COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 3.2.2010
COM(2010) 26 final

2010/0031 (NLE)

Propuesta de

DECISIÓN DEL CONSEJO

por la que se hace pública la Recomendación con vistas a poner fin en Grecia a la contradicción con las orientaciones generales de las políticas económicas e impedir que se ponga en peligro el correcto funcionamiento de la unión económica y monetaria

{SEC(2010) 93 final}
{SEC(2010) 94 final}
{SEC(2010) 95 final}

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. INTRODUCCIÓN

Grecia ha registrado en los diez últimos años un fuerte crecimiento económico, del 4 % anual, que suele atribuirse también a la aplicación de políticas presupuestarias expansivas. Paralelamente, los desequilibrios macroeconómicos internos y externos han aumentado considerablemente, lo que ha llevado a una rápida acumulación de la deuda exterior, mientras que la deuda pública ha permanecido en niveles muy elevados. Habida cuenta de los efectos de la crisis económica y financiera mundial en la economía griega, la consiguiente revaloración de los riesgos aumenta la presión sobre esos niveles de deuda.

Con arreglo a las previsiones del otoño de 2009 de los servicios de la Comisión, el crecimiento del PIB real se frenó en 2009, situándose muy ligeramente por encima del 1 %, y se mantendrá en valores negativos en 2010. La crisis ha perjudicado gravemente las finanzas públicas y las condiciones de financiación. Con un déficit de las Administraciones Públicas sensiblemente superior al 3 % del PIB, por término medio, durante los diez últimos años, y la repetición de importantes operaciones financieras que han redundado en un aumento de la deuda, el ratio entre la deuda pública y el PIB rebasa el 100 %. Grecia afronta el reto de conseguir, en condiciones macroeconómicas desfavorables, un saneamiento presupuestario sustancial, mejorando al mismo tiempo la calidad de las finanzas públicas y corrigiendo los factores subyacentes a los grandes desequilibrios internos y externos de la economía.

La situación de la economía griega se caracteriza por una crisis presupuestaria unida a desequilibrios macroeconómicos de tipo más general, que tienen su origen en problemas estructurales profundamente arraigados. En este contexto, resulta adecuado recurrir conjuntamente a los instrumentos de supervisión económica y presupuestaria previstos en el Tratado. Además de responder a la objetiva gravedad de la situación de Grecia y al riesgo de que ésta se propague a otros países de la zona euro, el recurso simultáneo a los instrumentos de supervisión disponibles en virtud del Tratado mejoraría la eficacia de ésta.

En la presente exposición de motivos se reseña la situación macroeconómica y presupuestaria de Grecia, se desarrollan las condiciones de aplicación de los instrumentos y su interacción, y se presenta la posibilidad de dirigir a Grecia recomendaciones al amparo del artículo 121, apartado 4, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE); de tomar medidas en virtud del artículo 126, apartado 9, del TFUE; y de emitir un dictamen sobre la actualización de enero de 2010 del programa de estabilidad, con arreglo al Reglamento (CE) nº 1466/97 del Consejo[1]. Será ésta la primera vez en que se apliquen conjuntamente una Decisión por la que se formula una advertencia para la adopción de medidas de conformidad con el artículo 126, apartado 9, y una Recomendación basada en el artículo 121, apartado 4.

2. EVOLUCIÓN MACROECONÓMICA, COMPETITIVIDAD Y DESEQUILIBRIOS PRESUPUESTARIOS

2.1. Evolución macroeconómica reciente

La situación y las perspectivas macroeconómicas y presupuestarias de Grecia se han deteriorado sustancialmente desde abril de 2009, momento en que el Consejo adoptó una

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

decisión sobre la existencia de un déficit excesivo en dicho país y formuló recomendaciones de conformidad con el artículo 104, apartado 7, del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (TCE). La confianza de los consumidores y de las empresas se vio gravemente dañada por la crisis, lo que debilitó la actividad económica desde finales de 2008 y afectó de forma negativa a las perspectivas de la economía a medio plazo. El crecimiento previsto se ha revisado a la baja en comparación con las previsiones intermedias que presentaron los servicios de la Comisión en enero de 2009, y en las que se basaron las recomendaciones de abril del mismo año dirigidas a Grecia por el Consejo en virtud del artículo 104, apartado 7, del TCE. En lugar de un crecimiento del PIB real casi nulo en 2009, seguido por una ligera recuperación en 2010, el PIB real se contrajo en torno al 1 % en 2009 y, de acuerdo con las previsiones del pasado otoño de los servicios de la Comisión[2], seguirá haciéndolo, disminuyendo nuevamente un 0,25 % en 2010, de mantenerse inalterada la política económica (cuadro 1). Por otra parte, a la luz de la evolución más reciente, no se puede descartar que la contracción de la actividad económica en 2010 sea más severa que la vaticinada por las previsiones del otoño de 2009. La contracción de la actividad económica tiene también graves consecuencias para el empleo, que disminuyó en 2009 más del 1 %, impulsando al alza la tasa de desempleo, que se situó en torno al 9 % y, según las previsiones de la Comisión, superará el 10 % en 2010.

La evolución macroeconómica ha llevado a una sustancial corrección del déficit exterior (saldo neto de las operaciones financieras con el resto del mundo), que pasó de más del 12 % del PIB en 2008 al 7,5 % del PIB en 2009. Sin embargo, de acuerdo con las previsiones de los servicios de la Comisión, es probable que la mejora que aún se esperaba a medio plazo en la balanza exterior y la competitividad sea mucho más moderada, dadas las deficiencias estructurales de la economía. Concretamente, y a pesar de que vayan disminuyendo, los desequilibrios exteriores podrían representar aún cerca del 8 % del PIB en 2011. En un contexto de escaso crecimiento, tanto en términos reales como nominales, la presión exterior va adquiriendo mayor intensidad y hace necesario un considerable ajuste.

[2] Previsiones económicas de la Comisión Europea, otoño de 2009, *European Economy* 10.

Cuadro 1: Evolución y previsiones macroeconómicas

	2008	2009		2010		2011		2012	2013
	COM	COM	PE	COM	PE	COM	PE	PE	PE
PIB real (% de variación)	2,0	-1,1	-1,2	-0,3	-0,3	0,7	1,5	1,9	2,5
Consumo privado (% de variación)	2,3	-2,5	-1,5	-1,3	-1,0	0,8	0,3	0,8	1,0
Consumo público (% de variación)	0,6	2,0	11,0	-0,1	-4,4	0,7	-5,9	-5,9	0,7
Formación bruta de capital fijo (% de variación)	-7,4	-16,2	-18,8	-3,9	-1,6	1,3	4,5	5,5	8,4
Exportaciones de bienes y servicios (% de variación)	4,0	-11,8	-16,0	2,7	2,5	3,1	4,0	6,5	7,2
Importaciones de bienes y servicios (% de variación)	0,2	-20,3	-24,7	-3,1	-3,0	1,9	2,0	2,8	3,4
RNB (deflactor del PIB) (% de variación)	1,6	-1,6	-	-0,7	-	0,7	-	-	-
Contribuciones al crecimiento del PIB real:									
- Demanda final interna	*0,1*	*-4,9*	*-3,3*	*-1,6*	*-1,8*	*0,9*	*0,0*	*0,6*	*2,3*
- Variación de existencias	*1,0*	*-0,6*	*-2,9*	*-0,1*	*0,2*	*-0,4*	*1,2*	*0,7*	*-0,5*
- Exportaciones netas	*0,8*	*4,4*	*5,0*	*1,5*	*1,3*	*0,1*	*0,3*	*0,7*	*0,7*
Empleo (% de variación)	0,1	-0,9	-1,1	-0,8	-0,5	-0,2	-0,2	0,4	0,6
Tasa de desempleo (definición de Eurostat)	7,7	9,0	9,0	10,2	9,9	11,0	10,5	10,5	10,3
Remuneración per cápita de los trabajadores	5,9	2,3	5,7	1,4	1,6	1,8	2,4	2,2	2,7
Costes laborales unitarios (conjunto de la economía)	3,9	2,5	-	0,9	-	0,9	-	-	-
Costes laborales unitarios reales	0,3	0,8	-	-0,5	-	-1,3	-	-	-
Deflactor del PIB (% de variación)	3,5	1,7	1,6	1,4	2,0	2,3	2,0	1,9	1,9
Índice de precios de consumo armonizado	4,2	1,2	1,2	1,4	1,4	2,1	1,9	1,8	1,8
Saldo neto de las operaciones financieras con el resto del mundo	-12,4	-7,5	-8,8	-6,8	-6,6	-6,7	-5,9	-4,9	-4,0

Fuente: AMECO, servicios de la Comisión, programa de estabilidad (enero de 2010).

La creciente pérdida de competitividad en la última década se refleja en la evolución relativa de los costes laborales unitarios frente a los socios comerciales. El rápido aumento de los costes salariales y los márgenes comerciales por encima del incremento de productividad han contribuido a la persistencia de un diferencial de inflación positivo con respecto a la zona euro. En tanto que la remuneración nominal por trabajador aumentó en un 2,25 %, aproximadamente, en 2009, el IPCA se mantuvo ese mismo año cercano al 1 %, lo que originó un fuerte crecimiento de los sueldos reales, sensiblemente superior al aumento de productividad. La desvinculación entre los sueldos y las condiciones del mercado de trabajo, por un lado, y la evolución de la productividad, por otro, así como la escasa adaptación del crecimiento de los salarios a la actual recesión, socavaría aún más, si se prolongase a medio plazo, la situación competitiva de la economía. Una mayor productividad, junto con una adecuada evolución salarial, ayudaría a recuperar la competitividad perdida. Si bien las actuales tasas de inflación son reducidas, se prevé que reanuden muy pronto una tendencia alcista a medio plazo. Asimismo, se prevé que la inflación básica aumentará más rápidamente que la media de la zona euro. El deficiente funcionamiento de los mercados internos, en particular el de servicios, se refleja en el elevado nivel de los márgenes comerciales en los sectores protegidos.

