero por debajo del 10% del PIB, con lo cual se cumplirían las recomendaciones formuladas por el Consejo en virtud del artículo 104, apartado 7, del Tratado CE.

El presupuesto para 2010 fue aprobado por el Parlamento el 1 de diciembre de 2009. El mismo se basa en medidas presupuestarias sostenibles que implican una nueva mejora discrecional del saldo presupuestario, de 500 millones de lats (más del 4,2% del PIB), que debería bastar para alcanzar el objetivo de déficit del 8,5% del PIB establecido para 2010, a pesar de los costes presupuestarios imprevistos que se derivarán de la sentencia del Tribunal Constitucional sobre las pensiones, que en 2010 representarían aproximadamente el 1% del PIB. El presupuesto aprobado para 2010 es conforme a las recomendaciones formuladas por el Consejo con arreglo al artículo 104, apartado 7, del Tratado CE⁴.

Por el lado de los ingresos, el presupuesto para 2010 incluye medidas de aumento de los ingresos por un importe aproximado de 275 millones de lats (2,3% del PIB). Entre éstas cabe destacar importantes medidas de reforma que aumentan la neutralidad del impuesto sobre la renta de las personas físicas y de las cotizaciones a la seguridad social, ampliando la base imponible para incluir las rentas del capital (plusvalías, dividendos e intereses), suprimiendo las exenciones especiales de los sectores turístico y agrario, gravando las prestaciones sociales complementarias en especie y las donaciones (salvo entre miembros de una misma familia), y

⁴ El cálculo del saldo estructural lleva asociado un grado considerable de incertidumbre, especialmente en el caso de los nuevos Estados miembros.

aumentando el tipo impositivo de los trabajadores autónomos para equipararlo al de los empleados. El importe de las medidas asciende a cerca de 100 millones de lats. Otra importante nueva medida es el aumento del tipo del impuesto sobre la renta de las personas físicas del 23% al 26%, lo que permitiría recaudar más de 90 millones de lats. Se ha reforzado la imposición sobre la riqueza, especialmente mediante el impuesto sobre bienes raíces, que se ha aumentado y ampliado, para incluir un impuesto sobre la propiedad residencial (muy ligeramente) progresivo. La ampliación de la base de imposición a los edificios residenciales sólo generaría ocho millones de lats, pero la recaudación del impuesto sobre bienes raíces aumentaría globalmente en 30 millones de lats gracias a otras medidas incluidas en el presupuesto, tales como un aumento del 1% al 1,5% del tipo impositivo aplicable a los terrenos y a los inmuebles de uso comercial, una ampliación de la base impositiva a estructuras privadas de ingeniería civil y un aumento al 3% del tipo impositivo aplicable a terrenos agrícolas no cultivados. Por otra parte, el Gobierno ha introducido nuevas medidas progresivas de imposición de los automóviles (basándose en el parque de automóviles actual), que proporcionarían una recaudación de cerca de 20 millones de lats. Otras medidas de ingresos consisten en impuestos especiales adicionales sobre el gas y el tabaco, equivalentes a aproximadamente 12 millones de lats, e ingresos no tributarios por un importe cercano a los 20 millones de lats.

Por el lado de los gastos, el presupuesto para 2010 incluye recortes significativos de los gastos basados en gran medida en reformas estructurales, consistentes principalmente en la fusión o supresión de agencias y organismos de los ministerios de Agricultura, Cultura, Educación y Defensa. Estas medidas proporcionarán ahorros en 2010 y a más largo plazo. Otras medidas con efectos principalmente a corto plazo se han tomado en el marco del presupuesto de la seguridad social. Para mejorar la viabilidad de éste, en 2010 se emprenderá una revisión de las prestaciones sociales y de los sistemas de pensiones y se adoptarán propuestas para la reforma a medio plazo de dichos sistemas. Esto es aún más necesario tras la reciente sentencia del Tribunal Constitucional. Las administraciones locales todavía han de proceder a una reducción de su masa salarial correspondiente a 2010 que sea compatible con los ahorros planeados. Estos ahorros parecen realistas dado que los recortes salariales a nivel de las administraciones locales sólo empezaron con la adopción de los presupuestos suplementarios correspondientes en octubre de 2009. En este contexto, la escala unificada de salarios públicos se hará extensiva a las administraciones locales.

