

I

(Resoluciones, recomendaciones y dictámenes)

DICTÁMENES

CONSEJO

DICTAMEN DEL CONSEJO

de 7 de julio de 2009

sobre el programa de estabilidad actualizado de Eslovenia (2008-2011)

(2009/C 195/01)

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea,

Visto el Reglamento (CE) n° 1466/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo al reforzamiento 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 7 de julio de 2009, el Consejo examinó el programa de estabilidad actualizado de Eslovenia, que abarca el período 2008-2011.
- 2) El sólido crecimiento económico de Eslovenia en los últimos años, con una tasa media anual del 5 % en 2004-2008, ha sido impulsado por el buen comportamiento de las exportaciones y las inversiones. Dado su elevadísimo grado de apertura al exterior, la economía se ha visto profundamente afectada por la crisis mundial. La actividad registró una acusada desaceleración en 2008, sufriendo una fuerte contracción en el último trimestre. Del mismo modo, la economía ha mostrado un aumento evidente de los costes unitarios de la mano de obra. Por otra parte, aunque favorecido por el fuerte aumento del empleo y de los salarios, el consumo privado se vio frenado por la elevada inflación y la disminución de la confianza de los consumidores. Haciendo uso del margen de maniobra presupuestario que ofrecían los moderados niveles de déficit y deuda existentes al iniciarse la crisis, las autoridades han adoptado medidas de reforzamiento de la economía, encaminadas a estabilizar el sistema financiero, salvaguardar el empleo y fomentar el potencial de crecimiento, mientras que las empresas también se benefician de desgravaciones fiscales decididas antes del comienzo de la crisis. Al mismo tiempo, dada la necesidad de mejorar la sostenibilidad de las finanzas públicas a largo plazo, se han tomado medidas de saneamiento y se han aprobado nuevos ahorros después de la presentación del programa (en el presupuesto suplementario aprobado por el Gobierno el 17 de junio), a fin de atajar el rápido incremento del déficit público, que ha pasado de menos del 1 % del PIB en 2008 a más del 5 % del PIB en 2009 (aproximadamente la mitad de este deterioro refleja el funcionamiento de los estabilizadores automáticos). La supresión del estímulo presupuestario y la vuelta al saneamiento fiscal constituyen un reto capital de cara al futuro, junto con la necesidad de mejorar la sostenibilidad a largo plazo mediante

⁽¹⁾ DO L 209 de 2.8.1997, p. 1. Los documentos a que se hace referencia en este texto pueden consultarse en el siguiente sitio web: http://ec.europa.eu/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm

una reforma del sistema de pensiones. A la vista de la evolución reciente de los salarios y de la productividad otro reto consiste en mejorar la competitividad por medio de políticas salariales adecuadas y esfuerzos apropiados en el área de investigación e innovación que contribuyan a aumentar la intensidad tecnológica del sector manufacturero.