2.2. Competitividad y crecimiento potencial

Según Eurostat, en 2008 el PIB per cápita en PPC equivalía al 94,25 % de la media de EU-27, como resultado de unos niveles relativamente bajos de productividad por hora. En cambio, la utilización de la mano de obra es mayor que la media de EU-27, debido a una media elevada de horas trabajadas por año. En la actualidad, Grecia se enfrenta con la difícil labor de colmar la brecha que la separa de la zona euro en lo relativo a la renta per cápita. En primer lugar, la crisis puede afectar a la capacidad productiva de la economía griega. Según los cálculos de la Comisión, se estima que, de aquí a 2020, la pérdida acumulada del PIB potencial podría ser de un 16,25 % frente a la tendencia de 2000-2006. Este descenso está entre los mayores del grupo de países de la zona euro, aunque se deriva en parte de la elevada tasa de crecimiento potencial registrada por Grecia en el período anterior a la crisis. Además, en 2020, Grecia comenzará a sentir los efectos negativos del envejecimiento de la población, que también reducirán las tasas de crecimiento potencial a partir de 2020.

Así pues, para volver a situar la economía griega en una senda de convergencia sostenida es preciso corregir los desequilibrios a través de un firme ajuste presupuestario y de la aplicación de un programa general de reformas. La Comisión ha venido poniendo reiteradamente de manifiesto las deficiencias de la economía griega. Por ejemplo, hace ya largo tiempo que las previsiones de la Comisión insisten en los problemas de competitividad de los precios en Grecia, y, en particular, en la tendencia a la apreciación del tipo de cambio real efectivo. Por otra parte, en las recomendaciones[3] formuladas en el marco de la Estrategia de Lisboa se determinaban también otros ámbitos a través de los cuales se podría mejorar la competitividad de Grecia no relacionada con los precios, como la inversión en I+D, la reforma de la Administración Pública, y la calidad de la educación. Asimismo, los cálculos realizados por el Grupo de Trabajo sobre el Envejecimiento de la Población del Comité de Política Económica demuestran que la reforma de las pensiones es una prioridad[4]. Con carácter adicional, la evaluación del mercado de trabajo llevada a cabo por la Comisión[5] también ha detectado problemas en el mercado laboral griego, concretamente en lo que respecta a su segmentación y a la reglamentación de las negociaciones salariales. Por último, diversos indicadores demuestran que el funcionamiento de los mercados de productos, desde las industrias de red hasta los servicios profesionales, es susceptible de mejora. Considerados conjuntamente, estos factores perjudican la competitividad estructural de Grecia y llevan a pensar que la magnitud de su desequilibrio exterior no se debe solo a una vigorosa demanda interna. En los siguientes párrafos se explican más detenidamente los desafíos que se plantean en cada ámbito.

En relación con la competitividad de precios, destacan dos indicadores. En primer lugar, en los diez últimos años, Grecia ha venido acumulando diferenciales de inflación de alrededor de 1 punto porcentual por año con respecto a la zona euro. En segundo lugar, el crecimiento de los salarios ha sido mayor que en la zona euro y se ha situado por encima del aumento de la productividad, generando subidas de los costes laborales unitarios reales. Se considera que los diferenciales de inflación se derivan no sólo de una fuerte demanda interna (en los años anteriores a la crisis), sino también de las imperfecciones de los mercados de trabajo y de productos, que dan lugar a un incremento excesivo de los salarios y de los márgenes comerciales, respectivamente. El crecimiento salarial por encima de la productividad se ve fomentado por la naturaleza de los mecanismos de negociación salarial de Grecia, así como

---

3 DO L 183 de 15.7.2009, p. 1.

4 *European Economy* 2/2009. *2009 Ageing Report: economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060).*

5 *European Economy* 8/2009, *Labour market and wage developments in 2008*.

por el comportamiento del sector público. De hecho, los sueldos públicos representan una parte sustancial de la masa salarial global, influyen considerablemente en la fijación de salarios en el sector privado y se han situado por encima de éstos en los últimos años[6].

Más generalmente, una Administración Pública de mayor calidad contribuye de forma fundamental a aumentar la eficiencia global de la economía. El número de instituciones y organismos públicos, y de municipios y comunidades ha ido aumentando con el tiempo. Las recomendaciones formuladas en el marco de la Estrategia de Lisboa han recalcado la necesidad de desarrollar la capacidad de reglamentación, control y vigilancia de la aplicación de la normativa, tanto de manera general como en relación con el uso de los fondos estructurales. Las autoridades griegas se han comprometido a mejorar el funcionamiento de la Administración Pública y se ha aprobado un programa operativo de reforma administrativa. Por ahora, es todavía necesario reforzar la función de las evaluaciones de impacto y la transparencia de las consultas públicas, acelerar la labor de codificación, creando en cada ministerio unidades especializadas dedicadas a la mejora de la legislación, e incrementar la absorción de los fondos estructurales. A este último aspecto nos referiremos más adelante.

Las pensiones constituyen otro de los principales ámbitos pendientes de reforma. Se prevé que el gasto en pensiones del sistema de seguridad social, en porcentaje del PIB, aumentará de forma significativa en las próximas décadas, pasando del 11,75 % del PIB en 2007 a cerca del 24 % del PIB en 2060. Por este motivo, el último Informe de Sostenibilidad[7] de la Comisión considera a Grecia en situación de alto riesgo en lo que respecta a la sostenibilidad de sus finanzas públicas. La evolución demográfica, en particular la práctica duplicación del ratio de dependencia de las personas de más edad durante el período de la proyección, es decir, hasta 2060, incide sustancialmente en el incremento del gasto en pensiones durante todo ese período[8]. Además, el ratio de las prestaciones[9] en Grecia figura entre los más altos de la UE, aun cuando las personas de 65 años o más estén expuestas a tasas de riesgo de pobreza superiores al promedio de la UE. Algunas reformas recientes –p.ej., la Ley 3655/2008[10]– han tratado de solucionar ciertas deficiencias del sistema de pensiones, tales como su excesiva fragmentación. La actualización de 2010 del programa de estabilidad contiene también una serie de compromisos en relación con la reforma de las pensiones y la atención sanitaria.

---

6 Se han utilizado datos de la contabilidad nacional que permiten comparar la remuneración por empleado en la Administración Pública con la remuneración por empleado en el conjunto de sectores durante el período 2000-2007. La subida registrada en los sueldos del sector público frente a los del sector privado es igualmente más alta que en los demás Estados miembros de la zona euro con respecto a los cuales se dispone de datos (p.ej., España e Italia).

7 *European Economy* 9/2009.

8 De hecho, las previsiones apuntan sistemáticamente a que el reto demográfico será en Grecia más serio que la media de la UE y las proyecciones de 2008 de Eurostat muestran un incremento del ratio de dependencia de las personas de más edad del 27,8 % en 2008 al 57,1 % en 2060. La relación entre cotizantes y pensionistas ha llegado a 1,75:1, en lugar de 4:1, como exigiría un sistema de pensiones de reparto viable.

9 El ratio de prestaciones es la prestación media por pensión pública, como porcentaje del salario medio en el conjunto de la economía.

10 La Ley 3655/2008 aborda algunas de las deficiencias administrativas del sistema griego de pensiones, realizando al mismo tiempo cierto número de ajustes paramétricos. En primer lugar, la Ley reduce el número de fondos de 113 a 13, reduciendo así los costes administrativos y mejorando la supervisión. En segundo lugar, la Ley introduce un número individual de seguridad social para mejorar el control del gasto y reducir la evasión de cotizaciones. En tercer lugar, crea el Fondo de Seguro para la Solidaridad entre Generaciones, a fin de salvaguardar los pagos de pensiones futuros. Asimismo, la Ley otorga incentivos financieros con objeto de prolongar la vida laboral hasta tres años después de la edad legal de jubilación, y refuerza las disposiciones en materia de permiso de maternidad a fin de incrementar la participación de las mujeres en el mercado de trabajo.

Globalmente, el sistema de pensiones sigue siendo insostenible e injusto. Los regímenes de jubilación anticipada ofrecen una vía alternativa, pero costosa, de acceso a la jubilación, desincentivando el trabajo. Por tanto, las reformas deben contener el pronunciado aumento del gasto derivado del envejecimiento de la población, a fin de reforzar la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas. El sistema de asistencia sanitaria debe igualmente reformarse, en particular a fin de mejorar la calidad de los servicios, sobre todo los de asistencia primaria, y la eficiencia y gestión presupuestaria del sistema, aspectos éstos que han dado lugar al rebasamiento de los gastos presupuestados[11].

La actualización del programa de estabilidad contempla, asimismo, reformas de los mercados de productos. Varios ámbitos merecen atención. En primer lugar, conviene intensificar la competencia en el sector de los servicios profesionales, al que corresponde el 2,5 % del PIB y el 7 % del empleo[12]. En el Sistema de Indicadores de Regulación de Mercados de Productos de la OCDE, Grecia obtiene mediocres resultados en lo que respecta a los servicios profesionales, especialmente los servicios jurídicos. En segundo lugar, y sobre la base del índice de barreras a la competencia de la OCDE, Grecia figura entre los países europeos de la OCDE con mayor número de obstáculos que dificultan la competencia. En tercer lugar, la liberalización de las industrias de red (p.ej., la energía) se sitúa a la zaga con respecto a la media de la UE[13], al igual que la apertura de los mercados de transporte, especialmente en el sector ferroviario[14]. Por ejemplo, en el sector del gas, la primera importación privada de gas natural líquido fue anulada (diciembre de 2009), ya que el operador de la red bajo control estatal DESFA se opuso a la firma de contratos que otorgaran acceso a la red. Esta falta de liberalización tiene implicaciones concretas para las empresas griegas. A modo de ilustración, en el mercado de la electricidad, el Banco Mundial[15] ha mostrado que la conexión de una nueva empresa a la red eléctrica lleva más tiempo y cuesta más que en el promedio de la OCDE.

