



Bruselas, 5.6.2019  
COM(2019) 531 final

## **INFORME DE LA COMISIÓN**

### **Bélgica**

**Informe elaborado con arreglo al artículo 126, apartado 3, del Tratado de  
Funcionamiento de la Unión Europea**

# INFORME DE LA COMISIÓN

## Bélgica

### Informe elaborado con arreglo al artículo 126, apartado 3, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

#### 1. INTRODUCCIÓN

El artículo 126 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en lo sucesivo, «el TFUE» o «el Tratado») establece el procedimiento de déficit excesivo (PDE). Ese procedimiento se desarrolla en el Reglamento (CE) n.º 1467/97 relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo<sup>1</sup>, que forma parte del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC). Las disposiciones específicas del procedimiento de déficit excesivo para los Estados miembros de la zona del euro se determinan en el Reglamento (UE) n.º 473/2013<sup>2</sup>.

En cumplimiento del artículo 126, apartado 2, del TFUE, la Comisión debe supervisar el cumplimiento de la disciplina presupuestaria basándose en dos criterios, a saber: a) si la proporción entre el déficit público previsto o real y el producto interior bruto (PIB) sobrepasa el valor de referencia del 3 %; y b) si la proporción entre la deuda pública y el PIB rebasa el valor de referencia del 60 %, a menos que disminuya suficientemente y se aproxime a un ritmo satisfactorio al valor de referencia.

El artículo 126, apartado 3, del TFUE establece que, si un Estado miembro no cumple los requisitos correspondientes a uno de estos dos criterios o a ambos, la Comisión debe elaborar un informe. El informe debe también examinar «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».

El presente informe, que constituye la primera fase del PDE, analiza el cumplimiento por parte de Bélgica de los criterios de déficit y de deuda establecidos en el Tratado, teniendo debidamente en cuenta el contexto económico y otros factores pertinentes.

Los datos notificados por las autoridades belgas el 29 de marzo de 2019<sup>3</sup>, validados a continuación por Eurostat<sup>4</sup>, muestran que el déficit de las administraciones públicas en

---

<sup>1</sup> DO L 209 de 2.8.1997, p. 6. El presente informe tiene también en cuenta 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», adoptadas por el Comité Económico y Financiero el 5 de julio de 2016, que pueden consultarse en:

[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/sgp/legal\\_texts/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/legal_texts/index_en.htm).

<sup>2</sup> Reglamento (UE) n.º 473/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre disposiciones comunes para el seguimiento y la evaluación de los proyectos de planes presupuestarios y para la corrección del déficit excesivo de los Estados miembros de la zona del euro (DO L 140 de 27.5.2013, p. 11).

<sup>3</sup> Conforme al Reglamento (CE) n.º 479/2009 del Consejo, los Estados miembros deben notificar a la Comisión, dos veces al año, los niveles, previstos y efectivos, de déficit público y deuda pública. Los datos notificados más recientemente por Bélgica pueden consultarse en <http://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/excessive-deficit-procedure/edp-notification-tables>.

Bélgica alcanzó el 0,7 % del PIB en 2018, mientras que la deuda se situó en el 102,0 % del PIB, porcentaje superior al valor de referencia del 60 % del PIB. Para 2019, el proyecto de plan presupuestario (PPP) preveía un déficit del 1,0 % del PIB y una ratio de deuda del 100,2 % del PIB, mientras que el Programa de Estabilidad (PE) de Bélgica de 2019, que la Comisión recibió el 26 de abril de 2019, prevé un déficit del 0,8 % del PIB y una ratio de deuda del 100,6 % del PIB.

Los datos notificados muestran que en 2018 Bélgica no se ajustó al valor de referencia para la reducción de la deuda<sup>5</sup> (véase el cuadro 1), ya que se apartó del mismo en 1,1 puntos porcentuales del PIB. Además, se prevé que también en 2019 y 2020 Bélgica incumpla el valor de referencia para la reducción de la deuda, pues se espera que su ratio deuda / PIB se mantenga 1,7 puntos porcentuales del PIB por encima del valor de referencia de reducción de la deuda retrospectivo en 2019 y 1,9 puntos porcentuales del PIB por encima del valor de referencia de reducción de la deuda prospectivo en 2020, según las previsiones de la primavera de 2019 de la Comisión. Según el escenario planteado en el Programa de Estabilidad de 2019, se prevé que el criterio de deuda se cumplirá a partir de 2019, superándose el valor de referencia de reducción de la deuda prospectivo en 0,2 puntos porcentuales en 2019 y en 0,6 puntos porcentuales en 2020.

El incumplimiento por parte de Bélgica del valor de referencia para la reducción de la deuda en 2018 apunta, a primera vista, a la existencia de un déficit excesivo a efectos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, si bien esa observación no tiene en cuenta todos los factores que se exponen a continuación.

La Comisión ha elaborado por lo tanto el presente informe con el fin de evaluar rigurosamente la desviación con respecto al valor de referencia para la reducción de la deuda y el rebasamiento del valor de referencia del Tratado, y de determinar si, una vez considerados todos los factores pertinentes, la apertura de un procedimiento de déficit excesivo está justificada. En la sección 2 del informe se examina el criterio de déficit. En la sección 3, el criterio de deuda. La sección 4 se refiere a la inversión pública y otros factores pertinentes, entre los que se incluye la evaluación del cumplimiento de la trayectoria de ajuste requerida hacia el objetivo a medio plazo (OMP). El informe tiene en cuenta las previsiones de la primavera de 2019 de la Comisión, publicadas el 7 de mayo de 2019, y el análisis realizado por esta de la posterior evolución macroeconómica y presupuestaria.

---

<sup>4</sup> Comunicado de prensa Eurostat n.º 67/2019, <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/9731224/2-23042019-AP-EN/bb78015c-c547-4b7d-b2f7-4ffe7bcdfad>

<sup>5</sup> El cumplimiento del valor de referencia de la deuda se evalúa en función de tres configuraciones diferentes: la retrospectiva, la prospectiva y el criterio de reducción de la deuda ajustado en función del ciclo.

**Cuadro 1. Déficit de las administraciones públicas y deuda pública (% del PIB)**

		2015	2016	2017	2018	2019		2020	
						COM	PE	COM	PE
Criterio de déficit	Saldo de las administraciones públicas	-2,4	-2,4	-0,8	-0,7	-1,3	-0,8	-1,5	-0,2
Criterio de deuda	Deuda bruta de las administraciones públicas	106,4	106,1	103,4	102,0	101,3	100,6	100,7	98,5
	Diferencia con el valor de referencia para la reducción de la deuda	n.p.	n.p.	1,3	1,1	1,7	-0,2	1,9	-0,6
	Variación del saldo estructural	0,6	0,0	0,8	0,0	0,0	0,5	-0,3	0,6
	Ajuste estructural lineal mínimo requerido	1,4	2,2	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.

Fuente: Programa de Estabilidad de 2019 (PE) y previsiones de la primavera de 2019 de la Comisión (COM)

## 2. CRITERIO DE DEUDA

El déficit de las administraciones públicas de Bélgica se redujo del 0,8 % del PIB en 2017 al 0,7 % en 2018. Según las previsiones de la primavera de 2019 de la Comisión, este déficit se ampliará al 1,3 % en 2019, porcentaje que sigue estando por debajo del valor de referencia del 3 % del PIB establecido en el Tratado. La Comisión prevé que, si no se producen cambios en las políticas, el déficit aumentará hasta el 1,5 % del PIB en 2020.

La trayectoria plurianual incluida en el Programa de Estabilidad de 2019 indica que el déficit se estabilizaría en el 0,8 % en 2019, tras lo que disminuiría hasta el 0,2 % en 2020. El 18 de diciembre de 2018, el primer ministro belga presentó su dimisión. Desde entonces, el Gobierno en funciones ha aprobado presupuestos elaborados bajo la hipótesis de mantenimiento de las políticas. En el momento de la presentación del Programa de Estabilidad, el Gobierno en funciones no disfrutaba de los plenos poderes presupuestarios establecidos en las normas constitucionales o los convenios nacionales. Dadas estas circunstancias, el Programa de Estabilidad presenta una trayectoria presupuestaria que no va respaldada por medidas ya adoptadas o suficientemente detalladas para alcanzar el OMP, a saber, un presupuesto equilibrado en términos estructurales, en 2021. Para 2019, la diferencia entre las previsiones de la Comisión y el Programa de Estabilidad se explica por una serie de medidas que no se han incluido en las previsiones de la Comisión porque todavía no se han adoptado o no se han especificado suficientemente o porque se consideran temporales (llegaron a su término en 2018 y no están contempladas en 2019)<sup>6</sup>. Para 2020, la diferencia se debe esencialmente a una reducción del gasto (-0,6 puntos porcentuales del PIB) y un aumento de los ingresos (+0,2 puntos porcentuales del PIB) que no van acompañados de medidas adicionales específicas.

Bélgica cumple, por tanto, el criterio de déficit definido en el Tratado y en el Reglamento (CE) n.º 1467/97.

<sup>6</sup> Véase la evaluación del Programa de Estabilidad de Bélgica para 2019.

### 3. CRITERIO DE DEUDA

Tras alcanzar un máximo del 107,5 % del PIB en 2014, la deuda pública cayó al 103,4 % en 2017. En 2018, siguió disminuyendo hasta alcanzar el 102,0 % del PIB, debido principalmente al superávit primario y a la menor contribución del «efecto de bola de nieve» (disminución de los pagos de intereses, conjugada con un mayor crecimiento del PIB nominal), que solo compensó parcialmente un ajuste al alza entre flujos y fondos. La dinámica de la deuda se examina más detalladamente en la sección 4.2.

