RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

de 12 de julio de 2011

relativa al Programa Nacional de Reforma de 2011 de Austria y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad actualizado de Austria (2011-2014)

(2011/C 210/03)

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 121, apartado 2, y su artículo 148, apartado 4,

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 su artículo 5, apartado 3,

Vista la recomendación de la Comisión Europea,

Vistas las conclusiones del Consejo Europeo,

Visto el dictamen del Comité de Empleo,

Previa consulta al Comité Económico y Financiero,

Considerando lo siguiente:

(1) El 26 de marzo de 2010, el Consejo Europeo aprobó la propuesta de la Comisión de iniciar una nueva estrategia para el empleo y el crecimiento, Europa 2020, basada en una mayor coordinación de las políticas económicas, que se centrará en los ámbitos fundamentales en que se requiere actuar para fomentar el potencial de crecimiento sostenible y competitividad de Europa.

(2) El 13 de julio de 2010, el Consejo adoptó una recomendación sobre directrices generales para las políticas económicas de los Estados miembros y de la Unión (2010-2014) y, el 21 de octubre de 2010, una decisión relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros [2], que juntas forman las «orientaciones integradas». Se invitó a los Estados miembros a tener en cuenta las orientaciones integradas en sus políticas económicas y de empleo.

(3) El 12 de enero de 2011, la Comisión adoptó el primer Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento, iniciando así un nuevo ciclo de gobernanza económica en la UE y el primer Semestre Europeo de coordinación integrada *ex ante* de las políticas económicas, en el marco de la Estrategia Europa 2020.

(4) El 25 de marzo de 2011, el Consejo Europeo aprobó las prioridades para el saneamiento presupuestario y la reforma estructural (conforme a las conclusiones del Consejo de 15 de febrero y 7 de marzo de 2011 y en la línea del Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento de la Comisión). El Consejo Europeo subrayó la necesidad de conceder prioridad al restablecimiento de unos presupuestos sólidos y de la sostenibilidad de las finanzas públicas, reduciendo el desempleo mediante reformas del mercado de trabajo y realizando nuevos esfuerzos para fomentar el crecimiento, y pidió a los Estados miembros plasmar estas prioridades en medidas concretas que habrían de incluir en sus programas de estabilidad o de convergencia y en sus programas nacionales de reforma.

(5) El 25 de marzo de 2011, el Consejo Europeo también invitó a los Estados miembros participantes en el Pacto por el Euro Plus a presentar sus compromisos con la debida antelación para su inclusión en sus programas de estabilidad o de convergencia y en sus programas nacionales de reforma.

(6) El 27 de abril de 2011, Austria presentó la actualización de 2011 de su Programa de Estabilidad, relativa al período 2011-2014, y el 2 de mayo de 2011 su Programa Nacional de Reforma de 2011. Con objeto de tener en cuenta sus interrelaciones, ambos programas se han evaluado al mismo tiempo.

(7) La economía austriaca se enfrentó a la crisis a partir de unos fundamentos sólidos, sin haber experimentado grandes desequilibrios o distorsiones en el período anterior al estallido de la misma. A pesar de esto, la crisis económica y financiera llevó a la economía austriaca a la recesión más profunda de las últimas décadas. En general, el PIB real se contrajo casi un 4 % en 2009. Como resultado de la crisis, el empleo disminuyó aproximadamente un 1 % en 2009, elevando el desempleo al 4,8 % (frente al 3,8 % del año anterior). La crisis paralizó el crecimiento continuado del superávit de la balanza por cuenta corriente. La crisis económica y financiera hizo estragos en las finanzas públicas austriacas. Como resultado de la adopción de las medidas de estímulo presupuestario y del pleno funcionamiento de los estabilizadores automáticos, el déficit de las administraciones públicas alcanzó el 4,1 % y el 4,6 % del PIB en 2009 y 2010 respectivamente. La deuda pública ascendió al 69,6 % y el 72,3 % del PIB en 2009 y 2010, respectivamente. Puesto que la mayoría de las medidas de estímulo eran de carácter permanente, fue necesario un saneamiento presupuestario tan pronto como mejoraron las condiciones económicas. En la ley presupuestaria para 2011 se ha aprobado un paquete de medidas de saneamiento que supone cerca del 1 % del PIB. Desde el tercer trimestre de 2009, la economía austriaca se ha estado recuperando constantemente de la crisis gracias al aumento de la demanda exterior y, en particular, al relanzamiento de la actividad económica en Alemania. En general, el crecimiento del PIB real alcanzó el 2 % en 2010.

