

ES

ES

ES



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas,  
COM(2009) 545/3

**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**

{SEC(2009) 1354}

## 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

#### 1. INTRODUCCIÓN

1. La presente Comunicación y su informe asociado (*Informe de sostenibilidad 2009*) evalúan la sostenibilidad de las finanzas públicas de los Estados miembros de la UE. Ambos documentos actualizan la Comunicación y el informe de 2006<sup>1</sup> en respuesta a la solicitud del Consejo EcoFin de noviembre de 2006<sup>2</sup>, que pidió a la Comisión la elaboración de un nuevo informe de sostenibilidad en 2009, cuando se dispusiese de nuevas previsiones comunes sobre los gastos relacionados con el envejecimiento de la población. La Comunicación se emite en el contexto de la reflexión sobre las estrategias para salir de la crisis económica y financiera y sobre el marco de reformas convergentes y coordinadas de las economías europeas, que ocupa un lugar central en la estrategia para la Europa de 2020.
2. El informe tiene en cuenta el contexto de la crisis económica y financiera y sus repercusiones sobre las finanzas públicas en el momento en que empiezan a aparecer los primeros indicios de estabilización. En tanto que la recuperación no se confirme y no se retiren las medidas discrecionales aplicadas por los gobiernos, el efecto de la crisis sobre las finanzas públicas no podrá determinarse plenamente. Sin embargo, habida cuenta del gran impacto de la crisis sobre la deuda pública, la presente Comunicación proporciona una contribución oportuna en un momento en que, en consonancia con la posición del Consejo Europeo: «las políticas fiscales deben reorientarse progresivamente hacia la sostenibilidad», y «deben diseñarse ya estrategias de salida de la crisis, que deberán aplicarse de forma coordinada tan pronto como se inicie la recuperación, teniendo en cuenta la situación específica de cada país<sup>3</sup>».
3. La evaluación periódica de la sostenibilidad presupuestaria es conforme al Pacto de Estabilidad y Crecimiento revisado, según el cual los aspectos a largo plazo deben ocupar un lugar preponderante en el proceso de supervisión. Recientemente, los Estados miembros han acordado principios detallados en relación con la revisión de los objetivos presupuestarios a largo plazo, con objeto de garantizar que las estrategias presupuestarias de los Estados miembros reflejen las necesidades reales a medio plazo, y ello teniendo en cuenta no sólo los niveles de deuda, sino también los pasivos implícitos, especialmente los costes relacionados con el envejecimiento de la población (tales como los gastos en asistencia sanitaria y pensiones).

---

<sup>1</sup> «Sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas en la UE», *European Economy*, 4/2006, y Comunicación de la Comisión, COM (2006) 574 final, 12 de octubre de 2006.

<sup>2</sup> Conclusiones del Consejo relativas a «La sostenibilidad de las finanzas públicas», 7 de noviembre de 2009.

<sup>3</sup> Reunión informal de los jefes de Estado o de Gobierno de la UE, texto adoptado de común acuerdo para la cumbre del G-20, en Pittsburgh, Bruselas, 17 de septiembre de 2009.

## 2. DIFÍCIL RETO TRAS LA CRISIS

4. **La economía europea presenta indicios de estar entrando en una fase de recuperación tras una profunda crisis.** Gracias a la aplicación de medidas sustanciales y eficaces desde el otoño de 2008, coordinadas en el contexto del PERE<sup>4</sup>, se ha evitado un colapso financiero y una pérdida de confianza generalizada. Sin embargo, la incertidumbre sigue siendo elevada y aún persisten riesgos de interrelaciones negativas entre el sector financiero y la economía real. Dadas las pérdidas de producción sufridas en los trimestres anteriores, se estima que la actividad económica se contraerá un 4% este año, mientras que para 2010 se espera un ligero crecimiento.
5. **La política fiscal se ha orientado con éxito a la necesidad y urgencia de sacar a la economía de la recesión.** El estímulo presupuestario discrecional y el funcionamiento de los estabilizadores automáticos han permitido atenuar la disminución de la actividad económica y han contribuido a los recientes indicios de mejora, pero han llevado a un deterioro substancial de las finanzas públicas. Se prevé que los déficit públicos pasen de una cifra equivalente al 0,8% del PIB en 2007 — que representa el mejor resultado en 30 años— a una media del 6% del PIB en 2009 y en torno al 7% en 2010. En los tres años hasta 2010, se estima un aumento del ratio de deuda bruta para el conjunto de la UE superior a 20 puntos porcentuales. Además, unos pasivos contingentes excepcionalmente elevados podrían dar lugar a costes efectivos en los próximos años, si bien podría recuperarse una parte de los costes del apoyo al sector bancario.
6. **No puede dejar de tenerse en cuenta la sostenibilidad de las finanzas públicas a largo plazo.** Los aumentos de la deuda y del déficit son en sí mismos impresionantes, pero se prevé que los efectos del envejecimiento de la población sobre las finanzas públicas sean considerablemente superiores a los efectos de la crisis. Los costes presupuestarios de la crisis y de la evolución demográfica prevista se refuerzan mutuamente y hacen de la sostenibilidad de la hacienda pública un reto difícil de superar. Según las previsiones de que se dispone, si no se realizan esfuerzos ambiciosos para la aplicación de reformas estructurales y el saneamiento de las finanzas públicas, en las próximas décadas se producirán considerables aumentos de los gastos en intereses de la deuda y en pensiones públicas, así como en asistencia sanitaria y cuidados de larga duración.