- 3) Según el escenario macroeconómico subyacente en el programa, tras aumentar el 3,5 % en 2008, el crecimiento del PIB real disminuiría un 4 % en 2009, antes de recuperarse y volver a registrar tasas positivas y crecientes durante el resto del período que abarca el programa. Partiendo de la información disponible ⁽¹⁾, y, particularmente, de los datos sobre el PIB real relativos al primer trimestre de 2009, que fueron publicados tras la presentación del programa, este escenario parece basarse en hipótesis de crecimiento favorables. El crecimiento económico en 2009 podría ser inferior al previsto en el programa y la recuperación podría ser más moderada en 2010, lo que podría llevar a un incremento del desempleo algo más rápido de lo previsto en la actualización. Las previsiones del programa en materia de inflación, que se moderaría de forma significativa a partir de su nivel máximo de 2008, parecen realistas. Para 2009, la actualización prevé una reducción del déficit externo más acusada que la contemplada por los servicios de la Comisión (a partir del 5,6 % del PIB registrado en 2008), en un contexto de significativo ajuste a la baja de las subidas salariales en el sector privado.
- 4) Según la notificación presupuestaria de primavera de 2009, el déficit de las administraciones públicas correspondiente a 2008 se estima en el 0,9 % del PIB, cifra conforme con el objetivo establecido en la anterior actualización del programa de estabilidad, pero con un crecimiento del PIB (3,5 %) inferior al previsto (4,6 %). Sin embargo, la ejecución del presupuesto estuvo caracterizada por considerables excesos en los gastos, que impidieron superar el objetivo para 2008, lo cual habría sido posible teniendo en cuenta que en 2007 los resultados fueron más de un punto porcentual del PIB mejores que lo previsto en el programa anterior y que en 2008 el aumento de los ingresos fue superior al presupuestado. Los ingresos aumentaron un 7,1 %, en lugar del 6,4 % planeado, habiendo seguido una evolución favorable los procedentes del impuesto sobre la renta personal y de las cotizaciones sociales y los ingresos no tributarios. Los gastos aumentaron un 10,7 %, en lugar del 7,4 %, habiéndose registrado excesos en los gastos en las áreas de inversión pública, transferencias sociales y salarios de los empleados públicos.
- 5) Según el programa actualizado, el déficit de las administraciones públicas aumentaría significativamente en 2009, hasta el 5,1 % del PIB, como consecuencia del funcionamiento de los estabilizadores automáticos y de varias medidas discrecionales, así como del fuerte ritmo de las transferencias sociales (gracias especialmente a acuerdos de indización) y de los salarios públicos (en razón de acuerdos encaminados a corregir las «disparidades salariales»). Según el programa, las medidas encaminadas a reforzar la economía establecidas en los paquetes de estímulo presupuestario del Gobierno y las medidas expansionistas tomadas antes del comienzo de la crisis (principalmente desgravaciones fiscales para las empresas) representarían cerca del 2 % del PIB. Al mismo tiempo, se han adoptado medidas de saneamiento consistentes en un aumento de los impuestos especiales y una reducción de las partidas de gasto relativas a la masa salarial del sector público, el consumo intermedio y la inversión. Esta última fue anunciada en el programa de estabilidad y posteriormente sólo fue confirmada en parte en el presupuesto suplementario. El programa prevé una ampliación del déficit estructural (déficit ajustado en función del ciclo, calculado aplicando la metodología común y excluyendo las medidas puntuales y otras medidas de carácter temporal) en 1,25 puntos porcentuales del PIB, lo que apunta a una política fiscal expansionista.
- 6) La estrategia a medio plazo del programa consiste en reducir el déficit de las administraciones públicas durante el período cubierto por el mismo, de una cifra superior al 5 % del PIB en 2009 al 3,4 % del PIB en 2011, concentrándose el ajuste en los primeros años. El déficit primario mejoraría algo más de prisa habida cuenta del incremento previsto de la carga de intereses. El programa confirma que el objetivo a medio plazo para la situación presupuestaria de Eslovenia consiste en un déficit estructural del 1 % del PIB, pero, aunque contempla avances hacia dicho objetivo a partir de 2010, no prevé su logro dentro del período cubierto por el programa. Reflejando la intención de abandonar las medidas de estímulo presupuestario en función del ritmo de la recuperación económica de aquí a 2011, el saneamiento previsto se realizaría principalmente por el lado de los gastos, cabiendo destacar en particular una disminución de los subsidios equivalente a un punto porcentual del PIB entre 2009 y 2011. El régimen de subsidios salariales se acabaría de suprimir en 2010, y las restantes medidas de estímulo por el lado del gasto, en 2011. El aumento previsto de la carga de intereses en un cuarto de punto porcentual del PIB durante el período del programa quedaría globalmente contrarrestado por una disminución de la proporción que representan los salarios públicos en el PIB. Se prevé congelar la dotación correspondiente a las transferencias sociales hasta el final de 2010 al nivel alcanzado en el primer semestre de 2009.

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

Los ingresos aumentarían medio punto porcentual del PIB en 2010. El ratio de deuda pública bruta, estimado en el 22,8 % del PIB en 2008, se prevé que aumente 13,5 puntos porcentuales durante el período que abarca el programa. El considerable aumento del déficit primario explicaría más de la mitad del aumento del ratio de deuda, aunque a este aumento también contribuirían el efecto de bola de nieve y un significativo ajuste stock-flujo en 2009 que reflejaría recapitalizaciones y operaciones de aumento de la liquidez en apoyo del sector financiero.

