

Bruselas, 20.5.2020
COM(2020) 530 final

INFORME DE LA COMISIÓN

Países Bajos

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

INFORME DE LA COMISIÓN

Países Bajos

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

1. INTRODUCCIÓN

El 20 de marzo de 2020, la Comisión adoptó una comunicación relativa a la activación de la cláusula general de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. La cláusula, tal como se recoge en el artículo 5, apartado 1, el artículo 6, apartado 3, el artículo 9, apartado 1, y el artículo 10, apartado 3, del Reglamento (CE) n.º 1466/97 y en el artículo 3, apartado 5, y el artículo 5, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1467/97, facilita la coordinación de las políticas presupuestarias en tiempos de crisis económica grave. En su Comunicación, la Comisión comparte la opinión del Consejo de que, teniendo en cuenta la crisis económica grave que se prevé como consecuencia de la pandemia de COVID-19, las condiciones actuales permiten la activación de la cláusula. El 23 de marzo de 2020, los ministros de Hacienda de los Estados miembros manifestaron su acuerdo con la evaluación de la Comisión. La activación de la cláusula general de salvaguardia permite una desviación temporal de la senda de ajuste hacia el objetivo presupuestario a medio plazo, siempre que con ello no se ponga en peligro la sostenibilidad presupuestaria a medio plazo. En lo que respecta al componente corrector, el Consejo puede asimismo decidir, previa recomendación de la Comisión, adoptar una trayectoria presupuestaria revisada. La cláusula general de salvaguardia no suspende los procedimientos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Permite a los Estados miembros desviarse de las exigencias presupuestarias que se aplicarían normalmente a la vez que faculta a la Comisión y al Consejo a adoptar las necesarias medidas de coordinación de políticas dentro del marco del Pacto.

Los datos notificados por las autoridades neerlandesas el 31 de marzo de 2020 y posteriormente validados por Eurostat¹ muestran que el superávit público de los Países Bajos alcanzó el 1,7 % del PIB en 2019, mientras que la deuda pública bruta se situó en el 48,6 % del PIB. De acuerdo con el memorándum presupuestario de primavera neerlandés², el Gobierno prevé que en 2020 se registre un déficit del 11,8 % del PIB y que la deuda llegue al 65,2 % del PIB. Por su parte, las previsiones de la primavera de 2020 de la Comisión estiman un déficit del 6,3 % del PIB en 2020 y un nivel de deuda del 62,1 % del PIB.

El déficit previsto para 2020 proporciona, en primera instancia, indicios de la existencia de un déficit excesivo según la definición del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

En este contexto, la Comisión ha elaborado el presente informe, que analiza el cumplimiento por parte de los Países Bajos del criterio de déficit establecido en el Tratado. El criterio de deuda puede considerarse cumplido en vista de que la ratio de la deuda en 2019 se encuentra por debajo del valor de referencia del 60 % del PIB fijado por el Tratado. En el informe se

¹ <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10294648/2-22042020-AP-EN.pdf/6c8f0ef4-6221-1094-fef7-a07764b0369f>

² Memorándum presupuestario de la primavera de 2020 (*Voorjaarsnota 2020*), distribuido para su revisión en la segunda cámara por W. Hoekstra, ministro de Economía, el 24 de abril de 2020.

tienen en cuenta todos los factores pertinentes y se otorga la debida consideración a la importante perturbación económica vinculada a la pandemia de COVID-19.

Cuadro1. Déficit de las Administraciones públicas y deuda pública (% del PIB)

		2016	2017	2018	2019	2020 COM	2021 COM
Criterio de déficit	Saldo de las Administraciones públicas	0,0	1,3	1,4	1,7	-6,3	-3,5
Criterio de deuda	Deuda pública bruta	61,9	56,9	52,4	48,6	62,1	57,6

Fuente: previsiones de la Comisión de la primavera de 2020.

2. CRITERIO DE DÉFICIT

El Programa de Estabilidad presentado por las autoridades neerlandesas el 29 de abril de 2020³ prevé un superávit del 1,1 % del PIB en 2020. Las previsiones presupuestarias se basan en un escenario macroeconómico que estima un crecimiento del PIB del 1,4 % en 2020 y no puede seguir considerándose realista. No obstante, el 24 de abril el Ministerio de Economía neerlandés envió un memorándum presupuestario al Parlamento en el que calculaba un déficit del 11,8 % del PIB para 2020, que supera el valor de referencia del 3 % del PIB establecido en el Tratado y no se mantiene próximo a él.