## 3. CÓMO EVALUAR LA SOSTENIBILIDAD A LARGO PLAZO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

7. **La sostenibilidad hace referencia a la capacidad de un Gobierno de asumir la carga financiera de su deuda el futuro. No se ha definido un límite superior para la sostenibilidad de los niveles de deuda.** Los límites para la sostenibilidad difieren según el país y el periodo de que se trate. La capacidad de gestionar niveles elevados de deuda depende, entre otros factores, del grado de desarrollo de los mercados financieros, de la percepción de riesgos y de la confianza en la capacidad del Gobierno para aplicar reformas estructurales y sanear los déficit. También depende del grado de aversión al riesgo a nivel mundial y de las alternativas de inversión

---

<sup>4</sup> «Un Plan Europeo de Recuperación Económica», Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo, COM (2008) 800 final, 26 de noviembre de 2008.

frente a las obligaciones estatales. Sin embargo, los países con altos ratios de deuda —así como grandes desequilibrios externos o elevado nivel de pasivos contingentes— están particularmente expuestos a turbulencias del mercado, tales como variaciones de los diferenciales y los tipos de interés en coyunturas económicas inestables.

8. **Un aumento puntual del nivel de deuda pública no debe poner en peligro la sostenibilidad.** Una política fiscal expansiva en un período de crisis no afecta negativamente a la sostenibilidad si las medidas adoptadas por los gobiernos son temporales y desaparecen gradualmente una vez confirmada la recuperación. La posibilidad de que los elevados déficit sean de carácter estructural y de que, sin una estrategia adecuada de reforma estructural, la crisis afecte de forma duradera a la producción y al crecimiento potencial provoca inquietudes, que se añaden a la tendencia secular de disminución del crecimiento del PIB y al aumento de los gastos como consecuencia de la tendencias demográficas.
9. **La política fiscal no es sostenible si implica una acumulación excesiva de deuda pública** —en el momento actual o en un futuro previsible— y un servicio de la deuda en constante aumento. La sostenibilidad requiere evitar un aumento excesivo de los pasivos públicos, que implica una carga para las generaciones futuras, y asegurar la capacidad del Gobierno de prestar los servicios públicos indispensables —tales como la necesaria red de seguridad en tiempos difíciles— y la capacidad de ajustar su política para afrontar los nuevos retos.
10. A fin de determinar si las finanzas públicas son sostenibles con las políticas actuales es, por tanto, necesaria una perspectiva a largo plazo. La evaluación se basa en previsiones a largo plazo de gasto público, ingresos y déficit<sup>5</sup> que tienen en cuenta los factores determinantes del gasto, tales como la evolución demográfica y la acumulación de deuda. Para cuantificar los riesgos que pesan sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas de los Estados miembros, se emplea el concepto de «brecha de sostenibilidad». Este indicador muestra en qué medida habría que ajustar los impuestos o el gasto público, *en el momento actual y de forma permanente*, con objeto de garantizar que la deuda pública se mantenga dentro de límites manejables a lo largo del periodo de previsión. No obstante, una evaluación completa también requiere considerar otros indicadores, tales como la deuda viva, los pasivos contingentes, el nivel de activos estatales, la presión fiscal, la evolución prevista de las pensiones medias y el comportamiento de los sistemas privados de pensiones por capitalización, la evolución de las brechas de sostenibilidad en el supuesto de que no se adopten medidas, y el posible reforzamiento de la protección social en algunos países.
11. No es inevitable un aumento de los ratio de deuda en las próximas décadas, y pueden y deben adoptarse medidas para abandonar la tendencia de aumento de la deuda. Los escenarios a largo plazo que se presentan en el informe asociado —con el supuesto de mantenimiento de la política económica actual, lo que implica la no inclusión de las medidas que los gobiernos puedan estar considerando, pero que no aún no hayan adoptado— contemplan un constante aumento del ratio de deuda en las próximas