En sus previsiones, la Comisión espera en los próximos años una ligera reducción de la deuda, que pasaría al 101,3 % del PIB en 2019 y al 100,7 % en 2020. Se prevé que la incidencia anual a la baja, de una media de 1,3 puntos porcentuales del PIB debido a los superávits primarios y al «efecto de bola de nieve» se compense parcialmente con ajustes al alza entre flujos y fondos en 2019-2020. Estas previsiones no tienen en cuenta la repercusión de las posibles ventas de activos en el sector financiero.

Según el Programa de Estabilidad de Bélgica para 2019, la ratio de deuda bajaría al 100,6 % del PIB a finales de 2019 y al 98,5 % del PIB en 2020. La diferencia con respecto a las previsiones de la Comisión, en la hipótesis de que las políticas permanezcan inalteradas, se deriva principalmente del déficit global más bajo previsto en el Programa de Estabilidad, con hipótesis de crecimiento nominal muy similares y ajustes entre flujos y fondos ligeramente inferiores.

Tras la derogación del procedimiento de déficit excesivo en junio de 2014, Bélgica quedó sujeta a un período de transición de tres años para ajustarse al valor de referencia para la reducción de la deuda. Ese período de transición comenzó en 2014 y concluyó en 2016. Desde 2017, finalizado ya dicho período transitorio, se aplica el valor de referencia estándar de reducción de la deuda.

Los datos notificados muestran que Bélgica no cumplió el valor de referencia para la reducción de la deuda en 2018 (véase el cuadro 1), al separarse del mismo en un 1,1 % del PIB. Se prevé que Bélgica no cumplirá el valor de referencia para la reducción de la deuda en 2019 ni en 2020, pues en principio su ratio deuda / PIB se mantendrá un 1,7 % y un 1,9 % del PIB por encima del valor de referencia para la reducción de la deuda en 2019 y 2020, según las previsiones de la primavera de 2019 de la Comisión.

Conforme al escenario planteado en el Programa de Estabilidad de 2019, el cumplimiento del criterio de deuda se garantizaría a partir de 2019, ya que Bélgica superaría el valor de referencia para la reducción de la deuda (en su configuración prospectiva) en un 0,7 % del PIB en 2019 y se ajustaría estrictamente a dicho valor (en un 0,0 %) en 2020. El Programa de Estabilidad de 2018 preveía el cumplimiento del criterio de deuda a partir de 2018. La diferencia con las previsiones de la Comisión se debe a una reducción del déficit superior en un 0,5 % en 2019 y en un 1,3 % en 2020, dado que las previsiones de la Comisión se basan en la hipótesis de continuidad de las políticas, mientras que el Programa de Estabilidad refleja los esfuerzos previstos para alcanzar el OMP de Bélgica (un saldo estructural del 0,0 % del PIB) en 2021, que, sin embargo, no se sustentan en medidas suficientemente detalladas. Parte de la diferencia se deriva también del mayor ajuste previsto entre fondos y flujos en 2019, que no queda compensado por la disminución del ajuste en 2020.

El análisis parece indicar, por tanto, que, conforme a los resultados de la ejecución presupuestaria de 2018 y a las previsiones de la primavera de 2019 de la Comisión, así como al Programa de Estabilidad de 2019, no se cumple a primera vista el criterio de deuda en el

sentido del Tratado y del Reglamento (CE) n.º 1467/1997, si bien esta observación no tiene en cuenta todos los factores que se exponen a continuación.

**Cuadro 2: Dinámica de la deuda**

	2015	2016	2017	2018	2019		2020	
	COM	COM	COM	COM	COM	PE	COM	PE
Ratio de la deuda bruta de las administraciones públicas <sup>a</sup>	106,4	106,1	103,4	102,0	101,3	100,6	100,7	98,5
Variación en la ratio de deuda <sup>b</sup> (1 = 2+3+4)	-1,2	-0,3	-2,7	-1,4	-0,7	-1,4	-0,5	-2,1
<i>Contribuciones:</i>								
• Saldo primario (2)	-0,6	-0,4	-1,6	-1,6	-0,8	-1,3	-0,5	-1,8
• "Efecto de bola de nieve" (3)	0,2	-0,6	-1,0	-0,4	-0,6	-0,9	-0,7	-0,9
<i>de las cuales:</i>								
<i>Gastos en concepto de intereses</i>	3,0	2,8	2,5	2,3	2,1	2,1	2,0	1,9
<i>Crecimiento del PIB real</i>	-1,7	-1,5	-1,7	-1,4	-1,2	-1,3	-1,2	-1,4
<i>Inflación (deflactor del PIB)</i>	-1,0	-1,8	-1,7	-1,2	-1,5	-1,8	-1,6	-1,5
• Ajuste entre flujos y fondos (4)	-0,7	0,7	0,0	0,5	0,7	0,9	0,7	0,6
<b>Notas:</b>								
<sup>a</sup> En porcentaje del PIB.								
<sup>b</sup> La variación de la ratio de deuda bruta puede descomponerse como sigue:								
$\frac{D_t}{Y_t} - \frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} = \frac{PD_t}{Y_t} + \left( \frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} * \frac{i_t - y_t}{1 + y_t} \right) + \frac{SF_t}{Y_t}$								
siendo <i>t</i> un subíndice de tiempo; <i>D</i> , <i>PD</i> , <i>Y</i> y <i>SF</i> , el nivel de endeudamiento público, el déficit primario, el PIB nominal y el ajuste entre flujos y fondos, respectivamente; <i>i</i> e <i>y</i> representan el coste medio de la deuda y el crecimiento del PIB nominal. El término entre paréntesis representa el "efecto de bola de nieve", que mide el efecto combinado del gasto en concepto de intereses y el crecimiento económico en la ratio de deuda.								
Fuente: Programa de Estabilidad de 2018 (PE) y previsiones de la primavera de 2018 de la Comisión								

#### 4. FACTORES PERTINENTES

El artículo 126, apartado 3, del TFUE establece que en el informe de la Comisión «también se tendrá 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». Estos factores se especifican más detalladamente en el artículo 2, apartado 3, del Reglamento (CE) n.º 1467/97, según el cual se prestará la debida consideración a «cualquier otro factor que, en opinión del Estado miembro de que se trate, sea pertinente para evaluar globalmente la observancia de los criterios en materia de déficit y deuda y que el Estado miembro haya puesto en conocimiento del Consejo y de la Comisión».

En caso de incumplimiento aparente del criterio de deuda, el análisis de los factores pertinentes se justifica tanto más cuanto que la dinámica de la deuda se ve influida en mayor medida que el déficit por factores ajenos al control del Gobierno. Es lo que reconoce el artículo 2, apartado 4, del Reglamento (CE) n.º 1467/97, que determina la necesidad de tomar en consideración los factores pertinentes al evaluar el cumplimiento del criterio de deuda, independientemente de la importancia del incumplimiento. De tal forma, para evaluar el cumplimiento del criterio de deuda deben tomarse en consideración (y se han tomado en consideración en el pasado) al menos los tres grandes aspectos siguientes, dada su incidencia en la dinámica de la deuda y en su sostenibilidad:

1. el cumplimiento del OMP o de la trayectoria de ajuste hacia el mismo, que debe supuestamente garantizar la sostenibilidad o la rápida progresión hacia la sostenibilidad en circunstancias macroeconómicas normales; como, por definición, los OMP específicos por país tienen en cuenta el nivel de deuda y los pasivos implícitos, el cumplimiento de ese objetivo o de la trayectoria de ajuste hacia el mismo debería

asegurar la convergencia de las ratios de deuda hacia niveles prudentes, al menos a medio plazo;

2. las reformas estructurales, ya aplicadas o detalladas en un plan de reforma estructural, que se espera aumenten la sostenibilidad a medio plazo por su incidencia en el crecimiento, contribuyendo así a volver a situar la ratio deuda / PIB en una trayectoria descendente satisfactoria; se espera que, en condiciones económicas normales, el cumplimiento del OMP (o de la trayectoria de ajuste para alcanzarlo), unido a la aplicación de reformas estructurales (en el contexto del Semestre Europeo) sitúe la dinámica de la deuda en una trayectoria sostenible, merced a su efecto combinado en el propio nivel de la deuda (por la consecución de una situación presupuestaria sólida correspondiente al OMP) y en el crecimiento económico (a través de las reformas);
3. la existencia de condiciones macroeconómicas desfavorables, en particular un bajo nivel de inflación, que pueden entorpecer la reducción de la ratio deuda / PIB y dificultar especialmente el cumplimiento de las disposiciones del PEC. Los Estados miembros tienen mayor dificultad para alcanzar el valor de referencia para la reducción de la deuda en un contexto de baja inflación. En esas circunstancias, el cumplimiento del OMP o de la trayectoria de ajuste hacia dicho objetivo es un factor pertinente y esencial para evaluar el cumplimiento del criterio de deuda.

Habida cuenta de esas disposiciones, los subapartados siguientes consideran: 1) la situación presupuestaria a medio plazo, incluida una evaluación del cumplimiento del ajuste requerido hacia el OMP y del desarrollo de la inversión pública; 2) la evolución de la situación de la deuda pública a medio plazo, su dinámica y su sostenibilidad; 3) la posición económica a medio plazo, incluida la situación actual de la aplicación de las reformas estructurales; 4) los demás factores que la Comisión considere pertinentes; y 5) los demás factores que indique el Estado miembro.