El exceso previsto sobre el valor de referencia del Tratado en 2020 es excepcional, ya que se deriva de una crisis económica grave. Teniendo en cuenta las repercusiones de la pandemia de COVID-19 sobre la economía neerlandesa, las previsiones de la primavera de 2020 de la Comisión prevén una contracción del PIB real del 6,8 % en 2020.

El exceso previsto sobre el valor de referencia del Tratado no sería temporal con arreglo a las previsiones de la primavera de 2020 de la Comisión, que prevén que el déficit de las Administraciones públicas se mantenga por encima del 3 % del PIB en 2021.

En resumen, el déficit previsto para 2020 sobrepasa el valor de referencia del 3 % del PIB establecido en el Tratado, y no se mantiene próximo a ese valor. El exceso previsto se considera excepcional pero no temporal según la definición del Tratado y del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Por tanto, el análisis indica que, en primera instancia, el criterio de déficit, según la definición del Tratado y del Reglamento (CE) n.º 1467/97, no se cumple.

3. FACTORES PERTINENTES

El artículo 126, apartado 3, del Tratado establece que, si un Estado miembro no cumple los requisitos de uno de estos criterios o de ambos, la Comisión debe elaborar un informe. El informe debe también examinar «si el déficit público supera los gastos públicos de inversión,

³ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020-european-semester-stability-programme-netherlands_en.pdf

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».

Como se especifica en el artículo 2, apartado 4, del Reglamento (CE) n.º 1467/97, en lo que respecta al cumplimiento del criterio de déficit en 2020, dado que se prevé que la ratio deuda pública / PIB exceda el valor de referencia del 60 % en 2020 y no se cumple la doble condición (es decir, que el déficit se mantenga próximo al valor de referencia y que su exceso sobre el valor de referencia sea temporal), esos factores pertinentes no pueden tenerse en cuenta en las etapas conducentes a la adopción de una decisión relativa a la existencia de un déficit excesivo en los Países Bajos.

En la situación actual, un factor adicional clave que debe tenerse en cuenta en relación con 2020 son los efectos económicos de la pandemia de COVID-19, que tiene un impacto muy importante sobre la situación y los resultados presupuestarios con unas perspectivas de gran incertidumbre. La pandemia también ha ocasionado la activación de la cláusula general de salvaguardia.

3.1. Pandemia de COVID-19

La pandemia de COVID-19 ha llevado a una perturbación económica de gran magnitud que está provocando efectos negativos significativos en toda la Unión Europea. Las consecuencias para el crecimiento del PIB dependerán de la duración tanto de la pandemia como de las medidas adoptadas por las autoridades a escala nacional, europea y mundial para frenar su propagación, proteger las capacidades productivas y dar apoyo a la demanda agregada. Los Países Bajos ya han adoptado medidas presupuestarias para aumentar la capacidad de los sistemas sanitarios y proporcionar alivio a las personas y los sectores particularmente afectados. Asimismo, se han adoptado importantes medidas de apoyo a la liquidez y otras garantías. Cuando se disponga de más información detallada, las autoridades estadísticas competentes deben examinar si estas medidas tienen un efecto inmediato sobre el saldo de las Administraciones públicas o no. Junto con la caída de la actividad económica, las medidas contribuirán a elevar sustancialmente las cifras de déficit público y de deuda pública.

3.2 Situación económica a medio plazo

Las previsiones económicas de la primavera de 2020 de la Comisión se basan en varias hipótesis caracterizadas por un alto grado de incertidumbre. A partir del 15 de marzo de 2020, el Gobierno neerlandés ha aplicado un cierre selectivo con medidas de contención para limitar la propagación de la COVID-19. El 6 de mayo de 2020 se explicaron las medidas de desconfinamiento. Continúan aplicándose medidas de distanciamiento social y se recomienda el teletrabajo. Las escuelas y los centros de día han permanecido cerrados, pero reabrieron parcialmente el 11 de mayo de 2020. Los restaurantes, los bares y los centros culturales siguen cerrados, pero podrán reabrir a partir del 1 de junio de 2020, aunque con restricciones. Los acontecimientos que exigen un permiso y las actividades deportivas bajo techo están

prohibidos hasta el 1 de septiembre de 2020. La duración del cierre selectivo es uno de los principales factores que explican las perspectivas económicas para 2020.