---

<sup>5</sup> «Informe de 2009 sobre el envejecimiento demográfico», informe conjunto de la Comisión y el CPE, *European Economy*, 2, y Comunicación de la Comisión «Abordar los efectos del envejecimiento de la población de la UE» COM (2009) 180 final, 21 de abril de 2009.

décadas. Estos escenarios permiten una evaluación de los riesgos que afrontan los Estados miembros, pero no son inevitables. Los escenarios elaborados con la hipótesis de mantenimiento de la política económica permiten la mejor evaluación posible de la sostenibilidad a largo plazo, pero no constituyen previsiones realistas para ningún país; son útiles para ilustrar la magnitud de las medidas necesarias a fin de garantizar una hacienda pública sostenible y muestran los resultados que se producirían en caso de no intervención. Este enfoque, ya empleado en el informe de sostenibilidad de 2006, fue aprobado por el Consejo EcoFin de noviembre de 2006, que concluyó que un informe de estas características debería ser la base para las evaluaciones de la sostenibilidad a largo plazo en el contexto de los programas anuales de estabilidad y de convergencia.

12. La evaluación de la sostenibilidad a largo plazo de la política fiscal ya forma parte integrante de la previsión presupuestaria en la UE. **No obstante, en un contexto de crisis y recuperación, la evaluación de la sostenibilidad se realiza con un grado de incertidumbre superior al habitual.** Por una parte, es difícil apreciar correctamente la situación fiscal estructural de partida en 2009. Esto guarda relación con la incertidumbre sobre el potencial de producción y la brecha de producción, y sobre la forma en que los ingresos tributarios han sido afectados por la crisis y el carácter duradero o temporal de las medidas de apoyo adoptadas por los gobiernos. En la medida en que las medidas temporales tomadas en el contexto de la crisis no se hayan excluido totalmente para el cálculo de los déficit estructurales, el riesgo para la sostenibilidad puede haberse sobreestimado. Por otra parte, si no se adoptan reformas impulsoras del crecimiento, la crisis puede tener un efecto prolongado sobre la forma en que nuestras economías crecerán en la próxima década; en este caso, los indicadores de base sobre la sostenibilidad presentados en el informe asociado subestimarían los riesgos.

#### 4. EVALUACIÓN DE LA SOSTENIBILIDAD POR PAÍSES

13. La sostenibilidad a largo plazo de la hacienda pública y los efectos presupuestarios del envejecimiento de la población constituyen una preocupación para todos los Estados miembros de la UE. Sin embargo, existen amplias variaciones entre Estados miembros en cuanto al nivel de riesgo a largo plazo al que están expuestos y a los factores determinantes de dicho riesgo. Esta variación se deriva de: a) las diferencias en las situaciones presupuestarias iniciales de sus administraciones públicas en 2009, incluidos los niveles de deuda y déficit estructural; b) las diferencias en la financiación y el alcance de los sistemas de protección social, c) las diferencias en el potencial de crecimiento, que se derivan de sus respectivos niveles de desarrollo y de sus previsiones de evolución demográfica.
14. Partiendo de los indicadores cuantitativos sobre sostenibilidad<sup>6</sup>, del análisis de sensibilidad de las hipótesis subyacentes y de factores adicionales, tales como previsiones de pensiones, activos públicos y deuda, se llega a una evaluación global de los riesgos a largo plazo para la sostenibilidad de la hacienda pública que pueden

---

<sup>6</sup> Los indicadores de sostenibilidad parten de la hipótesis de que los gastos relacionados con el envejecimiento de la población (pensiones, asistencia sanitaria, cuidados de larga duración, desempleo y educación) evolucionarán paralelamente a las previsiones demográficas, y de que se mantendrán constantes las proporciones que representan los ingresos y otros gastos primarios en el PIB.

afrontar los distintos Estados miembros<sup>7</sup>. Sobre la base de esta metodología y siguiendo el enfoque desarrollado en la Comunicación de 2006, presentado en la presente Comunicación y aprobado en las conclusiones del Consejo EcoFin de noviembre de 2006, los Estados miembros se clasifican en categorías en función del nivel y el principal origen de los riesgos a largo plazo que afrontan. En sus conclusiones, el Consejo también consideró que la categorización del riesgo empleada en el informe de sostenibilidad proporciona una importante herramienta para evaluar los retos que afrontan los Estados miembros en materia de sostenibilidad.