- 7) Las previsiones presupuestarias del programa están sometidas a riesgos de revisión a la baja durante todo el período cubierto por el mismo. En primer lugar, el crecimiento económico podría ser inferior al previsto en el programa. En segundo lugar, como indica el presupuesto suplementario aprobado después de la presentación del programa, podría no realizarse completamente el recorte de gastos en las partidas de consumo intermedio e inversión anunciado para 2009 en el programa de estabilidad. Además, podrían producirse excesos en los gastos; por ejemplo, la proyectada limitación adicional de la masa salarial aún debe negociarse con los interlocutores sociales. Por otra parte, podría ser difícil poner fin según lo previsto a las medidas de estímulo presupuestario por el lado del gasto, que consisten principalmente en subsidios. En tercer lugar, además de las repercusiones de un crecimiento económico posiblemente inferior, a partir de 2010 los ingresos podrían ser inferiores a los previstos, en especial en el ámbito de los impuestos indirectos. Por último, el alto nivel de garantías estatales concedidas como parte de las medidas de apoyo al sector financiero constituyen otro riesgo para los objetivos presupuestarios (los gastos aumentarían en caso de ejecución de garantías). Los riesgos para el logro de los objetivos presupuestarios, agravados por la incertidumbre acerca del ajuste stock-flujo, implican que el ratio de deuda podría aumentar más deprisa que lo previsto en el programa.
- 8) En Eslovenia, los efectos del envejecimiento de la población sobre el presupuesto a largo plazo serán muy superiores a la media de la UE, debido principalmente a que durante las próximas décadas se prevé un aumento relativamente elevado de la proporción que representan los gastos de pensiones en el PIB. La situación presupuestaria de 2008 estimada en el programa, que es peor que la situación de partida del programa anterior, viene a sumarse a las repercusiones presupuestarias del envejecimiento de la población sobre la brecha de sostenibilidad. La reducción del déficit primario a medio plazo, según lo previsto en el programa, y una nueva reforma de las pensiones encaminada a frenar el incremento sustancial de los gastos derivados del envejecimiento de la población, particularmente fomentando la prolongación de la vida laboral, contribuirían a reducir los altos riesgos para la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas.
- 9) El marco presupuestario de Eslovenia ofrece margen de mejora, especialmente en el área del control del gasto, teniendo en cuenta la dependencia de la estrategia de saneamiento de la limitación de los gastos. Al mismo tiempo, podría fomentarse la eficiencia y la eficacia del gasto público, especialmente en el ámbito de la asistencia sanitaria, a fin de garantizar que la limitación de los gastos no afecte al nivel de los servicios prestados. Para alcanzar este objetivo, el Gobierno se propone introducir una planificación presupuestaria basada en los resultados a partir del próximo ciclo presupuestario (2010-2011), pero el programa no explicita cómo se realizará esto en la práctica.
- 10) Eslovenia ha adoptado varias medidas para salvaguardar la estabilidad del sector financiero. En el otoño de 2008 se introdujo una garantía estatal ilimitada sobre los depósitos bancarios de los particulares. Por otra parte, el Gobierno está facultado para aplicar los siguientes tipos de medidas: a) préstamos y toma de participaciones en entidades de crédito, empresas de seguros y reaseguros y fondos de pensiones; b) garantías estatales a entidades de crédito para operaciones de refinanciación; y c) compra de títulos de crédito a entidades de crédito. Se prevé la total supresión de estas medidas a final de 2010. El límite máximo para el volumen global de las garantías estatales se ha establecido en 12 000 millones de euros (33 % del PIB). Una segunda serie de medidas, adoptadas a principios de 2009, consiste en un sistema de garantía estatal para los préstamos bancarios a empresas y en la recapitalización del Banco Esloveno de Exportación y Desarrollo y del Fondo de Fomento de la Actividad Empresarial (que representan conjuntamente el 0,6 % del PIB). Por último, el Gobierno ha depositado temporalmente en los bancos los ingresos de algunas emisiones recientes de obligaciones.
- 11) Conforme al Plan Europeo de Recuperación Económica adoptado en diciembre de 2008 por el Consejo Europeo, Eslovenia adoptó dos paquetes de medidas de estímulo presupuestario. Junto con las desgravaciones fiscales en favor de las empresas decididas antes del comienzo de la crisis, las medidas de estímulo presupuestario representarían cerca del 2 % del PIB y serían en parte financiadas por las medidas de saneamiento ya adoptadas o anunciadas. Sobre la base del presupuesto suplementario, la repercusión neta se sitúa alrededor del 0,75 % del PIB. Las medidas parecen constituir una respuesta apropiada a la recesión económica, dado que el margen de maniobra presupuestario ofrecido por los moderados niveles de déficit y deuda anteriores a la crisis se ve limitado por los retos que plantea la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas.