[1] DO L 209 de 2.8.1997, p.1.

[2] Que se mantienen para 2011 conforme a la Decisión 2011/308/UE del Consejo, de 19 de mayo de 2011, relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros (DO L 138 de 26.5.2011, p. 56).

(8) Sobre la base de la evaluación del Programa de Estabilidad actualizado de conformidad con el artículo 5, apartado 1, del Reglamento (CE) nº 1466/97, el Consejo considera que los presupuestos macroeconómicos en que se basan las proyecciones presupuestarias son verosímiles, y demasiado optimistas hacia el final del período del Programa de Estabilidad. El objetivo principal de la estrategia presupuestaria a medio plazo, presentada en la última actualización del Programa de Estabilidad, es la reducción gradual del déficit de las administraciones públicas del 4,6 % del PIB en 2010 al 2,4 % del PIB en 2014, principalmente mediante el control del gasto. Existen sobre todo riesgos que amenazan estos objetivos, debido al hecho de que las medidas que sustentan este saneamiento a nivel subnacional no están especificadas y al hecho de que el ahorro resultante de algunas de las medidas adoptadas a nivel federal no se materializará, como por ejemplo, la campaña contra el fraude fiscal, cuyos efectos previstos parecen ser sumamente abstractos. Por otro lado, un factor de riesgo positivo es el marco de gastos plurianual establecido para el gobierno federal en 2009, que parece haber contribuido a aumentar la previsibilidad del proceso presupuestario a medio plazo, aunque solo a nivel federal. El Programa de Estabilidad estipula que el ratio deuda/PIB aumentará del 72,3 % en 2010 al 75,5 % en 2013, antes de disminuir al 75,1 % en 2014. No obstante, hay algunos riesgos asociados a esta proyección, relacionados con el aumento de la deuda de las empresas de propiedad estatal clasificadas fuera del sector de las administraciones públicas, así como con el aumento potencial de la carga adicional resultante de las medidas de apoyo al sector bancario. Al mismo tiempo, no obstante, el ratio de la deuda podría ser menor, ya que es probable que los bancos que recibieron ayuda pública durante la crisis la devuelvan antes del plazo previsto en el Programa de Estabilidad.

(9) De acuerdo con el Programa de Estabilidad, se espera que el déficit de las administraciones públicas se sitúe por debajo del valor de referencia del 3 % en 2013, lo que es conforme con el plazo establecido por el Consejo. No obstante, el esfuerzo presupuestario anual medio del 0,2 % del PIB previsto en el Programa de Estabilidad en el período 2011-2013 está bastante por debajo del 0,75 % de esfuerzo del PIB propuesto a Austria por el Consejo. Según la última evaluación de la Comisión, los riesgos en relación con la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas parecen de nivel medio.

(10) Al tiempo que Austria ha puesto en práctica un pacto nacional de estabilidad, proseguir la reforma de las relaciones presupuestarias entre los diferentes niveles de la Administración produciría ahorros sustanciales, respaldaría el saneamiento presupuestario y liberaría recursos para inversiones impulsoras de crecimiento en ámbitos tales como la I+D y la educación. Está plenamente admitido que las relaciones actuales son complejas: no sólo la recaudación obtenida de la mayoría de los impuestos individuales se reparte en proporciones fijas entre los diferentes niveles territoriales, sino que la toma de decisiones en numerosos ámbitos también se distribuye entre diversos niveles de autoridad. En el caso de muchas actividades, las responsabilidades recaudatorias y de gasto no residen en el mismo nivel de la Administración. En los sectores de la sanidad y de la educación se encuentran ejemplos señalados de ineficiencias derivadas de la forma actual de estas relaciones fiscales.

(11) La carga fiscal media en Austria está entre las más elevadas de la UE. En comparación con otros países de la UE, las cotizaciones de los trabajadores a la seguridad social son muy elevadas. La disminución de las cotizaciones al seguro de desempleo de los trabajadores con salarios más bajos en 2008 y la reforma del impuesto sobre la renta en 2009 contribuyeron a aliviar la carga fiscal sobre el trabajo, pero no impidieron que la cuña fiscal aumentara ligeramente para los trabajadores de ingresos bajos y medios en comparación con el inicio de la década. Esta cuña tiene un efecto negativo en el empleo, en particular en el caso de los trabajadores con remuneraciones bajas y poco cualificados.