Finalmente, en lo que respecta al entorno en el que operan, las empresas deben hacer frente a trámites complejos, gravosos y largos, así como a una falta de seguridad jurídica, en sus relaciones con la Administración Pública. Pese a los progresos registrados, Grecia es el país de la UE y la OCDE con peores resultados según el informe «Doing Business» de 2009 del Banco Mundial. Ello se explica por el tiempo y el dinero que se necesitan para poner en marcha un negocio, por la rigidez global del empleo, por la escasa protección ofrecida a los inversores y por las dificultades que supone acceder a financiación. Grecia se ha fijado por objetivo reducir en un 25 % las cargas administrativas de aquí a 2013, si bien para la realización de este objetivo se precisa ahora superar las etapas iniciales. En resumen, las reformas en estos ámbitos, siguiendo el modelo de la iniciativa de la UE en pro de la pequeña empresa (*Small Business Act*), podrían incrementar la inversión privada y el empleo, con un escaso coste para las finanzas públicas. Asimismo, podrían contribuir a la aplicación de las reformas en el mercado de trabajo, reduciendo las presiones de los costes.

---

11 OCDE (2009), *Economic Survey of Greece 2009*, capítulo 3: *Improving the performance of the health care system.*

12 Fuente: EU KLEMS, 2005.

13 Así lo ponen de manifiesto los indicadores de regulación de la energía, los transportes y las comunicaciones de la OCDE correspondientes a 2007. El indicador de regulación de Grecia es del 2,1 en el sector de la electricidad y del 3,5 en el del gas, frente al 1,5 y el 2,5 en los países de la OCDE pertenecientes a la UE.

14 El índice de la OCDE para 2007 es igual al 5,3, frente al 3,4 de los países de la OCDE pertenecientes a la UE.

15 *Getting Electricity. A pilot indicator set from the Doing Business project.* Banco Mundial, 2010.

Al margen de los intentos de reforma del empleo en el sector público, es preciso también reformar el mercado de trabajo griego de conformidad con los principios comunes de flexiguridad. El mercado de trabajo griego está sumamente segmentado en función del género (más que en cualquier otro país de la UE), de la edad (los jóvenes tropiezan con dificultades para entrar en el mercado laboral), del tipo de contrato (la normativa de protección laboral es relativamente más estricta en el caso de los contratos temporales que en el de los contratos normales) y de las cualificaciones (los empleados administrativos están sujetos a una mayor protección que los obreros). Al mismo tiempo, es conveniente mejorar considerablemente la capacitación de la población activa, así como su adaptación a las necesidades del mercado laboral, mediante el perfeccionamiento de la educación de segundo y tercer grado, una mayor eficiencia de los servicios públicos de empleo y políticas de empleo activas. Algunos de estos aspectos han sido tratados en la última actualización del programa de estabilidad. Por último, la definición de «despido colectivo» es extremadamente amplia, puesto que se aplica a las empresas que cuentan entre 20 y 200 empleados cuando se despide a cuatro de ellos. Los despidos colectivos resultan tan complicados en Grecia en virtud de la actual normativa que se inhibe así la creación de empleo. Asimismo, se frena la expansión de las empresas.

Finalmente, una absorción más rápida y eficaz de los fondos de la UE podría contribuir de manera decisiva a que los esfuerzos por restablecer la competitividad y la sostenibilidad de las finanzas públicas alcancen su meta. Desde 2007, Grecia ha presentado a la Comisión un número relativamente limitado de solicitudes de pago, lo que indica un bajo nivel de absorción, al comenzar el cuarto año del período de programación 2007-2013, en relación con la mayor parte de los Estados miembros. Adaptando las prioridades de inversión nacionales a los objetivos de la política estructural y de cohesión, y colaborando con la Comisión para mejorar la aplicación de los programas operativos, Grecia podría financiar inversiones públicas clave que desarrollan el potencial de crecimiento a largo plazo y permitir, al mismo tiempo, que prosiga el saneamiento presupuestario. Resulta oportuno prestar particular atención a los programas operativos relativos a la reforma administrativa y la convergencia digital, que redundan en pro de reformas esenciales en la Administración Pública, así como al desarrollo de los recursos humanos y a la educación y el aprendizaje permanente, que contribuyen a las reformas del mercado laboral y del sistema educativo, ya que todo ello es fundamental para la estrategia de reforma y crecimiento presentada en la actualización de enero de 2010 del programa de estabilidad. Los fondos de la UE pueden servir para incrementar la eficiencia de la Administración Pública y respaldar las reformas del sistema de asistencia sanitaria, de los servicios públicos de empleo, y de la educación permanente, y además para desarrollar la capacidad de controlar e imponer el cumplimiento de la normativa con eficacia.

2.3. Sector bancario

Los bancos griegos siguen disfrutando de una situación relativamente saludable desde la perspectiva de su solvencia, con un ratio medio de adecuación del capital del 11,7 % y una continua rentabilidad. Los bancos han recibido ayuda del Estado en forma de garantías e inyecciones de capital, pero en menor medida que en la mayoría de los demás Estados miembros de la UE. Con todo, los resultados actuales se verán condicionados por las carencias estructurales de la economía, a medida que ésta salga de la presente recesión con la consiguiente atonía del crecimiento crediticio.

Pese a un ratio créditos-depósitos relativamente reducido, el sector bancario griego ha experimentado dificultades para obtener liquidez en los mercados mayoristas, teniendo que depender sustancialmente de los préstamos del Eurosistema[16]. En la actualidad, aproximadamente el 8 % de los activos de las entidades bancarias griegas consiste en valores de las Administraciones Públicas, sobre todo de Grecia. En el supuesto de un nuevo descenso de la clasificación soberana, cabe poner en duda que las entidades bancarias griegas y demás inversores sigan estando dispuestos a mantener en su poder valores de las Administraciones Públicas griegas, lo que podría someter la capacidad de financiación del Estado a mayor tensión.

En lo que respecta al sector financiero en sentido amplio y, más específicamente, al sector asegurador, la autoridad supervisora griega está actualmente tomando medidas para hacer frente a la situación de fragilidad creada por las dificultades de una de las principales entidades y cuatro más pequeñas[17].

2.4. Desequilibrios de las finanzas públicas

El deterioro de las finanzas públicas griegas en 2009 ha sido mucho mayor de lo que la recesión y las medidas de apoyo al sector financiero podían hacer esperar. Según la estimación oficial contenida en el presupuesto de 2010, el déficit público alcanzó el 12,75 % del PIB en 2009 (en esta estimación se incluyen medidas con un efecto neto de aumento del déficit de carácter temporal, por el equivalente al 1,25 % del PIB[18]). Esta cifra se corresponde con las previsiones del otoño de 2009 de los servicios de la Comisión y contrasta con el objetivo presupuestario del 3,7 % del PIB en 2009 fijado en la actualización de enero de 2009 del programa de estabilidad (cuadro 2)[19]. El déficit registrado en 2009, según las estimaciones actuales, es sustancialmente superior al previsto cuando el Consejo adoptó la recomendación en virtud del artículo 104, apartado 7, del Tratado CE, en abril de 2009.

---

16 El acceso a los préstamos del Eurosistema se ha facilitado mediante una serie de cambios en las normas sobre garantía del BCE. No obstante, se supone que, al final de 2010, el Eurosistema restablecerá los criterios que aplicaba antes de la crisis a efectos de la admisibilidad de la garantía.

17 El 21 de septiembre de 2009, se le retiró la autorización a Aspis Pronoia S.A., así como a las otras cuatro entidades aseguradoras más pequeñas del grupo Aspis que operaban en Grecia. El principal motivo fue la extremada fragilidad del balance de dichas entidades. No obstante, el importe que el Estado griego podría tener que cubrir a fin de preservar la estabilidad del sector es reducido.

18 Esta cifra comprende el aumento del déficit derivado de gastos excepcionales por el equivalente al 1,25 % del PIB e ingresos excepcionales por valor del 0,25 % del PIB. Estos últimos comprenden los ingresos excepcionales del impuesto especial sobre la renta aplicado a los hogares de renta alta y las medidas de amnistía fiscal aplicadas en 2009.

19 http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication_summary16053_en.htm

Cuadro 2: Estimaciones revisadas de crecimiento económico y resultados presupuestarios

	Crecimiento del PIB real (% de variación)					Capacidad/necesidad de financiación neta de las Administraciones Públicas (% del PIB)				
	2009	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**
Presupuesto 2009	2,7	-	-	-	-	-2	-	-	-	-
Previsiones COM ene. 2009	0,2	0,7	-	-	-	-3,7	-4,2	-	-	-
Prog. estabilidad ene. 2009	1,1	1,6	2,3	-	-	-3,7	-3,2	-2,6	-	-
Notificación PDE (abr. 2009)	-	-	-	-	-	-3,7	-	-	-	-
Previsiones COM prim. 2009	-0,9	0,1	-	-	-	-5,1	-5,7	-	-	-
Notificación PDE (oct. 2009)	-	-	-	-	-	-12,5	-	-	-	-
Previsiones COM otoño 2009	-1,1	-0,3	0,7	-	-	-12,7	-12,2	-12,8	-	-
Presupuesto 2010	-1,2	-0,3	-	-	-	-12,7	-9,1	-	-	-
Prog. estabilidad ene. 2010	-1,2	-0,3	1,5	1,9	2,5	-12,7	-8,7	-5,6	-2,8	-2

Fuente: servicios de la Comisión, actualizaciones del programa de estabilidad.

Las condiciones macroeconómicas desfavorables sólo explican en parte el déficit considerablemente mayor de lo esperado que se registró en 2009 (cuadro 3). De acuerdo con las estimaciones oficiales más recientes de las autoridades griegas, el crecimiento del PIB real fue de -1,25 % en 2009, lo que viene a coincidir globalmente con lo previsto por los servicios de la Comisión el pasado otoño. No obstante, únicamente una pequeña parte de las desviaciones presupuestarias de 2009 (en torno al 1,5 % del PIB) puede atribuirse al funcionamiento de los estabilizadores automáticos al entrar la economía en fase de recesión. Otra parte de la desviación del déficit se debe a un efecto de base derivado de la sustancial revisión al alza del déficit de las Administraciones Públicas de 2008 (en octubre de 2009, el ratio de déficit se corrigió al alza en un 2,75 % del PIB, frente a las cifras anunciadas en la primavera)[20].

