ES 2017

N.º 17

Informe Especial

La intervención de la Comisión en la crisis financiera griega

(presentado con arreglo al artículo 287 TFUE, apartado 4, párrafo segundo)

1977 - 2017
CURIA RATIONUM
TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO

Equipo auditor

En los informes especiales del TCE se exponen los resultados de sus auditorías de las políticas y programas de la UE o de cuestiones de gestión relativas a ámbitos presupuestarios específicos. El TCE selecciona y concibe estas tareas de auditoría con el fin de que tengan el máximo impacto teniendo en cuenta los riesgos relativos al rendimiento o a la conformidad, el nivel de ingresos y de gastos correspondiente, las futuras modificaciones, y el interés político y público.

Este informe fue elaborado por la Sala de Fiscalización IV, que está especializada en los ámbitos de regulación de mercados y economía competitiva. Baudilio Tomé Muguruza, decano de esta Sala, es el Miembro ponente. En la elaboración del informe fue asistido por Daniel Costa de Magalhães, Ignacio García de Parada Miranda y Simon Dennett, de su gabinete, Zacharias Kolias, director, y Kamila Lepkowska, jefa de tarea. El equipo auditor estuvo formado por Efstathios Efstathiou, Athanasios Koustoulidis, Adrian Savin, Giuseppe Diana, Marion Schiefele y Natalia Krzempek.

De izquierda a derecha: Daniel Costa de Magalhães, Giuseppe Diana, Marion Schiefele, Adrian Savin, Kamila Lepkowska, Simon Dennett, Baudilio Tomé Muguruza, Ignacio García de Parada Miranda, Efstathios Efstathiou, Zacharias Kolias y Natalia Krzempek.

ÍNDICE

	Apartado
Abreviaturas	
Resumen	I - XIV
Sobre el presente informe	I
Sobre los programas de ajuste griegos	II - V
¿Cómo llevó a cabo la fiscalización el Tribunal?	VI - VII
¿Qué constató el Tribunal?	VIII - XIII
Recomendaciones del Tribunal	XIV
Introducción	1 - 15
Los tres programas de ajuste económico griegos	1 - 6
Objetivos de los programas	7
Los socios de los programas y el papel de las instituciones europeas	8 - 10
El ciclo del programa	11 - 15
Enfoque de la fiscalización	16 - 20
Observaciones	21- 30
Parte I – Gestión de los programas de ajuste económico para Grecia	21 - 54
Mecanismos de concepción y seguimiento de las condiciones de los programas	22 - 40
Situación de urgencia al inicio de los programas	22 - 23
Procedimientos de diseño y efectos	24 - 28
Estrategia general de crecimiento	29 - 30
Inestabilidad política durante el período de aplicación de los programas	31 - 32
Procedimientos de seguimiento	33 - 35
Prácticas de seguimiento	36 - 40
Cooperación con los socios de los programas	41 - 43
Las hipótesis económicas de los programas	44 - 54

Fortalezas y debilidades metodológicas 45 - 48

Pruebas de sensibilidad y justificación de las hipótesis 49 - 51

Precisión y ajustes 52 - 54

Parte II - Trazado y ejecución de las reformas 55 - 102

Fiscalidad 58 - 66

Diseño de la condicionalidad - políticas fiscales 59 - 62

Diseño de la condicionalidad - recaudación de impuestos 63 - 64

Aplicación y resultados 65 - 66

Reforma de las administraciones públicas 67 - 76

Diseño de la condicionalidad 68 - 73

Ejecución y resultados 74 - 76

Reformas del sector financiero 77 - 94

Diseño de la condicionalidad 79 - 93

Resultados financieros previstos 94

Reformas del mercado laboral 95 - 102

Diseño de la condicionalidad 97 - 100

Ejecución y resultados 101 - 102

Parte III - Consecución de los objetivos de los programas 103 - 130

Garantizar la sostenibilidad presupuestaria 107 - 116

Acceso a los mercados 108

Utilización de los fondos y financiación posterior a los programas 109 - 110

Saneamiento presupuestario 111 - 114

Sostenibilidad del sistema de pensiones 115 - 116

Restablecimiento de la estabilidad financiera 117 - 123

Solvencia 118

Riesgo crediticio y calidad de los activos 119 - 120

Liquidez 121

Rentabilidad 122 - 123

Vuelta al crecimiento 124 - 130

Crecimiento económico y su contexto 125 - 128

Precios y desempleo 129 - 130

Conclusiones y recomendaciones 131 - 146

Gestión de los programas de ajuste económico para Grecia 131 - 138

Formulación y ejecución de las reformas 139 - 143

Consecución de los objetivos de los programas 144 - 146

Respuestas de la Comisión

Anexo I – Cronología de la crisis económica griega

Anexo II – Controles de capitales

Anexo III – Insuficiencias en el seguimiento del cumplimiento

Anexo IV – Reformas fiscales

Anexo V – Evolución de la metodología de déficit de financiación

Anexo VI – Precisión de las proyecciones macroeconómicas

Anexo VII – Condiciones retrasadas e incumplidas

Anexo VIII – Administraciones públicas

Anexo IX – Reformas del sector financiero

Anexo X – Estabilidad económica

Anexo XI – Crecimiento sostenible

ABREVIATURAS

AA.PP.: Administraciones Públicas

AROP: Programa Operativo «Reforma Administrativa» para el período de programación 2007-2013

BCE: Banco Central Europeo

BdG: Banco de Grecia

CE: Comisión Europea

CLU: Costes laborales unitarios

DF: Déficit de financiación

DG ECFIN: Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros de la Comisión Europea

Exacción PPC: Exacción de la Empresa Pública de Electricidad

FEEF: Facilidad Europea de Estabilización Financiera

FHEF: Fondo Heleno de Estabilidad Financiera

FMI: Fondo Monetario Internacional

GTGR: Grupo de Trabajo para Grecia

IED: Inversión extranjera directa

Impuesto ENFIA: Gravamen uniforme sobre bienes inmuebles

IPG: Instrumento de préstamo a Grecia

Letra del tesoro: Emisión a corto plazo instrumentos de deuda (letras del Tesoro) con un vencimiento igual o superior a un año

LFA: Acuerdo de préstamo

LPE: Legislación de protección del empleo

ME: Memorando de entendimiento

MEDE: Mecanismo Europeo de Estabilidad

MEEF: Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera

MET: Memorando de entendimiento técnico

MPEF: Memorando de Políticas Económicas y Financieras

MUS: Mecanismo Único de Supervisión

NPL: Préstamos no productivos

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

PAE: Programa de ajuste económico

PDE: Procedimiento de déficit excesivo

PEE: Previsiones económicas europeas

PIB: Producto interior bruto

PSP: Participación del sector privado

SEC: Sistema Europeo de Cuentas

SGA: Sociedad de gestión de activos

SGPR: Secretaría General de Ingresos Públicos

TFUE: Tratado del Funcionamiento de la Unión Europea

TJE: Tribunal de Justicia de la Unión Europea

VU: Ventanilla única

RESUMEN

Sobre el presente informe

I. El Tribunal examinó la gestión de la Comisión Europea en los tres programas de ajuste económico para Grecia, teniendo en cuenta la configuración institucional de los distintos instrumentos de asistencia financiera utilizados. Por lo que se refiere al programa en curso, la fiscalización se centró únicamente en los aspectos de su concepción. La financiación del primer programa (IPG, 2010) ascendió a 110 000 millones de euros, la del segundo (FEEF, 2012) a 172 600 millones de euros y la del tercero (MEDE, 2015) a 86 000 millones de euros. A mediados de 2017, Grecia sigue necesitando asistencia financiera externa y, según lo constatado por el Tribunal, los objetivos de los programas solo se cumplieron en parte. En general, el diseño de los programas sí permitió que avanzasen las reformas en Grecia, aunque el Tribunal detectó insuficiencias. El Tribunal formula una serie de recomendaciones a la Comisión para futuros programas de asistencia.

Sobre los programas de ajuste griegos

II. Desde el momento de su incorporación al euro, Grecia se benefició de una bonanza económica impulsada por el acceso fácil al crédito y por una generosa política presupuestaria. Ahora bien, la crisis financiera mundial de 2008-2009 sacó a la luz las vulnerabilidades del país: crecientes desequilibrios macroeconómicos, grandes volúmenes de deuda pública y externa, escasa competitividad exterior, un sistema de pensiones insostenible e instituciones débiles. Estas vulnerabilidades, sumadas a las revelaciones de falsificación de las estadísticas oficiales, influyeron en la confianza internacional en el país. El precio que tenía que pagar Grecia para obtener préstamos en los mercados financieros se hizo insostenible y, en abril de 2010, el país solicitó asistencia financiera a los Estados miembros de la zona del euro y al FMI.

III. El primer programa de ajuste económico para Grecia se acordó en 2010 e incluyó una financiación de 110 000 millones de euros, que no resultaron suficientes para que el país volviera a poder financiarse en los mercados, pese a las medidas presupuestarias y estructurales adoptadas y la reestructuración de la deuda en 2012. Por consiguiente, se

acordaron otros dos programas, uno por 172 600 millones de euros en 2012 y otro por 86 000 millones de euros en 2015.

IV. Los programas de ajuste estaban destinados a corregir los desequilibrios económicos de Grecia y evitar así el contagio de su crisis económica al resto de la zona del euro. Su finalidad era instaurar una situación económica y financiera sólida y sostenible en el país y restablecer su capacidad para financiarse plenamente en los mercados financieros. La asistencia estaba sujeta a condiciones relativas a las políticas, definidas de común acuerdo entre las autoridades nacionales y los prestamistas. Las condiciones afectaban a prácticamente todas las funciones del Estado griego y perseguían tres objetivos principales: la sostenibilidad presupuestaria, la estabilidad financiera y la vuelta al crecimiento. La Comisión Europea verificaba el cumplimiento de las condiciones por parte de Grecia e informaba al respecto.

V. La Comisión gestionó los programas de ajuste en colaboración con el Banco Central Europeo en nombre de los prestamistas europeos de cada programa: los Estados miembros de la zona del euro en el primer programa; la Facilidad Europea de Estabilización Financiera en el segundo; y el Mecanismo Europeo de Estabilidad en el tercero.

¿Cómo llevó a cabo la fiscalización el Tribunal?

VI. El Tribunal examinó si había sido adecuada la gestión de los programas de ajuste llevada a cabo por la Comisión y en concreto se planteó las preguntas siguientes:

- ¿Disponía la Comisión de los mecanismos apropiados para gestionar los programas?
- ¿Se concibieron adecuadamente y se implementaron de forma eficaz las condiciones relativas a las políticas?
- ¿Cumplieron los programas de ajuste sus objetivos principales?

VII. De conformidad con su mandato de fiscalizar la eficiencia operativa de la gestión del BCE, el Tribunal ha intentado examinar cómo participó el Banco en los programas de ajuste económico griegos. Sin embargo, el BCE cuestionó el mandato del Tribunal al respecto, no proporcionó suficiente evidencia y, por lo tanto, el Tribunal no pudo informar sobre su papel en los programas griegos.

¿Qué constató el Tribunal?

VIII. Al inicio del programa griego, la Comisión no tenía experiencia en la gestión de dicho proceso. Los procedimientos se establecieron al cabo de casi un año, pero se centraron en los mecanismos formales de aprobación de documentos, los flujos de información y el calendario de los desembolsos. No hubo unas directrices internas específicas de la Comisión sobre cuál debía ser la concepción efectiva de las condiciones de los programas, por ejemplo en términos de alcance o nivel de detalle. A pesar del creciente número de condiciones, no se priorizaron de manera adecuada en el primer y el segundo programa por su importancia relativa y no se integraron en una estrategia más amplia para el país. La Comisión sí implantó un sistema para evaluar las condiciones, pero el Tribunal detectó insuficiencias importantes, en particular en la evaluación de la ejecución de las reformas estructurales.