#### **4.1. Situación presupuestaria a medio plazo**

*La evaluación ex post del cumplimiento por parte de Bélgica del componente preventivo pone de manifiesto que no hay datos lo suficientemente concluyentes como para determinar que exista una desviación significativa respecto de la trayectoria de ajuste de Bélgica hacia el OMP en 2018 y en el conjunto del período 2017-2018. Para 2019 y el conjunto del período 2018-2019, el ajuste presupuestario presenta un riesgo de desviación significativa con respecto a los requisitos del componente preventivo de Bélgica.*

#### **Saldo global, saldo estructural y ajuste hacia el objetivo a medio plazo**

##### *Saldo global*

El déficit global de Bélgica disminuyó del 0,8 % del PIB en 2017 al 0,7 % en 2018. Las ratios ingresos / PIB y gastos / PIB aumentaron, respectivamente, 0,4 puntos porcentuales y 0,2 puntos porcentuales del PIB.

##### *OMP y saldo estructural*

En su Programa de Estabilidad de 2019, las autoridades belgas confirmaron su OMP, consistente en un presupuesto equilibrado en términos estructurales. Este OMP se considera lo suficientemente estricto, en unas condiciones económicas que cabe calificar de normales,

como para garantizar el cumplimiento de la norma en materia de deuda a medio y largo plazo. En el Programa de Estabilidad de 2019, Bélgica aplazó a 2021 los resultados previstos para 2020. Según el Programa de Estabilidad, la consecución del OMP requeriría un esfuerzo igual al 0,9 % del PIB. Las previsiones de la primavera de 2019 de la Comisión, que se basan en una estimación diferente (superior) del déficit estructural de 2018, indican que el esfuerzo necesario sería mayor (1,4 % del PIB). Además, también según las previsiones de la Comisión, el saldo estructural se mantendrá estable en 2019 y se deteriorará en 0,3 puntos porcentuales del PIB en el supuesto de que no haya cambios en las políticas en 2020, último año al que se refieren las previsiones de la Comisión. Según el Consejo Superior de Finanzas, en 2021 se producirá un deterioro adicional del 0,4 % del PIB en el supuesto de que no cambien las políticas<sup>7</sup>. Por lo tanto, la consecución del OMP en 2021 requerirá la adopción de importantes medidas adicionales por parte del próximo Gobierno que surja de las elecciones de mayo de 2019.

#### *Cumplimiento del ajuste recomendado hacia el OMP*

El 11 de julio de 2017, el Consejo recomendó a Bélgica que realizase un considerable esfuerzo presupuestario en 2018, ajustándose a los requisitos del componente preventivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y teniendo en cuenta la necesidad de consolidar la recuperación en curso y de garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas belgas. De acuerdo con la matriz de ajuste consensuada en el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, ese ajuste correspondía al requisito de una tasa de crecimiento nominal del gasto público primario neto no superior al 1,6 % en 2018, lo que implicaría un ajuste estructural de al menos el 0,6 % del PIB. Al mismo tiempo, el Consejo precisó que la evaluación del proyecto de Plan Presupuestario para 2018 y la posterior evaluación de los resultados presupuestarios de 2018 deberían tener adecuadamente en cuenta el objetivo de alcanzar una orientación presupuestaria que a la vez contribuyese a consolidar la recuperación en curso y a garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas. Tras la evaluación del vigor de la recuperación en Bélgica llevada a cabo por la Comisión en el marco de su dictamen sobre el proyecto de plan presupuestario de Bélgica para 2018 otorgando la debida consideración a los retos en materia de sostenibilidad del país, el Consejo observó el 13 de julio de 2018 que no era necesario tener en cuenta elementos adicionales a ese respecto.

En 2018, según los datos de ejecución presupuestaria y las previsiones de la Comisión, el crecimiento del gasto público primario, una vez excluidas las medidas discrecionales relativas a los ingresos y las medidas puntuales, superó el valor de referencia para el gasto y dio lugar a una diferencia del 0,7 % del PIB, lo que apunta a una desviación significativa. Según las estimaciones, el saldo estructural se mantuvo estacionario en 2018, lo que condujo a una diferencia del 0,6 % del PIB con respecto al esfuerzo recomendado, lo que también apunta a una desviación significativa.

Sin embargo, aunque tienden a disminuir, persisten algunas incertidumbres en cuanto al tratamiento del aumento sustancial de los pagos anticipados a cuenta del impuesto de sociedades recaudados en 2017 y 2018 (alrededor del 0,5 % del PIB cada año). Estos ingresos adicionales se deben principalmente a la introducción, en dos etapas (en 2017 y 2018), de recargos considerablemente más elevados por el impago de pagos de impuestos anticipados.

---

<sup>7</sup> Alto Consejo de Finanzas (2019), Dictamen *Trajectoire budgétaire en préparation du Programme de Stabilité 2019-2022*, basado en los datos facilitados por la Oficina Federal de Planificación.

Esa medida introduce una modificación permanente del calendario de los ingresos ordinarios, trasladando —al menos en parte— la recaudación de los impuestos desde la liquidación tributaria *a posteriori* hacia los pagos anticipados, y, por lo tanto, crea un pico excepcional y temporal en los ingresos fiscales en 2017 y 2018. En el escenario de referencia de las previsiones de la primavera de 2019 y siguiendo la misma metodología que el año pasado, la Comisión consideró que toda recaudación de impuestos que se situase por encima de la tendencia habitual debía considerarse un ingreso puntual y temporal que, llegado el momento, se compensaría con unos ingresos más bajos en concepto de liquidaciones tributarias, a partir de 2019. Otros análisis, como el del Banco Nacional de Bélgica, consideran temporal una mayor proporción del aumento de los ingresos procedentes del impuesto de sociedades en 2017 y 2018, mientras que el Gobierno considera estructural una mayor proporción. No obstante, incluso si se tienen en cuenta estas incertidumbres y se considera la totalidad del aumento como estructural tanto en 2017 como 2018, parece observarse una desviación significativa en el conjunto del período 2017-2018. Al mismo tiempo, el rebasamiento del umbral en 0,25 % del PIB para una desviación significativa resulta muy pequeño una vez se tienen en cuenta estas incertidumbres. Dada la incertidumbre que rodea a estas cifras, la Comisión reconoce que no deben descartarse riesgos ni al alza ni a la baja, y que no podrá efectuarse ninguna estimación estable de los efectos permanentes hasta que no haya transcurrido cierto tiempo, mientras que los datos del impuesto sobre la renta de las sociedades para 2019 proporcionarán la primera indicación clara de la magnitud de las repercusiones.

Si 2017 y 2018 se consideran conjuntamente, se observa una diferencia entre las lecturas del valor de referencia para el gasto y la del saldo estructural, que se debe a las diferentes indicaciones para 2017. Por lo que respecta al valor de referencia para el gasto, se observa una diferencia del 0,6 % del PIB, lo que apunta a una desviación significativa. En cuanto al esfuerzo relativo al saldo estructural, se registra una diferencia del 0,1 % del PIB, lo que apunta a cierta desviación. La conclusión de considerar 2017 y 2018 de forma conjunta depende de las lecturas individuales de 2018 y 2017. El año 2018 ya se ha examinado anteriormente. En 2017, el crecimiento del gasto público primario en Bélgica, una vez deducidas las medidas discrecionales relativas a los ingresos y las medidas puntuales, superaba el valor de referencia del gasto en aproximadamente el 0,5 % del PIB. Por otra parte, el saldo estructural de Bélgica mejoró en más del 0,8 % del PIB, superando el ajuste estructural —corregido para tener en cuenta la repercusión de acontecimientos inusitados— de al menos el 0,58 % del PIB recomendado por el Consejo para ese año. Por tanto, sobre la base del pilar del saldo estructural, se registró una desviación positiva de aproximadamente el 0,3 % del PIB. La diferencia resultante, de aproximadamente el 0,7 % del PIB, entre ambos pilares del componente preventivo en 2017 requiere una evaluación global en la que deben considerarse los factores siguientes:

- la incidencia positiva de la evolución a la baja del gasto en concepto de intereses en el saldo estructural (0,3 puntos porcentuales del PIB), que mejora la lectura del esfuerzo presupuestario basado en el saldo estructural sin afectar al cumplimiento del valor de referencia para el gasto; se considera que este último refleja más adecuadamente el esfuerzo presupuestario subyacente;
- la incidencia negativa del aumento de la inflación (deflactor del PIB de 1,9 %) en comparación con la inflación prevista (previsión del deflactor del PIB del 1,5 %) en el valor de referencia para el gasto en comparación con el saldo estructural (0,1 puntos porcentuales del PIB). Las prestaciones sociales y los salarios del sector público se

indexan con arreglo a la inflación efectiva, no a la inflación prevista. Sin embargo, el aumento de la inflación también repercute positivamente en los ingresos fiscales. El valor de referencia para el gasto solo refleja la primera de las incidencias y, por tanto, subestima la situación presupuestaria general;

- los ingresos imprevistos, que mejoran el saldo estructural, pero no repercuten positivamente en el pilar del gasto. A este respecto, 2017 representó el punto álgido del ciclo económico en Bélgica. Por consiguiente, se registraron ingresos imprevistos (que representaron aproximadamente el 0,1 % del PIB) derivados principalmente del aumento de los ingresos procedentes de los impuestos directos e indirectos por encima de las elasticidades típicas.
- Por último, subsisten incertidumbres en relación con el tratamiento del aumento sustancial de los pagos del impuesto de sociedades recaudados en 2017 y 2018 (aproximadamente el 0,5 % del PIB en 2017 y el 0,7 % del PIB en 2018). En 2017 se introdujeron recargos más elevados por el impago de los pagos anticipados de impuestos. Esos recargos introducen una modificación permanente en el calendario de los ingresos ordinarios, trasladando —al menos en parte— la recaudación tributaria desde la liquidación fiscal *a posteriori* hacia los pagos anticipados, creando un pico excepcional y temporal en los ingresos fiscales. A este respecto, en el informe que elaboró en mayo de 2018 con arreglo al artículo 126, apartado 3, la Comisión formuló una reserva relativa a la naturaleza del aumento observado del impuesto de sociedades. En sus previsiones de la primavera de 2019, la Comisión considera que en 2017 y 2018 se produjo un aumento puntual de los ingresos del 0,5 % del PIB, que finalmente se compensará con una disminución de los ingresos en concepto de liquidaciones tributarias a lo largo de los años siguientes. Desde 2018 se ha producido un aumento estructural suplementario de la recaudación de impuestos del 0,2 % del PIB.