En cuanto a la ejecución del presupuesto para 2010, las autoridades tomarán medidas para aumentar la eficiencia de la Administración tributaria estatal (que ha recibido financiación adicional en el presupuesto para 2010) y para combatir la economía sumergida. Tales medidas y el control del cumplimiento de las obligaciones tributarias serán importantes para garantizar una evolución de los ingresos conforme a lo planeado, o incluso mejor de lo previsto.

Dada la amplitud del ajuste emprendido por Letonia en 2009 y del ajuste previsto en el presupuesto para 2010, puede concluirse razonablemente que el esfuerzo estructural ha tenido un efecto restrictivo, de conformidad con la recomendación del Consejo de julio de 2009. El hecho de que las previsiones de los servicios de la Comisión no contemplen una mejora del saldo estructural en 2009 y 2010 responde a varios factores. En primer lugar, en cuanto a 2010, las previsiones del otoño de 2009 de los servicios de la Comisión no incluían el presupuesto para 2010, que estaba aún siendo objeto de debate cuando se publicaron las previsiones. Por otra parte, y de forma general, las condiciones económicas excepcionalmente inestables del periodo 2008-2011 implican que el habitual componente cíclico del déficit, empleando elasticidades estándar, podría no tener en cuenta suficientemente el efecto de la grave recesión sufrida por Letonia en 2009. Por ello, la evaluación del esfuerzo estructural se

basa en aspectos más cualitativos, partiendo del análisis del presupuesto suplementario de junio de 2009 y del presupuesto para 2010. Tras equivaler al 19,5% del PIB en 2008, la deuda bruta de las administraciones públicas sigue una tendencia rápidamente creciente, y, según las previsiones de otoño de los servicios de la Comisión, alcanzaría el 33% del PIB en 2009 y el 49% del PIB en 2010 (con la hipótesis de plena absorción de la ayuda financiera internacional puesta a disposición de Letonia hasta 2011).

Como se indica en las recomendaciones del Consejo, en los próximos años es necesario un ajuste significativo. En el contexto del programa de estabilización al que se supedita la ayuda de balanza de pagos, las autoridades letonas han presentado varias medidas que se proponen adoptar en los presupuestos para 2011 y 2012. Cabe citar nuevas medidas de ingresos, centradas en la imposición sobre la riqueza (una reforma del impuesto sobre los automóviles basada en consideraciones medioambientales y de riqueza y una reforma global de la imposición sobre bienes raíces autorizando exenciones en función de los recursos). Por el lado de los gastos, se espera que las autoridades letonas realicen una amplia revisión de las prestaciones sociales y de los sistemas de pensiones, como se ha indicado más arriba. En cuanto a las pensiones, se revisarán los diversos regímenes y edades de jubilación, a fin de preservar la viabilidad y adecuación futuras de los tres pilares del sistema. También se llevará a cabo una revisión de todas las empresas públicas y de sus filiales aplicando los criterios establecidos en la ley sobre la administración estatal, con vistas a su posible reestructuración.

El proceso de preparación del presupuesto para 2010 ha mostrado ciertos progresos en el reforzamiento de las facultades y la capacidad analítica del ministerio de Hacienda respecto de los otros ministerios. Para 2010 se esperan nuevos progresos en el reforzamiento del marco presupuestario, mediante la adopción de medidas relacionadas, particularmente, con la planificación presupuestaria y el seguimiento de la ejecución del presupuesto.

La supervisión del sector financiero se ha reforzado satisfactoriamente mediante el fomento de los análisis del riesgo de crédito y un estrecho seguimiento del riesgo de cambio de los bancos. Se han tomado medidas para garantizar una capitalización adecuada de los bancos y la constitución de provisiones suficientes para hacer frente a las posibles pérdidas.