15. **Bulgaria, Dinamarca, Estonia, Finlandia y Suecia** tienen unas posiciones presupuestarias relativamente más sólidas y han emprendido reformas globales de sus sistemas de pensiones en los últimos años. Aunque la crisis está llevando a un deterioro de los saldos públicos y a un incremento substancial de los ratios de deuda de cada uno de estos países, sus situaciones presupuestarias estructurales siguen siendo más sólidas que las de la mayoría de los otros países de la UE y presentan, por consiguiente, un bajo nivel de riesgo a largo plazo. En Bulgaria, Dinamarca, Estonia y Suecia, el aumento de los gastos relacionados con el envejecimiento de la población durante las próximas décadas se prevé que será inferior a la media de la UE. En Finlandia, se prevé un aumento sustancial del gasto, y los costes presupuestarios de la crisis han sido considerables. No obstante, el elevado volumen de activos financieros en la cartera de la Seguridad Social permite amortiguar el deterioro de las finanzas públicas.
16. **Bélgica, Alemania, Francia, Italia, Hungría, Luxemburgo, Austria, Polonia y Portugal** son países con características muy diferentes en lo que se refiere a su situación presupuestaria inicial y a su nivel de gasto relacionado con el envejecimiento de la población. Se prevé que Bélgica, Alemania y Austria soporten unos costes derivados del envejecimiento de la población próximos a la media de la UE, o por encima de la misma, aunque sus situaciones presupuestarias iniciales son relativamente sólidas, a condición de que el deterioro provocado por la crisis no llegue a ser estructural. Aunque un saneamiento a medio plazo mejorará los indicadores de sostenibilidad, serán indispensables mejoras encaminadas a controlar el aumento de los costes derivados del envejecimiento de la población. En el caso de Bélgica, el ratio de deuda —que está volviendo a situarse por encima del 100% del PIB— constituye una carga y encierra un riesgo específico. El incremento previsto de los gastos derivados del envejecimiento de la población para Luxemburgo es el más elevado de toda la UE; sin embargo, este riesgo se ve atenuado por el bajo nivel actual de deuda y el gran volumen de activos financieros estatales.
17. Para Francia, Italia, Hungría, Polonia y Portugal, no se prevé que los costes derivados del envejecimiento de la población a largo plazo sean particularmente elevados. Sin embargo, sus situaciones presupuestarias iniciales implican que su política presupuestaria no es sostenible, incluso sin considerar un incremento de los gastos derivados del envejecimiento de la población. En todos estos países, la crisis y el apoyo a la recuperación están llevando a un incremento muy rápido de los ratios de deuda, que está anulando rápidamente los avances alcanzados en materia de

---

<sup>7</sup> El informe asociado contiene una explicación detallada de la metodología empleada y de los diferentes escenarios alternativos.

saneamiento en los últimos años. En el caso de Polonia, las previsiones indican una disminución de los gastos derivados del envejecimiento de la población a largo plazo, debido al paso de las pensiones a sistemas financiados por capitalización; no obstante, la reducción prevista de los gastos también sería el resultado de amplias reducciones de los ratios de prestaciones sociales. Esto puede crear problemas de adecuación de las pensiones y aumentar la pobreza de las personas de más edad. En el caso de Francia, una vez que se confirme la recuperación es indispensable proceder a un saneamiento fiscal ambicioso, que constituirá un importante paso para mejorar la sostenibilidad. En Portugal, una reforma reciente de las pensiones ha contribuido considerablemente a mejorar la sostenibilidad; sin embargo, la situación presupuestaria estructural sigue muy desequilibrada. En cuanto a Italia, es indispensable un rápido saneamiento fiscal una vez confirmada la recuperación a fin de garantizar una reducción constante del elevado ratio de deuda<sup>8</sup>. La escasa magnitud de la brecha de sostenibilidad en Hungría se debe a la reforma de las pensiones y al reciente saneamiento fiscal; sin embargo, habrá que proseguir la corrección de los saldos estructurales de los últimos años con objeto de reducir el nivel de deuda. En general, este grupo de países presenta un nivel medio de riesgo en cuanto a la sostenibilidad a largo plazo.

