Las políticas económicas presentadas en el programa actualizado siguen ampliamente las recomendaciones formuladas en las Orientaciones Generales de Política Económica, especialmente aquellas con repercusiones en el presupuesto. No obstante, en cuanto a la recomendación de garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas frente al envejecimiento de la población, aunque recientemente se han tomado una serie de medidas positivas, no se han adoptado medidas encaminadas a la realización de una amplia reforma del sistema de pensiones.

DICTAMEN DEL CONSEJO

de 9 de marzo de 2004

en relación con el Programa de Estabilidad actualizado de Alemania (2003-2007)

(2004/C 68/02)

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea,

Visto el Reglamento (CE) nº 1466/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo al reforzamiento de la supervisión de las estrategias 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:

El 9 de marzo de 2004, el Consejo examinó la actualización de 2003 del programa de estabilidad de Alemania, que abarca el período 2003-2007. La actualización fue presentada el 5 de diciembre de 2003; a raíz de la evolución política se presentó un suplemento el 29 de enero de 2004. El programa actualizado cumple en líneas generales con los requisitos del Código de conducta revisado sobre el contenido y el formato de los programas de estabilidad y de convergencia, aunque habría sido conveniente una mayor precisión de los datos facilitados.

El 21 de enero de 2003, el Consejo, sobre la base de una Recomendación de la Comisión y de conformidad con el apartado 6 del artículo 104 del Tratado CE, decidió la existencia de un déficit excesivo en Alemania, y emitió una recomendación con arreglo al apartado 7 del artículo 104 del Tratado CE, recomendando «al Gobierno alemán que ponga término a la presente situación de déficit excesivo lo antes posible, de conformidad con el apartado 4 del artículo 3 del Reglamento (CE) nº 1467/97 del Consejo». El 18 de noviembre de 2003, la Comisión adoptó dos recomendaciones en virtud de los apartados 8 y 9 del artículo 104, respectivamente, con el fin de que el Consejo: 1) decidiera que las medidas tomadas por Alemania con objeto de seguir la recomendación de 21 de enero de 2003 habían resultado insuficientes para poner fin a la situación de déficit excesivo, y 2) dirigiera una advertencia a Alemania a fin de que este país tomase las medidas necesarias para situar el déficit público por debajo del 3 % del PIB en 2005. El 25 de noviembre de 2003, el Consejo no aprobó estas dos recomendaciones de la Comisión. En su lugar adoptó una serie de conclusiones por las que tomaba nota, en particular, del compromiso contraído por Alemania de lograr una reducción del déficit ajustado en función del ciclo del 0,6 % del PIB en 2004 y de, como mínimo, el 0,5 % del PIB en 2005, y ello con el fin de lograr situar el déficit de las administraciones públicas por debajo del 3 % del PIB.

En el programa actualizado se señala que el Gobierno alemán revisó sus objetivos de política fiscal en 2003 tras cerca de tres años de estancamiento persistente. La estrategia presupuestaria adoptada en las anteriores actualizaciones consistía en una limitación del gasto acompañada de medidas estructurales tendentes a mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo, reforzar las finanzas de la Seguridad Social y ampliar las bases impositivas. Estos objetivos se han mantenido en la estrategia de la actualización de 2003, y se ha hecho hincapié en el objetivo de apoyar la actividad empresarial mediante la política fiscal. Se considera que un saneamiento presupuestario superior al contemplado por las autoridades alemanas en las medidas propuestas pondría en peligro la reactivación cíclica. La actualización de 2003 reitera que el logro del equilibrio presupuestario sigue siendo un objetivo central de la política presupuestaria, pero no presenta una fecha límite.

Tras el prolongado estancamiento de los tres últimos años, la actualización de 2003 prevé una reanudación del crecimiento del PIB real, que pasaría de una estimación del – 0,1 % en 2003 al 1,7 % en 2004. En el período 2005-2007 se estima que el crecimiento medio sea del 2,25 %. Se prevé un aumento del empleo, que pasaría de una tasa nula de incremento en 2004 a una tasa media de incremento del 0,75 % en 2005-2007. Se prevé que el deflactor del PIB ascienda al 1 % en 2004 y se mantenga por término medio a este nivel de 2005 a 2007.

Las previsiones de crecimiento para 2004 parecen realistas y se acercan a las contempladas en las previsiones del otoño de 2003 de la Comisión (1,6 %). Sin embargo, la actualización es optimista en cuanto a las perspectivas para 2005 y años posteriores, al prever un crecimiento real del 2,25 % hasta 2007. Esto se atribuye a la subida prevista del crecimiento

[1] DO L 209 de 2.8.1997.

potencial, partiendo de la hipótesis subyacente de que las reformas estructurales —algunas aplicadas en 2003 y otras previstas para 2004 y 2005— tendrán rápidamente importantes efectos positivos. En cambio, la Comisión prevé un crecimiento real del 1,8 % en 2005. Por otro lado, sobre la base de los datos proporcionados en el suplemento de la actualización, el método común ha llevado a una estimación de un crecimiento potencial medio del 1,5 % entre 2005 y 2007, con un ligero aumento hacia el final del período. De esta forma, el escenario de reducción del déficit a medio plazo contemplado en la actualización se basa en que se cierre la brecha de producción con el tiempo y en la hipótesis de un incremento de la producción potencial. No obstante, hubieran sido deseables hipótesis macroeconómicas más cautas en aras del éxito de una estrategia fiscal de saneamiento.