3.3. Conclusiones

De la información disponible se desprende que Letonia ha tomado medidas que permiten progresos adecuados hacia la corrección del déficit excesivo en el plazo establecido por el Consejo. En particular:

- Letonia ha ejecutado rigurosamente el presupuesto para 2009, lo que le ha permitido contrarrestar los efectos del cumplimiento de la sentencia de diciembre de 2009 del Tribunal Constitucional sobre las pensiones; por ello, aún se espera que el déficit para 2009 siga ajustándose al objetivo fijado en las recomendaciones del Consejo (10% del PIB) y a los compromisos contraídos en el marco del programa de balanza de pagos.
- El 1 de diciembre de 2009, Letonia aprobó el presupuesto para 2010, que prevé un saneamiento presupuestario por importe de 500 millones de lats (más del 4,2% del PIB), de conformidad con las recomendaciones del Consejo y los compromisos contraídos en el marco del programa de apoyo a la balanza de pagos. Las medidas incluidas en el presupuesto, incluso teniendo en cuenta los efectos en 2010 del cumplimiento de la sentencia del Tribunal, permitirían a Letonia cumplir la recomendación de lograr un déficit no superior al 8,5% del PIB. Aunque incluye algunas medidas puntuales, el presupuesto

implica un significativo ajuste estructural, muy superior al 2,75% del PIB (esfuerzo presupuestario medio anual recomendado para el periodo 2010-2012).

- La fase preparatoria del presupuesto para 2010 muestra signos de mejora en el ámbito de la gobernanza fiscal, y se han tomado medidas significativas relativas al reforzamiento de la regulación y supervisión de los mercados financieros.

Los riesgos para los objetivos presupuestarios están relacionados con la aplicación de los recortes del gasto a nivel local, especialmente en lo que se refiere a una reducción de la masa salarial compatible con los ahorros planeados en el conjunto de medidas de saneamiento fiscal. Por el lado de los ingresos, el control del cumplimiento de las obligaciones tributarias y la aplicación de medidas encaminadas a combatir la economía sumergida serán importantes para garantizar una evolución de los ingresos conforme a lo planeado, o incluso mejor de lo previsto.

En los próximos años se requiere un ajuste significativo a fin de situar el déficit por debajo del 3% del PIB en 2012. En el contexto del programa de estabilización emprendido como condición para la concesión de la ayuda de apoyo a la balanza de pagos, las autoridades letonas han presentado varias medidas que se proponen adoptar en los presupuestos para 2011 y 2012.

A la luz de la anterior evaluación, la Comisión considera que actualmente no es necesario proseguir la aplicación del procedimiento de déficit excesivo a Letonia. La Comisión continuará siguiendo de cerca la evolución presupuestaria de Letonia, de conformidad con el Tratado y el PEC, y el cumplimiento de los criterios establecidos en el contexto del apoyo a la balanza de pagos, particularmente a la luz de la frágil situación de su hacienda pública.

Comparación de las principales previsiones macroeconómicas y presupuestarias

		2007	2008	2009	2010	2011
PIB real (% variación)	Previsiones COM otoño 2009	10,0	-4,6	-18,0	-4,0	2,0
	Previsiones nacionales	10,0	-4,6	-18,0	-4,0	—
Brecha de producción ¹ (% del PIB potencial)	Previsiones COM otoño 2009	16,3	9,2	-9,1	-10,7	-7,0
	Previsiones nacionales	—	—	—	—	—
Saldo presupuestario de las administraciones públicas (% del PIB)	Previsiones COM otoño 2009	-0,3	-4,1	-9,0	-12,3	-12,2
	Previsiones nacionales	-0,3	-4,1	-10,0	-5,4	—
Saldo primario (% del PIB)	Previsiones COM otoño 2009	0,1	-3,4	-7,6	-9,9	-8,3
	Previsiones nacionales	0,1	-3,4	-8,6	-3,2	—
Saldo presupuestario ajustado en función del ciclo (% del PIB)	Previsiones COM otoño 2009	-4,8	-6,7	-6,4	-9,3	-10,2
	Previsiones nacionales	—	—	—	—	—
Saldo estructural ² (% del PIB)	Previsiones COM otoño 2009	-4,8	-6,7	-7,0	-10,2	-10,2
	Previsiones nacionales	—	—	—	—	—
Deuda pública bruta (% del PIB)	Previsiones COM otoño 2009	9,0	19,5	33,2	48,6	60,4
	Previsiones nacionales	9,0	19,5	41,5	—	—

Ministerio de Hacienda de Letonia, segunda notificación en el marco del PDE (2009), previsiones del otoño de 2009 de los servicios de la Comisión.