Además de estos factores, el deterioro de las cuentas públicas refleja déficits de ingresos de un 2,5 % del PIB, aproximadamente, y rebasamientos de los gastos por un valor cercano al 2,5 % del PIB, en comparación con el objetivo presupuestario anunciado en la actualización de enero de 2009 del programa de estabilidad. En lo esencial, el déficit de ingresos se debe a las deficiencias del mecanismo de recaudación tributaria. Más concretamente, los impuestos indirectos se redujeron un 1,25 % del PIB, al tiempo que las cotizaciones sociales lo hacían cerca del 0,5 % del PIB, como consecuencia del aumento del desempleo: esto confirma igualmente que las proyecciones iniciales de ingresos en las que se basaba el objetivo presupuestario eran marcadamente optimistas (tanto con respecto a los impuestos directos como a los indirectos). Del lado de los gastos, tal como se ha indicado anteriormente, una serie de gastos excepcionales[21], por un valor aproximado del 1,25 % del PIB, han contribuido

[20] De conformidad con el artículo 15, apartado 1, del Reglamento (CE) nº 479/2009 del Consejo, Eurostat ha expresado una reserva general frente a la calidad de los datos comunicados por las autoridades griegas, debido a las considerables dudas que plantean las cifras notificadas por el instituto estadístico griego (*Eurostat News Release* 149/2009 de 21 de octubre de 2009). La reserva de Eurostat con respecto a las estadísticas relativas a las finanzas públicas griegas aún no se ha levantado. Véase también el Informe de la Comisión sobre las estadísticas de déficit y deuda públicos de Grecia, COM(2010) 1 de 8.1.2010.

[21] Una ayuda especial abonada a los hogares de baja renta (203 millones de EUR), el coste administrativo de las elecciones anticipadas de octubre de 2009 (244 millones de EUR), y el pago de los atrasos

al rebasamiento de los presupuestados. Además, la masa salarial pública aumentó alrededor de un 0,7 % del PIB, como consecuencia fundamentalmente del incremento de los contratos de trabajo de corta duración en las Administraciones Públicas y de las subidas de los sueldos públicos. A ello se añadió el encarecimiento del servicio de la deuda, en un 0,5 % del PIB, a raíz del considerable incremento del ratio de deuda. Estas desviaciones de los gastos y de los ingresos contrarrestaron con creces las medidas de saneamiento presupuestario anunciadas por el Gobierno en junio de 2009[22], debido también a que sólo se habían aplicado parcialmente durante el año[23].

Cuadro 3: Principales factores determinantes del déficit público de 2009 (*)

	Efecto en el déficit (°)	Déficit de 2009
Objetivo inicial en la ley del presupuesto de 2009		**2,0**
Actualización de enero de 2009 del programa de estabilidad		**3,7**
Efecto de base del año	1,4	
Estabilizadores automáticos	1,5	
Gasto excepcional	1,5	
Impacto de las medidas de aumento de los ingresos	-1,0	
Impacto de las medidas de recorte de los gastos	-0,3	
Insuficiencia de ingresos	3,5	
Exceso de gastos	2,2	
Diferencia en las permutas («swaps»)	0,2	
Actualización de enero de 2010 del programa de estabilidad		**12,7**

(*) El cuadro resume, en % del PIB, las principales revisiones, correcciones y diferencias que registró el presupuesto de 2009 desde su adopción por el (anterior) Gobierno griego a finales de 2008, así como el nuevo programa de estabilidad.

(°) Los signos «+» y «–» indican, respectivamente, un aumento y un descenso del déficit.

Como conclusión cabe afirmar que, aunque las condiciones macroeconómicas se hayan deteriorado más de lo previsto, el rápido aumento de los desequilibrios presupuestarios no puede sino en parte atribuirse a esa causa.

---

relacionados con los hospitales (975 millones de EUR), de subvenciones y ayudas a otras entidades públicas (394 millones de EUR), y de una multa impuesta por resolución judicial a la compañía aérea nacional y otros (541 millones de EUR). El total asciende a 3 228 millones de EUR o el 1,25 % del PIB.

22 El grueso de las medidas planeadas iba encaminado a aumentar los ingresos de forma temporal (liquidación tributaria, impuesto suplementario para los contribuyentes de elevada renta, exacción sobre las construcciones que vulneran las normas de utilización del suelo, etc.) o permanente (aumento de los impuestos especiales sobre el tabaco y el alcohol, tipo impositivo más alto para los dividendos y las opciones sobre acciones, etc.). Del lado de los gastos, se anunciaron durante el año algunas medidas, como una reducción del gasto corriente, la congelación de sueldos y pensiones en el sector público o la disminución de la ayuda al desarrollo.

23 Por ejemplo, el cobro de una exacción sobre las construcciones que vulneran las normas de utilización del suelo (con un impacto presupuestario estimado del 0,5 % del PIB, aproximadamente), que se anunció en junio de 2009, no llegó a aplicarse, pues fue declarado inconstitucional por los tribunales griegos. Entre las demás medidas que reportaron menos ingresos que los inicialmente previstos cabe citar la congelación de los sueldos y pensiones en el sector público, la ampliación del plazo para la liquidación tributaria, los derechos sobre el uso de teléfonos móviles o los impuestos a los propietarios de yates.

2.5. Estadísticas presupuestarias

En lo que respecta al sistema estadístico griego, las carencias observadas en las estadísticas sobre las finanzas públicas son un problema recurrente y un serio motivo de preocupación. El 22 de octubre de 2009, Eurostat expresó una reserva general frente a las cifras notificadas por las autoridades griegas, que le planteaban considerables dudas, y se abstuvo, por tanto, de validarlas. Más concretamente, en la notificación de octubre de 2009 se recogieron algunas revisiones sustanciales de los datos referentes al déficit y a la deuda públicos de los años anteriores.

La revisión situó el déficit de las Administraciones Públicas de 2008 en casi el 7,75 % del PIB, lo que representa 4 puntos más que en la actualización de enero de 2009 del programa de estabilidad y 2,75 puntos del PIB más que en la notificación de abril de ese mismo año. El reciente informe de la Comisión sobre las estadísticas de déficit y deuda públicos de Grecia[24] presenta las siguientes constataciones: *graves irregularidades en las notificaciones PDE de abril y octubre de 2009, entre ellas la comunicación de datos incorrectos, e incumplimiento de las normas contables y de los plazos de la notificación; escasa cooperación entre los servicios nacionales que intervienen en la compilación de las cifras del PDE, así como falta de independencia del Instituto Nacional de Estadística griego y de la Oficina General de Contabilidad frente al Ministerio de Finanzas; un marco institucional y un sistema de contabilidad pública inadecuados para la correcta comunicación de estadísticas a efectos del PDE, y, en especial, una contabilidad no transparente o indebidamente documentada, lo que ha dado lugar a múltiples, y en ocasiones significativas, revisiones de los datos por las autoridades griegas durante un prolongado período; falta de transparencia en la comunicación de las diversas cifras utilizadas en las notificaciones PDE (p.ej., ausencia de documentación escrita o certificación en algunos casos, comunicación de datos por teléfono); no atribución de responsabilidad o de una responsabilidad claramente definida a los servicios nacionales que proporcionan los datos fuente o compilan estadísticas, unida a una habilitación equívoca de los funcionarios responsables de los datos.* En consecuencia, es necesario seguir esforzándose por mejorar la recopilación y el procesamiento de datos sobre las Administraciones Públicas. Dada la persistente incapacidad de Grecia para proporcionar estadísticas adecuadas sobre el déficit público a efectos de la aplicación del programa de estabilidad, la labor de saneamiento presupuestario que se lleve a cabo en el futuro deberá supervisarse, no sólo a la luz de las cifras de déficit público, sino también evaluando la evolución de los niveles de endeudamiento público.

Los problemas estructurales y endémicos relacionados con el registro de las cuentas públicas griegas han perjudicado un control oportuno y eficaz de los ingresos y los gastos. Por otra parte, ciertas intervenciones destinadas a mejorar el procedimiento y la ejecución presupuestaria, así como la calidad de los datos presupuestarios, son también de vital importancia en el contexto de la tan necesaria reforma del sistema estadístico griego (y de la Oficina General de Contabilidad) y en aras de la independencia profesional de las autoridades estadísticas nacionales.

La Comisión ha incoado un procedimiento de infracción, en lo que respecta a la compilación y notificación de estadísticas presupuestarias en Grecia, por el incumplimiento de una serie de actos jurídicos de la UE.

---

[24] http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/publication?p_product_code=COM_2010_report_greek

3. ACTUALIZACIÓN DE ENERO DE 2010 DEL PROGRAMA DE ESTABILIDAD DE GRECIA

El Reglamento (CE) nº 1466/97 del Consejo, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas, establece que los países que adopten la moneda única han de presentar anualmente programas de estabilidad actualizados. Con arreglo al artículo 5, apartado 3, de dicho Reglamento, el Consejo, basándose en las evaluaciones efectuadas por la Comisión y el Comité Económico y Financiero, puede examinar los programas de estabilidad actualizados. Al realizar su evaluación, el Consejo examinará también si las políticas económicas son coherentes con las orientaciones generales de política económica.

El 23 de diciembre de 2009, el Parlamento griego adoptó el presupuesto para 2010, que establecía como objetivo de déficit de las Administraciones Públicas el 9,1 % del PIB. Entretanto, las autoridades griegas anunciaron la necesidad de intensificar el ajuste presupuestario ya en 2010, fijando un objetivo presupuestario más ambicioso para ese año, a saber, un 8,7 % del PIB. La actualización de enero de 2010 del programa de estabilidad, presentada el 15 de ese mes, abarca el período 2010-2013 y confirma el objetivo presupuestario revisado para este año, esto es, el 8,7 % del PIB. Para asegurar el cumplimiento de los objetivos revisados, el programa de estabilidad actualizado prevé una serie de medidas, además de las ya anunciadas en la ley de presupuesto para 2010. El programa presenta un conjunto pormenorizado de medidas de saneamiento presupuestario para 2010, con vistas a mejorar la recaudación de ingresos tributarios y, en menor grado, a disciplinar y racionalizar el gasto público primario. Asimismo, ofrece una estimación cuantificada de cada una de las principales medidas presupuestarias previstas en 2010, junto con el calendario para su adopción y aplicación. Algunas de estas medidas ya han sido sometidas a la aprobación del Parlamento y se instrumentarán en los primeros meses de 2010. Los planes para 2011, 2012 y 2013 incluyen una amplia gama de reformas estructurales, si bien son menos detallados y no contienen un calendario de aplicación preciso.