(12) La tasa de empleo de los trabajadores de más edad en Austria sigue estando muy por debajo de la media de la UE a pesar del notable aumento registrado en la última década. Los regímenes de jubilación anticipada y las pensiones de invalidez están muy extendidos todavía. El 72 % de todas las nuevas pensiones en 2010 se concedieron antes de alcanzar la edad legal de jubilación. Otro factor que contribuye a la baja tasa de empleo de los trabajadores de más edad es la edad legal de jubilación relativamente baja de las mujeres (60 años). Teniendo en cuenta la evolución demográfica de Austria, el retraso de la edad efectiva de jubilación y la mejora del marco que permita a los trabajadores de más edad alargar su presencia en el mercado laboral contribuirían a garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas y a incrementar la oferta de mano de obra, que está previsto que empiece a disminuir a partir de 2020.

(13) La tasa de empleo femenino en Austria es relativamente elevada y está asociada a una de las tasas más elevadas de trabajo a tiempo parcial. El empleo femenino está muy concentrado en los puestos de trabajo poco remunerados. Este modelo se refleja en una diferencia salarial entre hombres y mujeres del 25,4 %, que es la segunda más elevada de la UE y uno de los factores conducentes a un riesgo relativamente elevado de pobreza en el caso de las mujeres. Una de las razones del trabajo femenino a tiempo parcial es el reparto desigual de las tareas de cuidado de niños y ancianos entre hombres y mujeres, junto con la falta de servicios de guardería y asistenciales de larga duración.

(14) El sistema educativo austriaco se caracteriza por un encauzamiento precoz de los estudiantes, que deben decidir a los 10 años su orientación futura con una permeabilidad limitada entre orientaciones, y un horario escolar de media jornada ampliamente extendido. Esta situación puede conducir a unos resultados educativos inferiores al nivel óptimo en el caso de los jóvenes vulnerables, en particular de aquellos de origen inmigrante. Las elecciones tempranas determinan en gran medida los itinerarios educativos futuros y dificultan alcanzar niveles

educativos más elevados en una fase posterior. Una escuela común para todos los alumnos de edades comprendidas entre los 10 y los 14 años contribuiría a mejorar la igualdad de oportunidades del sistema educativo y a reducir las tasas de abandono escolar.

(15) La competencia en el sector de los servicios no está suficientemente desarrollada, en particular en el caso de los servicios en red como las telecomunicaciones, el transporte o los servicios públicos, así como en el comercio al por menor y los servicios profesionales. El aumento de la productividad ha sido mediocre y la estructura del mercado no ha mejorado el poder adquisitivo ni fomentado la demanda de los consumidores. Promover la competencia facilitando la entrada en el mercado, simplificar la legislación reguladora de las profesiones y garantizar unos precios competitivos ampliaría las posibilidades de elección de los consumidores y la accesibilidad a los servicios. Austria ha acumulado importantes retrasos en la aplicación de la Directiva sobre servicios; solucionar estos retrasos contribuiría a desbloquear el crecimiento. En concreto, aún sigue pendiente la «ley horizontal», una ley federal de aplicación de los principios fundamentales de la Directiva.

(16) Austria ha asumido una serie de compromisos en virtud del Pacto por el Euro Plus. Estos compromisos se refieren a tres de los cuatro ámbitos del Pacto. En el ámbito presupuestario, las medidas se dirigen a abordar la necesidad de elevar la edad efectiva de jubilación, así como a mejorar el control del gasto público en los distintos niveles de la Administración. En el ámbito del empleo, la atención se centra en la lucha contra el desempleo juvenil, y en el de la competividad el objetivo es aumentar la inversión en educación científica y técnica e implantar modelos de escuelas con jornada completa. Las iniciativas presentadas en virtud del Pacto se ajustan al Programa Nacional de Reforma y son conformes con la ley del marco presupuestario a nivel federal y con el Programa de Estabilidad. No obstante, si bien estas medidas abordan algunas de las principales cuestiones socioeconómicas a las que se enfrenta el país, aún persisten desafíos que convendría haber incluido en los compromisos, en particular en los ámbitos de política fiscal, educación, competencia e innovación. Los compromisos en virtud del Pacto por el Euro Plus han sido evaluados y tenidos en cuenta en las recomendaciones.