Para 2003, la actualización estima un déficit del 4,0 % del PIB; la revisión estadística provisional de febrero lo estimaba en el 3,9 % del PIB. Según la actualización, se registraría un déficit de las administraciones públicas del 3,25 % del PIB en 2004 y del 2,5 % en 2005. Así pues, la actualización prevé la corrección del déficit excesivo de aquí a 2005, de conformidad con las conclusiones del Consejo de 25 de noviembre de 2003. Partiendo de los cálculos de la Comisión, el déficit presupuestario ajustado en función del ciclo disminuiría 0,7 puntos porcentuales en 2004 y 0,4 puntos porcentuales en 2005. Algunos riesgos específicos en 2004, podrían modificar la magnitud relativa de las distintas etapas del ajuste.

Sin embargo, en la actualización y en su suplemento, Alemania confirma su compromiso contraído el 25 de noviembre de corregir el déficit excesivo de aquí a 2005 y, en caso necesario, tomar medidas adicionales a tal efecto. Con unas hipótesis macroeconómicas y presupuestarias menos favorables, la senda de ajuste contemplada en el programa podría ser insuficiente para corregir el déficit excesivo de aquí a 2005. Varios riesgos afectan al logro de este objetivo: 1) El crecimiento del PIB en 2005 podría ser inferior al contemplado en el escenario central del programa actualizado. Según el análisis de sensibilidad realizado en la actualización, con una hipótesis de un crecimiento nominal en 2004 y 2005 inferior en medio punto al previsto, el déficit se situaría sólo marginalmente por debajo del 3 % del PIB en 2005. 2) Es incierto el logro de los objetivos de gasto para 2004 y 2005, incluso con el crecimiento previsto en el escenario central de la actualización, y requerirá la plena aplicación y eficiencia de las medidas introducidas. Los riesgos de la previsión afectan, en particular, a los gastos relacionados con el desempleo y a los gastos en pensiones y sanitarios, que podrían resultar superiores a los previstos.

La orientación presupuestaria del programa actualizado es insuficiente para garantizar el logro del objetivo a medio plazo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento de llegar a una situación presupuestaria de proximidad al equilibrio o superávit durante el período cubierto por el programa. Para 2006 y 2007, en la actualización se establecen unas previsiones de déficit, redondeadas al medio punto porcentual más próximo, del 2 % y el 1,5 % del PIB, respectivamente. La mejora del déficit ajustado en función del ciclo para 2006 y 2007 sería inferior a 0,5 puntos porcentuales cada año. Para 2006 se alcanzaría una situación presupuestaria que proporcionaría un margen de seguridad suficiente para evitar que se rebase el límite de déficit del 3 % del PIB en condiciones macroeconómicas normales.

Se prevé que el ratio de deuda comience a disminuir sólo en 2007 y se mantenga por encima del valor de referencia del Tratado del 60 % del PIB durante todo el período cubierto por el programa. La evolución del ratio de deuda podría ser menos favorable de lo previsto, dada la incertidumbre en relación con la tasa de crecimiento a medio plazo y la realización efectiva de las reducciones de déficit previstas.

Alemania ha adoptado recientemente reformas que ajustan el sistema de pensiones y, en menor medida, el sector sanitario en función del cambio demográfico. Aunque Alemania se encuentra ahora en una posición considerablemente mejor para hacer frente a los costes presupuestarios del envejecimiento de la población, no puede descartarse la aparición de riesgos de desequilibrio a largo plazo. Según los indicadores cuantitativos de la Comisión basados en las políticas actuales, el cambio demográfico haría que el ratio deuda/PIB se mantuviera prácticamente constante por encima del 60 % del PIB durante los próximos 20 años y aumentase substancialmente a continuación. Es esencial consolidar un adecuado superávit primario para garantizar que las finanzas públicas se asienten en una base sostenible.

Las políticas económicas presentadas en la actualización de 2003 siguen parcialmente las recomendaciones de las Orientaciones Generales de Política Económica, especialmente aquellas con repercusiones presupuestarias. Aunque Alemania ha aplicado medidas de saneamiento de la magnitud requerida (equivalentes al 1 % del PIB), dichas medidas han resultado insuficientes para poner fin a la situación de déficit excesivo en 2004. Los esfuerzos de saneamiento presupuestario se ven respaldados por la «Agenda 2010», ambicioso programa de reforma presentado en 2003 con el fin de fomentar el crecimiento a medio plazo. Su aplicación se inició en 2003 y está previsto proseguirla durante los próximos años. Así pues, Alemania debería garantizar que el saneamiento presupuestario prosiga durante los años posteriores a 2005, en concreto mediante una reducción constante del déficit presupuestario cíclicamente ajustado de, como mínimo, 0.5 puntos porcentuales porcentaje del PIB por año, o más si fuera necesario, para lograr que, a medio plazo, las finanzas nacionales estén en una situación próxima al equilibrio o en superávit y para volver a situar el ratio de deuda en la vía descendente.