IX. A pesar de las complejas disposiciones institucionales de los programas, nunca se formalizaron los detalles operativos de la cooperación de la Comisión con los socios de los programas, principalmente el FMI y el BCE.

X. El marco económico general para el diseño de los programas se componía de cálculos del déficit de financiación y proyecciones macroeconómicas. La Comisión actualizó periódicamente su análisis a este respecto y la precisión de las proyecciones fue similar a la de otras organizaciones internacionales. Sin embargo, el Tribunal detectó insuficiencias en la documentación, en la justificación de las hipótesis y los controles de calidad.

XI. Un análisis en profundidad del diseño y la ejecución de las reformas en cuatro políticas esenciales (fiscalidad, administraciones públicas, mercado laboral y sector financiero) muestra un panorama dispar. Las reformas en materia de fiscalidad y administraciones públicas generaron ahorros presupuestarios, mientras que la puesta en práctica de sus componentes estructurales resultó insuficiente. El mercado laboral se ha vuelto más flexible y competitivo, aunque siguen en curso nuevos cambios reguladores en el tercer programa. El sector financiero se reestructuró sustancialmente, pero a costa de inyectar más de 45 000 millones de euros en el sistema bancario, de los cuales posiblemente solo pueda recuperarse una pequeña parte. Para todas las políticas se dio el caso de que varias reformas fundamentales se ejecutaron con un retraso considerable o no fueron eficaces.

XII. En general, la concepción de las condiciones posibilitó que avanzasen las reformas, pero el Tribunal detectó insuficiencias. Algunas medidas fundamentales no estaban justificadas o no se adaptaron a las debilidades sectoriales específicas en medida suficiente. En el caso de otras, la Comisión no siempre tuvo en cuenta en el proceso de concepción la capacidad de ejecución de Grecia y, por lo tanto, no adaptó en consecuencia su calendario y su alcance. El Tribunal detectó igualmente casos de condiciones con un alcance demasiado limitado para corregir desequilibrios sectoriales clave y de condiciones que afrontaban desequilibrios clave que habían sido incluidas tardíamente en el programa de medidas.

XIII. La Comisión no evaluó exhaustivamente los dos primeros programas, pese a que un análisis de esta naturaleza habría sido pertinente para ajustar el proceso de reforma. A mediados de 2017, Grecia sigue necesitando asistencia financiera externa, lo que indica que los programas anteriores, debido también a insuficiencias en la ejecución, no pudieron restablecer la capacidad del país para financiar sus necesidades en los mercados. Los objetivos específicos de los programas solo se cumplieron en parte:

- *Vuelta al crecimiento:* el PIB se contrajo más de un 25 % durante los programas y Grecia no volvió a crecer en 2012, como se preveía inicialmente.

- *Sostenibilidad presupuestaria:* se llevó a cabo un saneamiento presupuestario a gran escala en términos de desequilibrios estructurales. Sin embargo, debido a la evolución macroeconómica adversa y a los costes de los intereses de la deuda existente, la tasa de endeudamiento siguió creciendo.

- *Estabilidad financiera:* los programas garantizaron la estabilidad financiera a corto plazo, pero no pudieron evitar un brusco deterioro de los balances de los bancos, debido principalmente a acontecimientos macroeconómicos y políticos adversos, y la capacidad de los bancos para aportar financiación a la economía real quedó limitada.

Recomendaciones del Tribunal

XIV. La Comisión Europea debería:

a) Mejorar los procedimientos de diseño de los programas de asistencia, en particular definiendo el alcance del trabajo analítico necesario para justificar el contenido de las condiciones.

b) Priorizar más las condiciones y especificar las medidas que se necesitan urgentemente para corregir los desequilibrios y que son esenciales para cumplir los objetivos de los programas.

c) Cuando sea procedente para responder a los desequilibrios económicos subyacentes, velar por que los programas se integren en una estrategia general de crecimiento para el país.

d) Establecer procedimientos claros y, en su caso, definir indicadores clave de resultados para garantizar que el seguimiento de los programas sea sistemático y se documente correctamente.

e) Abordar exhaustivamente desde el primer momento las lagunas de datos.

f) Tratar de alcanzar un acuerdo con los socios de los programas para que las funciones y los métodos de cooperación se especifiquen y sean transparentes.

g) Documentar mejor las hipótesis y las modificaciones introducidas en los cálculos económicos que subyacen al diseño del programa.

h) Evaluar de manera más sistemática la capacidad administrativa del Estado miembro para ejecutar las reformas, así como su necesidad de asistencia técnica. Las condiciones tendrían que adaptarse a los resultados de este análisis.

i) Perfeccionar su trabajo analítico en el diseño de programas. En particular, tendría que abordar la idoneidad de las medidas y su calendario, atendiendo a la situación específica en el Estado miembro.

j) Efectuar evaluaciones intermedias en programas sucesivos de duración combinada superior a tres años y utilizar los resultados para evaluar sus mecanismos de diseño y seguimiento.

k) Analizar el marco apropiado de apoyo y seguimiento del período una vez que termine el programa.

INTRODUCCIÓN

Los tres programas de ajuste económico griegos

1. Con el estallido de la crisis financiera mundial, el entorno internacional cambió drásticamente. La crisis exigió rescates públicos de entidades financieras de una envergadura sin precedentes, así como otras políticas monetarias y presupuestarias excepcionales. Pese a ello, la crisis vino seguida por una recesión económica mundial y una crisis de deuda en Europa. Aunque los países con unos cimientos sólidos consiguieron volver a crecer en un intervalo de tiempo relativamente corto, los países con desequilibrios macroeconómicos y debilidades estructurales sufrieron grandes dificultades[1].

2. En el contexto de la crisis financiera mundial, la acumulación de desequilibrios macroeconómicos, los grandes volúmenes de deuda pública y externa, la escasa competitividad exterior, la insostenibilidad del sistema de pensiones y la debilidad de las instituciones hicieron a Grecia especialmente vulnerable a la creciente aversión al riesgo en los mercados internacionales. Estos factores, sumados a la falsificación revelada de las estadísticas públicas y a la revisión considerable de los datos presupuestarios correspondientes a 2008 y 2009, incidieron negativamente en la confianza de los mercados con lo que las principales agencias de calificación crediticia rebajaron las calificaciones de la deuda soberana (de un nivel A a finales de 2008 a un nivel C en 2011). Los mercados reaccionaron con contundencia a esta evolución negativa y los costes de financiación de la deuda griega alcanzaron cotas insostenibles en las semanas previas a la solicitud de asistencia financiera del país.

3. Como consecuencia de la pérdida de acceso a los mercados a un precio razonable, Grecia solicitó asistencia financiera a los Estados miembros de la zona del euro y al FMI el 23 de abril de 2010[2]. Pese a las medidas presupuestarias y estructurales adoptadas por Grecia,

---

[1] En 2008, además de Grecia, otros cuatro países de la zona del euro (Portugal, Irlanda, España y Chipre) y tres países no pertenecientes a la zona del euro (Letonia, Hungría y Rumanía) solicitaron asistencia financiera internacional.

[2] El Fondo Monetario Internacional (FMI) es una organización de 189 países cuyo principal propósito es asegurar la estabilidad del sistema monetario internacional. Entre otras acciones, el FMI concede préstamos a países miembros que sufren problemas reales o potenciales en la

el primer programa de ajuste económico (PAE) no fue suficiente para que el país vuelva a financiarse en los mercados y se acordaron otros dos programas, en 2012 y 2015 respectivamente (véase el ***cuadro 1***).

Cuadro 1 - Los tres programas de ajuste económico griegos

Programa	Mecanismo	Inicio	Fin	Financiación total (miles de millones de euros)	Ayuda de la zona del euro desembolsada (miles de millones de euros)	Ayuda del FMI desembolsada (miles de millones de euros)
Grecia I	IPG[1]	2010	2012	110	52,9	20,7 (17,541 DEG)
Grecia II	FEEF	2012	2015	172,6	141,8	11,6 (10,2 DEG)
Financiación puente	MEEF	2015	2015	7,16	7,16	-
Grecia III	MEDE	2015	En curso (2018)	86	39,4[2]	-

[1] Préstamos bilaterales coordinados por la Comisión en nombre de los Estados miembros de la zona del euro participantes.

[2] Desde julio de 2017.

Fuente: TCE, a partir de datos de la Comisión/el MEDE. *

4. El primer programa de ajuste se firmó en mayo de 2010 (véase el ***gráfico 1*** y el ***anexo I***) y estaba concebido para durar hasta junio de 2013 con una financiación de 110 000 millones de euros (del FMI y los Estados miembros de la zona del euro) destinada a cubrir las necesidades de financiación de la economía y apoyar al sistema bancario (véase el ***cuadro 1***). A cambio, Grecia accedió a aplicar un programa de reformas estructurales en las políticas económicas, presupuestarias, financieras y laborales. El primer programa terminó de forma prematura en marzo de 2012, puesto que el nivel insostenible de deuda y la contracción de la actividad económica, más profunda de lo esperado, revelaron la

balanza de pagos, supeditados a la aplicación de políticas destinadas a corregir los problemas subyacentes.

necesidad de mayor financiación. Para entonces se habían desembolsado 73 600 millones de euros.

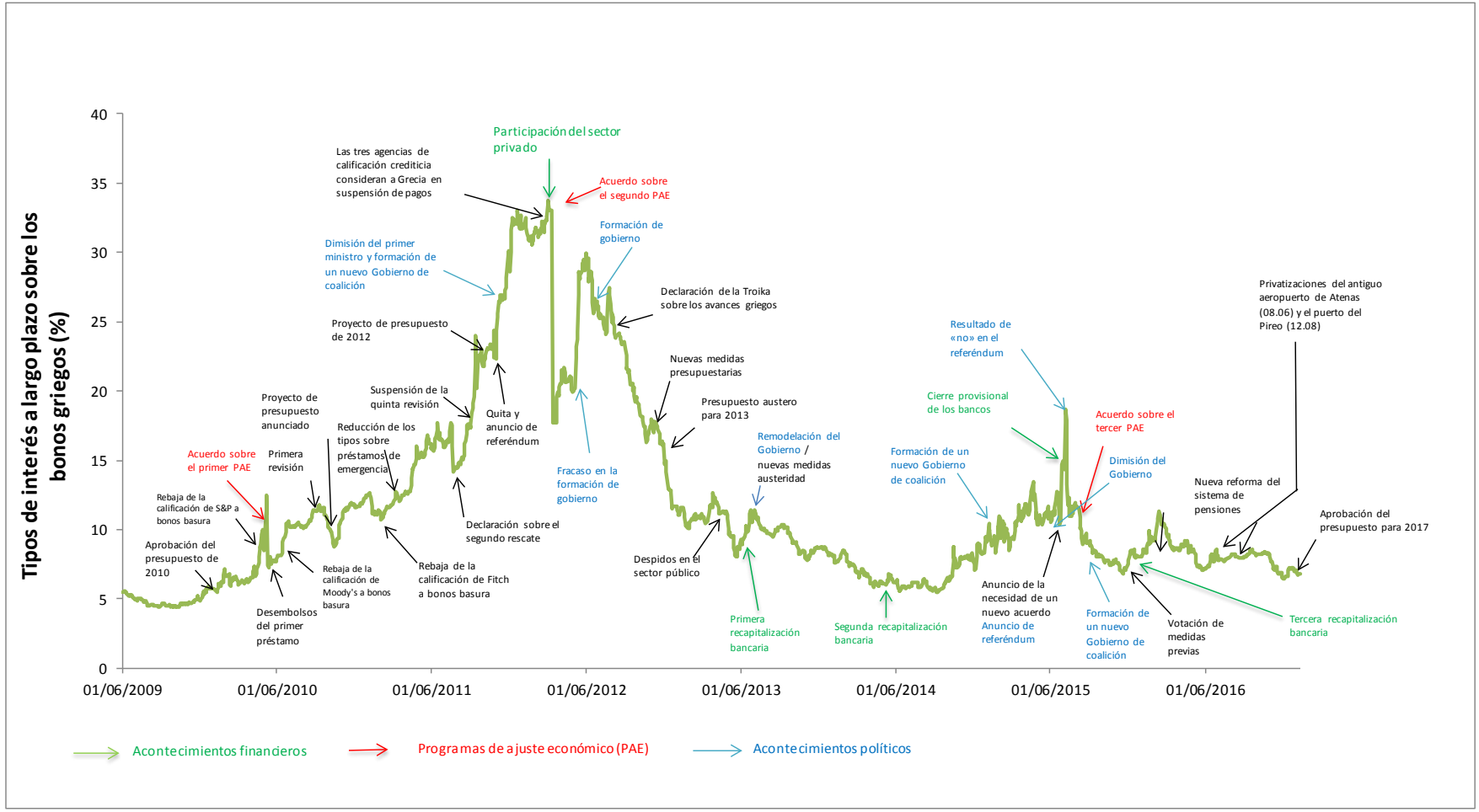
5. El segundo paquete de asistencia financiera se acordó con los Estados miembros de la zona del euro y el FMI en marzo de 2012 con una financiación total de 172 600 millones de euros. Los países de la zona del euro finalmente aportaron 141 800 millones de euros en forma de préstamos a través de la Facilidad Europea de Estabilización Financiera (FEEF) que se había creado con este fin. Un elemento clave del segundo programa fue la participación del sector privado y en ese marco los inversores privados aportaron aproximadamente 107 000 millones de euros condonando parte del valor de sus títulos de crédito.