18. Las brechas de sostenibilidad de **República Checa, Chipre, Irlanda, Grecia, España, Letonia, Lituania, Malta, Países Bajos, Rumanía, Eslovenia, Eslovaquia y Reino Unido** son todas superiores al 6% del PIB, y superiores al doble de esta cifra en el caso de Irlanda, Grecia, España, Eslovenia y Reino Unido. En casi todos estos países, las brechas de sostenibilidad son el resultado de la previsión de un elevado incremento de los gastos derivados del envejecimiento de la población, agravada en la mayoría de los casos por amplios desequilibrios iniciales, por lo que están expuestos a un mayor riesgo a largo plazo. Esto indica que, para eliminar estas brechas de sostenibilidad, habrá que aplicar ambiciosos programas de saneamiento que reduzcan los niveles de deuda y déficit en los próximos años y proceder a profundas reformas de los sistemas de protección social. Esto ocurre particularmente en el caso de Grecia, que deberá hacer frente al segundo incremento más importante de los gastos derivados del envejecimiento de la población de toda la UE, mientras que su elevado nivel de deuda aumenta la inquietud acerca de la sostenibilidad. La posibilidad de que prosigan los efectos de la crisis sobre la situación presupuestaria y sobre el crecimiento a largo plazo representa una seria preocupación para la mayoría de los países de alto nivel de riesgo —en particular para, Irlanda, Grecia, Letonia, España y Reino Unido—, para los cuales evitar un incremento muy rápido de su ratio de deuda constituye un reto ya a medio plazo.
19. **En muchos países, se ha observado un deterioro de la sostenibilidad en comparación con evaluaciones anteriores.** En comparación con la situación de 2006, las brechas de sostenibilidad son mayores en la mayoría de países, y diez de ellos (Irlanda, España, Letonia, Lituania, Malta, los Países Bajos, Austria, Polonia, Eslovaquia y Reino Unido) se encuentran actualmente en una categoría de riesgo superior. En el caso de los países más afectados por la crisis, el deterioro de la brecha de sostenibilidad es particularmente acusado. Sin embargo, gracias al proceso de

---

<sup>8</sup> Se prevé que este ratio será superior al 116% del PIB a final de 2010, lo que representaría el ratio más elevado desde la creación del euro.



saneamiento y a la reforma de las pensiones, Hungría y Portugal han pasado del grupo de países de mayor nivel de riesgo al grupo de países de riesgo medio.

## 5. SOSTENIBILIDAD DE LAS FINANZAS PÚBLICAS EN UN CONTEXTO DE RECUPERACIÓN DE LA ECONOMÍA: RETOS POLÍTICOS

20. El deterioro de las finanzas públicas provocado por la crisis y la previsión de incremento de los gastos derivada de la evolución demográfica constituyen importantes retos para la política económica. Dada la situación presupuestaria actual, los cambios previstos en la estructura demográfica y los escenarios de crecimiento económico a largo plazo, la deuda pública de muchos países experimentará aumentos significativos. Aunque los tipos de interés son actualmente bajos, el fuerte aumento de la emisión de obligaciones estatales presionará al alza de los mismos, a medida que las economías vayan saliendo de la crisis, en detrimento de las inversiones. Las finanzas públicas, particularmente mediante los sistemas de protección social, han atenuado los efectos económicos y sociales de la crisis. Sin tener en cuenta la necesidad de seguir apoyando a la economía y evitar dar al traste con la recuperación incipiente, habrá que aplicar de forma resuelta, tan pronto como las condiciones lo permitan, las medidas encaminadas a mejorar la sostenibilidad de las finanzas públicas enunciadas en los programas de estabilidad y de convergencia de los Estados miembros, y ello con objeto de evitar una corrección más pronunciada posteriormente.
21. En el pasado, los altos ratios de deuda se han corregido a menudo mediante un rápido crecimiento económico. Con una evolución demográfica que afecta negativamente al potencial de crecimiento, seguirá aumentando la importancia de reformas que aumenten la productividad. **La reducción de los ratios de deuda deberá ser el resultado de un proceso de saneamiento fiscal y reformas estructurales tendentes a reforzar el potencial de crecimiento.**
22. **Puede evitarse un aumento rápido e insostenible de la deuda pública en las próximas décadas.** Desde el Consejo Europeo celebrado en 2001 en Estocolmo se dispone de una estrategia encaminada a prepararse para hacer frente a las repercusiones económicas de los cambios demográficos. Dicha estrategia incluye los siguientes aspectos: a) una reducción de los niveles de déficit y deuda, b) un aumento de las tasas de empleo, y c) una reforma de los sistemas de protección social. La estrategia ha demostrado su validez y sigue siendo aplicable. Sin embargo, la situación macroeconómica creada por la crisis ha cambiado el contexto, la forma en que la estrategia puede aplicarse, el peso relativo de sus componentes y la urgencia de su aplicación. Mientras que antes de la crisis los tres componentes de la estrategia representaban opciones entre las que se podía elegir, cada uno de estos pilares resulta ahora indispensable para la mayoría de los países de la UE.
23. El primer elemento de la estrategia orientada a la sostenibilidad hace referencia a la necesidad de reducir la deuda alcanzando y manteniendo unos saldos presupuestarios subyacentes sanos. En la década anterior a la crisis, varios países aplicaron con éxito un ambicioso proceso de saneamiento. Los Estados miembros que alcanzaron sus objetivos a medio plazo conforme al PEC lograron reducir su ratio de deuda de forma sustancial y mejoraron sus indicadores de sostenibilidad, lo que les proporcionó un nuevo margen de maniobra para aplicar una política expansiva

