INFORME DE LA COMISIÓN

Estonia

Informe elaborado de conformidad con el 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 grave recesión económica. En su Comunicación, la Comisión indicó al Consejo que, en su opinión y dada la grave recesión económica que cabe esperar a raíz de la pandemia de COVID-19, las condiciones actuales permitían activar la cláusula. El 23 de marzo de 2020, los ministros de Hacienda de los Estados miembros declararon su conformidad con la valoración de la Comisión. La activación de la cláusula general de salvaguardia permite apartarse temporalmente de la trayectoria de ajuste hacia el objetivo presupuestario a medio plazo, siempre que ello no ponga en peligro la sostenibilidad presupuestaria a medio plazo. En lo tocante al componente corrector, el Consejo puede también decidir, previa recomendación de la Comisión, la adopción de una trayectoria presupuestaria revisada. La cláusula general de salvaguardia no suspende los procedimientos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Autoriza a los Estados miembros a apartarse de las obligaciones presupuestarias que, normalmente, serían de aplicación, permitiendo al mismo tiempo a la Comisión y al Consejo tomar las medidas necesarias de coordinación de las políticas en el marco del Pacto.

Los datos notificados por las autoridades estonias el 31 de marzo de 2020 y posteriormente validados por Eurostat[[1]](#footnote-2) muestran que el déficit de las administraciones públicas del país alcanzó el 0,3 % del PIB en 2019, mientras que su deuda bruta se situó en el 8,4 % del PIB. Con arreglo al Programa de Estabilidad de 2020, Estonia planifica, para 2020, un déficit del 10,1 % del PIB y un nivel de deuda del 21,9 % del PIB.

El déficit planificado para 2020 apunta, a primera vista, a la existencia de un déficit excesivo tal como se define en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

Por tanto, ante estas circunstancias, la Comisión ha elaborado el presente informe, que analiza el cumplimiento por parte de Estonia del criterio de déficit del Tratado. Cabe considerar que sí se cumple el criterio de deuda, puesto que la ratio de deuda se sitúa por debajo del valor de referencia del 60 % del PIB. Se tienen en cuenta todos los factores pertinentes y se toma debidamente en consideración la importante perturbación económica asociada a la pandemia de COVID-19.

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

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  |  | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020COM | 2021COM |
| Criterio de deuda | Saldo de las administraciones públicas | -0,5  | -0,8 | -0,6 | -0,3 | 8,3 | 3,4 |
| Criterio de deuda | Deuda bruta de las administraciones públicas | 10,2  | 9,3 | 8,4 | 8,4 | 20,7  | 22,6 |

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

2. Criterio de déficit

De acuerdo con la planificación del Programa de Estabilidad de 2020, se espera que, en 2020, el déficit de las administraciones públicas de Estonia alcance el 10,1 % del PIB, cifra superior y no cercana al valor de referencia del 3 % del PIB que se establece en el Tratado. El marcado aumento del déficit refleja el estímulo planificado del 4,3 % del PIB y los efectos de la crisis económica.

El rebasamiento planificado del valor de referencia del Tratado en 2020 es excepcional, puesto que se deriva de una grave recesión económica. Teniendo en cuenta las repercusiones de la pandemia de COVID-19, las previsiones de la primavera de 2020 de la Comisión pronostican una contracción del PIB real del 6,9 % en 2020.

El rebasamiento planificado del valor de referencia del 3 % del PIB no es temporal con arreglo a las previsiones de la primavera de 2020 de la Comisión, según las cuales el déficit se mantendría por encima del valor de referencia en 2021.

En resumen, el déficit planificado para 2020 es superior al valor de referencia del 3 % del PIB establecido en el Tratado y no se mantiene cercano a ese valor. El rebasamiento planificado se considera excepcional, pero no temporal, según la definición del Tratado y del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Por tanto, el análisis sugiere que, a primera vista, teniendo en cuenta las previsiones de la primavera de 2019 de la Comisión y el Programa de Estabilidad, no se cumple el criterio de déficit definido en el Tratado y en el Reglamento (CE) n.º 1467/97.

**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. En el informe también se debe tener en cuenta «si el déficit público supera los gastos públicos de inversión, así como todos los demás factores pertinentes, incluida la situación económica y presupuestaria a medio plazo del Estado miembro».

Esos factores se detallan con más claridad en el artículo 2, apartado 3, del Reglamento (CE) n.º 1467/97, en el que se establece también que se deberá prestar 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 la situación actual, un factor adicional fundamental que debe tenerse en cuenta en relación con el año 2020 es la repercusión económica de la pandemia de COVID-19, que incide muy notablemente en la situación presupuestaria y da lugar a unas perspectivas sumamente inciertas. La pandemia también ha supuesto la activación de la cláusula general de salvaguardia.