6. Tras la expiración del segundo programa en diciembre de 2014 y sus dos prórrogas[3], y en vista de las negociaciones en curso del tercer paquete de asistencia financiera, el Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera concedió a Grecia un préstamo puente en julio de 2015. Ante la incertidumbre de la situación, en junio de 2015 se implantaron restricciones a la libre circulación de capitales para salvaguardar la estabilidad financiera (véase el ***anexo II***). En agosto de 2015, las autoridades nacionales y los socios de la zona del euro acordaron el tercer programa, que adoptó la forma de préstamo gubernamental a través del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) y cuya duración está prevista hasta 2018. El 20 de julio de 2017, el Directorio Ejecutivo del FMI, a petición de Grecia, aprobó en principio un acuerdo de derechos de giro (Acuerdo Stand-by) de carácter preventivo de 1 600 millones de euros, sujeto a garantías adicionales. A septiembre de 2017, el FMI no ha efectuado más desembolsos.

---

[3] Hasta finales de febrero y finales de junio de 2015 respectivamente.

Ilustración 1 – Cronología de la crisis griega



Fuente: TCE.

Objetivos de los programas

7. La principal lógica de intervención de los programas de ajuste griegos ha sido corregir los desequilibrios económicos del país y evitar así el contagio de su crisis económica al resto de la zona del euro. Para ello, los programas tenían como objetivo instaurar una situación económica y financiera sólida y sostenible en Grecia y restablecer su capacidad para financiarse totalmente en los mercados financieros. Para cumplir este objetivo, los programas griegos[4] se centraron en tres problemas principales que Grecia se comprometió a solucionar mediante un conjunto integral de medidas de reforma:

A) Restablecimiento de la confianza de los mercados financieros y la sostenibilidad presupuestaria: los programas contemplaban medidas presupuestarias estrictas (incluida una reducción del gasto en pensiones, en el sistema sanitario y en las administraciones públicas), así como reformas de la política fiscal y la administración tributaria. Las reformas presupuestarias tenían como objetivo fomentar la confianza, recuperar el acceso a los mercados y reorientar la tasa de endeudamiento a niveles sostenibles.

B) Salvaguardar la estabilidad del sector financiero: los programas prestaron asistencia financiera a los bancos griegos a través del Fondo Heleno de Estabilidad Financiera (FHEF), destinado a atender sus necesidades urgentes de capital. Las reformas abarcaban asimismo la reestructuración y la consolidación del sector, la gestión de los préstamos dudosos, la gobernanza, la supervisión y la liquidez.

C) Fomento del crecimiento económico y recuperación de la competitividad: por medio de reformas estructurales, los programas buscaban mejorar la competitividad de costes y el entorno empresarial general con la intención de facilitar la transición de Grecia hacia un modelo de crecimiento más orientado a la inversión y la exportación. Las reformas abarcaban los mercados de trabajo y productos, las administraciones públicas, el ordenamiento jurídico y la enseñanza.

---

[4] Los tres programas compartían los mismos objetivos. En el tercer programa se abordó la modernización de las administraciones públicas con un objetivo específico, reconociendo la importancia de las reformas en este sentido, pero el primer y el segundo programa también abordaban la reforma de las administraciones públicas dentro del objetivo «Crecimiento y competitividad».

Los socios de los programas y el papel de las instituciones europeas

8. Los dos primeros programas se diseñaron en el transcurso de las conversaciones entre las autoridades nacionales y la llamada «Troika», compuesta por la Comisión, el BCE y el FMI (denominados en el tercer programa como «Instituciones»). No hubo disposiciones formales que definiesen los detalles de su cooperación. En el tercer programa, de conformidad con su tratado[5], el MEDE también participó en los procesos de diseño y seguimiento. Aunque no ha contribuido a la financiación del tercer programa, el FMI ha seguido participando activamente en los debates sobre el alcance de las condiciones y la vía de ajuste.

9. En todos los programas, la función de la Comisión ha consistido en actuar en nombre de los Estados miembros de la zona del euro en estrecha cooperación con otros socios. En el marco del IPG, la Comisión era responsable de coordinar y aplicar el programa en nombre de los Estados miembros de la zona del euro siguiendo sus instrucciones, así como de apoyar, negociar y firmar el acuerdo de préstamo y el memorando de entendimiento sobre la condicionalidad de políticas con Grecia. El acuerdo marco de la FEEF y el Reglamento de la UE[6], aplicables al segundo programa, confiaban responsabilidades similares a la Comisión. El Tratado del MEDE requería al Consejo de Gobernadores del MEDE que confiriese a la Comisión Europea el mandato de «negociar, en concierto con el BCE, la condicionalidad de política económica vinculada a cada asistencia financiera».

10. El papel del BCE en todos los programas ha consistido en colaborar con la Comisión para evaluar las condiciones para la asistencia financiera y hacer un seguimiento periódico de los avances en su cumplimiento. Para el primer programa, el Consejo Europeo había ya pedido a la Comisión el 11 de febrero de 2010 que hiciese un seguimiento de la aplicación de las medidas de reforma en colaboración con el BCE. El acuerdo marco de la FEEF, el Tratado del MEDE y el Reglamento de la Unión[7] definieron el papel del BCE de una forma similar para

---

[5] Tratado Constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad, apartados 12 y 13.

[6] Reglamento (UE) n.º 472/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, sobre el refuerzo de la supervisión económica y presupuestaria de los Estados miembros de la zona del euro cuya estabilidad financiera experimenta o corre el riesgo de experimentar graves dificultades (DO L 140 de 27.5.2013, p. 1).

[7] Reglamento (UE) n.º 472/2013.

el segundo y tercer programa. En este contexto, el BCE proporcionó asesoramiento y conocimientos especializados en distintas políticas y, desde que se creó el Mecanismo Único de Supervisión (en noviembre de 2014), también ha participado en los debates con las instituciones y con las autoridades nacionales. Además, durante el período 2010-2016 y al margen de los propios programas, el BCE publicó varios dictámenes sobre proyectos de ley presentados por las autoridades nacionales, puesto que podrían influir de forma significativa en la estabilidad financiera[8].

El ciclo del programa

11. La asistencia financiera concedida a Grecia estaba sujeta a condicionalidad[9], que tenía su base en los programas de ajuste económico griegos y se organizaba en función de sus principales objetivos (presupuestarios, financieros y estructurales). Las autoridades nacionales iniciaron formalmente el ciclo del programa presentando el conjunto de documentos (véase el ***recuadro 1***) a los prestamistas, actualizado en cada una de las revisiones del programa[10]. El FMI y los prestamistas europeos mantuvieron su independencia al aprobar los documentos de los programas y las decisiones de préstamo (véase la ***ilustración 2***).

Recuadro 1 - Conjunto de documentos presentados por las autoridades nacionales en el marco del primer y el segundo programa

- Carta de intenciones – en la que se especificaban los principales compromisos en materia de políticas, la financiación del programa y las etapas ulteriores del mismo.

---

[8] Con arreglo al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (artículos 127 y 282) y el artículo 2 de la Decisión del Consejo 98/415/CE de 29 de junio de 1998 relativa a la consulta de las autoridades nacionales al BCE acerca de los proyectos de disposiciones legales (DO L 189 de 3.7.1998, p. 42).

[9] Condiciones para llevar a la práctica reformas de políticas específicas o modificaciones legislativas.

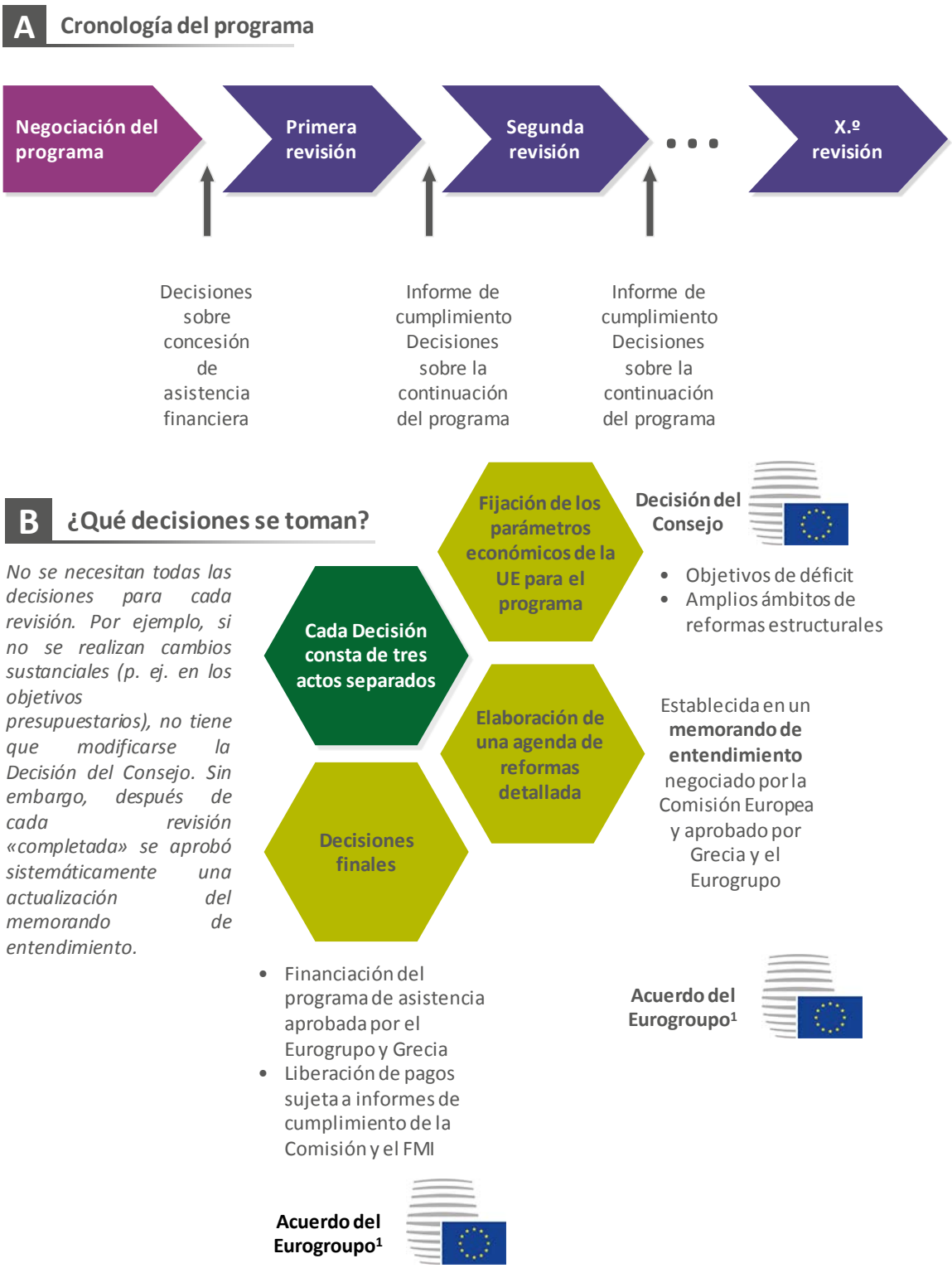
[10] En el primer y el segundo programa, las cartas se remitieron al presidente del Eurogrupo, el vicepresidente de la Comisión y el presidente del BCE. La misma carta se envió en paralelo al FMI.