anticíclica cuando la crisis adquirió toda su dimensión en el segundo semestre de 2008.

24. Una mera superación de la actual crisis financiera sin proceder de forma resuelta a un saneamiento fiscal no bastará para situar las deudas públicas en una senda sostenible. Las previsiones basadas en un escenario de vuelta del crecimiento a la senda a largo plazo anterior a la crisis muestran que, si no se procede a un saneamiento, el ratio deuda bruta/PIB para el conjunto de la UE podría alcanzar el 100% ya en 2014, y seguir creciendo. Si el crecimiento tarda en volver a su tendencia anterior a la crisis, un esfuerzo de saneamiento equivalente al 0,5% del PIB cada año hasta que los Estados miembros alcancen sus objetivos a medio plazo<sup>9</sup> sólo permitirá estabilizar el ratio de deuda en torno al 100% del PIB. Así, aunque el apoyo al presupuesto debe mantenerse hasta que se confirme la recuperación, las políticas fiscales deben reorientarse progresivamente a la sostenibilidad.
25. Una rápida reducción del ratio de deuda también dependerá de una liquidación ordenada de los activos acumulados para apoyar al sector financiero y de una gestión eficaz de los pasivos contingentes<sup>10</sup>. La apropiada retirada de medidas de apoyo al sector financiero debe conciliar la necesidad de salvaguardar la estabilidad financiera con el objetivo a medio plazo de volver a la viabilidad del sector y a un funcionamiento competitivo del mercado y de proteger los intereses de los contribuyentes de conformidad con la política de ayudas estatales.
26. **El segundo componente de la estrategia consiste en el aumento de las tasas de empleo.** Las reformas estructurales, particularmente las encaminadas a mejorar el funcionamiento de los mercados de trabajo, han contribuido a incrementar las tasas de empleo de los trabajadores de más edad y de las mujeres, y a elevar el potencial de crecimiento. El aumento de las tasas de empleo logrado antes de la crisis constituyó un importante paso hacia la sostenibilidad, al compensar parcialmente los efectos que tendría sobre el crecimiento una reducción de la población en edad de trabajar. Actualmente, cuando el empleo está disminuyendo y el desempleo aumentando, es necesario evitar un arraigo del desempleo cíclico, un incremento del desempleo de larga duración y una reducción de las tasas de actividad. Existe un amplio consenso sobre una serie de principios europeos<sup>11</sup> que permitirían atenuar los efectos de la crisis, configurar una recuperación duradera y contribuir a elevar el potencial de crecimiento a largo plazo: es importante priorizar medidas tendentes a reducir los costes del ajuste y acelerar la transición en el mercado de trabajo. **Las políticas deberán estar en sinergia con los objetivos sociales de apoyar las rentas de los ciudadanos más desfavorecidos, lo que estimularía la demanda agregada.** Las políticas a corto plazo encaminadas a abordar la crisis no deberían ser contrarias a las estrategias de reforma a largo plazo, tales como la aplicación de los principios de flexibilidad y seguridad en el marco de la Estrategia de Lisboa. En particular, los Estados miembros deberán abstenerse de aplicar políticas tales como regímenes de jubilación anticipada con el fin de atenuar los efectos del mayor nivel de desempleo y de la reestructuración industrial. En los países de la zona del euro, estas políticas

---

<sup>9</sup> Este es el ritmo de saneamiento establecido como referencia en el PEC.