¹ Las cifras de las previsiones del otoño de 2009 de los servicios de la Comisión se basan en un potencial de crecimiento estimado del 4,5%, el 1,6%, el -1,4%, el -2,3% y el -2,1%, respectivamente en 2007, 2008, 2009, 2010 y 2011.

² Saldo estructural = saldo presupuestario ajustado en función del ciclo excluidas las medidas puntuales y otras medidas de carácter temporal.

Notas relativas al cuadro

Las previsiones de otoño de los servicios de la Comisión para Letonia excluyen los efectos sobre las finanzas públicas del presupuesto para 2010, que se estaba debatiendo al elaborarse las previsiones.

Las previsiones nacionales relativas al PIB real fueron comunicadas por las autoridades letonas en enero de 2010; las previsiones presupuestarias de Letonia para 2009 son las presentadas en la notificación realizada en otoño de 2009 en el marco del PDE; las previsiones presupuestarias nacionales para 2010 incluyen los efectos del presupuesto adoptado el 1 de diciembre, pero no las consecuencias de la sentencia del 21 de diciembre del Tribunal Constitucional relativa a la reducción de las pensiones, mencionada más arriba; por otra parte, las previsiones presupuestarias nacionales para 2010 sólo se presentan atendiendo al criterio de la contabilidad de caja, por lo que no son plenamente comparables con otras previsiones que siguen las normas SEC.

Las previsiones nacionales más recientes relativas a las brechas de producción y a los saldos presupuestarios correspondientes son las incluidas en el programa de convergencia de enero de 2009 y se omiten aquí al haber quedado obsoletas.

Aunque el cuadro no muestra una mejora presupuestaria estructural —dado que las previsiones de los servicios de la Comisión no incluyen el presupuesto para 2010 y faltan nuevas previsiones nacionales relativas al saldo estructural— el anterior análisis del presupuesto suplementario de junio de 2009 y del presupuesto para 2010 muestra que las medidas tomadas son conformes a este respecto con las recomendaciones formuladas por el Consejo en julio de 2009. Por otra parte, debido al marco económico excepcionalmente inestable entre 2008 y 2011, el componente cíclico habitual del déficit, empleando elasticidades estándar, puede no recoger suficientemente los efectos de la recesión.

4. HUNGRÍA

4.1. Procedimiento de déficit excesivo y recomendaciones

El 5 de julio de 2009, el Consejo, de conformidad con el artículo 104, apartado 6, del Tratado CE, declaró la existencia de un déficit excesivo en Hungría. La recomendación más reciente del Consejo formulada en virtud del artículo 104, apartado 7, del Tratado CE fue adoptada el 7 de julio de 2009, estableciendo el plazo del 7 de enero de 2010 para que Hungría tomase medidas eficaces.

El Consejo recomendó a Hungría poner fin a su situación de déficit excesivo lo más rápidamente posible y a más tardar en 2011. En particular, en 2009 y 2010 el déficit no deberá rebasar los límites del 3% del PIB y el 3,8% del PIB, respectivamente, como también se preveía en el informe de evolución presentado por las autoridades en el marco del PDE el 29 de mayo de 2009, y el Consejo fijó un plazo para la adopción de medidas eficaces en este sentido. Por otra parte, las medidas presupuestarias deberán garantizar una mejora acumulada del saldo estructural de como mínimo 0,5 puntos porcentuales en el periodo 2010-2011. Habrá que aplicar plenamente la ley sobre la responsabilidad presupuestaria recientemente adoptada. Por último, la proporción de la deuda pública en el PIB deberá situarse en una firme trayectoria decreciente, de ser posible antes de 2011.