- Memorando de Políticas Económicas y Financieras (MPEF) – en el que se definían las políticas que iban a aplicar las autoridades nacionales, acordadas principalmente con el FMI, y que servía de base para las evaluaciones de cumplimiento realizadas por este último.

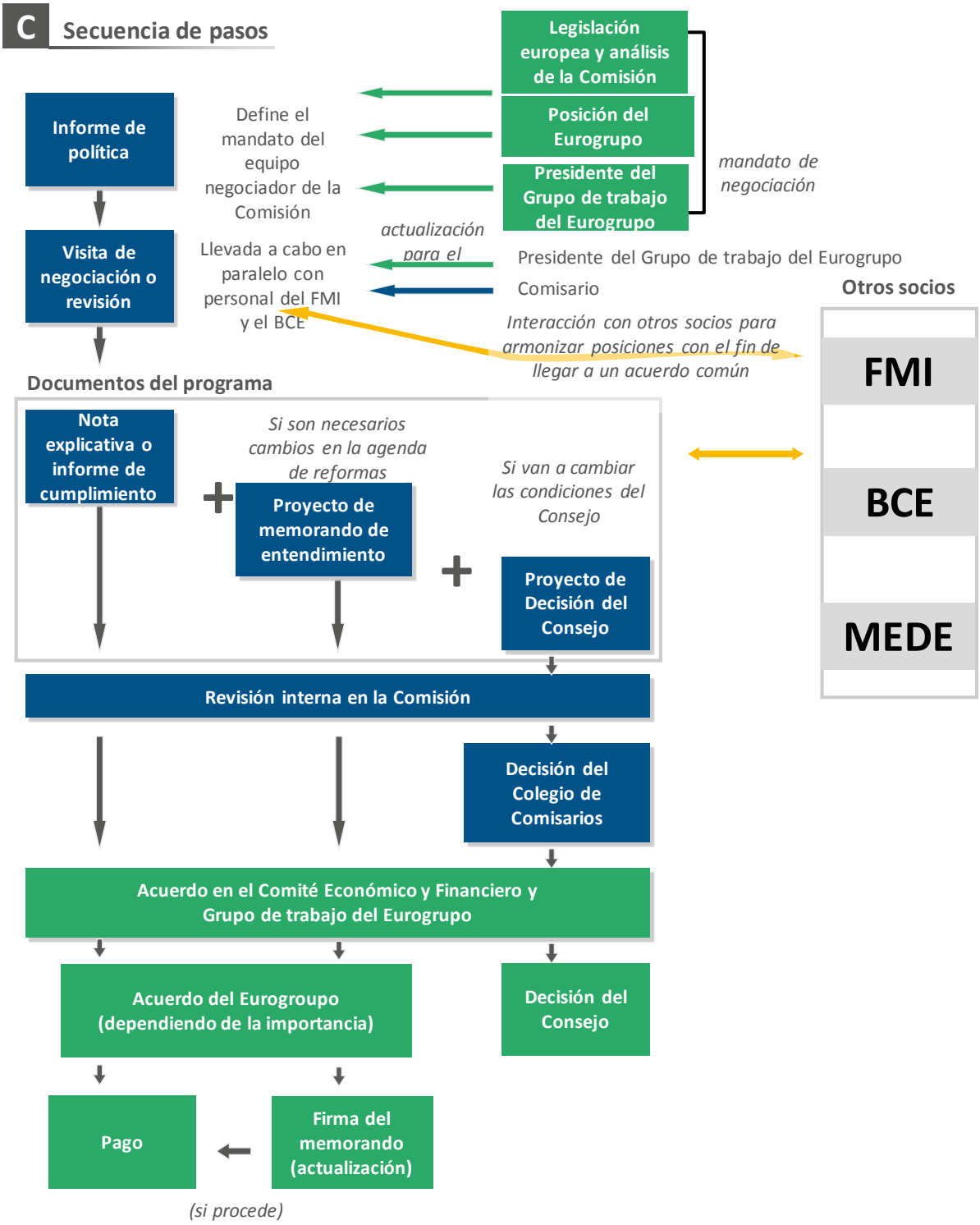
- Memorando de entendimiento sobre la condicionalidad específica de la política económica - en el que se especificaban las medidas detalladas de la política económica, acordadas principalmente con la Comisión, que servían como referencia para evaluar los resultados de la política en el marco de las revisiones trimestrales del programa de asistencia financiera de la zona del euro.

- Memorando de entendimiento técnico – en el que se exponían las definiciones de los indicadores, los métodos de evaluación y los requisitos de información.

Ilustración 2 – Ciclo del programa



1 En el primer programa, las decisiones se tomaron en el marco de los acuerdos unánimes del Eurogrupo que excluían a Grecia. En el segundo y tercer programa, las decisiones fueron tomadas formalmente por el consejo de administración de la FEEF y el MEDE, sobre la base de los acuerdos unánimes del Eurogrupo que excluían a Grecia.


C Secuencia de pasos
Legislación europea y análisis de la Comisión
Posición del Eurogrupo
Presidente del Grupo de trabajo del Eurogrupo
mandato de negociación
Informe de política
Define el mandato del equipo negociador de la Comisión
Visita de negociación o revisión
Llevada a cabo en paralelo con personal del FMI y el BCE
actualización para el
Presidente del Grupo de trabajo del Eurogrupo
Comisario
Otros socios
Interacción con otros socios para armonizar posiciones con el fin de llegar a un acuerdo común
FMI
BCE
MEDE
Documentos del programa
Nota explicativa o informe de cumplimiento
Si son necesarios cambios en la agenda de reformas
Proyecto de memorando de entendimiento
Si van a cambiar las condiciones del Consejo
Proyecto de Decisión del Consejo
Revisión interna en la Comisión
Decisión del Colegio de Comisarios
Acuerdo en el Comité Económico y Financiero y Grupo de trabajo del Eurogrupo
Acuerdo del Eurogroupo (dependiendo de la importancia)
Decisión del Consejo
Pago
Firma del memorando (actualización)
(si procede)

Fuente: TCE.

12. Los documentos del programa se elaboraron en el marco del proceso de negociación con la Comisión, el Fondo Monetario Internacional[11] y el Banco Central Europeo, que adoptó la forma de visitas de negociación[12]. En el caso de la Comisión, el mandato para las negociaciones se fijó de antemano en un informe de políticas que analizaba la situación en Grecia con respecto a las principales políticas y proponía medidas para su inclusión en el programa. De cara a las negociaciones, los servicios de la Comisión preparaban las proyecciones macroeconómicas en apoyo del programa y, después de cada revisión, las publicaban junto con análisis cualitativos de la situación macroeconómica y financiera, la evaluación del cumplimiento y los documentos oficiales del programa.

13. Una vez concluidas las negociaciones, el Consejo debatió el texto presentado por las autoridades nacionales, sobre la base de los documentos presentados por la Comisión[13], y emitió una Decisión con arreglo a los artículos 126 y 136 del TFUE[14]. Tras la aprobación de la Decisión del Consejo, el vicepresidente de la Comisión (facultado por el resto de comisarios) firmó el memorando de entendimiento definitivo en nombre de los Estados miembros prestamistas (en el primer programa) o la FEEF (en el segundo programa). Los detalles técnicos y jurídicos del préstamo (como el cálculo del período medio de vencimiento, los tipos de interés y los acuerdos de desembolso y devolución) se especificaron en el acuerdo

---

[11] En primavera de 2017, el FMI no había alcanzado un acuerdo sobre su participación financiera en el tercer programa pero participó plenamente en el proceso preparatorio.

[12] Las visitas de revisión fueron llevadas a cabo por altos funcionarios de la Comisión, el FMI y el BCE. Sus objetivos eran: 1) actualizar las previsiones y la evaluación de la situación del país con respecto a las principales políticas; 2) evaluar el cumplimiento de las condiciones; 3) revisar la condicionalidad de las políticas para la siguiente revisión.

[13] Junto con los proyectos de documentos del programa, la Comisión remitió al Consejo una Comunicación en cumplimiento de la Decisión del Consejo 2010/320/UE de 10 de mayo de 2010 por la que se establece el cumplimiento de la condicionalidad y una Recomendación de Decisión del Consejo por la que se modifica la Decisión 2010/320/UE (artículos 126 y 136).

[14] En el momento de la tercera revisión del segundo programa (diciembre de 2012) no había decisiones específicas del Consejo sobre las revisiones al no dar, lugar estas a cambios importantes en los requisitos de la política.

de préstamo (en el primer programa)[15] o el acuerdo de asistencia financiera de la FEEF (en el caso del segundo).

14. El tercer programa se acordó mediante un memorando de entendimiento entre la Comisión Europea (que actuaba en nombre del MEDE), la República Helénica y el Banco de Grecia. El tercer programa fue posteriormente aprobado por el Consejo. Las condiciones financieras del préstamo se definieron en un acuerdo de asistencia financiera, y el desembolso fue aprobado por el Consejo de Gobernadores del MEDE sobre la base de los informes de cumplimiento recibidos de la Comisión (en colaboración con el BCE).

15. El Eurogrupo[16] proporcionó orientaciones políticas para el proceso durante toda la duración del programa y en particular alcanzó un acuerdo sobre la puesta en marcha de los programas, las principales condiciones relativas a las políticas, la asignación financiera y las principales condiciones relativas a la financiación. El Eurogrupo estaba respaldado por el Grupo de trabajo sobre el euro[17], al que se consultó sobre el diseño de los programas y que decidió desembolsar los fondos en el primer y el segundo programa (el Consejo de Gobernadores del MEDE en el tercer programa).

ENFOQUE DE LA FISCALIZACIÓN

16. En la fiscalización se examinó si había sido adecuada la gestión de los programas de ajuste griegos llevada a cabo por la Comisión y este examen complementa a los dos informes especiales anteriores del Tribunal, que evaluaron la gestión por parte de la Comisión de la ayuda financiera a los países en dificultades en el marco del mecanismo de apoyo a la balanza de pagos y el Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera (Informe Especial

---

[15] El acuerdo de préstamo fue preparado por la Comisión Europea, que gestionó las operaciones de crédito. En el primer programa, el acuerdo de préstamo se celebró de forma bilateral entre los Estados miembros de la zona del euro y Grecia.

[16] El Eurogrupo es un órgano informal en el que los ministros de Finanzas de los Estados miembros de la zona del euro tratan cuestiones relacionadas con sus responsabilidades compartidas sobre el euro.

[17] Un órgano preparatorio compuesto por representantes de los Estados miembros de la zona del euro, el Comité Económico y Financiero, la Comisión Europea y el Banco Central Europeo.

n.º 18/2015)[18] y la prestación de asistencia técnica a Grecia (Informe Especial n.º 19/2015). La fiscalización quería encontrar respuesta a las siguientes preguntas secundarias:

a) ¿Disponía la Comisión de los mecanismos apropiados para gestionar los programas?

b) ¿Se concibieron adecuadamente y se implementaron de forma eficaz las condiciones relativas a las políticas?

c) ¿Cumplieron los programas de ajuste sus objetivos principales?