<sup>10</sup> Garantías para las obligaciones o préstamos emitidos por bancos, entidades con fines especiales («entidades bancarias que realizan la operación de separación») y otras entidades.

<sup>11</sup> «Gestionar la recuperación europea», Comunicación de la Comisión para el Consejo Europeo de primavera, COM(2009)114 final, 4 de marzo de 2009.

del mercado laboral también deberían facilitar el ajuste estructural, especialmente en lo que se refiere a la corrección de las divergencias significativas en materia de competitividad exterior, mediante su impacto en los costes laborales unitarios.

27. Una de las principales enseñanzas de las anteriores crisis financieras es la posibilidad de que dichas crisis tengan efectos adversos sobre el potencial de crecimiento y la necesidad de combatir estos efectos mediante el ajuste estructural, reasignaciones de recursos e innovación. Así pues, las reformas estructurales tienen un papel fundamental en la estrategia global diseñada para hacer volver las economías a sendas de crecimiento y presupuestarias sostenibles. Si bien se adaptan a las circunstancias específicas de cada país, los programas de reforma tendentes a reforzar el potencial de crecimiento deberán incluir, no sólo las medidas arriba mencionadas para mejorar los mercados de trabajo y aumentar las tasas de actividad, sino también un pleno aprovechamiento del mercado único, reformas para mejorar el funcionamiento de los tres ejes del conocimiento en la UE —educación, I+D e innovación— que contribuyan al desarrollo tecnológico y al incremento de la productividad, y esfuerzos en el ámbito de las tecnologías respetuosas con el medio ambiente.
28. **Se necesitan reformas de los sistemas de protección social, tercer componente de la estrategia.** Para muchos Estados miembros, los superávits primarios necesarios para reducir la deuda y garantizar plenamente la prefinanciación de los costes derivados del envejecimiento de la población son de magnitud poco realista. Dichos superávits primarios son muy superiores a los máximos históricos observados en los países de la UE, y tendrían que mantenerse mucho tiempo.
29. **La reforma de los sistemas de pensiones y de asistencia sanitaria es el principal instrumento de política económica que puede garantizar la sostenibilidad.** En cuanto a las pensiones, existen varias soluciones de reforma que han sido aplicadas o están siendo contempladas por diferentes países, entre las que cabe citar: modificaciones de las normas de acumulación de derechos de pensión, el establecimiento de una relación más directa entre las cotizaciones pagadas durante la vida laboral y las pensiones, el aumento de la edad legal de jubilación, el endurecimiento de los criterios de concesión de prestaciones y la supresión de los incentivos a la jubilación anticipada. En varios países, se ha alentado a los futuros pensionistas a complementar su pensión pública con sus propios ahorros y con sistemas de pensiones por capitalización. Sin embargo, la evolución de los mercados financieros durante la crisis ha ilustrado los riesgos asociados al paso de una gran parte de las pensiones a regímenes privados financiados por capitalización, y ha reducido el apoyo político y social para aplicar reformas que dejen una gran proporción de pensiones a merced de las fluctuaciones del mercado. La Comisión seguirá trabajando con el Consejo y con los Estados miembros a fin de sacar enseñanzas para el diseño de sistemas financiados por capitalización y para la determinación de los beneficiarios, con objeto de garantizar unos sistemas de pensiones privados adecuados y sostenibles. Cada país deberá establecer la reforma que mejor se adapte a sus propias características y preferencias sociales y es conveniente que llegue a un consenso para aplicarla. **Algunos Estados miembros están estudiando un aumento de la edad de jubilación efectiva que refleje el aumento de la esperanza de vida, posibilidad ésta que merece una mayor consideración.** Además de permitir ahorros de gasto público a medio y largo plazo, un aumento de las edades de jubilación legal y efectiva contribuirá a aumentar la

población activa y a limitar la desaceleración de la producción potencial. Por otra parte, la ampliación de la vida laboral y la consiguiente acumulación de derechos de pensión tendrá efectos favorables sobre las rentas de los pensionistas.