En ausencia del presupuesto para 2010, que fue comunicado tras la fecha de cierre de las previsiones del otoño de 2009, los servicios de la Comisión vaticinaron que el déficit público se mantendría por encima del 12 % del PIB tanto en 2010 como en 2011. De acuerdo con el escenario macroeconómico en el que se basa la ley de presupuesto para 2010, confirmado igualmente por la actualización de enero de 2010 del programa de estabilidad, el crecimiento del PIB real sería de -0,3 % en 2010, cifra que coincide globalmente con las previsiones del otoño de 2009 de los servicios de la Comisión. No obstante, estas últimas se realizaron antes de las recientes reacciones de los mercados financieros y partían de la hipótesis de que la política económica se mantendría inalterada, por lo que el escenario macroeconómico central de 2010 contenido en el programa actualizado es optimista.

Según la actualización de enero de 2010 del programa de estabilidad, el objetivo presupuestario de 2010 para las Administraciones Públicas implica un ajuste, valorado en una variación del ratio de déficit global de 4 puntos porcentuales del PIB, que refleja un aumento de 2,6 puntos porcentuales en el ratio entre el total de ingresos y el PIB y una reducción de 1,4 puntos porcentuales en el ratio entre el total de gastos y el PIB. Así pues, se prevé que, en lo esencial, el ajuste a realizar en 2010 se llevará a cabo en el lado de los ingresos, merced a la aplicación de medidas temporales (de carácter excepcional) que supondrán un aumento de los mismos por valor de 0,25 % del PIB[25], aproximadamente, y de un paquete tributario

[25] Esta cifra representaría el impacto presupuestario neto de ingresos excepcionales por valor del 0,50 % del PIB (recaudación relacionada con el régimen de liquidez del sector financiero, e impuesto especial

permanente que elevará la recaudación y que, según cabe esperar, el Parlamento adoptará en marzo de este año. Por el lado del gasto, el ahorro previsto es el resultado de la desaparición de los gastos excepcionales, por importe superior al 1 %, efectuados en 2009, ya que el impacto esperado de una serie de recortes permanentes del gasto se ve, en realidad, neutralizado por un aumento del gasto en educación, servicios de asistencia sanitaria e inversión pública.

Más concretamente, el programa presenta diversas medidas de saneamiento presupuestario de carácter permanente por el lado de los ingresos, que se aplicarán en 2010 y que representan en torno a un 2,5 % del PIB. Las medidas de aumento de los ingresos fiscales descritas abarcan la aplicación de un régimen de tributación progresiva a todas las rentas de las familias y la eliminación de las exenciones fiscales (con una incidencia presupuestaria estimada del 0,4 % del PIB), la reforma del régimen de imposición de las propiedades inmobiliarias (con una incidencia presupuestaria estimada del 0,2 % del PIB), el incremento de los impuestos especiales sobre el tabaco y las bebidas alcohólicas (sometido ya a la aprobación del Parlamento y cuya incidencia presupuestaria estimada es del 0,4 % del PIB), y la subida del gravamen sobre la telefonía móvil y de los impuestos especiales sobre el carburante[26] (con una incidencia presupuestaria estimada del 0,4 % del PIB). No obstante, una parte significativa (alrededor del 1 % del PIB) del aumento total y permanente de ingresos planeado en 2010 se basa en la intensificación de la lucha contra la evasión fiscal. El programa presenta una serie de actuaciones encaminadas a mejorar el mecanismo de recaudación tributaria, ampliar la base de imposición e incrementar el cumplimiento de las normas fiscales[27]. Es fundamental que las modificaciones legislativas que requiere la aplicación de la mayoría de las medidas fiscales señaladas, y que, según está previsto, se presentarán al Parlamento en marzo, se adopten sin demora, a fin de que las medidas puedan aún tener la incidencia esperada en 2010. Además, a la luz de la experiencia del pasado, las medidas proyectadas para combatir la evasión fiscal habrán de aplicarse enérgicamente para que produzcan los resultados esperados.

Por el lado de los gastos, la disminución prevista en 2010 es principalmente el resultado de la desaparición de los gastos excepcionales de 2009. Pese a los esfuerzos realizados para comprimir la masa salarial del sector público, los costes de funcionamiento y el gasto de defensa (en un 0,75 % del PIB, aproximadamente), el incremento del gasto en educación e inversión pública (en torno al 0,75 % del PIB) contrarresta, en realidad, cualquier efecto de

---

sobre las empresas con elevados beneficios y las grandes propiedades inmobiliarias) y gastos excepcionales por valor del 0,25 % del PIB (correspondientes al segundo tramo de la ayuda social de solidaridad abonada a las familias de escasos recursos).

26 La subida del gravamen sobre la telefonía móvil y de los impuestos especiales sobre el carburante fue ya aprobada por el anterior Parlamento, antes de las elecciones generales de octubre.

27 Unificación de los sistemas de recaudación de impuestos y cotizaciones sociales, adopción de un enfoque basado en el riesgo en el proceso de auditoría, imposición a las empresas de la obligación legal de mantener cuentas profesionales en bancos comerciales y de efectuar los pagos a través del sistema bancario, revisión de las comprobaciones cruzadas existentes, prioridad a las auditorías en profundidad en lugar de las verificaciones formales efectuadas sobre los registros y documentos, obtención de datos de las empresas de servicios públicos (electricidad, teléfono, agua) para la posterior comprobación cruzada de tales datos, obtención de datos sobre todos los recibos emitidos, eliminación de la negociación de las sanciones entre las partes y transición a un sistema de puntos basado en criterios objetivos, instauración y uso de un sistema informatizado de gestión de expedientes de auditoría, amnistía para las personas o empresas que ayuden a llevar ante los tribunales a los funcionarios corruptos, exclusión de los directores de delegaciones regionales de Hacienda del proceso de resolución de litigios mediante la centralización de tales litigios, reducción del número de delegaciones regionales de Hacienda mediante la introducción de otros medios para la obtención de formularios, la solicitud de ayuda y la presentación de declaraciones (Internet, correo, centros de atención telefónica), etc.

reducción del déficit, por lo que cabe suponer que la incidencia presupuestaria neta será ínfima. Más concretamente, el programa actualizado anuncia medidas destinadas a mejorar la eficiencia del proceso de contratación pública de los hospitales (lo que tendrá un impacto presupuestario permanente estimado del 0,3 % del PIB), junto con el compromiso del Gobierno de restringir el coste de funcionamiento en un 0,1 % del PIB, de recortar los contratos públicos militares en un 0,2 % del PIB, de reducir los complementos[28] pagados a los funcionarios públicos en un 0,3 % del PIB, de congelar la contratación de personal en el sector público en 2010 y de cubrir posteriormente una de cada cinco plazas que queden vacantes por jubilación. Sin embargo, se estima que la masa salarial nominal se mantendrá en niveles muy similares a los de 2009, como consecuencia de la deriva salarial.

Como complemento de estas medidas, y sin que se haya contabilizado su posible incidencia en el objetivo presupuestario, el Ministerio de Finanzas ha constituido una reserva para imprevistos y congelado el 10 % de los créditos presupuestarios de cada ministerio (al margen de los sueldos, pensiones y pagos de intereses). Dependiendo de los resultados del primer semestre de 2010 en términos de gastos, es posible que los créditos presupuestarios así bloqueados no se redistribuyan plenamente entre los ministerios, asegurando de este modo una nueva reducción de los correspondientes gastos al cierre del ejercicio.

Globalmente, a juzgar por la información pormenorizada incluida en la actualización, y a pesar de los diversos riesgos existentes, el objetivo presupuestario de 2010 parece estar al alcance, siempre que se apliquen oportuna y satisfactoriamente todas las medidas anunciadas. En gran parte, la corrección del déficit global planeada en el programa de estabilidad actualizado es el resultado, por un lado, de la desaparición de las medidas excepcionales de 2009 que redundaban en un aumento del déficit y, por otro, de la aplicación de medidas excepcionales que redundan en una reducción del mismo en 2010. La desaparición de los gastos excepcionales, tal como se expone en la actualización, tendrá un efecto automático de reducción del déficit que cabe cuantificar en algo más del 1 % del PIB en 2010, en tanto que las medidas excepcionales que generarán mayores ingresos tendrán una incidencia presupuestaria neta de alrededor del 0,25 % del PIB. Así pues, en 2010 los factores temporales tendrán un efecto global de reducción del déficit ligeramente inferior al 1,5 % del PIB (cerca de una tercera parte del saneamiento total de 4 puntos porcentuales del PIB proyectado para 2010). La parte de la reducción del déficit global que no dependerá de medidas excepcionales representará en 2010, de acuerdo con lo previsto, un 2,5 % del PIB, aproximadamente.

Por ahora, la incertidumbre que rodea al objetivo presupuestario para 2010, del 8,7 % del PIB, sigue siendo considerable, como lo es también el riesgo de que se produzcan desviaciones presupuestarias, principalmente a raíz de las hipótesis macroeconómicas favorables en las que se basa el programa y de la estimación oficial optimista de los resultados que arrojará la lucha contra la evasión fiscal. Aunque se dispone de información detallada sobre las medidas (y su impacto presupuestario estimado) que respaldan el objetivo presupuestario, es crucial aplicar pronta y rigurosamente las políticas anunciadas. Aparte de las incertidumbres en cuanto al impacto de las medidas de saneamiento presupuestario previstas, las proyecciones de ingresos y gastos que sustentan el objetivo presupuestario para 2010 están sujetas a riesgos. En

[28] Los complementos abonados mensualmente a los funcionarios, además de su sueldo nominal, varían en función de los diversos servicios de la Administración. En algunos ministerios, los complementos rebasan el 100 % del sueldo legal nominal, duplicando así en la práctica la retribución mensual de los empleados, en tanto que, en otros ministerios y entidades públicas, los complementos mensuales no exceden del 30 % del sueldo legal nominal.

particular, dado el aumento previsto del ratio deuda/PIB en 2010, igual a 7 puntos porcentuales del PIB, y el incremento de los tipos de interés sobre las nuevas emisiones de deuda (o sobre la deuda con tipo de interés variable), la proyección en materia de gasto de intereses para 2010 contenida en la actualización parece optimista. Por otra parte, el resultado presupuestario de 2008 no ha sido validado por Eurostat. Cualquier revisión de los datos correspondientes a ejercicios anteriores puede repercutir en los resultados de 2010. De forma análoga, un déficit público en 2009 superior a la estimación del 12,75 % del PIB implicaría un punto de partida menos favorable en 2010[29]. Por consiguiente, es de vital trascendencia que las medidas presentadas en el programa de estabilidad (y su impacto presupuestario estimado) y que respaldan el objetivo presupuestario se apliquen rápida y rigurosamente, y que Grecia esté preparada para anunciar y aplicar otras medidas, si se materializan tales riesgos.