17. La fiscalización abarcó la gestión de la Comisión en los tres programas de ajuste económico griegos, pero, en el caso del tercer programa aún en curso, se centró en los aspectos de diseño. La concepción, el seguimiento y la implementación de las condiciones de los programas se auditaron a partir de una muestra que englobaba todos los objetivos principales de los programas. El Tribunal también examinó la cooperación de la Comisión con los socios de los programas, pero no las acciones del FMI[19] y el MEDE[20] y tampoco auditó las actuaciones de las autoridades nacionales, incluidos los aspectos de apropiación que puedan haber afectado al proceso de ejecución. El Tribunal no informa sobre la participación del BCE debido a las limitaciones del alcance de la fiscalización (véase el apartado 21).

18. El Tribunal no auditó las decisiones políticas de alto nivel de la UE, por ejemplo la justificación de conceder asistencia financiera a Grecia, y limitó el alcance de la fiscalización

---

[18] Este informe presenta un análisis de los programas de ajuste económico griegos más detallado que el trabajo de control llevado a cabo para los cinco países con programas en el contexto del Informe Especial n.º 18/2015 del Tribunal. Sin embargo, las conclusiones y recomendaciones de ambos informes son de naturaleza similar, puesto que la DG ECFIN estaba gestionando los respectivos programas en paralelo. No obstante, el Tribunal señala que el programa griego fue excepcional en cuanto a alcance y tamaño y su gestión resultó especialmente difícil.

[19] La participación del FMI en el programa de ajuste económico griego fue evaluada por la Oficina de Evaluación Independiente, «The IMF and the Crises in Greece, Ireland, and Portugal», 2016.

[20] El MEDE es una organización intergubernamental financiada por los Estados miembros de la zona del euro que está sujeta al control de una junta de auditores (incluido uno del TCE). El Tribunal como tal no tiene derecho sin embargo a fiscalizar el MEDE, un problema señalado en su análisis panorámico sobre los dispositivos de rendición de cuentas y fiscalización de la UE (2014). Un informe de evaluación publicado recientemente, «The EFSF/ESM financial assistance», se centró en la intervención de la institución en Grecia.

en varios aspectos. Fue excluida la hipótesis contraria de que no hubiera habido asistencia financiera. El Tribunal tampoco analizó si el Consejo había optado por las asignaciones financieras, los objetivos de déficit y las vías presupuestarias mejores para resolver la crisis, ni evaluó las condiciones relativas a la financiación de los préstamos concedidos a Grecia o la puntualidad e idoneidad del alivio de la deuda o la sostenibilidad de esta última. El Tribunal evaluó las proyecciones macroeconómicas de la Comisión y los cálculos del déficit de financiación, pero no entró a juzgar, al examinar la cooperación de la Comisión con otros socios, si dicha intervención estaba justificada.

19. La evidencia de auditoría se obtuvo a partir de un estudio detallado de la documentación relacionada con los programas de asistencia financiera de la UE (documentos de los programas, análisis internos de la Comisión, hojas de cálculo de las previsiones y evaluaciones y estudios de otras organizaciones), de un análisis del cuadro de resultados de las condiciones de los programas y, por último, de entrevistas con los servicios de la Comisión, las autoridades nacionales (como ministerios sectoriales, el Banco de Grecia, asociaciones de empresas y otras partes interesadas) y personal del FMI, el MEDE y la OCDE.

Limitación al alcance con respecto a la participación del BCE

20. De conformidad con su mandato de fiscalizar la eficiencia operativa del BCE[21], el Tribunal ha intentado examinar la implicación del Banco en los programas de ajuste económico griegos[22]. El BCE cuestionó el mandato del Tribunal a este respecto y la documentación que le facilitó no era suficiente para llevar a cabo la labor de fiscalización[23].

---

[21] Artículo 287 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea junto con el artículo 27, apartado 2, de los Estatutos del SEBC y del BCE. Las limitaciones del mandato de fiscalización del Tribunal con respecto al BCE se abordaron en su análisis panorámico de los dispositivos de rendición de cuentas y fiscalización de la UE (2014).

[22] El Parlamento Europeo pidió específicamente al Tribunal que analizara el papel del BCE en los programas de asistencia financiera (véase la resolución del Parlamento Europeo de 27 de abril de 2017 sobre los informes especiales del Tribunal de Cuentas en el marco de la aprobación de la gestión de la Comisión para el ejercicio 2015 (2016/2208).

[23] El BCE considera que ha facilitado al Tribunal respuestas por escrito y la documentación correspondiente sobre su implicación en los programas griegos, dentro del margen jurídico del mandato del TCE de auditar la eficiencia operativa de la gestión del BCE. El Tribunal se encontró

Debido a esta limitación al alcance, el Tribunal no pudo informar sobre la implicación del BCE en los programas de ajuste económico griegos.

OBSERVACIONES

PARTE I – GESTIÓN DE LOS PROGRAMAS DE AJUSTE ECONÓMICO PARA GRECIA

21. La gestión de los programas de ajuste económico griegos conllevó una serie de complejos procesos internos en la Comisión que constituyeron un marco transversal para el análisis y las evaluaciones de cumplimiento de las distintas políticas (véase la parte II). El Tribunal distingue ampliamente tres tipos de estos procesos transversales:

- Mecanismos de procedimiento para el diseño y el seguimiento de los programas – que definen los principios y la mecánica de la gestión de los programas, así como los procedimientos de toma de decisiones.

- Cooperación con socios de los programas – división de funciones, comunicación y coordinación de las acciones con el FMI, el BCE y el MEDE.

- Análisis económicos fundamentales – preparación de proyecciones macroeconómicas y cálculos del déficit de financiación, que establecen hipótesis económicas fundamentales de los programas.

Mecanismos de concepción y seguimiento de las condiciones de los programas

Situación de urgencia al inicio de los programas

22. El diseño y las disposiciones institucionales del programa inicial de ajuste económico griego deben valorarse dentro de la situación de urgencia en la que se instauró el programa. La razón inmediata de la solicitud de asistencia financiera fue la necesidad de un préstamo de 9 000 millones de euros para pagar la deuda que vencía el 19 de mayo de 2010. Teniendo en cuenta que, en la primavera de 2010, los costes de financiación en los mercados de la deuda griega aumentaron hasta cotas insostenibles, el Gobierno griego tuvo que buscar

---

con problemas similares a la hora de recabar pruebas del BCE en la auditoría del Mecanismo Único de Supervisión (Informe Especial n.º 29/2016, apartado 29).

financiación alternativa en un corto período de tiempo[24] (véase en la ***ilustración 1*** y el ***anexo I*** una cronología detallada de la crisis).

23. Dadas las dificultades previstas para acceder a la financiación en los mercados para el pago de la deuda a corto plazo, el 25 de marzo de 2010, la Cumbre del Euro[25] acordó los términos de la asistencia financiera que iba a prestarse a Grecia. Las autoridades nacionales presentaron la solicitud oficial de financiación el 23 de abril de 2010, es decir, menos de un mes antes de que tuviese que realizarse el desembolso. El primer programa de ajuste económico griego se firmó el 3 de mayo de 2010. Teniendo en cuenta la profundidad y el alcance de los desequilibrios en la economía griega, se trató de un plazo muy corto para diseñar un programa integral que abordase todas las insuficiencias.

Procedimientos de diseño y efectos

24. Los procedimientos generales de la Comisión para gestionar los programas de macroasistencia se implantaron por primera vez en abril de 2011, es decir, once meses después del inicio del programa griego y de tres revisiones completas. El documento definía mecanismos internos para los flujos de información y aprobación dentro de la Comisión, con el Consejo y con los socios del programa y especificaba, por ejemplo, los pasos para aprobar los principales documentos del programa (informes de políticas, informes de cumplimiento, proyectos de memorando de entendimiento y proyectos de recomendaciones para las decisiones del Consejo en su caso). La Comisión elaboró igualmente hojas de ruta para cada mecanismo de financiación, que determinaban los pasos requeridos formalmente para el desembolso.

25. Sin embargo, los procedimientos no atañían al contenido de las condiciones del programa. No se dieron directrices internas específicas en la Comisión sobre la concepción

---

[24] En enero, el último acceso a los mercados proporcionó 5 000 millones de euros ya a un elevado coste (6,2 %). Entre enero y abril de 2010, los diferenciales de los bonos a dos años aumentaron de 347 a 1 552 puntos básicos.

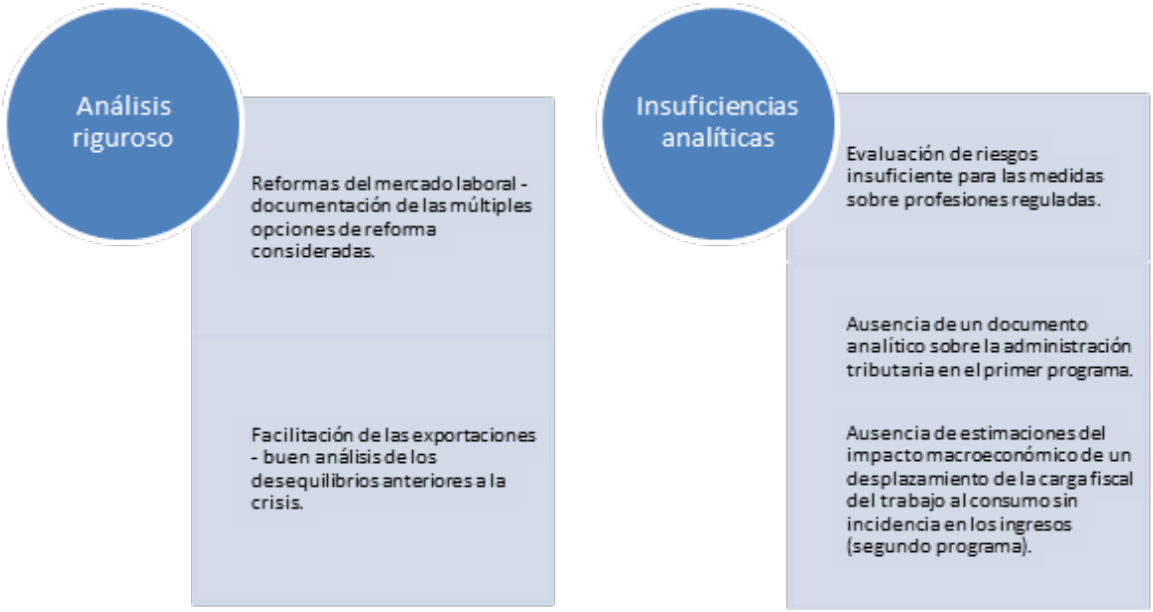
[25] Las cumbres del euro son las reuniones de los jefes de Estado o Gobierno de los Estados miembros de la zona del euro.

de las condiciones del programa en términos de alcance, nivel de detalle y profundidad del trabajo analítico necesario para justificarlas[26].

26. Los principales documentos de trabajo en los que se basaron las condiciones del programa fueron los informes de políticas. Estos documentos orientados a las políticas se elaboraron para cada revisión y sirvieron de base para negociar las revisiones del programa (con cierto grado de flexibilidad). El proceso de revisión de los informes de políticas estaba previsto en los procedimientos de la Comisión, pero no se documentó.

27. En varias ocasiones, los servicios de la Comisión produjeron documentos analíticos que respaldaron los informes de políticas y corroboraron la concepción de las condiciones en el ámbito de determinadas políticas, pero no se hizo sistemáticamente en todos los programas y en todas las políticas (véase la ***ilustración 3***).

Ilustración 3 - Documentación del diseño de los programas – ejemplos



Fuente: TCE.