Tras un crecimiento del 1,8 % en 2019, las previsiones de la primavera de 2020 de la Comisión estiman que el PIB real caerá en un 6,8 % en 2020, reflejando la interrupción de la actividad económica provocada por las medidas de cierre y una caída sin precedentes de la demanda. Se espera una contracción del gasto de consumo privado debido a la reducción del gasto de los hogares. Además, se estima que unas expectativas adversas en lo que respecta al desempleo en combinación con unos efectos negativos para la riqueza impulsarán el aumento del ahorro preventivo, lo cual multiplicará los efectos sobre el gasto de los hogares. Se espera que las inversiones en equipo disminuyan drásticamente en 2020, en vista de la debilidad de la demanda, el alto grado de incertidumbre, la escasa utilización de las capacidades y el acceso restringido al crédito. Se prevé que los cierres obligatorios de empresas y el acusado descenso en la actividad económica tengan efectos adversos sobre el empleo en los sectores afectados. En vista de su alto grado de apertura, la economía neerlandesa es particularmente sensible al hundimiento del comercio mundial.

En general, las perspectivas macroeconómicas se caracterizan por un grado excepcional de incertidumbre relacionado con la duración de la pandemia y sus efectos económicos. Este es un factor mitigador para la evaluación del cumplimiento del criterio de déficit por parte de los Países Bajos en 2020.

3.3 Situación presupuestaria a medio plazo

Según lo indicado en los datos de ejecución y las previsiones de la Comisión, los Países Bajos cumplieron con el objetivo presupuestario a medio plazo en 2019.

El Gobierno neerlandés ha adoptado un importante paquete de medidas de emergencia con un impacto presupuestario superior al 2,5 % del PIB en 2020, con el fin de evitar daños estructurales a la economía, en respuesta a la notoria caída de la economía y la casi total evaporación de la demanda en sectores concretos. Estas medidas van orientadas a los ámbitos más afectados por la crisis, y en particular se centran en la protección del empleo y del poder adquisitivo de los hogares y en la moratoria del pago de impuestos y garantías de préstamo que sirvan de apoyo al flujo de crédito al sector privado y eviten que las dificultades temporales de liquidez se transformen en problemas de insolvencia (las garantías ofrecidas por el Gobierno están sujetas a la valoración estadística en lo que respecta a su posible incidencia presupuestaria). La actualización de 2020 del Programa de Estabilidad y el memorándum presupuestario de primavera describen las medidas adoptadas y estiman su magnitud en un importe superior a los 20 000 millones EUR (2,7 % del PIB).

El presupuesto de 2020 está además influenciado por la desaceleración de la actividad económica. Los efectos de la estabilización automática sobre el presupuesto son difíciles de estimar debido a la incertidumbre que rodea a la crisis económica. De acuerdo con las previsiones de la primavera de 2020 de la Comisión y con el memorándum presupuestario de primavera, se estima que la estabilización automática añadirá aproximadamente un 5 % del PIB al déficit. En consonancia con las orientaciones de Eurostat para la contabilidad en

valores devengados, la moratoria del pago de impuestos no tendrá efectos inmediatos en el déficit de 2020 reflejado en las previsiones de la primavera de 2020 de la Comisión⁴.

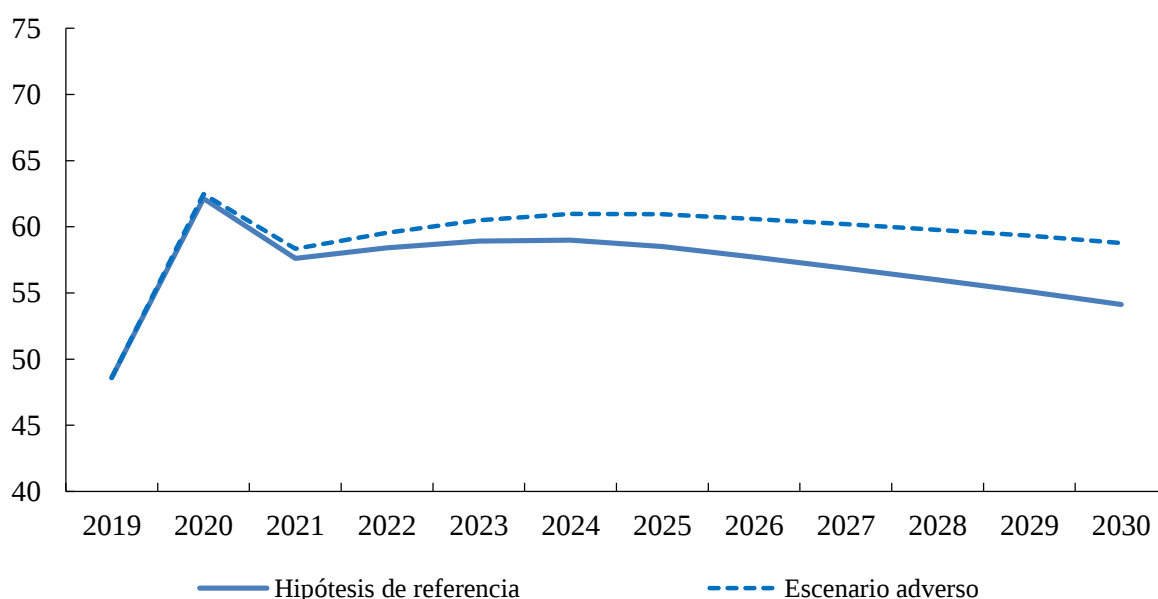
3.4. Situación de la deuda pública a medio plazo