Las medidas de estímulo presupuestario pueden considerarse oportunas y selectivas, dado que se centran en frenar el deterioro del mercado laboral y fomentar el potencial de crecimiento y la competitividad promoviendo la inversión en nuevas tecnologías e I+D. Tras la presentación del programa, el Gobierno aprobó una tercera serie de medidas, que reasigna una parte de los fondos asignados a las dos series de medidas anteriores a la vista de la escasa utilización del régimen de subsidios salariales. Esas medidas preveían nuevas iniciativas de apoyo al mercado laboral y una transferencia del importe global en favor de las personas favorecidas. Mientras que las medidas de estímulo por el lado del gasto (principalmente subsidios) son de carácter temporal, estando vigentes durante uno o dos años, las restantes medidas, tales como las desgravaciones fiscales decididas anteriormente, son de carácter permanente. La actual inversión en infraestructuras también respaldaría la recuperación. Las medidas adoptadas por las autoridades guardan relación con el programa de reforma a medio plazo y con las recomendaciones específicas por país propuestas por la Comisión el 28 de enero de 2009 en el marco de la Estrategia de Lisboa para el Crecimiento y el Empleo y adoptadas por el Consejo Europeo de primavera el 19 de marzo.

- 12) Tras aumentar considerablemente en 2009, se prevé que el déficit disminuya gradualmente, especialmente en 2010. Teniendo en cuenta el riesgo de no alcanzar los objetivos presupuestarios, no se lograría volver a situar el déficit por debajo del valor de referencia del 3 % del PIB al final del período que abarca el programa (2011). Es probable que el déficit aumente sustancialmente en 2009, posiblemente más allá del objetivo del programa. La orientación presupuestaria del programa en 2010 y 2011 no garantizaría una mejora estructural adecuada a la luz del reto que representa la sostenibilidad a largo plazo, a menos que se continúe con la reforma de las pensiones y se aborden los riesgos mencionados para los objetivos presupuestarios, particularmente suprimiendo las medidas de estímulo presupuestario a medida que se vaya asentando la recuperación económica, aplicando nuevas medidas de saneamiento y garantizando un estrecho control del gasto. Por otra parte, habrá que acelerar el ajuste planeado para 2011 teniendo en cuenta la previsión de aumento del crecimiento económico.
- 13) 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 presenta lagunas en los datos obligatorios y opcionales ⁽¹⁾.

La conclusión general es que la política presupuestaria de Eslovenia será expansionista en 2009 conforme al Plan Europeo de Recuperación Económica. Eslovenia ha adoptado medidas para respaldar la economía acordes con el margen de maniobra que ofrecían los moderados niveles de déficit y deuda existentes al iniciarse la crisis, las cuales, junto con las desgravaciones fiscales en favor de las empresas decididas antes del comienzo de la misma, parecen una respuesta adecuada al Plan Europeo de Recuperación Económica. Dichas medidas son oportunas, selectivas y en algunos casos temporales, y, además de reforzar la economía y el empleo, tienden a fomentar el potencial de crecimiento y la competitividad, promoviendo la inversión en nuevas tecnologías e I+D. Al mismo tiempo, dado que el margen de maniobra presupuestario está limitado por el reto que plantea la sostenibilidad a largo plazo, ya se han adoptado medidas de saneamiento para contribuir a la financiación de las medidas de estímulo presupuestario. El programa anuncia ahorros adicionales para 2009 que sólo han sido confirmados parcialmente en el presupuesto suplementario aprobado el 17 de junio. Posteriormente, el programa prevé una vuelta al saneamiento presupuestario, con mejoras del saldo primario estructural en 2010 y, en menor medida, en 2011, pero no se prevé volver a situar el déficit por debajo del valor de referencia del 3 % del PIB dentro del período cubierto por el programa. La estrategia presupuestaria está sometida a riesgos de revisión a la baja, ya que el crecimiento económico podría ser inferior al previsto. Por otra parte, podría ser difícil abandonar las medidas de estímulo económico y no pueden descartarse excesos en los gastos. Aunque el ratio de deuda es bajo (si bien está incrementando rápidamente), se considera que Eslovenia afronta un alto riesgo en relación con la sostenibilidad de las finanzas públicas, pues se prevén unos efectos significativos del envejecimiento de la población sobre el presupuesto.