[26] El FMI cuenta con este tipo de directrices (por ejemplo, «Guidelines on conditionality», septiembre de 2002).

28. El Tribunal detectó ciertos problemas en la concepción de las condiciones en el ámbito de varias políticas:

- Varias condiciones de los programas se describieron en términos vagos y generales y no eran medibles, en particular al inicio de los programas. Por ejemplo, en la política de fomento de las exportaciones, condiciones como «adopción de medidas para facilitar las asociaciones público-privadas» o «medidas para reforzar la política de fomento de las exportaciones» no especificaban acciones claras o concretas. En cuanto al sector financiero, en el segundo programa figuraba una condición para establecer un plan de aplicación destinado a mejorar el cobro de préstamos dudosos y fijar objetivos en este sentido en los bancos en liquidación para finales de julio de 2013. La condición estaba sujeta a interpretaciones, lo que contribuyó a un retraso significativo en su implementación.

- Las condiciones se hicieron progresivamente más precisas, y en el segundo programa su número y nivel de detalle aumentaron significativamente, en parte debido a los problemas de implementación y a los retrasos. Por otro lado, el elevado nivel de detalle supuso una dificultad para las autoridades en términos de capacidad administrativa y de apropiación, puesto que las condiciones no siempre se debatieron y acordaron de manera suficiente en la fase de concepción[27].

- El mayor nivel de detalle se sumó a una falta de claridad previa sobre la importancia relativa de cada condición del programa. Algunas condiciones se consideraron especialmente importantes solo a posteriori, cuando no se implementaron a tiempo, y entonces se designaron como medidas previas durante las revisiones del programa. El cumplimiento de estas condiciones se exigió explícitamente antes de desbloquear

[27] Por ejemplo, no hubo consenso sobre el nivel previsto de autonomía de la administración tributaria con respecto al Ministerio de Finanzas (en términos de planificación del trabajo, recursos y toma de decisiones). Pese al aumento del número de condiciones en este ámbito, el objetivo del programa no se cumplió (el tercer programa se ocupa de cuestiones de autonomía pendientes).

un tramo del préstamo[28]. En el tercer programa, determinadas condiciones importantes se señalan ahora como «resultados clave».

Estrategia general de crecimiento

29. Los programas tenían objetivos claros a medio plazo, siendo el principal resultado previsto el restablecimiento del acceso de Grecia a la financiación en los mercados, lo que requería centrarse en el saneamiento presupuestario. Sin embargo, pese a los esfuerzos de la Comisión, los programas no contaron con el respaldo de una estrategia general de crecimiento dirigida por Grecia que podría haberse extendido más allá de los programas. Una estrategia a largo plazo podría haber resultado más eficaz para coordinar el proceso de ajuste y la concepción de las medidas para las distintas políticas.

30. La falta de estrategia fue especialmente notable en lo referente a la facilitación de las exportaciones. El alcance de las medidas del programa en este sentido —que se centraron en la competitividad de precios y la carga administrativa— no fue suficiente para favorecer una transición a un modelo de crecimiento más orientado a las exportaciones y no corrigió todas las insuficiencias detectadas por el análisis previo al programa. En particular, el primer programa no propuso una estrategia integral para sectores con una ventaja competitiva teniendo en cuenta la estructura específica de la economía griega. Sin embargo, las condiciones específicas sectoriales se incluyeron en el segundo programa. Los casos de medidas concebidas sin coherencia y de coordinación insuficiente de las políticas (véase el ***recuadro 2***) muestran que el diseño general de los programas griegos también carecía de una estrategia explícita.

Recuadro 2 – Insuficiencias en la coordinación de las políticas

Reformas del mercado de productos frente a reformas laborales y fiscales. A pesar de las importantes reformas en el mercado laboral y la drástica reducción de los costes laborales, los precios no habían caído lo suficiente en 2013. Esto indica que las reformas en el mercado de

[28] El primer programa no contenía medidas previas en el ámbito de la administración tributaria, mientras que el 10 % de las condiciones «únicas» relativas a la administración tributaria en el segundo programa eran medidas previas. Tres cuartas partes de ellas no estaban incluidas inicialmente en el segundo programa.

productos no corrigieron a tiempo la rigidez del mercado en las primeras fases del programa. Además, los limitados ajustes de precios reflejaron parcialmente el alza de los impuestos indirectos y las cargas asociadas al saneamiento presupuestario, haciendo menos eficaces las reformas estructurales en términos de incidencia en los precios y el crecimiento. Las reformas fiscales en los programas de ajuste dieron lugar a compromisos y a que, en las primeras fases, la prioridad a corto plazo fuera el saneamiento presupuestario, dado el considerable déficit público de Grecia.

Salud financiera de los bancos frente a medidas presupuestarias. Después de que se constatase que los bancos no tenían financiación suficiente en 2012 y de que se rebajase totalmente la calificación de la deuda soberana griega, no se evaluó cómo afectarían adicionalmente las medidas presupuestarias a la solvencia de los deudores bancarios y, por ende, al valor de mercado de los préstamos bancarios. Por ejemplo, no se analizó cómo afectaría la subida de gravámenes periódicos sobre los bienes inmuebles a los precios inmobiliarios y las hipotecas.

Reformas del entorno empresarial frente a reformas fiscales. No había una hoja de ruta estratégica para estimular posibles motores de crecimiento en Grecia, lo que se reflejó en la falta de estrategia de saneamiento presupuestario favorable al crecimiento. No se realizó una evaluación de riesgo sobre cómo afectarían las medidas presupuestarias potenciales/alternativas (por ejemplo los recortes del gasto frente a las subidas de impuestos) y su secuenciación temporal en el crecimiento del PIB, las exportaciones y el desempleo.

Inestabilidad política durante el período de aplicación de los programas

31. Otra dificultad que afectó a la gestión de los programas fue el planteamiento de arranque y parada de las reformas, derivado en cierta medida de la inestabilidad política en el país. Desde octubre de 2009 hasta enero de 2015, Grecia pasó por seis elecciones y un cambio gubernamental sin elecciones en noviembre de 2011 (véase el ***anexo I***). En cada ocasión, el nuevo Gobierno tardó cierto tiempo en reconfirmar su compromiso con las reformas y el enfoque de las mismas y en redefinir el modo de trabajar con las instituciones. El referéndum celebrado en julio de 2015 sobre el paquete de medidas también contribuyó a la incertidumbre del futuro del programa y a la inestabilidad económica[29]. Las largas

[29] Grecia decretó el cierre provisional de los bancos debido al pánico bancario y las colas que se habían formado en los cajeros tras el anuncio del referéndum.

negociaciones políticas y la incertidumbre en torno a la continuación del programa obstaculizaron una cómoda gestión de los programas y una fácil ejecución de las reformas.

32. El calendario real de revisiones del programa se desvió en gran medida de plan trimestral inicial, lo que refleja retrasos en la aplicación y dificultades para lograr un acuerdo sobre nuevas medidas (véase el ***cuadro 2***). La situación más difícil a este respecto fue la transición entre el segundo y el tercer programa, con un lapso de dieciséis meses entre la última revisión completada y la aprobación del nuevo programa. Aunque el segundo programa nunca concluyó[30], la transición entrañó una doble prórroga del programa y un préstamo puente del MEDE.

Cuadro 2 - Revisiones de los programas de ajuste económico griegos

Año	Revisión	Fecha del informe	Duración de la revisión (meses)
2010	**Primer programa**	Mayo de 2010	
	Primera revisión	Agosto de 2010	3
2011	Segunda revisión	Diciembre de 2010	4
	Tercera revisión	Febrero de 2011	2
	Cuarta revisión	Julio de 2011	5
	Quinta revisión	Octubre de 2011	3
2012	**Segundo programa**	Marzo de 2012	5
	Primera revisión	Diciembre de 2012	9
2013	Segunda revisión	Mayo de 2013	5
	Tercera revisión	Julio de 2013	2
2014	Cuarta revisión	Abril de 2014	9
2015	**Tercer programa**	Agosto de 2015	16
2016	Memorando de entendimiento suplementario	Junio de 2016	10

Fuente: TCE.

[30] A pesar de las prolongadas negociaciones, no se alcanzó un acuerdo con las autoridades nacionales sobre las reformas necesarias para completar las últimas revisiones del segundo programa.

Procedimientos de seguimiento

33. El proceso de seguimiento del cumplimiento de las condiciones de los programas se reflejó en los procedimientos generales de la Comisión para gestionar programas de macroasistencia, pero solo con respecto a los aspectos procedimentales (es decir, la división de funciones y el proceso de aprobación del informe de cumplimiento). Sin embargo, no existían procedimientos que definiesen los requisitos principales del alcance, la naturaleza y la documentación del seguimiento.

34. La herramienta principal para el seguimiento del cumplimiento de las condiciones de los programas por parte de Grecia, llevado a cabo conjuntamente por las Instituciones, fue el «Cuadro de Cumplimiento». En el primer y el segundo programa, el documento formaba parte integral del conjunto de documentos publicados después de cada revisión. El cuadro de cumplimiento fue rellenado y revisado por los servicios de la Comisión y posteriormente presentado al Grupo de trabajo del Eurogrupo junto con otros documentos del programa. Sin embargo, los procesos de revisión no se documentaron. Además, la Comisión notificó oficialmente al Consejo cómo había realizado el seguimiento de las condiciones específicamente mencionadas en las decisiones de este último.

35. Los cuadros normalmente especificaban el estado de cumplimiento de cada condición del programa que exigía una revisión específica y una breve justificación (referencias al fundamento jurídico, el estadio de evolución y las razones de los retrasos). Sin embargo, no todas las condiciones se supervisaron sistemáticamente de esta manera o a tiempo. Puesto que el segundo programa no se ha completado, no se efectuó una evaluación formal de las condiciones añadidas en la última (cuarta) revisión. La Comisión efectuó un seguimiento de la evolución en Grecia, incluso a través de informes políticos, entre el segundo y el tercer programa. El primer informe de cumplimiento del tercer programa (publicado en junio de 2016) no contenía el cuadro de cumplimiento, aunque varias condiciones debían cumplirse antes de junio de 2016.

Prácticas de seguimiento

36. En el caso de la mayoría de las condiciones analizadas, la Comisión pudo demostrar que había evaluado el cumplimiento de las condiciones de los programas y tenía una base

sólida para hacerlo. En varias políticas, la Comisión llevó a cabo revisiones en profundidad de los actos jurídicos que estaban sujetos a las condiciones y realizó un seguimiento de las modificaciones necesarias. En algunos casos, la Comisión utilizó expertos externos (por ejemplo en el ámbito de las profesiones reguladas) para garantizar una evaluación exhaustiva y modificó debidamente las respectivas condiciones en las posteriores revisiones del programa.

37. Aunque la Comisión hizo un seguimiento e informó periódicamente sobre el cumplimiento formal de las condiciones del programa, el Tribunal ocasionalmente detectó insuficiencias, como evaluaciones inexistentes o imprecisas (véase el ***anexo III***). Además, los informes de cumplimiento de la Comisión a veces carecían de claridad con respecto a la evaluación de las condiciones. El hecho de que se utilizasen numerosos términos distintos[31] para informar del incumplimiento de las condiciones del programa generaba ambigüedad con respecto al significado general de la evaluación.

38. Sin embargo, en algunos casos, el cumplimiento formal de una condición (por ejemplo la aprobación de un acto legislativo específico) no garantizó la implementación efectiva de esta condición, es decir, no dio lugar los resultados previstos. Un ejemplo de ello fue la aplicación del programa «Legislar mejor». Después de que se aprobase la correspondiente ley en 2012, persistían las insuficiencias reales, como señaló la OCDE en sus perspectivas sobre la política regulatoria de 2015[32].