Según lo indicado en las previsiones de la primavera de 2020 de la Comisión, se estima que la deuda de las Administraciones públicas ascenderá desde el 48,6 % del PIB en que se situaba en 2019 hasta el 62,1 % del PIB en 2020. El análisis de sostenibilidad de la deuda se ha actualizado basándose en las previsiones de la primavera de 2020 de la Comisión. Dicho análisis indica que la situación de la deuda seguirá siendo sostenible a medio plazo, también en vista de importantes factores mitigadores (incluido el perfil de deuda). En particular, si bien la situación de la deuda se deteriora como resultado de la crisis de la COVID-19, se estima que la ratio de deuda de la hipótesis de referencia se encontrará en una trayectoria sostenible (descendente) a medio plazo⁵ (gráfico 1).

⁴ Esta hipótesis va en consonancia con las orientaciones sobre el tratamiento estadístico de estas medidas por parte de Eurostat (https://ec.europa.eu/eurostat/documents/10186/10693286/GFS_draft_note.pdf).

⁵ La hipótesis de referencia se basa en las previsiones de la primavera de 2020 de la Comisión. Antes de 2021, se presume un ajuste gradual de la política presupuestaria, coherente con los marcos de coordinación y vigilancia económicas y presupuestarias de la UE. El crecimiento del PIB real se estima de conformidad con la metodología denominada EPC/OGWG T+10. En particular, el crecimiento del PIB (real) fáctico está impulsado por su crecimiento potencial y afectado por cualquier ajuste presupuestario adicional considerado (a través del multiplicador presupuestario). Se presume que la inflación convergerá gradualmente hacia el 2 %. Las hipótesis relativas a los tipos de interés se ajustan a las expectativas de los mercados financieros. En ese escenario adverso, se presumen unos tipos de interés más altos (500 puntos básicos) y un menor crecimiento del PIB (-0,5 puntos porcentuales), con respecto a la hipótesis de referencia (a lo largo de todo el horizonte de previsiones).

Gráfico 1: Ratio deuda pública / PIB, Países Bajos, % del PIB



Fuente: servicios de la Comisión

3.5 Otros factores alegados por el Estado miembro

El 18 de mayo de 2020, las autoridades neerlandesas transmitieron una carta con factores pertinentes de conformidad con el artículo 2, apartado 3, del Reglamento (CE) n.º 1467/97. En el análisis expuesto en las secciones precedentes se tratan ya ampliamente los principales factores alegados por las autoridades.

4. CONCLUSIONES

De conformidad con el memorándum presupuestario neerlandés, el déficit de las Administraciones públicas de los Países Bajos en 2020 se incrementaría por encima del valor de referencia del 3 % del PIB fijado por el Tratado y no se mantendría próximo a él. El exceso previsto sobre el valor de referencia se considera excepcional pero no temporal.

En consonancia con el Tratado y con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, el presente informe también ha examinado factores pertinentes.

Como se especifica en el artículo 2, apartado 4, del Reglamento (CE) n.º 1467/97, en lo que respecta al cumplimiento del criterio de déficit en 2020, dado que se prevé que la ratio deuda pública / PIB exceda el valor de referencia del 60 % en 2020 y no se cumple la doble condición (es decir, que el déficit se mantenga próximo al valor de referencia y que su exceso sobre el valor de referencia sea temporal), esos factores pertinentes no pueden tenerse en cuenta en las etapas conducentes a la adopción de una decisión relativa a la existencia de un déficit excesivo en los Países Bajos.

En resumen, el análisis indica que en 2020 el criterio de déficit, según la definición del Tratado y del Reglamento (CE) n.º 1467/1997, no se cumple.