A este respecto, el Programa de Estabilidad de 2019 considera que una mayor proporción del aumento de los ingresos procedentes del impuesto sobre sociedades es de carácter estructural. La Comisión reconoce que bien pudiera ser así. Una revisión al alza *ex post* del efecto permanente de la medida mejoraría la evaluación de la situación presupuestaria subyacente. Como consecuencia, la orientación relativamente conservadora de las previsiones de la primavera de 2019 de la Comisión es uno de los factores pertinentes que deben tenerse en cuenta en la evaluación global, habida cuenta de la magnitud de los ingresos adicionales (cerca del 0,5 % del PIB en 2017 y el 0,7 % del PIB en 2018), así como su alto nivel de incertidumbre.

Entre tanta incertidumbre y, en consonancia con el análisis del año pasado, en el contexto del presente informe, este factor pertinente para la evaluación global, habida cuenta tanto de la magnitud de los ingresos adicionales como del alto nivel de incertidumbre en cuanto al alcance de su carácter temporal, genera dificultad para llegar a una conclusión sobre la importancia de la desviación respecto de la trayectoria de ajuste hacia el OMP en 2018 y en el conjunto del período 2017-2018.

El proyecto de plan presupuestario de Bélgica para 2019 iba acompañado de la petición formal de acogerse a la flexibilidad prevista por el componente preventivo con arreglo a la «Posición común sobre flexibilidad en el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento»

aprobada por el Consejo de Asuntos Económicos y Financieros en febrero de 2016. Bélgica había solicitado una desviación temporal respecto de la trayectoria de ajuste hacia el OMP con el propósito de aplicar reformas estructurales de gran calado e incidencia positiva para la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas. Ya se han promulgado todas las disposiciones pertinentes y el Programa de Estabilidad de 2019 determina un calendario de aplicación verosímil. La solicitud de flexibilidad para la realización de reformas estructurales tiene por objeto la reforma de las pensiones, la redistribución de la presión fiscal (*tax shift*) y la reforma del impuesto de sociedades, del mercado de trabajo y de la administración pública. Dado que la solicitud de desviación temporal debe presentarse durante el año anterior al de aplicación de la cláusula, la Comisión ha evaluado el cumplimiento de los criterios de admisibilidad para la cláusula de reforma estructural con datos de 2019. En las previsiones de la primavera de 2019 de la Comisión se indica que Bélgica seguirá respetando el valor mínimo de referencia en 2019, lo que proporciona un margen de seguridad en relación con el umbral de déficit del 3 % del PIB. Conforme a esos datos, la Comisión considera que Bélgica cumple las condiciones necesarias para acogerse en 2019 a la desviación temporal solicitada del 0,5 % del PIB para llevar a cabo reformas estructurales. Teniendo en cuenta esa flexibilidad, se espera, por lo tanto, que Bélgica efectúe un ajuste estructural anual hacia el OMP del 0,1 % del PIB en 2019, lo que corresponde a una tasa de crecimiento nominal del gasto público primario neto no superior al 2,8 %.

Para 2019, las previsiones de la primavera de la Comisión indican una tasa de crecimiento del gasto que supera el valor de referencia en un 0,4 % del PIB, lo que deja entrever cierta desviación. Por su parte, el saldo estructural se mantendrá estable conforme a las previsiones, lo que apunta a cierta desviación (-0,1 % del PIB) con respecto al ajuste estructural recomendado. A lo largo del período 2018-2019, el valor de referencia para el gasto indica un riesgo de desviación significativa, con una desviación media del 0,6 % del PIB. Según las previsiones de la Comisión, la desviación media prevista para el saldo estructural a lo largo del mismo período asciende al -0,3 % del PIB, lo que también indica un riesgo de desviación significativa. Así pues, la evaluación global confirma el riesgo de desviación significativa en el conjunto del período 2018-2019.

En 2020, Bélgica habría de operar un ajuste estructural anual hacia el OMP que se tradujese en una tasa de crecimiento nominal del gasto público primario neto no superior al 1,6 %, lo que correspondería a un ajuste estructural del 0,6 % del PIB. Según las previsiones de la primavera de 2019 de la Comisión, se espera que, una vez excluidas las medidas discrecionales relativas a los ingresos y las medidas puntuales, el crecimiento del gasto nominal de las administraciones públicas en 2020 supere el valor de referencia para el gasto en un 1,3 % del PIB, lo que apunta a un riesgo de desviación significativa. Se prevé que el saldo estructural se deteriore en 0,3 puntos porcentuales del PIB en 2020, lo que también indica un riesgo de desviación significativa del 0,9 % del PIB.

Tras una evaluación global, se espera en la actualidad una desviación significativa respecto de la trayectoria de ajuste hacia el OMP en 2019 y 2020, lo que pone en peligro el cumplimiento de los requisitos del componente preventivo del Pacto.

#### **Recuadro 1: flexibilidad en el marco del componente preventivo**

En el contexto de la supervisión presupuestaria llevada a cabo por la Comisión en los últimos años, Bélgica se ha acogido a las cláusulas de flexibilidad y los márgenes de tolerancia previstos en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC). El Reglamento (CE) n.º

1466/97 contempla la posibilidad de gastos adicionales si constituyen un desembolso inhabitual, si la repercusión en las finanzas públicas es significativa y si la sostenibilidad no se ve comprometida por la autorización de una desviación temporal respecto de la trayectoria de ajuste hacia el OMP. A este respecto, en el período 2015-2017 Bélgica se benefició de un margen de tolerancia cercano a 763 millones EUR, o sea, el 0,18 % del PIB. La flexibilidad concedida a Bélgica fue un factor pertinente para garantizar el cumplimiento (en líneas generales) del componente preventivo del PEC sobre la base de los datos de ejecución, en particular para 2015, 2016 y 2017. La Comisión consideró también que el cumplimiento del componente preventivo era una circunstancia atenuante clave para detener la activación del procedimiento de déficit excesivo a pesar del incumplimiento, a primera vista, del valor de referencia para la reducción de la deuda.

En 2015, se concedió a Bélgica una flexibilidad del 0,03 % del PIB para los gastos adicionales relacionados con la excepcional afluencia de refugiados.

Por lo que se refiere a 2016, la flexibilidad concedida a Bélgica ascendió al 0,13 % del PIB: 0,08 % del PIB por lo que respecta a los gastos adicionales subvencionables por la afluencia excepcional de refugiados y 0,05 % del PIB para las medidas de seguridad ante la gravedad de la amenaza terrorista.

En cuanto a 2017, la flexibilidad concedida a Bélgica ascendió al 0,02 % del PIB para medidas relacionadas con la seguridad.

En lo que respecta a 2019, la Comisión ha determinado que Bélgica puede acogerse a una desviación temporal del 0,5 % del PIB respecto de la trayectoria de ajuste hacia el OMP con miras a aplicar reformas estructurales de gran envergadura con incidencia positiva para la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas («cláusula de reformas estructurales»).

## **Inversión pública**

Se prevé que la inversión pública se mantendrá estable en el 2,4 % del PIB durante el período al que se refieren las previsiones. Entre 2009 y 2016, la inversión pública fue inferior al déficit de las administraciones públicas. En 2017, el déficit de las administraciones públicas se situó por debajo de la ratio de inversión, nivel en el que se ha mantenido desde entonces.

El Gobierno federal viene impulsando un «Pacto Nacional para Inversiones Estratégicas» que prevé un aumento significativo de la inversión en infraestructuras. Su objetivo es identificar los obstáculos a la inversión privada y acelerarla en ámbitos clave mediante la movilización de recursos privados (55 %) y públicos (45 %). Las regiones y las comunidades pueden adherirse a esta iniciativa.