4.2. Evaluación de la eficacia de las medidas adoptadas

El análisis que figura a continuación tiene en cuenta el sexto informe de evolución presentado por las autoridades húngaras el 24 de septiembre de 2009 en el marco del procedimiento de déficit excesivo⁵, así como la información adicional disponible desde entonces, incluida la relativa a la adopción de nuevas medidas y a la publicación de los datos presupuestarios.

La política presupuestaria ha seguido siendo restrictiva en 2009, y también en 2010 aunque en menor medida. Hungría no disponía de margen alguno para la aplicación de medidas de estímulo presupuestario y, cuando la crisis alcanzó su primer punto máximo al final de octubre de 2008, el Gobierno incluso perdió el acceso a la financiación del mercado. En este contexto, recibió ayuda financiera a medio plazo de la UE en forma de un préstamo de un máximo de 6 500 millones de euros decidido el 4 de noviembre de 2008. Esta ayuda está supeditada a una serie de condiciones de política económica tales como la continuación y reforzamiento del saneamiento presupuestario, la gobernanza presupuestaria y las reformas estructurales, y se proporciona conjuntamente con una ayuda de 12 500 millones de euros concedida en el marco de un acuerdo de derechos de giro del FMI⁶. Dichas condiciones son compatibles con las recomendaciones formuladas por el Consejo en el marco del PDE.

Según las previsiones de otoño de los servicios de la Comisión, en 2009 el déficit de las administraciones públicas sería del 4,1% del PIB (partiendo de la información disponible el 22 de octubre de 2009, fecha de referencia de las previsiones). El objetivo del 3,9% del PIB probablemente se haya alcanzado, sobre la base de la información relativa al déficit registrado en 2009 por las administraciones públicas (contabilidad de caja) excluyendo las administraciones locales (3,6% del PIB, frente al 3,8% del PIB planeado). En conjunto,

⁵ El informe se ha registrado como documento del Consejo de la Unión Europea con la siguiente referencia: 14226/09 (ECOFIN 616, UEM 233), Bruselas, 8 de octubre de 2009.

⁶ La ayuda internacional, de un total de 20 000 millones de euros, se completó posteriormente con un préstamo del Banco Mundial de 1 000 millones de euros.

incluyendo las medidas adoptadas antes del informe de evolución del mes de mayo, en 2009 se adoptaron medidas de saneamiento presupuestario equivalentes a 1,5 puntos porcentuales del PIB en comparación con el presupuesto original. Los efectos se han observado principalmente por el lado de los gastos (en particular, recortes de salarios públicos, pensiones y subsidios de vivienda) y en menor medida (0,2% del PIB) por el lado de los ingresos. Los progresos hacia el logro del objetivo de déficit para 2009 se vieron aún más reforzados, entre otros factores, por los mayores pagos de dividendos efectuados por las empresas estatales, el reforzamiento del control del gasto de los ministerios y unos gastos en intereses netos menores de lo previsto, en aproximadamente el 0,2% del PIB, lo que representó unos ahorros totales de cerca del 2% del PIB. Dichos ahorros contrarrestaron el considerable deterioro de los ingresos públicos, derivado de la profunda contracción de la actividad económica. En términos estructurales, se estima que en 2009 la mejora del saldo de las administraciones públicas se acercó al 3% del PIB, lo que sitúa al ajuste estructural acumulado desde 2006 en el 8,5% del PIB.