A medio plazo, el programa prevé que el déficit de las Administraciones Públicas siga descendiendo hasta el 5,6 % del PIB en 2011, el 2,8 % del PIB en 2012 y el 2 % del PIB en 2013. De forma similar, el saldo primario alcanzará un superávit del 3,2 % del PIB en 2013, frente a un déficit primario del 7,7 % en 2009. El objetivo de la estrategia presupuestaria expuesta es reducir el déficit estructural (tal como ha sido recalculado por los servicios de la Comisión con arreglo a la metodología definida de común acuerdo) desde el 11,5 % del PIB en 2009 hasta el 7,75 % en 2010 y el 1,5 % para 2013; no se prevé alcanzar, sin embargo, dentro del período del programa, el objetivo a medio plazo, consistente en una situación de equilibrio para el saldo estructural (es decir, el saldo ajustado en función del ciclo excluidas las medidas excepcionales y otras medidas de carácter temporal). El saneamiento presupuestario entre 2011 y 2013 se basa tanto en un aumento de los ingresos como en un recorte de los gastos, si bien aún no se han dado a conocer los pormenores de esta estrategia. Los resultados presupuestarios en 2011 y los ejercicios siguientes están, por tanto, sujetos a riesgos. Por otra parte, el escenario macroeconómico central subyacente se basa en hipótesis de crecimiento favorables, que implican que el crecimiento del PIB real recobre valores positivos en 2011, con un 1,5 %, y 2012, con un 1,9 %, y alcance el 2,5 % en 2013. En definitiva, los riesgos que pesan sobre la senda de ajuste a medio plazo son considerables.

El programa de estabilidad prevé que la deuda pública bruta, estimada en el 113,4 % del PIB en 2009, supere el 120 % del PIB en 2010, antes de retomar una tendencia descendente en 2012. Aparte del aumento del déficit y del descenso del crecimiento del PIB, la expansión del ratio de deuda en 2009 vino fomentada por un ajuste stock-flujo significativo, debido a las transacciones financieras relacionadas con el régimen de liquidez del sector financiero y la liquidación de atrasos. Los riesgos asociados a la evolución prevista del ratio deuda/PIB también parecen subestimados, si se tienen en cuenta los riesgos ligados a las previsiones de déficit y PIB. Estos riesgos podrían verse agravados por la incertidumbre que rodea a los ajustes stock-flujo, dado que, si bien la intensidad de estos ha disminuido de forma significativa en comparación con períodos anteriores (0,2 % del PIB en cada uno de los años incluidos en el programa), el programa no proporciona información alguna sobre sus componentes.

La actualización de enero de 2010 del programa de estabilidad proporciona también información sobre una amplia gama de reformas estructurales, que se iniciarán o se llevarán a

[29] Por ahora, los indicadores incompletos disponibles sugieren que, de existir, la desviación con respecto al resultado presupuestario de 2009, que vendría a añadirse al 12,7 % del PIB, sería limitada. De conformidad con lo dispuesto en el Reglamento (CE) nº 479/2009, el Instituto Nacional de Estadística griego notificará los primeros resultados presupuestarios correspondientes a 2009 el 1 de abril de 2010 a más tardar.

cabo en el transcurso de 2010. Con arreglo a dicha actualización, la oportuna y satisfactoria aplicación de tales reformas incidirá positivamente en la calidad de las finanzas públicas y resolverá las carencias estructurales internas de la economía griega. Más específicamente, el Gobierno ha presentado ya al Parlamento un proyecto de ley para otorgar independencia al Instituto de Estadística, y proyecta crear una oficina de seguimiento de la ejecución presupuestaria, bajo los auspicios del Parlamento, y adoptar normas vinculantes para la elaboración y ejecución del presupuesto a medio plazo. A medio plazo y, a más tardar, en 2011, las autoridades griegas se comprometen a introducir la presupuestación por actividades, que para 2012 sustituirá plenamente al actual sistema. El nuevo modelo se inscribirá, asimismo, en un marco presupuestario plurianual vinculante y se basará en un sistema de contabilidad por partida doble. Además, el programa presenta también un amplio conjunto de reformas, con actuaciones encaminadas a lograr los siguientes objetivos: promover proyectos de inversión ecológicos y revisar la actual Ley de inversión; fomentar las asociaciones público-privadas y establecer un Fondo Helénico de Desarrollo; contener las presiones inflacionistas a través de una mejor regulación de los mercados; aplicar políticas activas de empleo; mejorar la Administración Pública; reforzar la transparencia y la obligación de rendir cuentas; reducir el número de municipios y comunidades; y respaldar la inversión en investigación, tecnología e innovación.

4. SUPERVISIÓN DE LA UE EN LA COYUNTURA ACTUAL

4.1. Combinación de instrumentos de supervisión

Muchos países de la UE están confrontados actualmente a déficits de las Administraciones Públicas superiores al valor de referencia del 3% del PIB establecido en el Tratado. 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. Son varios los factores que entran en juego. 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[30] de noviembre de 2008, aprobado por el Consejo Europeo en diciembre[31]. En el Plan se explicaba que las medidas debían ser oportunas, selectivas, temporales y diferenciadas entre Estados miembros, a fin de reflejar sus distintas situaciones en materia de sostenibilidad de las finanzas públicas y competitividad, y que debían abandonarse una vez que la recuperación llegase a ser autosuficiente. Finalmente, hay que tener en cuenta que varios países han adoptado medidas para estabilizar el sector financiero, algunas de las cuales han influido en el nivel de endeudamiento público o constituyen un riesgo de aumento del déficit y de la deuda en el futuro[32], aunque una parte de los costes del apoyo estatal podría recuperarse posteriormente.

---

30 «Un Plan Europeo de Recuperación Económica», Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo - COM(2008) 800 de 26.11.2008.

31 Véanse las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas, 11 y 12 de diciembre de 2008, ref. 17271/1/08 REV 1.

32 Véanse la decisión de Eurostat sobre el registro estadístico de las intervenciones públicas en favor de las entidades y los mercados financieros durante la crisis financiera, *Eurostat News Release* 103/2009 de 15 de julio de 2009; y «Accounting for Bank Rescues» en *Public Finances in EMU-2009*, *European Economy* 5, pp. 59-63.

En el caso de Grecia, aunque el deterioro actual de las finanzas públicas debe examinarse en ese mismo contexto, los desequilibrios presupuestarios han sido durante muchos años fuertes y persistentes a pesar de la boyante actividad económica que registró el país hasta 2008. Este hecho parece indicar que los problemas tienen su raíz en causas estructurales. Concretamente, el déficit público refleja el insuficiente control al que se somete el gasto de la Administración, y las previsiones de ingresos y crecimiento del PIB han demostrado ser, de forma sistemática, excesivamente optimistas. Además, las endémicas deficiencias estructurales de las que ha venido adoleciendo el registro de las cuentas públicas griegas han obstaculizado también un control de ingresos y gastos oportuno y efectivo, así como una supervisión macroeconómica. Los altos déficits que presenta Grecia han conducido a una de las más altas tasas de endeudamiento público de toda la UE, una tasa que no sólo es significativamente superior al valor de referencia del 60 % del PIB, sino que, además, se mantiene en una tendencia al alza insostenible.

La situación en que se encuentra Grecia, en la que se suman a la crisis presupuestaria desequilibrios macroeconómicos más generales que tienen su origen en problemas estructurales profundamente arraigados, requiere el recurso simultáneo a los instrumentos de supervisión económica y presupuestaria previstos en el Tratado y las pertinentes disposiciones de Derecho derivado. A tal fin, es fundamental la aplicación simultánea de instrumentos para lograr un saneamiento presupuestario duradero y realizar las reformas estructurales que, de forma más general, son necesarias para la actividad económica. Cabe esperar que una recomendación en virtud del artículo 121, apartado 4, una advertencia para la adopción de medidas de conformidad con el artículo 126, apartado 9, y un dictamen sobre la actualización de enero de 2010 del programa de estabilidad, conforme al Reglamento (CE) nº 1466/97 (que se conoce como «vertiente preventiva» del Pacto de Estabilidad y Crecimiento), y en particular su aplicación conjunta, refuercen el alcance de la supervisión de la UE.

4.2. Aplicación del artículo 121 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

El artículo 121, apartado 2, del TFUE dispone que el Consejo, sobre la base de una recomendación de la Comisión y las conclusiones del Consejo Europeo, adopte una recomendación en la que se establecerán las orientaciones generales para las políticas económicas de los Estados miembros y de la Unión. Con arreglo al artículo 121, apartado 3, del Tratado, el Consejo, basándose en informes presentados por la Comisión, debe supervisar la evolución económica de cada uno de los Estados miembros y de la Unión, así como la coherencia de las políticas económicas con las citadas orientaciones generales. En el supuesto de que se compruebe que las políticas económicas contradicen las orientaciones generales, o que pueden poner en peligro el correcto funcionamiento de la unión económica y monetaria, el artículo 121, apartado 4, establece la posibilidad de que la Comisión formule una advertencia al Estado miembro afectado y recomiende al Consejo que dirija a dicho Estado las recomendaciones necesarias. Dada la gravedad de la situación en que se halla Grecia, y a fin de garantizar la coherencia con la decisión prevista en el artículo 126, apartado 9, resulta oportuno que el Consejo adopte la oportuna recomendación. Asimismo, el Consejo podrá decidir, a propuesta de la Comisión, hacer públicas sus recomendaciones.