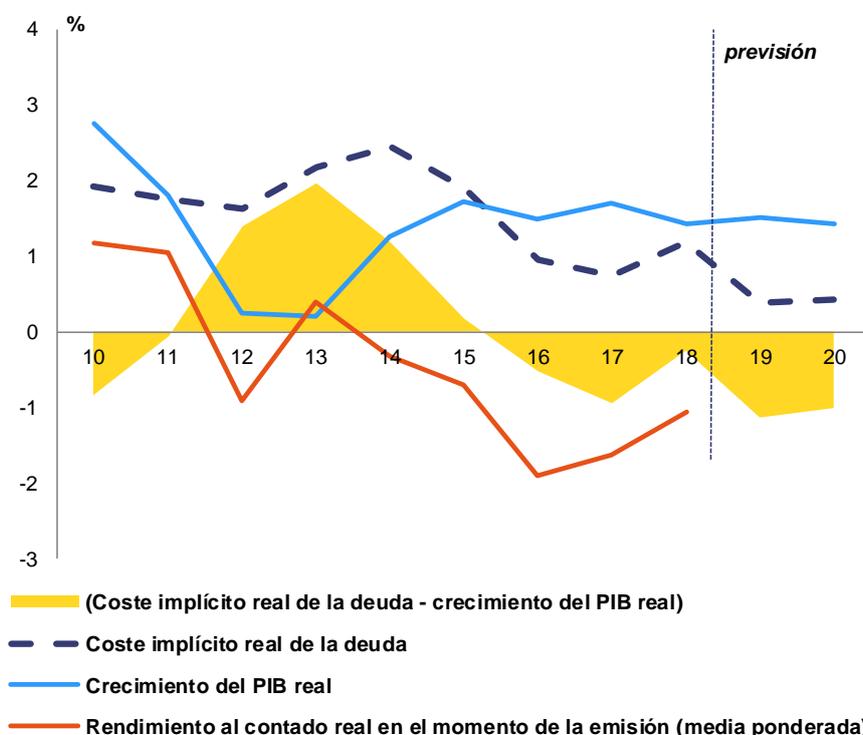
## **4.2. Situación de la deuda pública a medio plazo**

### **Dinámica de la deuda**

Entre 1997 y 2007, la ratio deuda pública / PIB de Bélgica se redujo en 36 puntos porcentuales, gracias a superávits primarios importantes (aunque gradualmente decrecientes). Esa tendencia de reducción sostenida de la deuda se vio interrumpida por la crisis económica y financiera de 2008. Al final de 2007, la deuda pública belga representaba el 87 % del PIB. En 2014, subió al 107 % del PIB, lo que supone un aumento de 20 puntos porcentuales, frente a un aumento de 27 puntos porcentuales en la zona del euro.

Los principales factores que impulsaron ese aumento entre 2007 y 2014 fueron el creciente «efecto de bola de nieve» (+ 10,5 puntos porcentuales) y los ajustes entre flujos y fondos (+ 9,4 puntos porcentuales), así como la desaparición de los superávits primarios de años anteriores (véase el gráfico 1). El «efecto de bola de nieve» refleja la forma en que el gasto en concepto de intereses superó, en general, el crecimiento nominal desde 2008. No obstante, con 1,4 puntos porcentuales, el impacto alcista anual de esa dinámica en 2008-2015 fue similar al registrado en 1997-2007, ya que el efecto de denominador del crecimiento nominal más bajo quedó compensado por el efecto de numerador derivado de la disminución de los gastos en concepto de intereses en términos de PIB. Esta última ratio siguió reduciéndose después de 2007, ya que la constante disminución de los tipos de interés contrarrestó el aumento de la ratio de deuda. La posterior contracción del gasto en concepto de intereses dio lugar en 2016, por primera vez desde 2011, a un «efecto de bola de nieve» ligeramente a la baja.

**Gráfico 1. Factores impulsores del «efecto de bola de nieve» en la deuda pública**



El considerable aumento de la deuda debido a los ajustes entre flujos y fondos se produjo principalmente en 2008 y 2011, ejercicios en los que el Estado belga tuvo que intervenir en el sistema financiero. En 2008, las autoridades vinieron en auxilio de Fortis, KBC, Dexia y Ethias. En 2011, el Estado belga adquirió Dexia Belgium, actual banco Belfius. La recuperación de una parte de los fondos del rescate del sector financiero dio lugar a ajustes entre flujos y fondos a la baja por un 3,9 % del PIB en el período 2012-2017. Las participaciones restantes incluyen una cuota del 7,8 % en BNP Paribas, el 100 % de Belfius, el 100 % del organismo asegurador Ethias (incluidas las participaciones de las autoridades

regionales y locales) y el 51,4 % del banco Dexia. Los dividendos pagados por las entidades financieras representaron aproximadamente el 0,2 % del PIB en 2018.

Desde 2017, la aceleración de los superávits primarios positivos se ha convertido en el principal motor de la disminución de la ratio de deuda, lo que pone de manifiesto que el retorno a superávits primarios sustanciales es una condición previa para situar la deuda en una clara trayectoria descendente y cumplir el valor de referencia para la reducción de la deuda.

En 2018, el ajuste entre flujos y fondos (con efecto de aumento de la deuda), equivalente al 0,5 % del PIB, refleja principalmente la diferencia entre los intereses devengados y los pagados.

Según las previsiones de la primavera de 2019 de la Comisión, la ratio deuda / PIB debería disminuir en 0,7 puntos porcentuales en 2019, hasta situarse en el 101,3 % del PIB. El superávit primario del 0,8 % del PIB y el «efecto de bola de nieve» a la baja del 0,6 % del PIB, consiguiente al aumento del deflactor del PIB y de la disminución de los gastos en concepto de intereses, se ven parcialmente compensados por los ajustes entre flujos y fondos al alza. Se espera una tendencia similar en 2020, año en que la deuda debería disminuir al 100,7 % del PIB en el supuesto de que las políticas se mantengan inalteradas.

### **Gastos en concepto de intereses**

Siguiendo la tendencia general de la zona del euro, los tipos de interés de los instrumentos de deuda belgas han alcanzado mínimos históricos. El rendimiento medio de los bonos a diez años ascendió al 0,57 % durante el primer trimestre de 2019. El diferencial entre los bonos belgas y alemanes se ha mantenido en general estable desde hace varios años. Alcanzó una media de 37, 41, 35 y 53 puntos básicos en 2016, 2017, 2018 y el primer trimestre de 2019, respectivamente, en comparación con el máximo de 366 puntos básicos a finales de noviembre de 2011. El tipo de interés implícito sobre el stock de deuda pendiente se ha ido reduciendo constantemente en los últimos años hasta pasar del 4,6 % en 2007 al 2,4 % en 2018. Se prevé que siga disminuyendo hasta el 2,2 % en 2020.

### **Sostenibilidad de la deuda**

Las autoridades belgas han estado aprovechando las condiciones de mercado favorables para refinanciar la deuda pendiente a tipos muy inferiores y con plazos de vencimiento considerablemente más extensos. El plazo de vencimiento medio de las emisiones a largo plazo se mantuvo en un nivel alto de 14,8 años en 2018 (15,0 años en 2017 y 17,5 años en 2016), con un rendimiento ponderado medio del 0,95 % (0,9 % en 2017 y 0,8 % en 2016). Por consiguiente, la vida media hasta el vencimiento de la cartera de deuda federal total<sup>8</sup> aumentó a 9,6 años a finales de 2018<sup>9</sup>. Es el período más largo hasta la fecha, comparado con unos 6 años hasta 2009 y 8 años al final de 2015<sup>10</sup>. En 2018, el riesgo de revisión a 12 meses y 60 meses<sup>11</sup> de la deuda federal disminuyó significativamente, pasando respectivamente al 16,0 % y el 40,1 % desde el 20,3 % y el 56,8 % de finales de 2012<sup>12</sup>. En la actualidad,

---

<sup>8</sup> La deuda federal representa el 84,6 % de la deuda de las administraciones públicas.

<sup>9</sup> Agencia de la deuda del Reino de Bélgica, perspectivas 2018-2019.

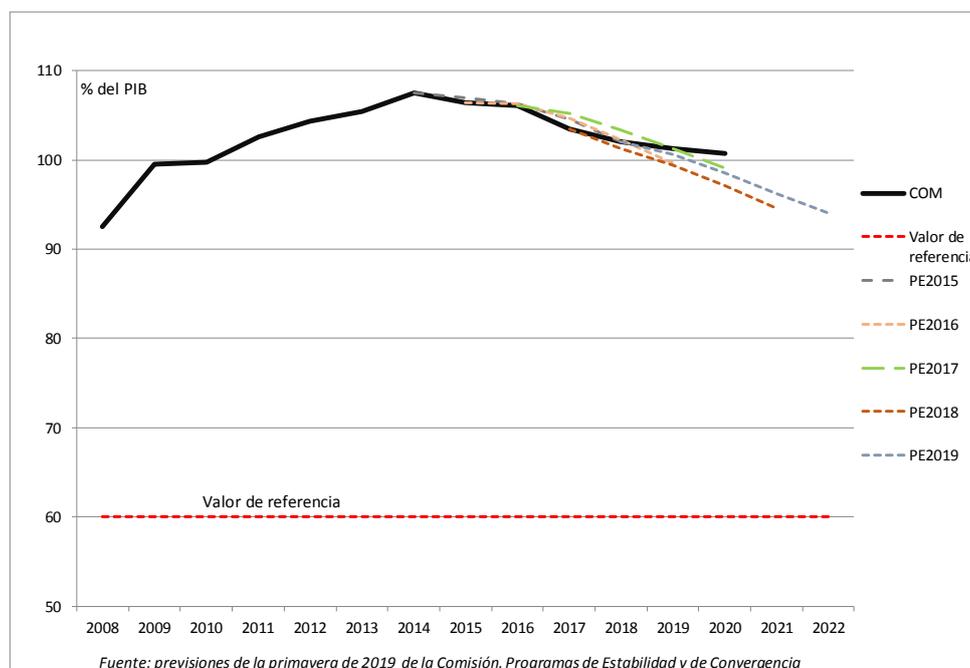
<sup>10</sup> Agencia de la deuda del Reino de Bélgica, perspectivas 2018-2019.