En lo que se refiere a 2010, el Parlamento húngaro adoptó el 30 de noviembre de 2009 un presupuesto compatible con el objetivo de lograr en 2010 un déficit de las administraciones públicas equivalente al 3,8% del PIB. El presupuesto está respaldado por varias medidas estructurales de reducción del gasto, tales como nuevas medidas de reforma de las pensiones y del sistema de seguridad social. Por otra parte, el presupuesto para 2010 incluye unas menores transferencias de la Administración central al sistema de transporte público a larga distancia y a los municipios. Según las previsiones del otoño de 2009 de los servicios de la Comisión, en 2010 el déficit de las administraciones públicas equivaldría al 4,2% del PIB. Desde entonces, detalles adicionales relativos a la reestructuración del sistema de transporte público, que registra pérdidas, y a la reducción de las transferencias a los otros niveles de la Administración han aumentado la credibilidad del objetivo de déficit para 2010 (3,8% del PIB). Sin embargo, el objetivo de déficit para 2010 sigue sujeto a una serie de riesgos. Los ingresos, en particular los procedentes del impuesto de sociedades y de los impuestos especiales, podrían ser inferiores a los previstos, y los gastos, superiores, particularmente los asociados al sistema de transporte público a larga distancia y a las transferencias a otros niveles de la Administración, ya que las medidas en ambos sectores no están plenamente respaldadas por ahorros estructurales. Aunque un nivel de reservas equivalente al 0,8% del PIB deberá proporcionar un margen de seguridad suficiente, conforme a la recomendación del Consejo de 7 de julio de 2009, no puede excluirse la necesidad de tomar nuevas medidas para alcanzar el objetivo. A este respecto, las autoridades han expresado su compromiso de tomar medidas adecuadas si llegan a materializarse los riesgos de revisión a la baja.

En cuanto al saldo presupuestario estructural, las previsiones del otoño de 2009 de los servicios de la Comisión no contemplan una mejora en 2010. Sin embargo, teniendo en cuenta las medidas adicionales relativas al sistema de transporte público, que presenta pérdidas, hechas públicas en diciembre de 2009 y el aumento de las reservas en el presupuesto definitivo para 2010, podría haber una pequeña mejora del saldo estructural en 2010⁷. Habida cuenta de la recomendación del Consejo de realizar un esfuerzo presupuestario acumulado en 2010-2011 de como mínimo el 0,5% del PIB, serán necesarias nuevas medidas, principalmente teniendo en cuenta los recortes tributarios equivalentes al 0,6% del PIB previstos para 2011, y las mismas tendrían que recogerse en el presupuesto para dicho año.

⁷

El cálculo del saldo estructural lleva asociado un grado considerable de incertidumbre, especialmente en el caso de los nuevos Estados miembros.

Hungría ha logrado mejoras en materia de gobernanza fiscal que deberán facilitar el saneamiento futuro de sus finanzas públicas y reducir el riesgo de una vuelta a políticas insostenibles. A partir de 2010 se dispone de un nuevo marco presupuestario. Durante la preparación del presupuesto para 2010, la mayoría de los nuevos elementos de este marco ya fueron tomados en cuenta y ya ha entrado en funciones el Consejo Presupuestario, creado recientemente. Se ha realizado una revisión de los procedimientos presupuestarios, publicada en la página web del Ministerio de Hacienda el 15 de diciembre, en donde se explican los cambios que son necesarios debido al nuevo marco presupuestario y se determinan las áreas en que se requieren nuevas mejoras.

En cuanto a la proporción que representa la deuda pública en el PIB, según las previsiones del otoño de 2009 de los servicios de la Comisión se estabilizaría ligeramente por debajo del 80% en 2010, y empezaría a disminuir en 2011. Las medidas adicionales mencionadas anteriormente y aún no tenidas en cuenta en las previsiones de otoño deberán contribuir a que el ratio de deuda siga una trayectoria ligeramente inferior a la prevista. Por otro lado, un presupuesto para 2011 conforme a las recomendaciones del Consejo aceleraría aún más esta evolución.