Las orientaciones generales para las políticas económicas de los Estados miembros y de la Comunidad aprobadas con fecha más reciente por el Consejo datan del 14 de mayo de 2008[33].

[33] Recomendación 2008/390/CE del Consejo (DO L 137 de 27.5.2008, p. 13).

Las orientaciones generales para las políticas económicas de cara al período 2008-2010 señalan que los Estados miembros deben *«respetar sus objetivos presupuestarios a medio plazo»* y que los Estados miembros que tengan déficit excesivos deben tomar *«medidas efectivas para garantizar una corrección rápida de dichos déficit»*. Además, los Estados miembros que presenten desequilibrios exteriores deben corregirlos *«realizando reformas estructurales, impulsando la competitividad exterior y (...) contribuyendo a su corrección mediante políticas fiscales»*. Basándose en ello, el 25 de junio de 2009[34], el Consejo apuntaba entre sus recomendaciones en materia estructural la obligación de Grecia de *«..intensificar los esfuerzos para resolver los desequilibrios macroeconómicos y las debilidades estructurales de la economía griega»* y, entre las recomendaciones que dirigía específicamente a dicho país, figuraban las de proseguir la labor de saneamiento presupuestario; incrementar la competencia en el ámbito de los servicios profesionales, introducir reformas para aumentar las inversiones en I+D; utilizar los fondos estructurales de manera más eficiente; reformar las Administraciones Públicas, y adoptar toda una serie de medidas relativas al mercado laboral con arreglo a un planteamiento integrado de flexiseguridad. Al mismo tiempo, el Consejo recomendó a Grecia que, en su calidad de miembro de la zona euro, garantice la sostenibilidad de las finanzas públicas, mejorando la calidad de las mismas mediante la modernización de las Administraciones Públicas y la aplicación de los principios de flexiseguridad comunes a toda la UE.

Habida cuenta de los efectos de la crisis económica y financiera mundial en la economía griega, la consiguiente revaloración de los riesgos aumenta la presión sobre el nivel de deuda, eleva las primas de riesgo de la deuda pública y puede suscitar dudas acerca de la solvencia de la economía griega, lo que puede tener repercusiones en otros países de la zona euro.

4.3. Aplicación del artículo 126 del Tratado y anteriores etapas del procedimiento de déficit excesivo relativo a Grecia

El artículo 126 del TFUE establece un procedimiento de déficit excesivo (PDE). Este procedimiento se desarrolla en el Reglamento (CE) nº 1467/97 del Consejo, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo[35], que forma parte del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

En virtud del artículo 126, apartado 2, del TFUE, la Comisión debe supervisar el cumplimiento de la disciplina presupuestaria basándose en los dos criterios siguientes: a) si la proporción entre el déficit público previsto o efectivo y el PIB sobrepasa el valor de referencia del 3 % (a menos que la proporción haya descendido sustancial y continuamente y llegado a un nivel que se aproxime al valor de referencia; o el valor de referencia se sobrepase sólo excepcional y temporalmente y la proporción se mantenga próxima al valor de referencia); y b) si la proporción entre la deuda pública y el PIB rebasa el valor de referencia del 60 % (a menos que la proporción disminuya suficientemente y se aproxime a un ritmo satisfactorio al valor de referencia).

---

34 DO L 183 de 15.7.2009, p. 1.

35 DO L 209 de 2.8.1997, p. 6. También se tiene en cuenta el dictamen del Comité Económico y Financiero relativo a las «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», aprobado por el Consejo Ecofin de 20 de noviembre de 2009, y disponible en: http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/deficit/legal_texts/index_en.htm

Según el artículo 126, apartado 3, del TFUE (antiguo artículo 104, apartado 3, del TCE), si un Estado miembro no cumple los requisitos de alguno de estos dos criterios, la Comisión debe elaborar un informe. En este informe también se debe tener «en cuenta si el déficit público supera los gastos públicos de inversión, así como todos los demás factores pertinentes, incluida la situación económica y presupuestaria a medio plazo del Estado miembro».

Partiendo de las cifras reales de déficit y deuda notificadas por las autoridades griegas en octubre de 2008[36], posteriormente validadas por Eurostat[37], y teniendo en cuenta las previsiones intermedias de enero de 2009 de los servicios de la Comisión, ésta aprobó un informe relativo a Grecia el 18 de febrero de 2009[38], de conformidad con el artículo 104, apartado 3, del TCE. Posteriormente, y en virtud del artículo 104, apartado 4, del TCE, el Comité Económico y Financiero emitió un dictamen sobre el informe de la Comisión el 27 de febrero de 2009. El 24 de marzo siguiente, teniendo en cuenta ese informe del artículo 104, apartado 3, del TCE, así como el dictamen emitido por el citado Comité en virtud del artículo 104, apartado 4, del TCE, la Comisión dirigió al Consejo, de conformidad con el apartado 5 de ese artículo, un dictamen por el que se declaraba que en Grecia existía un déficit excesivo.

De conformidad con el artículo 104, apartado 6, del TCE, el Consejo, a recomendación de la Comisión, decidió el 27 abril de 2009 declarar la existencia de un déficit excesivo en Grecia[39]. Asimismo, de conformidad con el apartado 7 del mismo artículo, el Consejo dirigió a ese país una serie de recomendaciones para que antes de que finalizara 2010 pusiese fin a su situación de déficit público excesivo haciendo que éste se situara de forma creíble y sostenible por debajo del 3 % del PIB. El Consejo, además, recomendó que, con este fin, las autoridades griegas debían: i) *intensificar el ajuste presupuestario en 2009 a través de medidas permanentes de restricción del gasto, incluida la aplicación de medidas ya anunciadas*; ii) *adoptar otras medidas de carácter permanente en 2010 a fin de situar el déficit global claramente por debajo del valor de referencia del PIB (3%) antes de que finalice el año;* iii) *proseguir sus esfuerzos encaminados a controlar aquellos factores distintos del endeudamiento neto que contribuyan a la variación de los niveles de deuda, con vistas a garantizar que el ratio de deuda pública bruta disminuya suficientemente y se acerque al valor de referencia a un ritmo satisfactorio;* y iv) *proseguir sus esfuerzos tendentes a mejorar la recogida y el tratamiento de los datos estadísticos y, en particular, los datos de las Administraciones Públicas.* El Consejo fijó como plazo el 27 de octubre de 2009 para que Grecia tomase medidas eficaces a fin de consolidar el proceso de saneamiento presupuestario ya en 2009 y definiese medidas que se considerasen suficientes para garantizar una adecuada progresión hacia la corrección del déficit excesivo en 2010.

El 11 de noviembre de 2009, la Comisión evaluó las medidas adoptadas por Grecia con vistas a corregir el déficit excesivo en 2010, en respuesta a la recomendación del Consejo de 27 de abril de 2009, y llegó a la conclusión de que dichas medidas eran inadecuadas, por lo que

---

36 Con arreglo al Reglamento (CE) nº 3605/93 del Consejo (que posteriormente ha sido sustituido por el Reglamento (CE) nº 479/2009 del Consejo), los Estados miembros deben comunicar a la Comisión, dos veces al año, los niveles de déficit y deuda públicos previstos y reales. Las notificaciones más recientes de Grecia pueden consultarse en: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/procedure/edp_notification_tables

37 *Eurostat News Release* 147/2008 de 22.10.2008.

38 Todos los documentos relacionados con el PDE aplicado a Grecia pueden consultarse en: http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/deficit/countries/index_en.htm

39 Decisión 2009/415/CE del Consejo (DO L 135 de 30.5.2009, p. 21).

presentó al Consejo la oportuna recomendación de decisión[40]. El 2 de diciembre de 2009, el Consejo adoptó una decisión en este sentido en virtud del artículo 126, apartado 8, del TFUE.

Con arreglo al artículo 5, apartado 1, del Reglamento (CE) nº 1467/97: «*Toda decisión del Consejo por la que se formule una advertencia al Estado miembro participante afectado para que adopte medidas encaminadas a la reducción del déficit excesivo de conformidad con el artículo 104, apartado 9, del Tratado* [art. 126.9 del TFUE] *deberá adoptarse en el plazo de dos meses a partir de la decisión del Consejo por la que se haya declarado que no se han tomado medidas eficaces de conformidad con el apartado 8 de dicho artículo* [art. 126.8 del TFUE]», esto es, toda decisión por la que «*se formule una advertencia a dicho Estado miembro para que adopte, en un plazo determinado, las medidas dirigidas a la reducción del déficit que el Consejo considere necesaria para poner remedio a la situación*».

5. NECESIDAD DE UN AJUSTE PRESUPUESTARIO EN LOS AÑOS 2010 Y SIGUIENTES Y AMPLIACIÓN DEL PLAZO PARA LA CORRECCIÓN DEL DÉFICIT EXCESIVO

A la luz de las previsiones macroeconómicas y estimaciones del crecimiento potencial elaboradas en el otoño de 2009 por los servicios de la Comisión, el déficit estructural en 2009 fue del 11,5 % del PIB. En consecuencia, el ajuste estructural total que resulta necesario en el caso de Grecia, para situar el déficit global por debajo del valor de referencia del 3 % del PIB, supera 9 puntos porcentuales del PIB. La corrección del déficit excesivo en 2010, tal como recomendó previamente el Consejo, no resulta ya, por tanto, realista.