A la luz de la anterior evaluación, se insta a Eslovenia a:

- i) aplicar las medidas de estímulo presupuestario en 2009 conforme al Plan Europeo de Recuperación Económica y dentro del marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento,
- ii) iniciar la retirada de las medidas de estímulo presupuestario en 2010, según lo planeado en el programa, y posteriormente proceder a un saneamiento significativo con medidas concretas, manteniendo al mismo tiempo un estrecho control sobre el gasto público y también ejecutando las mejoras planeadas en el marco presupuestario,
- iii) teniendo en cuenta el incremento previsto de los gastos vinculados al envejecimiento de la población, mejorar la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas, continuando la reforma del sistema de pensiones, en particular, con vistas a fomentar la prolongación de la vida laboral.

⁽¹⁾ En particular, no se presentan datos relativos al saldo neto de las operaciones financieras con el resto del mundo.

Comparación de las principales previsiones macroeconómicas y presupuestarias

		2007	2008	2009	2010	2011
PIB real (% variación)	PE Abr 2009	6,8	3,5	- 4,0	1,0	2,7
	COM primavera 2009	6,8	3,5	- 3,4	0,7	—
	PE Nov 2007	5,8	4,6	4,1	4,5	—
Inflación IPCA ⁽⁴⁾ (%)	PE Abr 2009	3,6	5,7	0,4	1,6	2,6
	COM primavera 2009	3,8	5,5	0,7	2,0	—
	PE Nov 2007	3,4	3,5	2,8	2,6	—
Brecha de producción ⁽¹⁾ (% del PIB potencial)	PE Abr 2009	4,7	4,4	- 2,3	- 3,5	- 3,1
	COM primavera 2009	4,5	3,2	- 1,3	- 2,7	—
	PE Nov 2007	0,7	0,5	0,1	0,2	—
Saldo neto de las operaciones financieras con el resto del mundo (% del PIB)	PE Abr 2009	—	—	—	—	—
	COM primavera 2009	- 3,7	- 5,6	- 4,6	- 4,4	—
	PE Nov 2007	—	—	—	—	—
Saldo presupuestario de las admisiones públicas (% del PIB)	PE Abr 2009	0,5	- 0,9	- 5,1	- 3,9	- 3,4
	COM primavera 2009	0,5	- 0,9	- 5,5	- 6,5	—
	PE Nov 2007	- 0,6	- 0,9	- 0,6	0,0	—
Saldo primario (% del PIB)	PE Abr 2009	1,8	0,2	- 3,6	- 2,2	- 1,6
	COM primavera 2009	1,8	0,2	- 3,9	- 4,7	—
	PE Nov 2007	0,7	0,2	0,6	1,1	—
Saldo ajustado en función del ciclo ⁽²⁾ (% del PIB)	PE Abr 2009	- 1,6	- 2,9	- 4,1	- 2,3	- 2,0
	COM primavera 2009	- 1,7	- 2,5	- 4,9	- 5,2	—
	PE Nov 2007	- 0,9	- 1,1	- 0,7	- 0,1	—
Saldo estructural ⁽³⁾ (% del PIB)	PE Abr 2009	- 1,6	- 2,9	- 4,1	- 2,3	- 2,0
	COM primavera 2009	- 1,7	- 2,5	- 4,9	- 5,2	—
	PE Nov 2007	- 0,8	- 1,0	- 0,7	- 0,1	—
Deuda pública bruta (% del PIB)	PE Abr 2009	23,4	22,8	30,5	34,1	36,3
	COM primavera 2009	23,4	22,8	29,3	34,9	—
	PE Nov 2007	25,6	24,7	23,8	22,5	—

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 3,9 %, el 4,9 %, el 1,0 % y el 2,0 % respectivamente en 2007, 2008, 2009 y 2010.

⁽³⁾ Las medidas puntuales y otras medidas de carácter temporal sería nulas según el programa más reciente y las previsiones de la primavera de 2009 de los servicios de la Comisión.

⁽⁴⁾ En los programas se presenta la definición relativa al IPC.

Fuente:

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