(17) La Comisión ha evaluado el Programa de Estabilidad y el Programa Nacional de Reforma, incluidos los compromisos contraídos en el marco del Pacto por el Euro Plus, y ha tenido en cuenta no solo su pertinencia para la sostenibilidad de la política socioeconómica y la política presupuestaria de Austria, sino también su cumplimiento de las normas y orientaciones de la UE, dada la necesidad de reforzar la gobernanza económica global de la UE, incluyendo aportaciones a nivel de la UE en las futuras decisiones nacionales. En este sentido, la Comisión considera que, teniendo en cuenta las condiciones económicas favorables, es necesario intensificar el esfuerzo de saneamiento presupuestario, en particular en 2012, y seguir reformando las relaciones presupuestarias entre los distintos niveles de la Administración. La reducción de la cuña fiscal, la mejora de los resultados educativos y la lucha contra la segmentación por sexos beneficiaría el dinamismo del mercado laboral, al tiempo que el impulso a la competencia y la innovación mejoraría la competitividad.

(18) A la luz de la presente evaluación, y teniendo en cuenta la recomendación formulada 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 Consejo ha examinado la actualización del Programa de Estabilidad de Austria, y su dictamen [1] se refleja particularmente en sus recomendaciones 1 y 2 recogidas a continuación.

RECOMIENDA que Austria adopte medidas en el período 2011-2012 a fin de:

1. Acelerar la corrección del déficit excesivo, programada principalmente en lo tocante al gasto, situando de esa manera el elevado índice de deuda pública en una senda decreciente, aprovechando la recuperación económica en curso para para asegurar un esfuerzo presupuestario anual medio del 0,75 % del PIB a lo largo del periodo 2012-2013, en consonancia con las recomendaciones del Consejo en el marco del procedimiento de déficit excesivo. A tal efecto, adoptar y aplicar las medidas necesarias, incluido a nivel subnacional. Precisar las medidas necesarias para garantizar un progreso adecuado hacia la consecución del objetivo a medio plazo, en consonancia con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

2. Adoptar medidas para reforzar el marco presupuestario nacional mediante una armonización de las competencias legislativas, administrativas, recaudatorias y de gasto entre los distintos niveles de la Administración, en particular en el ámbito de la sanidad.

3. En consulta con los interlocutores sociales y de acuerdo con las prácticas nacionales, tomar medidas para una mayor limitación del actual régimen de jubilación anticipada para los trabajadores con periodos de cotización largos, así como medidas para reducir el período transitorio de armonización de la edad legal de jubilación para hombres y mujeres a fin de asegurar la sostenibilidad y la adecuación del sistema de pensiones. Aplicar estrictamente las condiciones de acceso al régimen de pensiones de invalidez.

4. Adoptar medidas para promover la participación en el mercado laboral, en particular: reducir, sin incidencia presupuestaria, la carga fiscal y las cotizaciones a la seguridad social efectivas, en particular para los trabajadores con salarios bajos y medios; aplicar el plan nacional de acción sobre igualdad entre hombres y mujeres en el mercado laboral, mejorando la disponibilidad de servicios de asistencia y la

[1] Previsto en el artículo 5, apartado 3, del Reglamento (CE) nº 1466/97.

oferta de plazas escolares de jornada completa para dar a las mujeres la posibilidad de trabajar a tiempo completo y reduciendo la elevada diferencia salarial entre hombres y mujeres, y adoptar medidas destinadas a mejorar los resultados educativos y prevenir el abandono escolar.

5. Adoptar medidas adicionales para estimular la competencia, en particular en los sectores de servicios, mediante la reducción de los obstáculos a la entrada, la eliminación de restricciones injustificadas en algunas profesiones y el refuerzo de los poderes de la autoridad responsable de la competencia. Agilizar la adopción de la «ley horizontal» pendiente a efectos de la aplicación de la Directiva sobre servicios.

Hecho en Bruselas, el 12 de julio de 2011.

Por el Consejo

El Presidente

J. VINCENT-ROSTOWSKI