4.3. Conclusiones

De la información disponible se desprende que Hungría ha tomado medidas que permiten progresos adecuados hacia la corrección del déficit excesivo en el plazo establecido por el Consejo. En particular, Hungría:

- ha emprendido una acción eficaz respecto de su objetivo de déficit de las administraciones públicas para 2009, del 3,9% del PIB, especialmente adoptando medidas de saneamiento presupuestario equivalentes al 1,5% del PIB en 2009 en comparación con el presupuesto original y medidas de reforzamiento del control del gasto de los ministerios, lo que contrarrestaría la reducción de ingresos;
- adoptó, el 30 de noviembre de 2009, un presupuesto de la Administración central para 2010 que es conforme al objetivo de déficit de las administraciones públicas del 3,8% del PIB e incluye medidas estructurales en apoyo del logro de este objetivo, particularmente en los sistemas de pensiones y de seguridad social;
- ha respaldado la gran mayoría de medidas de reducción del gasto con disposiciones legislativas adecuadas, que fueron adoptadas ya en 2009 o en la legislación asociada al presupuesto para 2010, y ha incluido en el presupuesto para este año un nivel suficiente de reservas;
- ha comenzado a aplicar el nuevo marco presupuestario en el contexto de la preparación del presupuesto para 2010 y ha emprendido una nueva mejora del procedimiento de planificación presupuestaria y de los controles presupuestarios con vistas a reforzar el marco presupuestario a medio plazo.

Sin embargo, la consecución del objetivo de déficit para 2010 está sujeta a riesgos considerables, tanto por el lado de los ingresos como de los gastos. En este contexto, y teniendo en cuenta los recortes tributarios ya aprobados para 2011, para los que no se prevé compensación, todavía no está garantizado el logro del ajuste estructural acumulado del 0,5% del PIB que se requiere para situar el déficit por debajo del 3% en 2011.

A la luz de la anterior evaluación, la Comisión considera que actualmente no es necesario proseguir la aplicación del procedimiento de déficit excesivo a Hungría. La Comisión continuará siguiendo de cerca la evolución presupuestaria de Hungría, de conformidad con el Tratado y el PEC, particularmente a la luz de la frágil situación de su hacienda pública.

Comparación de las principales previsiones macroeconómicas y presupuestarias

		2007	2008	2009	2010	2011
PIB real (% variación)	Previsiones COM otoño 2009	1,0	0,6	-6,5	-0,5	3,1
	Previsiones nacionales	1,0	0,6	-6,7	-0,9	—
Brecha de producción ¹ (% del PIB potencial)	Previsiones COM otoño 2009	3,1	2,9	-4,0	-4,7	-2,0
	Previsiones nacionales	—	—	—	—	—
Saldo presupuestario de las administraciones públicas (% del PIB)	Previsiones COM otoño 2009	-5,0	-3,8	-4,1	-4,2	-3,9
	Previsiones nacionales	-5,0	-3,8	-3,9	-3,8	—
Saldo primario (% del PIB)	Previsiones COM otoño 2009	-0,9	0,4	0,2	-0,1	-0,2
	Previsiones nacionales	-0,9	0,4	0,5	0,7	1,3
Saldo presupuestario ajustado en función del ciclo ² (% del PIB)	Previsiones COM otoño 2009	-6,4	-5,1	-2,2	-2,1	-3,0
	Previsiones nacionales	—	—	—	—	—
Saldo estructural ³ (% del PIB)	Previsiones COM otoño 2009	-5,5	-4,8	-2,1	-2,1	-3,0
	Previsiones nacionales	—	—	—	—	—
Deuda pública bruta (% del PIB)	Previsiones COM otoño 2009	65,9	72,9	79,1	79,8	79,1
	Previsiones nacionales	65,9	72,9	78,8	79,2	—

Fuente: Ministerio de Hacienda de Hungría, segunda notificación en el marco del PDE (2009), sexto informe de evolución presentado en septiembre de 2009 en el marco del PDE, previsiones del otoño de 2009 de los servicios de la Comisión.

¹ Las cifras de las previsiones del otoño de 2009 de los servicios de la Comisión se basan en un potencial de crecimiento estimado del 1,4%, el 0,8%, el 0,3%, el 0,2% y el 0,3%, respectivamente en 2007, 2008, 2009, 2010 y 2011.

² Debido al marco económico excepcionalmente inestable entre 2008 y 2011, el componente cíclico habitual del déficit, empleando elasticidades estándar, puede no recoger suficientemente los efectos de la recesión.

³ Saldo estructural = saldo presupuestario ajustado en función del ciclo excluidas las medidas puntuales y otras medidas de carácter temporal.