30. **A largo plazo se prevé un considerable incremento de los gastos en asistencia sanitaria, lo que implica un riesgo para la sostenibilidad.** Habida cuenta del carácter complejo y difícilmente predecible de los progresos en el área de la medicina, que han representado una importante parte del incremento del gasto, las previsiones pueden incluso subestimar los gastos futuros. Por otro lado, en algunos países la necesidad de mejorar la cantidad y calidad de los servicios sanitarios y de ampliar la cobertura de la asistencia a largo plazo que se proporciona a las personas de edad podrá aumentar la presión sobre las finanzas públicas. Dada su naturaleza pluridimensional, una reforma de la asistencia sanitaria debe considerar varias cuestiones complejas relativas a: las formas de aumentar la eficiencia del sistema sanitario, los recursos asignados a la medicina preventiva y curativa, la respuesta al reto de mantener un personal sanitario apropiado, el reparto de la financiación entre pacientes y aseguradores públicos y privados, el grado de competencia entre los prestadores de asistencia, la evaluación y gestión de la tecnología con objeto de fomentar la eficiencia y garantizar servicios de alta calidad racionalizando los costes, y aspectos éticos tales como el acceso a tratamientos caros.
31. **Dada la escasez de los recursos públicos, es indispensable un aumento de la calidad de las finanzas públicas.** Una modernización de los servicios públicos y una reducción de los gastos no productivos contribuye a limitar los aumentos de deuda, libera recursos para invertir en sectores impulsores del crecimiento, tales como los de educación, investigación e innovación, y en otros objetivos (sociales, medioambientales, sanitarios), y refuerza los incentivos para aumentar la capacidad productiva de la economía. El saneamiento fiscal a través de un aumento de los ingresos deberá tener en cuenta los efectos incentivadores, la eficiencia y la competitividad y centrarse en las medidas con un menor efecto distorsionador, particularmente las relativas a la participación en el mercado laboral y la acumulación de capital, y al mismo tiempo contribuir a alcanzar otros objetivos (por ejemplo, impuestos ecológicos).

## 6. CONCLUSIÓN

32. Las previsiones a largo plazo de que se dispone actualmente muestran que, si no se realiza un esfuerzo ambicioso de saneamiento de las finanzas públicas y se llevan a cabo reformas estructurales, durante las próximas décadas habrá incrementos insoportables de los intereses de la deuda y de los gastos de pensiones, así como de los gastos en asistencia sanitaria y en cuidados de larga duración. **El aumento del gasto público y las perspectivas de constante aumento de la deuda constituirían un obstáculo para una recuperación sostenida y duradera y para un crecimiento económico equilibrado.**
33. **Una política fiscal expansiva fructífera que tienda a combatir la recesión no es incompatible con el objetivo de sostenibilidad de las finanzas públicas a largo plazo.** Las medidas fiscales encaminadas a aumentar la confianza y apoyar la demanda sólo son eficaces si los mercados y la opinión pública las consideran temporales y compatibles con la sostenibilidad a largo plazo. De no ser así, esto es, si

los agentes económicos esperan una constante ampliación de la deuda, el respaldo presupuestario perderá su eficacia, pudiendo resultar contraproducente, particularmente una vez superado el punto álgido de la crisis e iniciada la fase de recuperación.

34. La experiencia demuestra que, al ilustrar la necesidad y urgencia de reformas estructurales, las crisis constituyen una oportunidad que los gobiernos pueden aprovechar para realizar avances decisivos en las reformas estructurales. Ahora deben diseñarse estrategias presupuestarias de salida de la crisis encaminadas a alcanzar objetivos ambiciosos y realistas a medio plazo, y deberán aplicarse de forma coordinada tan pronto como se confirme la recuperación, teniendo en cuenta la situación específica de los distintos países. A fin de apoyar las reformas necesarias y fomentar la credibilidad del ajuste presupuestario —que inevitablemente durará varios años—, los Estados miembros podrían también necesitar desarrollar más sus propios procedimientos institucionales que permitan fomentar la estabilidad. En el contexto del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, la sostenibilidad de la deuda deberá desempeñar un papel prominente y explícito en los procedimientos de supervisión.
35. Es en el contexto del reto que plantea la sostenibilidad y de la necesidad de respaldar la incipiente recuperación en el que la Comisión ha recomendado la corrección de los desequilibrios de aquellos países que actualmente presentan una situación de déficit excesivo. Es asimismo en esta perspectiva en la que los Estados miembros deberán establecer objetivos ambiciosos y realistas en sus programas de estabilidad y de convergencia, en los que habrían de prestar una atención específica a las estrategias orientadas a la sostenibilidad.