<sup>11</sup> Proporción de la deuda pendiente que vence en un período determinado o que está sujeta a cambios de los tipos de interés debido a un tipo de interés variable.

<sup>12</sup> Agencia de la deuda del Reino de Bélgica, perspectivas 2018-2019.

Bélgica no parece estar expuesta a ningún riesgo de tensión financiera a corto plazo. Si los tipos de interés empezaran a subir, el elevado nivel de deuda entrañaría una importante subida de los gastos en concepto de intereses a lo largo del tiempo, aunque la elevada duración media del período de vencimiento significaría que ese aumento se materializaría solo gradualmente.

**Gráfico 2: Previsiones relativas a la deuda en los sucesivos Programas de Estabilidad (% del PIB)**



La sensibilidad frente a posibles perturbaciones del crecimiento nominal y de los tipos de interés y el desfavorable punto de partida entrañan grandes riesgos para la sostenibilidad a medio plazo. En la hipótesis de mantenimiento de las políticas, está previsto que el nivel de deuda aumente y toque techo en el 103,4 % del PIB en 2029<sup>13</sup>, muy por encima del umbral del 60 % del PIB establecido en el Tratado. La íntegra aplicación del Programa de Estabilidad situaría la deuda en una trayectoria decreciente de aquí a 2029, aunque seguiría manteniéndose por encima del valor de referencia del 60 % del PIB en 2029. No obstante, el esfuerzo presupuestario necesario para cumplir el OMP es considerable, habida cuenta del

<sup>13</sup> Informe de 2018 sobre la sostenibilidad presupuestaria, volumen 2 — Análisis por país. Las proyecciones parten de las previsiones del invierno de 2019 de la Comisión Europea, traduciéndose la hipótesis de estabilidad de las políticas en un saldo primario estructural que se mantiene constante (excluidos los costes de envejecimiento de la población) en el nivel del último año del período de las previsiones (2020). El escenario de referencia se basa en las siguientes hipótesis macroeconómicas a largo plazo: mantenimiento del crecimiento del PIB potencial en torno al 1,2 %; estabilización de la inflación y de la variación del deflactor del PIB en un 2 % a medio plazo; convergencia de los tipos de interés a largo plazo de la deuda nueva y la deuda refinanciada en el 3 % en términos reales de aquí a 2027, y de los tipos de interés a corto plazo en un valor compatible con el tipo de interés a largo plazo y la curva histórica (anterior a la crisis) de rendimiento de la zona del euro (véase también Comisión Europea, 2012). Las previsiones de los costes de envejecimiento de la población se basan en el Informe de 2018 sobre el envejecimiento de la población.

déficit estructural estimado del 1,4 % del PIB en 2019, en el supuesto de que no haya cambios en las políticas.

Por último, la sostenibilidad de la deuda pública también está determinada por el potencial de crecimiento de la economía. Como se ha descrito anteriormente, la disminución gradual del crecimiento de la productividad total de los factores desde el inicio de la década de los noventa ha reducido el crecimiento potencial. De ahí la importancia de llevar a cabo reformas estructurales para estimular el crecimiento potencial. Los avances en materia de reformas se examinan en la sección 4.3.

### **4.3. Situación económica a medio plazo**

*A pesar de la reciente desaceleración del crecimiento, las condiciones macroeconómicas siguen siendo favorables y no pueden considerarse un factor atenuante determinante que explique las deficiencias de Bélgica en el cumplimiento del valor de referencia para la reducción de la deuda. De hecho, se espera que el crecimiento económico nominal se mantenga estable durante todo el período al que se refieren las previsiones. Bélgica ha hecho avances limitados en su aplicación de las recomendaciones específicas por país de 2018, pero desde una perspectiva plurianual cabe afirmar que, en los últimos años, ha acometido importantes reformas estructurales para aumentar la sostenibilidad del sistema de pensiones y para reformar la fiscalidad y el mercado laboral, incluida la indexación de los salarios, con el fin de fomentar la competitividad.*

#### **Condiciones cíclicas, crecimiento potencial e inflación**

La economía belga ha demostrado ser bastante resiliente a la recesión económica mundial de 2009. El PIB volvió rápidamente a situarse en los niveles previos a la crisis. Sin embargo, la recuperación de 2010 y 2011 fue seguida de un estancamiento caracterizado por un crecimiento nulo del PIB en 2012 y 2013. El fuerte repunte observado en 2014 y 2015, con un crecimiento que alcanzó el 1,4 % y el 1,7 %, respectivamente, fue seguido en 2016 por una ligera desaceleración, al 1,5 % debido al debilitamiento del entorno exterior y al efecto negativo, si bien transitorio, de la situación de la seguridad consiguiente a los atentados terroristas de marzo de 2016. El crecimiento se reanudó posteriormente y alcanzó el 1,7 % en 2017. Sin embargo, volvió retroceder al 1,4 % en 2018 y está previsto que siga disminuyendo hasta el 1,2 % en 2019 y 2020 tras una fuerte demanda interna que contrarrestaría la contribución a la baja y negativa de las exportaciones netas en 2019 y 2020, respectivamente.

Las estimaciones de crecimiento potencial para Bélgica son de una media del 1,3 % durante el período 2016-2019. La desaceleración con respecto a la situación anterior a 2009 se debe a numerosos factores, pues refleja la continuación de una tendencia a largo plazo de disminución de la productividad total de los factores (que, según estima, se ha estabilizado en un nivel bajo en los últimos años), una reducción de la contribución de la mano de obra al crecimiento potencial (debido a la ralentización del crecimiento de la población en edad de trabajar) y una acumulación de capital ligeramente inferior. Parece, según las estimaciones, que la brecha de producción negativa se cerró en 2017, tras alcanzar su punto de inflexión más bajo, del -1,6 %, en 2013. Se prevé que se mantendrá en un nivel positivo y estable del 0,2 % del PIB durante todo el período 2019-2020.

El crecimiento relativamente bajo del PIB nominal hasta 2015 tuvo un efecto importante en la evolución de la ratio deuda / PIB en esos años y amplió el ajuste estructural necesario para garantizar que la ratio de deuda permaneciera en una clara trayectoria descendente, como

exige el valor de referencia para la deuda. Por otra parte, el saldo primario también se vio afectado por esas condiciones cíclicas, lo que repercutió en la deuda pública.

**Cuadro 3: Evolución macroeconómica y presupuestaria<sup>a</sup>**

	2015	2016	2017	2018	2019		2020	
	COM	COM	COM	COM	COM	PE	COM	PE
PIB real (variación en %) <sup>b</sup>	1,7	1,5	1,7	1,4	1,2	1,3	1,2	1,4
Deflactor del PIB (variación en %)	1,0	1,8	1,7	1,2	1,5	1,7	1,6	1,6
PIB potencial (variación en %)	1,2	1,3	1,3	1,4	1,3	1,3	1,3	1,3
Brecha de producción (en % del PIB potencial)	-0,3	-0,1	0,3	0,2	0,2	0,2	0,1	0,2
Deuda bruta de las administraciones públicas	106,4	106,1	103,4	102,0	101,3	100,6	100,7	98,5
Saldo de las administraciones públicas	-2,4	-2,4	-0,8	-0,7	-1,3	-0,8	-1,5	-0,2
Saldo primario	0,6	0,4	1,6	1,6	0,8	1,3	0,5	1,8
Medidas puntuales y temporales	0,1	0,0	0,5	0,6	0,0	0,0	0,1	0,0
Formación bruta de capital fijo de las administraciones públicas	2,3	2,2	2,2	2,4	2,4	2,4	2,5	2,4
Saldo ajustado en función del ciclo	-2,2	-2,3	-1,0	-0,8	-1,4	-0,9	-1,6	-0,3
Saldo estructural	0,8	0,5	1,5	1,4	0,7	1,2	0,4	1,6
Saldo primario <sup>c</sup>	-2,3	-2,3	-1,4	-1,4	-1,4	-0,9	-1,8	-0,3
Saldo primario estructural	0,7	0,6	1,0	0,9	0,7	1,2	0,3	1,6

Notas:

<sup>a</sup> En porcentaje del PIB, salvo indicación en contrario.

<sup>b</sup> Ajustado en función del calendario únicamente en el PE.

<sup>c</sup> Saldo ajustado en función del ciclo, excluidas las medidas puntuales y temporales.

Fuente: Programa de Estabilidad (PE) y previsiones de la primavera de 2019 de la Comisión (COM)

Sin embargo, la mejora de las condiciones macroeconómicas registrada desde 2016 significa que estas no pueden ya considerarse un factor atenuante determinante para explicar la divergencia con respecto al valor de referencia de la deuda (1,1 % del PIB en 2018 según la configuración retrospectiva). Tras un dilatado período de escaso aumento de los precios internos, que duró hasta 2015, la inflación en Bélgica se aceleró hasta el 2,2 % en 2017 y el 2,3 % en 2018. Se espera que el deflactor del PIB se acelere y pase del 1,2 % en 2018 al 1,5 % en 2019 y al 1,6 % en 2020, por debajo de los niveles registrados en 2016 y 2017 (1,8 % y 1,7 %, respectivamente). Está previsto que el crecimiento del PIB nominal aumente ligeramente, del 2,6 % en 2018 al 2,8 % en 2019 y 2020, manteniéndose así por debajo de los porcentajes observados en 2016 (3,1 %) y 2017 (3,4 %).