Es indispensable proceder sin demora a un saneamiento presupuestario estructural creíble para que puedan mejorar las perspectivas de crecimiento a medio plazo de Grecia, pero una labor de semejante magnitud obviamente no es factible en un solo año y será difícil de realizar en un plazo de tres años. Sin embargo, los fuertes y persistentes desequilibrios presupuestarios, unidos a un nivel de endeudamiento elevado y en rápido aumento y a los indicadores disponibles sobre la sostenibilidad a largo plazo, son un motivo de seria preocupación y requieren una actuación enérgica a corto plazo. Según el Informe de Sostenibilidad de 2009 de los servicios de la Comisión[41], Grecia corre un alto riesgo a largo plazo en lo que se refiere a la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas. 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, de no reformarse el sistema de pensiones, durante las próximas décadas se producirá un aumento relativamente elevado de la proporción que representan en el PIB los gastos en pensiones. La situación presupuestaria de 2009 viene a sumarse a las consecuencias del envejecimiento de la población sobre la brecha de sostenibilidad. El logro de altos superávits primarios a medio plazo y, sobre todo, una nueva reforma del sistema de pensiones encaminada a contener el importante aumento de los gastos que origina el envejecimiento de la población, contribuirían a reducir los riesgos para la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas. Si no se corrigen con prontitud los desequilibrios presupuestarios de Grecia, influirán en las expectativas de los agentes económicos y

---

40 http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication_summary16243_en.pdf

41 Según las previsiones contenidas en el Informe de Sostenibilidad de 2009 (*European Economy* 9), el gasto público derivado del envejecimiento de la población podría, si se mantiene la misma política, incrementarse en 16 puntos porcentuales del PIB entre 2010 y 2060, de los cuales 12,5 puntos corresponderían a las pensiones. Véase también la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo «Sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas en un contexto de recuperación de la economía», COM(2009) 545 de 14.10.2009.

perjudicarán las perspectivas de crecimiento no solo a largo plazo, sino también en el futuro próximo.

Atendiendo a lo anterior, la Comisión considera que, prorrogando hasta 2012 el plazo para la supresión del déficit excesivo en Grecia, tal como se expone en la actualización de enero de 2010 del programa de estabilidad, se crearían las condiciones propicias para un saneamiento equilibrado y duradero (tras lo cual sería necesaria una corrección para alcanzar a medio plazo un objetivo de saldo próximo al equilibrio o excedentario). Para alcanzar esa meta, el Gobierno griego debería aplicar rigurosamente las medidas de reducción del déficit y las reformas estructurales indicadas en la actualización de enero de 2010 del programa de estabilidad, y estar preparado para adoptar medidas adicionales en el supuesto de que el ajuste resulte insuficiente para lograr el objetivo. Se contribuiría así a la credibilidad del objetivo de reducir el déficit público por debajo del 3 % del PIB en 2012.

Si el déficit global de las Administraciones Públicas de 2010 se rebaja a un 8,7 % del PIB, merced a las medidas permanentes previstas, un proceso creíble de ajuste orientado a situar el déficit de forma duradera por debajo del 3 % del PIB en 2012, a más tardar, requeriría también una mejora significativa del saldo estructural (saldo ajustado en función del ciclo excluidas las medidas excepcionales y otras medidas de carácter temporal), en 2011 y 2012 igualmente. Por tanto, en lo que respecta a estos dos años, el esfuerzo presupuestario estructural debería ser, como mínimo, del 3,5 % del PIB en 2011 y del 2,5 % en 2012.

Si los resultados de recaudación en 2010 son mejores de lo previsto, las autoridades griegas deberían aprovechar el margen de maniobra adicional para reducir el déficit en mayor medida, a fin de contribuir a una corrección a la baja sostenida de los niveles de deuda pública. En caso contrario, el Gobierno griego debe tomar las medidas necesarias para compensar la insuficiencia de ingresos con un recorte del gasto corriente.

En 2010 se prevé que disminuirá, aunque en menor medida, la contribución de los factores distintos del endeudamiento neto y el crecimiento del PIB nominal que afectan al ratio de deuda (esto es, operaciones financieras y otros componentes de lo que se conoce como ajuste stock-flujo), que han impulsado al alza el ratio de deuda en los últimos años. Aunque esta evolución prevista del ajuste stock-flujo es positiva en comparación con la experiencia pasada, su contribución al incremento global del nivel de deuda sigue constituyendo una fuente de preocupación. En consecuencia, es necesario que el Gobierno griego tome otras medidas con objeto de controlar los factores distintos del déficit que incrementan la deuda.

La variación anual del nivel de deuda de las Administraciones Públicas entre 2010 y 2012 no debería exceder del aumento que implican los objetivos de déficit nominal, que equivalen a un máximo del 8,7 % del PIB en 2010, del 5,6 % del PIB en 2011 y del 2,8 % del PIB en 2012, y la emisión de deuda precisa para la liquidación de los atrasos y la gestión normal de la liquidez. Así pues, la variación del nivel de deuda bruta no debería rebasar los 22 240 millones de EUR en 2010, 11 320 millones de EUR en 2011 y 4 510 millones de EUR en 2012, lo que corresponde a un ajuste stock-flujo total del 0,25 % del PIB al año, en 2010, 2011 y 2012.

Una vez se haya corregido el déficit excesivo, Grecia habrá de tomar las medidas necesarias para asegurar rápidamente un presupuesto equilibrado en términos estructurales y lograr de este modo una reducción suficiente y constante de los niveles de deuda. Equilibrar las cuentas públicas sigue siendo un aspecto clave de cara a una gestión presupuestaria adecuada de las contracciones de la actividad económica.

En los últimos años, la balanza exterior de la economía griega se ha deteriorado considerablemente, siendo, en gran medida, los serios y persistentes desequilibrios exteriores el reflejo del pronunciado empeoramiento de la situación presupuestaria del país. La situación neta internacional se ha degradado sensiblemente desde 2004. El saldo neto negativo de la balanza de inversiones exteriores excedía ya del 115 % del PIB en 2009. Por consiguiente, el sector público no sólo está absorbiendo la mayor parte de la financiación exterior disponible, sino que también está impidiendo el acceso a ella del sector privado. De ahí que un enérgico saneamiento presupuestario sea también vital para recuperar la competitividad perdida y corregir los actuales desequilibrios exteriores. Las medidas estructurales y la moderación salarial serán igualmente cruciales con vistas a restablecer la competitividad de precios y poner fin a los desequilibrios exteriores.

El saneamiento presupuestario es también fundamental para recuperar la pérdida de competitividad y corregir los actuales desequilibrios exteriores. A tal fin, las autoridades griegas deben aplicar medidas permanentes encaminadas a controlar el gasto primario corriente, incluidos los costes salariales del sector público, e instrumentar reformas estructurales con carácter urgente. En particular, las autoridades griegas deben velar por que las medidas de saneamiento presupuestario vayan también dirigidas a mejorar la calidad de las finanzas públicas, en el marco de un programa global de reformas, y poner en marcha prontamente una política orientada a proseguir la reforma de la administración tributaria .

La Comisión recomienda que Grecia presente, el 16 de marzo de 2010 a más tardar, un informe en el que se especifiquen las medidas, junto con el calendario de aplicación de las mismas, para lograr los objetivos presupuestarios de 2010. Grecia debe, asimismo, presentar un informe el 15 de mayo de 2010, a más tardar (y posteriormente con periodicidad trimestral), en el que se presenten las medidas que se instrumentarán en cumplimiento de la Recomendación del Consejo basada en el artículo 121, apartado 4, y de la Decisión del Consejo en virtud del artículo 126, apartado 9. En particular, el informe debe contener información pormenorizada sobre las medidas concretas adoptadas hasta la fecha del mismo para cumplir dicha Decisión; las medidas concretas que esté previsto adoptar tras la fecha del informe para cumplir la Decisión; el calendario de adopción de las medidas estructurales presentadas en la actualización de enero de 2010 del programa de estabilidad; la ejecución mensual del presupuesto del Estado; datos de un período inferior a un año sobre la aplicación del presupuesto en el ámbito de la seguridad social y de la Administración local, y el uso de los fondos extrapresupuestarios; la emisión y el reembolso de la deuda pública; la evolución del empleo, de carácter permanente y temporal, en el sector público; los gastos públicos pendientes de pago (atrasos acumulados), y la situación financiera de las empresas públicas y otras entidades públicas (con periodicidad anual).

*

* *

A la luz de la evaluación que precede, la Comisión recomienda al Consejo: i) formular recomendaciones a Grecia con vistas a poner fin a la contradicción con las orientaciones generales de las políticas económicas e impedir que se ponga en peligro el correcto funcionamiento de la unión económica y monetaria, con arreglo al artículo 121, apartado 4, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea; ii) formular una advertencia a Grecia, de conformidad con el artículo 126, apartado 9, para que tome medidas dirigidas a la reducción del déficit que el Consejo considere necesaria para poner fin a la situación de déficit excesivo; y iii) emitir un dictamen sobre el programa de estabilidad actualizado. Además, la Comisión

considera que la publicación de la Recomendación del Consejo basada en el artículo 121, apartado 4, favorecerá la coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros y la Unión y contribuirá a un mayor entendimiento entre los agentes económicos, facilitando así la aplicación de las medidas recomendadas. Por consiguiente, la Comisión propone, asimismo, al Consejo que decida hacer pública la Recomendación adjunta; las restantes recomendaciones y decisión son también públicas.

2010/0031 (NLE)

Propuesta de

DECISIÓN DEL CONSEJO

por la que se hace pública la Recomendación con vistas a poner fin en Grecia a la contradicción con las orientaciones generales de las políticas económicas e impedir que se ponga en peligro el correcto funcionamiento de la unión económica y monetaria

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

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

Vista la propuesta de la Comisión,

Considerando lo siguiente:

(1) El [16 de febrero de 2010], el Consejo adoptó la Recomendación [nº…] con vistas a poner fin en Grecia a la contradicción con las orientaciones generales de las políticas económicas e impedir que se ponga en peligro el correcto funcionamiento de la unión económica y monetaria.

(2) La publicación de la Recomendación debe favorecer la coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros y de la Unión y contribuir a un mayor entendimiento entre los agentes económicos, facilitando así la aplicación de las medidas recomendadas.

DECIDE:

Artículo 1

La Recomendación [nº… de 16 de febrero de 2010], con vistas a poner fin en Grecia a la contradicción con las orientaciones generales de las políticas económicas e impedir que se ponga en peligro el correcto funcionamiento de la unión económica y monetaria se publicará en el *Diario Oficial de la Unión Europea.*

Artículo 2

La presente Decisión surtirá efecto el [16 de febrero de 2010].

Hecho en Bruselas, el [16 de febrero de 2010].

Por el Consejo
El Presidente