39. En general, aunque la Comisión hizo un seguimiento de la consecución de los objetivos cuantitativos de los programas (reducción del empleo público, los gastos salariales y los puestos directivos), tenía pocos instrumentos para comprobar que se llevasen a cabo adecuadamente las reformas estructurales. Las dificultades de acceso a datos exhaustivos contribuyeron a este problema. El Tribunal detectó lagunas de datos particulares en el ámbito de la fiscalidad (véase el ***anexo IV, parte A***) y las profesiones reguladas (datos

---

[31] Por ejemplo: «no aplicada», «en curso», «no aplicada, se han logrado avances», «aplicada y en curso», «parcialmente aplicada», «aplicada en gran medida» y «retrasada».

[32] Por ejemplo, la Oficina para Legislar Mejor en efecto se creó formalmente en el marco del programa, pero no tenía personal suficiente ni tampoco facultades para rechazar proyectos de propuestas acompañadas por evaluaciones de impacto regulatorio mal desarrolladas.

incompletos sobre las restricciones para profesiones clave como abogados, notarios, ingenieros o arquitectos). Los programas no abordaron de manera integral las lagunas de datos, aunque hubo ciertas mejoras en posteriores revisiones. Para la mayor parte de las condiciones estructurales, la Comisión pudo supervisar la aprobación de modificaciones legislativas, pero carecía de indicadores de resultados y objetivos suficientes para evaluar la aplicación de las reformas.

40. La ausencia de indicadores de resultados adecuados impidieron a la Comisión, por ejemplo, verificar la consecución de los objetivos de eficiencia en el contexto de la reorganización de la administración central. En el sector financiero, el segundo programa no introdujo hasta abril de 2014 una condición que pedía al Banco de Grecia que estableciese indicadores clave de resultados para el seguimiento de sus avances en la reducción de sus grandes carteras de préstamos dudosos. Además, en el sector financiero, la Comisión no hizo pleno uso de su condición de observador en los órganos decisorios del FHEF, que brindaba una oportunidad adicional para garantizar el cumplimiento de las condiciones del programa[33].

Cooperación con los socios de los programas

41. La condicionalidad a nivel técnico fue diseñada principalmente por la Comisión (bajo la coordinación de la DG ECFIN) y el FMI, en consulta con el BCE. En el tercer programa, el MEDE ejerció de cuarto socio institucional. Los textos finales del memorando de entendimiento reflejaron el acuerdo dentro de las instituciones, así como entre las instituciones y las autoridades nacionales, que exigía a todas las partes ajustar sus posiciones en caso necesario.

42. No existían directrices o procedimientos específicos para la cooperación entre las instituciones y el proceso no se documentó formalmente (por ejemplo en actas), lo que afectó a su transparencia. Sin embargo, los equipos de los respectivos programas entablaron

---

[33] El Tribunal detectó un caso concreto en 2013 en el que la Comisión no expresó de manera convincente sus preocupaciones en el FHEF con respecto a una posible fusión entre dos bancos. La operación se anuló más adelante, pero el retraso supuso una oportunidad perdida de recapitalizar uno de esos bancos parcialmente con dinero privado (finalmente fue totalmente recapitalizado por el FEFH).

acuerdos informales de cooperación. Los equipos mantenían un contacto periódico por teléfono y por correo electrónico y también por medio de reuniones, intercambiaban información, datos y análisis preliminares y debatían opciones alternativas de diseño de los programas. La Comisión y el FMI compartieron sus proyectos de documentos del programa para garantizar la coherencia de la condicionalidad. El hecho de que el personal de las tres instituciones contase con una gran variedad de experiencia y especialización permitió producir evaluaciones y previsiones más exhaustivas, reduciendo así los riesgos de errores u omisiones en el diseño y las actualizaciones de los programas.

43. El BCE y el Banco de Grecia adaptaron algunos de sus instrumentos a las políticas económicas de los programas[34]. Sin embargo, los programas no indicaban explícitamente el grado en que la provisión de liquidez a Grecia estaba supeditado al cumplimiento de las condiciones de los programas[35] y cómo se tenía en cuenta este apoyo para calcular las proyecciones macroeconómicas y los déficits de financiación.

Las hipótesis económicas de los programas

44. Las proyecciones macroeconómicas y el cálculo del déficit de financiación fueron los dos procesos fundamentales que definieron el marco económico para el diseño y la modificación de los programas (véase el ***recuadro 3***). La Comisión efectuó estos análisis para cada programa y los actualizó para cada revisión. Todas las instituciones que participaban en la gestión de los programas efectuaron sus análisis económicos por separado, pero el resultado final reflejó el consenso que alcanzaron.

---

[34] Por ejemplo, a través del programa de mercados de valores creado en mayo de 2010 para la compra de bonos soberanos en el mercado secundario y la provisión urgente de liquidez establecida para bancos solventes a partir de 2010.

[35] El 4 de febrero de 2015, el BCE decidió suspender la excepción por la que se aceptaban bonos del Estado griegos como garantía del préstamo, con lo que aumentaron automáticamente los costes de endeudamiento a corto plazo para los bancos. No quedó claro si la decisión se tomó en coordinación con los socios participantes en el segundo programa. Más tarde ese mismo mes, el Eurogrupo decidió prorrogar el segundo programa cuatro meses (hasta finales de junio de 2015).

Recuadro 3 - Características principales de los procesos económicos subyacentes al diseño de los programas

Proyecciones macroeconómicas – proporcionan a la Comisión las mejores estimaciones de los principales avances económicos en el país, basándose en el supuesto de que se implementarán íntegramente las condiciones de los programas. Las proyecciones reflejan los cambios de la economía real (PIB y sus componentes y la evolución en el mercado laboral), así como la senda presupuestaria (deuda y déficit) en el marco de la evaluación de la sostenibilidad de la deuda. Las proyecciones entrañan un proceso que interacciona con las previsiones habituales de la Comisión, pero también va más allá. Aunque difiere el momento de su elaboración, las previsiones para los programas de ajuste económico se benefician de las últimas Previsiones Económicas Europeas disponibles, que los servicios de la Comisión utilizan como aportación.

Cálculo del déficit de financiación – estimación de las necesidades de financiación de Grecia para asegurar que el déficit de financiación pueda cubrirse con la asistencia financiera comprometida en el marco del programa. El déficit de financiación se define como las necesidades de financiación de las administraciones públicas, calculadas como diferencia entre los gastos y los ingresos procedentes de fuentes distintas a la asistencia financiera.

Fortalezas y debilidades metodológicas

45. Las hojas de cálculo utilizadas para las proyecciones macroeconómicas proporcionaban información clara y detallada sobre datos históricos y previsiones para la serie de variables macroeconómicas. Las tendencias en las previsiones de las principales variables macroeconómicas y presupuestarias coincidían con las previsiones de sus componentes e incorporaban una amplia variedad de fuentes de información. La Comisión utilizó las hipótesis más recientes sobre la dinámica de la economía internacional e indicadores técnicos, pero no incorporó de manera explícita algunos factores que se utilizan normalmente en los modelos macroeconómicos y no integró de manera suficiente las proyecciones macroeconómicas y presupuestarias (véase el ***recuadro 4***).

Recuadro 4 - Insuficiencias en la metodología de previsiones de la Comisión

Exhaustividad – algunos factores (por ejemplo, la producción potencial y la tasa de desempleo no aceleradora de la inflación) no se incorporaron explícitamente en las proyecciones

macroeconómicas. La Comisión tampoco documentó cómo se utilizaron en la fase de apreciación y qué elementos de las Previsiones Económicas Europeas se utilizaron para la previsión del programa.

Coordinación de las previsiones - La Comisión calculó las proyecciones macroeconómicas y presupuestarias por separado y no las integró en un único modelo. Por lo tanto, el impacto recíproco de ambas proyecciones solo podría integrarse aplicando cierto margen de apreciación.

Enfoque del análisis de sostenibilidad de la deuda - la trayectoria a largo plazo de la deuda expresada en porcentaje del PIB se definió mediante un procedimiento mecánico de acumulación de deuda de aplicación generalizada. Este enfoque carece de un mecanismo interno que establezca una relación entre la trayectoria de la deuda y la actividad económica (producción, distribución y consumo de bienes y servicios).

46. En general, la complejidad de la metodología del déficit de financiación aumentó a lo largo de los programas, y las hojas de cálculo para el segundo programa incluían cálculos, valoraciones y herramientas de modelización mucho más complejos. El alcance del cálculo del déficit de financiación también se amplió más adelante en el programa para tener en cuenta factores y elementos adicionales, aunque persistían ciertas insuficiencias metodológicas (véase el ***anexo V***). La metodología se mantuvo en gran medida sin cambios en el tercer programa.

47. En la Comisión no había procedimientos para iniciar, autorizar, registrar, procesar y comunicar los cálculos del déficit de financiación. Los controles de calidad eran de naturaleza informal y el Tribunal detectó insuficiencias considerables en el entorno de control de las hojas de cálculo[36]. No se produjeron mejoras en este sentido durante los tres programas.

48. Pese al uso de múltiples fuentes, los datos no tenían referencias o fecha, lo que dio lugar a problemas de conciliación, y el Tribunal no pudo verificar si se había empleado siempre la información más actualizada. En la presentación de los resultados del déficit de financiación del primer programa, el Tribunal detectó varios errores, que no tenían

[36] Por ejemplo, no había controles de cambios/versiones/acceso, ni reconciliaciones de datos de entrada ni analíticas integrales para garantizar la coherencia y la integridad de los datos.

incidencia en la cuantía general del déficit de financiación, pero eran indicativos de que los mecanismos de control de calidad interno de la Comisión resultaban insuficientes[37].

Pruebas de sensibilidad y justificación de las hipótesis

49. La Comisión realizó un seguimiento periódico de la situación de liquidez en Grecia y también actualizó el archivo utilizado para calcular el déficit de financiación entre las revisiones. Los documentos públicos del programa no incluían verificaciones dela sensibilidad del cálculo del déficit de financiación a distintos efectos o acontecimientos, pero ese tipo de análisis figuraba en los documentos de trabajo de la Comisión. La Comisión construyó sus hipótesis en torno a varios elementos, como el calendario de distintos desembolsos, el nivel de ingresos procedentes de privatizaciones y los atrasos pagados. Por otro lado, no se efectuó un análisis de las hipótesis para las proyecciones macroeconómicas, las cuales no incorporaron sistemáticamente las convulsiones externas a la economía griega (una importante depreciación del euro y un descenso abrupto de los precios de los productos básicos) que se materializaron en la práctica durante momentos posteriores de los programas.

50. El Tribunal detectó insuficiencias en los procesos de justificación de las hipótesis y documentación. En el caso del déficit de financiación, la documentación de los programas incluía un apartado sobre gestión de la tesorería y financiación. Sin embargo, las observaciones a menudo eran vagas y no explicaban los cambios aportados en las actualizaciones del cálculo del déficit de financiación. En varios casos, las hipótesis específicas subyacentes al cálculo merecían una justificación explícita[38]. Los problemas de justificación continuaron en el tercer programa. La Comisión estuvo de acuerdo con una sugerencia del FMI de aumentar el objetivo del colchón de liquidez a 8 000 millones de

---

[37] Por ejemplo, en el cálculo inicial del déficit de financiación, las necesidades totales de refinanciación de la deuda estaba infravaloradas y en el cálculo de 2010 las cifras de amortización de la deuda no cuadraban.

[38] Por ejemplo, la estimación de las necesidades de financiación de las empresas públicas, la utilización de la contabilidad de ejercicio en lugar de las necesidades reales de tesorería, las condiciones de financiación en los mercados y el nivel de ajuste entre flujos y fondos.

euros, pero no pudo justificar este nivel concreto para el colchón de liquidez e hizo referencia a la experiencia pasada obtenida con otros programas.

51. Al incorporar el impacto de las reformas estructurales en las proyecciones macroeconómicas, la Comisión se apoyó en elementos de apreciación, que no estaban documentados. Además, debido al tratamiento separado de las proyecciones presupuestarias y macroeconómicas, no fue posible verificar cómo había definido y cuantificado la Comisión el impacto de las políticas presupuestarias en las proyecciones macroeconómicas.