La baja de los tipos de interés ha creado un entorno propicio al saneamiento presupuestario. El tipo de interés nominal implícito de la deuda pública belga no ha cesado de disminuir a lo largo de las dos últimas décadas, tendencia que se ha acelerado en los últimos años. Como consecuencia de este fenómeno, el gasto total en concepto de intereses de las administraciones públicas ha seguido disminuyendo en porcentaje del PIB. Entre 2008 y 2018, los gastos en concepto de intereses disminuyeron en aproximadamente 1,6 puntos porcentuales del PIB, con una disminución de 0,4 puntos porcentuales del PIB en 2017 y de 0,1 puntos porcentuales del PIB en 2018. En este contexto de disminución del gasto en concepto de intereses, la estabilidad del saldo estructural en el período 2018-2019 ha ido acompañada de un deterioro del saldo primario estructural en 2018 y 2019 (-0,1 puntos porcentuales y -0,2 puntos porcentuales, respectivamente). El análisis de sensibilidad que se incluye en el Programa de Estabilidad de 2019 ha demostrado cómo un aumento lineal de 100 puntos básicos de la curva de rendimiento supondría un aumento de los costes equivalente al

0,03 % del PIB en 2019, que llegaría hasta el 0,25 % del PIB en 2022<sup>14</sup>, si bien con respecto a una situación de referencia de pagos de intereses a la baja. Este análisis pone de relieve los riesgos inherentes a una estrategia de saneamiento que se apoya en gran medida en los ingresos imprevistos resultantes de gastos más bajos en concepto de intereses.

### **Reformas estructurales**

En su Comunicación de 13 de enero de 2015, la Comisión reforzaba el vínculo entre la aplicación efectiva de las reformas estructurales, la inversión y la responsabilidad presupuestaria con el fin de sustentar el empleo y el crecimiento en el marco de las actuales normas del PEC.

El informe de 2019 sobre Bélgica concluía que ese país había realizado avances limitados en el cumplimiento de las recomendaciones específicas por país de 2018. Se ha avanzado poco en la distribución, con efecto ejecutorio viable, de los objetivos presupuestarios entre los distintos niveles de gobierno y en la mejora de la composición del gasto público. Contrariamente a lo que sucedió en 2018, año en que se alcanzó un acuerdo entre todos los niveles de gobierno sobre la consecución del OMP para 2020, este año, el Comité de concertación<sup>15</sup> se limitó a tomar nota de la trayectoria global prevista en el Programa de Estabilidad hacia la consecución del OMP para 2021 (en otras palabras, no la aprobó formalmente). Además, como ya sucedió en el pasado, las distintas subentidades de cada entidad tampoco contrajeron ningún compromiso formal sobre los objetivos presupuestarios anuales. Por otra parte, dado que desde diciembre de 2018 el Gobierno belga carece de poderes presupuestarios plenos de conformidad con las normas constitucionales o los convenios nacionales, el Comité tomó la decisión de calificar de «indicativos» los objetivos presupuestarios del Programa de Estabilidad. Por lo que se refiere a las revisiones del gasto, la región Flamenca ha puesto en marcha un programa piloto para introducirlas como elemento estructural de su marco presupuestario. El Gobierno federal está desarrollando actualmente un plan estratégico para integrar las revisiones del gasto en su proceso presupuestario. Sin embargo, hasta ahora no se ha llevado a cabo ninguna revisión del gasto a nivel federal, a pesar de la acuciante necesidad de redefinir las prioridades en materia de gastos. Mientras tanto, el Pacto Nacional para Inversiones Estratégicas prevé de aquí a 2030 un aumento de la inversión en infraestructuras de 150 000 millones EUR, 82 500 millones de los cuales serían desembolsados por el sector privado. Aunque las Comunidades están introduciendo gradualmente importantes reformas educativas (por ejemplo, las aplicables a varios sectores en la Comunidad Flamenca y el Pacto por la Excelencia de la Comunidad Francesa), los progresos relativos a la formación profesional y al impulso de la equidad han sido limitados. Se han logrado limitados avances en el fomento de la inversión en capital basado en el conocimiento, aunque la amplitud de las medidas varía entre los niveles regional, comunitario o federal. Los adelantos en materia de regulación sectorial han sido por lo general limitados, incluidos los relativos a la mejora del funcionamiento del sector del comercio minorista. Las restricciones reglamentarias siguen suponiendo obstáculos a la competencia en la prestación de algunos servicios profesionales.

---

<sup>14</sup> Programa de Estabilidad de Bélgica (2019-2022), p. 21.

<sup>15</sup> El Comité de concertación (*Comité de concertation / Overlegcomité*) reúne a representantes de todos los niveles de la administración belga para llegar a posiciones comunes en el caso de las competencias compartidas o para resolver conflictos entre administraciones.

El informe sobre Bélgica destaca también las medidas que han sustentado el reciente crecimiento económico generador de empleo gracias a la mejora de la competitividad, entre las que se incluye la redistribución de la presión fiscal; la reforma concomitante del mercado laboral que, entre otros aspectos, favorece políticas de moderación salarial, así como la reforma del impuesto de sociedades. Se han adoptado por la vía legislativa reducciones progresivas del impuesto sobre la renta de las personas físicas y de las cotizaciones patronales a la seguridad social, con reducciones más que proporcionales para los salarios más bajos. Al centrarse en los salarios bajos, esta legislación favorece a los jóvenes y a las personas poco cualificadas, que por lo general perciben salarios más bajos, pero que además presentan las tasas de empleo más bajas; de tal forma, impulsa la activación de algunos de los grupos más vulnerables. No obstante, en Bélgica la mano de obra sigue estando fuertemente gravada como factor de producción. Aunque la redistribución de la presión fiscal redujo la cuña impositiva sobre el trabajo (impuesto sobre la renta más cotizaciones de la empresa y de los empleados) para los trabajadores con salarios muy bajos (cincuenta por ciento del salario medio), esta sigue siendo la más alta de la UE para los perceptores de salarios medios. Por lo que respecta a la elevada carga tributaria sobre el trabajo, se debe a la estrechez de los tramos del impuesto sobre la renta de las personas físicas, a pesar de que la redistribución de la presión fiscal ha ampliado la base del tramo de imposición del 40 %, pues incluso los trabajadores que perciben ingresos medios están sujetos al tipo más elevado del impuesto sobre la renta. La ampliación de la base imponible mediante la reducción de los gastos fiscales podría generar los ingresos necesarios para ampliar los tramos impositivos, ya que el recurso generalizado a esas minoraciones tributarias resta eficiencia al sistema fiscal belga. A este respecto, la reciente reforma del impuesto de sociedades para adoptar un sistema con tipos impositivos legales más bajos y exenciones fiscales menos numerosas contribuirá a simplificar el sistema tributario y a aumentar el atractivo de la economía belga.

En los últimos años, Bélgica ha modernizado su sistema de pensiones públicas. En 2015 se aprobó la primera serie de reformas de las pensiones. Esa legislación redujo las posibilidades de salida temprana del mercado laboral, endureciendo todavía más las condiciones generales para la jubilación anticipada y la prejubilación y aumentando la edad legal de jubilación de 65 a 66 años, de aquí a 2025, y a 67 años, entre esa fecha y 2030. Como resultado de esas reformas, y teniendo en cuenta las nuevas previsiones demográficas para Bélgica realizadas por el grupo de trabajo sobre el envejecimiento de la población, se espera que el gasto público en pensiones aumente en 2,9 puntos porcentuales del PIB de aquí a 2070, sobre todo en las dos próximas décadas, frente a los 3,3 puntos porcentuales previstos antes de su adopción (con un horizonte de aplicación 2013-2060). Sin embargo, se prevé que la esperanza de vida aumente más rápidamente que la edad efectiva de jubilación. En particular, la introducción de un vínculo entre la edad de jubilación anticipada y la edad de jubilación legal, por una parte, y el aumento de la esperanza de vida, por otra, contribuiría a contener los costes de envejecimiento después de 2030. Por otro lado, las condiciones de jubilación anticipada para algunos grandes grupos de funcionarios públicos siguen siendo más favorables que las aplicables al conjunto de la población. Se prevé que, de aquí a 2070, el gasto público en cuidados de larga duración aumente en 1,7 puntos porcentuales del PIB, incremento superior a la media a partir de uno de los niveles ya más elevados de la UE.

No obstante, tras la publicación del informe sobre Bélgica de 2019, el Parlamento adoptó una serie de disposiciones adicionales. Entre ellas figura el «Pacto por el empleo», un paquete de 28 medidas referentes al mercado de trabajo, divididas en dos pilares: el pilar tributario y el pilar social. Estas medidas incluyen nuevos incentivos para fomentar la creación de puestos

de trabajo y el empleo, promover la formación profesional y la mejora de las cualificaciones, aumentar la participación de los trabajadores de mayor edad y ofrecer a los trabajadores nuevas soluciones de movilidad, además de la opción «cash for car» (canjeo del automóvil de empresa por un importe en metálico) ya existente. Por último, está en curso una reforma de la administración pública, pero el Programa no proporciona datos cuantitativos sobre su incidencia.