**3.1.** **La pandemia de COVID-19**

La pandemia de COVID-19 ha ocasionado una grave perturbación económica que ya está teniendo consecuencias negativas significativas en toda la Unión Europea. Las consecuencias para el crecimiento del PIB dependerán de la duración tanto de la propia pandemia como de las medidas adoptadas por las autoridades nacionales y a nivel europeo y mundial para ralentizar su propagación, proteger las capacidades de producción y apoyar la demanda agregada. Los países ya han adoptado o están adoptando medidas presupuestarias para aumentar la capacidad de los sistemas sanitarios y prestar ayuda a las personas y los sectores especialmente afectados. Se han adoptado igualmente importantes medidas de apoyo a la liquidez y otras garantías. Siempre que se disponga de información más detallada, las autoridades estadísticas competentes deben examinar si dichas medidas tienen o no un efecto inmediato en el saldo de las administraciones públicas. Junto con la caída de la actividad económica, las citadas medidas contribuirán a aumentar sustancialmente los niveles de déficit y deuda públicos.

**3.2** **Situación económica a medio plazo**

De acuerdo con las previsiones de la primavera de 2020 de la Comisión, se espera que el PIB real de Estonia disminuya en torno al 7 %, a lo que seguiría una rápida recuperación en 2021. Además de la perturbación de la demanda interna, se prevé que las exportaciones se vean afectadas por la caída de la demanda externa. Cabe esperar que la tasa de desempleo, del 4,4 % en 2019, aumente y supere el 9 % en 2020.

Las previsiones macroeconómicas del Programa de Estabilidad señalan la gran incertidumbre en cuanto a la duración de la pandemia y su repercusión económica. El Programa prevé que el PIB se contraiga en un 8 % en 2020 y se recupere en 2021, suponiendo que la situación de alarma dure hasta el final de mayo de 2020 y que, a continuación, se reanude gradualmente la actividad económica. La marcada caída del PIB constituye un factor atenuante en la valoración del cumplimiento del criterio de déficit por parte de Estonia en 2020.

**3.3** **Situación presupuestaria a medio plazo**

El 13 de julio de 2018, se recomendó a Estonia que garantizara que la tasa de crecimiento nominal del gasto público primario neto no excediera del 4,1 % en 2019 («valor de referencia para el gasto»), lo que corresponde a un ajuste estructural del 0,6 % del PIB[[2]](#footnote-3). Con arreglo a los datos de ejecución y las previsiones de la Comisión, el crecimiento del gasto superó dicho valor de referencia, con una desviación del 1,7 % del PIB en 2019, lo que apunta a una desviación significativa. La conclusión también se confirma si se valoran conjuntamente los años 2018 y 2019. El saldo estructural se mantuvo inalterado en 2019, lo que apunta a una cierta desviación del 0,3 % del PIB en ese año, aunque, si se valoran conjuntamente los años 2018 y 2019, la desviación es significativa. La valoración global indica la existencia de una desviación significativa con respecto a la trayectoria de ajuste recomendada de cara al objetivo presupuestario a medio plazo en 2019.

El Programa de Estabilidad prevé que el déficit del 10,1 % del PIB en 2020 disminuya en 2021, cuando se espera que la economía se recupere y la mayoría de las medidas presupuestarias expire. La situación fiscal estructural debería mejorar, de un déficit del 5,2 % en 2020 a un déficit del 0,8 % del PIB en 2021[[3]](#footnote-4). El Programa de Estabilidad proporciona información sobre medidas sustanciales para contener la pandemia y apoyar la economía. En dicho programa se estima que la incidencia presupuestaria de las medidas de apoyo directo es del 4,3 % del PIB en 2020. Las perspectivas fiscales a medio plazo siguen sujetas a una gran incertidumbre.

**3.4** **Otros factores aducidos por el Estado miembro**

El 12 de mayo de 2020, las autoridades estonias transmitieron una carta en la que señalaban los factores pertinentes de conformidad con el artículo 2, apartado 3, del Reglamento (CE) n.º 1467/97. El análisis presentado en las secciones anteriores abarca ya en gran medida los factores fundamentales señalados por dichas autoridades.

 **4.** **Conclusiones**

De acuerdo con el Programa de Estabilidad, se planifica que el déficit de las administraciones públicas de Estonia en 2020 aumente al 10,1 % del PIB, cifra superior y no cercana al valor de referencia del 3 % del PIB que se establece en el Tratado. El rebasamiento planificado del valor de referencia se considera excepcional, pero no temporal.

De conformidad con el Tratado y el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, en el presente informe se han examinado también los factores pertinentes.

Globalmente, dado que el déficit planificado está muy por encima del 3 % del PIB y el rebasamiento no es temporal, y teniendo en cuenta todos los factores pertinentes, el análisis sugiere que no se cumple el criterio de déficit definido en el Tratado y en el Reglamento (CE) n.º 1467/1997.

1. <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10294648/2-22042020-AP-ES.pdf/6c8f0ef4-6221-1094-fef7-a07764b0369f> [↑](#footnote-ref-2)
2. Recomendación del Consejo, de 13 de julio de 2018, relativa al Programa Nacional de Reformas de 2018 de Estonia y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2018 de Estonia (DO C 320 de 10.9.2018, p. 24). [↑](#footnote-ref-3)
3. De acuerdo con los cálculos de las autoridades estonias. [↑](#footnote-ref-4)