#### **4.4. Otros factores considerados pertinentes por la Comisión**

Entre los demás factores que la Comisión considera pertinentes, se ha dedicado una especial atención a las contribuciones financieras destinadas a fomentar la solidaridad internacional y alcanzar los objetivos de las políticas de la Unión, a la deuda resultante de la ayuda bilateral y multilateral entre Estados miembros en el contexto de la preservación de la estabilidad financiera, y a la deuda relacionada con operaciones de estabilización financiera durante las grandes perturbaciones financieras [artículo 2, apartado 3, del Reglamento (CE) n.º 1467/97].

Las operaciones de rescate en el sector financiero explican parcialmente el aumento de la deuda desde 2007, tal como se ha analizado en la sección 4.2. El efecto acumulado directo de esas operaciones en la deuda había alcanzado casi el 7 % del PIB en 2011, pero fue disminuyendo hasta situarse en torno al 3 % del PIB en 2018 debido a la venta de una parte de los activos adquiridos, así como al reembolso de los préstamos. Todos los pasivos contingentes vinculados con las garantías concedidas al sector financiero corresponden a Dexia. En espera de una resolución completa, las garantías del Estado belga cubren el 51,4 % del pasivo de Dexia. Esas garantías ascendían al 7,4 % del PIB en abril de 2019, frente al 8,7 % registrado al final de 2016.

El artículo 12, apartado 1, del Reglamento (UE) n.º 473/2013 exige que el presente informe considere también la «medida en que el Estado miembro en cuestión ha tomado en consideración el dictamen de la Comisión sobre el proyecto de plan presupuestario del país a que hace se referencia en el artículo 7, apartado 1» del mismo Reglamento. El dictamen de la Comisión sobre el proyecto de plan presupuestario de Bélgica para 2019 señalaba un riesgo de incumplimiento de las disposiciones del PEC en 2018-2019. Concretamente, preveía un riesgo de desviación significativa respecto del ajuste requerido hacia el OMP y un riesgo de incumplimiento del valor de referencia para la reducción de la deuda en 2018 y 2019. La Comisión ha solicitado a las autoridades que tomen las medidas necesarias en el marco del proceso presupuestario nacional para garantizar que el presupuesto de 2019 se ajuste al PEC y que utilicen los ingresos imprevistos para acelerar la reducción de la ratio deuda pública / PIB. Sin embargo, el Parlamento no ha aprobado el presupuesto federal para 2019. Tras la dimisión del primer ministro belga, el 18 de diciembre de 2018, un Gobierno provisional ha estado adoptando los presupuestos para «asuntos corrientes». Desde marzo de 2019, el Parlamento ha ido concretando las medidas pendientes del «Pacto por el empleo» (véase el apartado 4.3.).

#### **4.5. Otros factores aducidos por el Estado miembro**

El 31 de mayo de 2019, las autoridades belgas transmitieron documentos relativos a los factores pertinentes de conformidad con el artículo 2, apartado 3, del Reglamento (CE) n.º 1467/97 («las observaciones de Bélgica»). El análisis presentado en las demás secciones del presente informe cubre ya en gran medida los factores aducidos por las autoridades.

Las observaciones de Bélgica subrayan el efecto de la redistribución de la presión fiscal y del «Pacto por el Empleo» en el aumento de la creación de empleo a través tanto de la oferta como de la demanda de mano de obra. A este respecto, la primera de las medidas reduce tanto los costes laborales como la carga sobre la renta del trabajo, mientras que la segunda favorece una mayor participación en el mercado laboral, concretamente para puestos vacantes en profesiones que sufren escasez de mano de obra. Las observaciones de las autoridades hacen también referencia a la reforma del impuesto de sociedades, que ha introducido una reducción significativa del tipo impositivo para las empresas, con especial incidencia en las pequeñas y medianas empresas (pymes). Las autoridades señalan la existencia de un plan estratégico de inversión pública (el «Pacto Nacional para Inversiones Estratégicas») que ya ha identificado seis ámbitos temáticos y cuatro transversales para los que los nuevos gobiernos entrantes tendrán que especificar más las inversiones. Por último, recalcan que prosigue la reforma del sistema de pensiones, algunas de cuyas medidas han sido ya aplicadas en la anterior legislatura, con el fin de endurecer las condiciones de edad y antigüedad que permiten acceder a la jubilación anticipada; e indican las nuevas medidas destinadas a aumentar la edad de jubilación anticipada, armonizar los distintos regímenes, luchar contra determinadas formas de abuso y fomentar las pensiones del segundo pilar.

Otros factores pertinentes presentados por las autoridades belgas incluyen la existencia en el país de un consenso general para reducir la deuda y los déficits públicos, como demuestra el sistema de estricta disciplina presupuestaria introducido por el Gobierno en funciones desde diciembre de 2018. Las observaciones presentadas por Bélgica incluyen también un examen de la evolución de los pagos anticipados del impuesto de sociedades. Concretamente, desglosan esta evolución en un componente estructural y otro puntual. El primero se debe, entre otros aspectos, a la revisión y a la reducción del tipo de deducción de los intereses teóricos y al aumento del excedente de explotación bruto de las empresas. El segundo está relacionado con el paso del sistema de liquidaciones tributarias al de pagos anticipados, como resultado del aumento de la sanción aplicable a las empresas que no hayan efectuado pagos anticipados desde el 1 de enero de 2017. Las autoridades calculan que el peso de ambos componentes es equivalente (50 %).

## **5. CONCLUSIONES**

Al final de 2018, la deuda bruta de las administraciones públicas representaba el 102,0 % del PIB, cifra considerablemente superior al valor de referencia del 60 % del PIB. En 2018, Bélgica no respetó el valor de referencia para la reducción de la deuda. Por otra parte, las previsiones de la Comisión no indican que Bélgica vaya a cumplir el valor de referencia para la reducción de la deuda en 2019 ni en 2020, partiendo de una hipótesis de mantenimiento de las políticas. Estos datos sugieren que, antes de tener en cuenta todos los factores pertinentes, no parece haberse cumplido en 2018, a primera vista, el criterio de deuda definido en el Tratado. Conforme a lo dispuesto en el Tratado, el presente informe ha examinado también los factores pertinentes.

La evaluación global del cumplimiento del componente preventivo deja entrever grandes incertidumbres en lo que respecta a factores clave para los resultados presupuestarios en 2017 y 2018, especialmente en lo que respecta a la medida en que la reciente mejora del saldo global es de carácter estructural. No puede excluirse que, incluso después de tener en cuenta esas incertidumbres, se registre una desviación significativa en el conjunto del período 2017-2018. Al mismo tiempo, en todo caso, el exceso por encima del umbral del 0,25 % del PIB

para una desviación importante parece muy pequeño una vez se toman en consideración estas incertidumbres. Por lo tanto, no hay sobre esa base datos lo suficientemente concluyentes como para determinar que existe una desviación significativa respecto de la trayectoria de ajuste hacia el objetivo a medio plazo en 2018 y en el conjunto del período 2017-2018. Se considera que Bélgica corre cierto riesgo de desviación en 2019 y un riesgo de desviación significativa en el conjunto del período 2018-2019 y en 2020. Por consiguiente, las medidas necesarias para cumplir las disposiciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento deben adoptarse desde 2019. Sería prudente usar cualquier ingreso imprevisto para reducir todavía más la ratio de deuda de las administraciones públicas. Al mismo tiempo, la ratio de deuda de Bélgica ha disminuido en 5,5 puntos porcentuales desde 2014 y se prevé que disminuya otros 1,3 puntos porcentuales para 2020, a pesar de los importantes ajustes entre flujos y fondos que han inducido un aumento de la deuda en los últimos y próximos años.

Bélgica ha avanzado en la implementación de las reformas estructurales anunciadas desde el principio de 2015, especialmente en los ámbitos de las pensiones, la competitividad y la fiscalidad. Los progresos logrados en varias de estas reformas se consideran sustanciales. Se espera que contribuyan a aumentar el potencial de crecimiento de la economía y a reducir los riesgos de desequilibrios macroeconómicos, con el consiguiente efecto positivo en la sostenibilidad de la deuda de medio a largo plazo. La falta de neutralidad presupuestaria de la reforma fiscal emprendida ha empeorado, no obstante, la situación presupuestaria en 2017 y 2018. En una carta enviada a la Comisión el 31 de mayo de 2019, las autoridades belgas subrayaron su compromiso con la ejecución de reformas estructurales y un plan estratégico de inversión pública.

*El análisis presentado en este informe incluye una evaluación de todos los factores pertinentes, en particular los siguientes: i) las condiciones macroeconómicas, que ya no se consideran un factor válido para explicar la desviación de Bélgica con respecto al valor de referencia para la reducción de la deuda; ii) la aplicación de reformas estructurales propicias para el crecimiento en los últimos años, varias de las cuales se consideran sustanciales y capaces, según las previsiones, de contribuir a mejorar la sostenibilidad de la deuda, incluso si tienen, temporalmente, un impacto presupuestario que no es neutro; iii) el hecho de que no hay datos lo suficientemente concluyentes como para determinar que existe una desviación significativa respecto de la trayectoria de ajuste hacia el objetivo a medio plazo en 2018 y en el conjunto del período 2017-2018. En términos generales, el análisis actual no es totalmente concluyente en cuanto a si se cumple o no el criterio de deuda, tal como lo definen el Tratado y el Reglamento (CE) n.º 1467/1997.*