Precisión y ajustes

52. Especialmente en el primer programa, la previsión de la Comisión infravaloró de forma considerable la profundidad de la crisis (véase el ***anexo VI***), principalmente por la subestimación de la caída del consumo privado y la inversión. Sin embargo, la precisión general de las proyecciones macroeconómicas de la Comisión fue en general similar a las de otras organizaciones[39] y en parte se vio afectada por la falsificación de los datos estadísticos del período previo al programa por parte de las autoridades nacionales. Para 2010 y 2011, la previsión inicial de la Comisión subestimó el saldo de las administraciones públicas, frente a 2012 y 2013.

53. Los cálculos del déficit de financiación dejaron a Grecia poco margen de maniobra con respecto al colchón de liquidez, definido en términos de saldo de tesorería: En promedio, disminuyó durante el período de programación, pero sin justificación. Incluso se previó que el colchón llegase a cero al término del primer trimestre de 2014. El saldo medio de tesorería de 3 000 millones de euros representaba solo once días de gasto primario. Sin embargo, aumentar el colchón de liquidez significaba ajustar la financiación general del programa o introducir en él nuevas medidas presupuestarias.

---

[39] El Tribunal realizó en este sentido un estudio estadístico en el que comparó las proyecciones macroeconómicas de la Comisión para el primer y el segundo programa con las previsiones de otras organizaciones y modelos macroeconómicos alternativos. El análisis comparativo, basado en la comparación de las previsiones en liza, reveló en general que las previsiones de la DG ECFIN tenían un grado de precisión comparable al de las previsiones de las instituciones competidoras.

54. Ante su limitado colchón de liquidez y el deterioro de la situación presupuestaria, Grecia recurrió al endeudamiento a corto plazo emitiendo letras del Tesoro o retrasando los pagos y aumentando las demoras. La cantidad de letras del Tesoro que iban a emitirse varió significativamente entre los cálculos del déficit de financiación y sirvió como principal variable de ajuste para mantener por el buen camino la financiación de la economía griega.

PARTE II - TRAZADO Y EJECUCIÓN DE LAS REFORMAS

55. La ayuda financiera desembolsada en el marco de los programas de ajuste económico para Grecia estaba supeditada a la ejecución de reformas vinculadas a los objetivos de los tres programas, es decir, objetivos presupuestarios, financieros y relacionados con el crecimiento. El trazado y el alcance específicos de las reformas han evolucionado a lo largo de los programas, pero han sido muy amplios desde el principio. Los programas afectaban a prácticamente todas las funciones del Estado griego, en algunos casos exigiendo profundos cambios estructurales. Se produjeron retrasos considerables en el cumplimiento de las condiciones de los programas en todas las políticas (véase el ***anexo VII***).

56. El análisis del Tribunal, presentado en esta sección del informe, abarcó una muestra de políticas y se centró en aquellas con mayor repercusión en términos de consecución de los objetivos de los programas. Esta parte contiene secciones específicas sobre las reformas en materia de fiscalidad, administraciones públicas, sector financiero y mercado laboral, mientras que otras políticas examinadas en el trabajo de auditoría del Tribunal contribuyeron al análisis en las partes I y III (véase la ***ilustración 4***).[40]

---

[40] Otros ámbitos esenciales de reforma no abarcados por el análisis del Tribunal fueron el sistema sanitario, la enseñanza, el poder judicial y la industria.

Ilustración 4 - Políticas auditadas

Sostenibilidad presupuestaria	Estabilidad financiera	Refuerzo del crecimiento

• **Fiscalidad**
• **Reforma de las administraciones públicas**
• *Reforma de las pensiones*[1]
	• **Reformas del sector financiero:**
	  • Reestructuración y recapitalización del sector.
	  • Gobernanza y calidad de activos.
		• **Reformas del mercado laboral**
		• *Facilitación de las exportaciones*[1]
		• *Profesiones reguladas*[1]

[1] Los resultados del análisis se han tenido en cuenta en las constataciones transversales a todas las políticas (partes I y III).

Fuente: TCE.

57. En cada una de las políticas examinadas, el trabajo de auditoría del Tribunal cubrió los siguientes aspectos:

- la concepción de las condiciones (justificación y contexto analítico de las medidas, idoneidad, especificidad y plazo);

- la ejecución y los resultados (cumplimiento de las condiciones y el avance de las reformas en los ámbitos específicos sujetos a condiciones del programa). En cambio, el impacto más amplio de las reformas (en términos de crecimiento, sostenibilidad presupuestaria y estabilidad financiera) se analiza en el parte III del informe para distinguirlo de los resultados de las condiciones específicas que se presentan en las siguientes secciones de la parte II.

Fiscalidad

58. Una mejora sostenible del equilibrio presupuestario griego y el impulso del crecimiento estaban entre los principales objetivos de los tres programas de ajuste económico. El FMI también compartía estos objetivos a medio plazo. Para lograrlos, el programa contenía condiciones destinadas a incrementar los ingresos fiscales y hacer más eficaz la administración tributaria en la recaudación de impuestos (es decir, «reformas para mejorar la capacidad de recaudación de impuestos estatales»). El Tribunal centró su trabajo

de auditoría en los cambios en el sistema tributario (incluidas cotizaciones sociales) y en la reforma de las administraciones públicas para mejorar la recaudación de ingresos fiscales.

Diseño de la condicionalidad - políticas fiscales

Combinación y estabilidad de las medidas fiscales

59. Las recomendaciones políticas generales sobre saneamiento presupuestario (por ejemplo de la OCDE) y las evaluaciones del sistema fiscal griego anteriores a la crisis consideraban que entre las medidas fiscales debían priorizarse las medidas relativas a los impuestos al consumo (fiscalidad indirecta) y la ampliación de las bases impositivas debido a su menor impacto negativo en el crecimiento económico. En contra de estas evaluaciones, se dio prioridad a la subida de los tipos impositivos y los impuestos temporales por encima de la ampliación de las bases impositivas durante el primer programa debido a su esperada rápida contribución al cumplimiento de los objetivos presupuestarios a corto plazo.

60. Las medidas destinadas a ampliar las bases impositivas formaron parte principalmente del segundo y el tercer programa y algunas de ellas requirieron reformas considerables de los códigos tributarios. El incremento de los ingresos fiscales durante los dos primeros programas se basó principalmente en la fiscalidad indirecta tal como estaba previsto (en particular, se elevaron los tipos de los impuestos indirectos y se introdujo un gravamen periódico sobre los bienes inmuebles de base amplia). Sin embargo, las subidas de los tipos de algunos impuestos indirectos (por ejemplo, sobre la energía/contaminación) añadieron presión a los costes de producción de las empresas.

61. Las condiciones de los programas provocaron una inestabilidad considerable en la política fiscal que afectó a todos los principales tipos de impuestos y ni siquiera el rumbo de los cambios se mantuvo constante (por ejemplo, el primer programa abogaba por un tratamiento fiscal unificado de las fuentes de renta de las personas físicas, mientras que el segundo programa se movió en la dirección opuesta; véase el ***anexo IV, parte B***). En cierta medida, la inestabilidad se debió a problemas de capacidad administrativa en la formulación de la política fiscal y de un escaso grado de ejecución, reconocidos por la Comisión, que exigieron frecuentes ajustes en las condiciones del programa. En el primer programa, la inestabilidad también vino provocada por la búsqueda de medidas fiscales urgentes y de

carácter específico para cumplir los objetivos de déficit. La ausencia de una estrategia inicial de la Comisión sobre las políticas fiscales y las lagunas de datos (véase el ***anexo IV, parte A***) también contribuyeron al problema, aunque la mejora fue visible a lo largo de los programas.

Justificación de las medidas

62. La justificación de las condiciones de la política fiscal no se documentó sistemáticamente[41]. Las importantes subidas de los tipos del IVA y los impuestos especiales en 2010 se justificaron por la necesidad de saneamiento presupuestario y se acordaron con las autoridades, pero no se llevó a cabo un estudio de las consecuencias que podrían tener medidas fiscales alternativas, como un amplio gravamen periódico sobre la propiedad residencial[42], que se introdujo en 2011 en el marco de un plan presupuestario adicional. La documentación en la fase de concepción mejoró con el tiempo, gracias al suministro de mejores datos por las autoridades competentes (por ejemplo, la modelización de las reformas del impuesto sobre la renta durante el segundo programa y las subidas de los tipos de IVA del tercer programa).

Diseño de la condicionalidad - recaudación de impuestos

63. Varias instituciones internacionales (el FMI, la OCDE y la Comisión) señalaron los problemas considerables de recaudación de impuestos en Grecia en el período anterior a la crisis. Los resultados del primer programa en el ámbito de la recaudación de impuestos fueron escasos[43] y esto puede atribuirse a tres grandes categorías de problemas: i) las condiciones recibieron escasa prioridad y no se especificaron claramente ni eran suficientemente sólidas (véase el ***recuadro 5***); ii) la aplicación de los propios planes de las

---

[41] Por ejemplo, la siguiente condición no se justificó: El Gobierno modifica la legislación para mitigar los obstáculos fiscales a las fusiones y adquisiciones, como la no transferencia de pérdidas acumuladas junto con la empresa y la compleja computación del «beneficio excesivo» (Ley 3522/2006, artículo 11) en la transferencia de sociedades de responsabilidad limitada. (primer programa, mayo de 2010).

[42] La OCDE consideraba este impuesto como el menos perjudicial para el crecimiento.

[43] La propia Comisión reconoció los escasos avances en el cumplimiento de las obligaciones fiscales durante 2010 y 2011.

autoridades contra la evasión fue débil; y iii) el seguimiento de la Comisión se basó en datos y criterios insuficientes (véase la parte I).

Recuadro 5 - Ejemplos de problemas en la concepción de las medidas de recaudación de impuestos

Inclusión tardía en los programas

Las condiciones del primer programa dieron escasa prioridad a las medidas específicas contra la evasión. Varias medidas fundamentales no se introdujeron hasta el segundo programa (unificación de los números de identificación de los contribuyentes, implantación de un sistema informático para interconectar todas las oficinas tributarias, constitución de un registro central de cuentas bancarias) o el tercer programa (promoción y facilitación de pagos electrónicos, publicación de los deudores de impuestos y cotizaciones a la seguridad social).

El alcance de las medidas no fue integral

La evaluación comparativa con otros Estados miembros muestra que podrían haberse estudiado medidas más específicas en Grecia, por ejemplo un mecanismo de pagos fraccionados para las transacciones de IVA con instituciones públicas y un uso más intensivo de dispositivos fiscales electrónicos.

Insuficiente grado de detalle al inicio

El primer programa inicial pedía legislación que mejorase la eficiencia de la administración y los controles tributarios, pero no incluía una lista de las medidas específicas acordadas. La condición se basaba en las recomendaciones de asistencia técnica del FMI de mayo de 2010, que sin embargo no se incorporaron plenamente.

64. La mayoría de las condiciones para reforzar la administración tributaria se incluyeron en el segundo y el tercer programa, corrigiendo así algunos de las insuficiencias conceptuales del primer programa. Las condiciones se basaron principalmente en las recomendaciones del Grupo de Trabajo para Grecia (GTGR) y generaron una mejora en términos de claridad, pero también aumentó considerablemente el nivel de detalle[44]. Esta

[44] Había 32 condiciones únicas en los memorandos de entendimiento para la administración tributaria en el primer programa y 194 condiciones en el segundo programa. Este fuerte incremento del nivel de detalle no se refleja en las condiciones del FMI, que incluían seis

tendencia se explicó por el hecho de que las condiciones anteriores se habían implementado de manera inadecuada. Algunas condiciones también tenían plazos poco realistas (véase el ***anexo IV, parte C***).

Aplicación y resultados

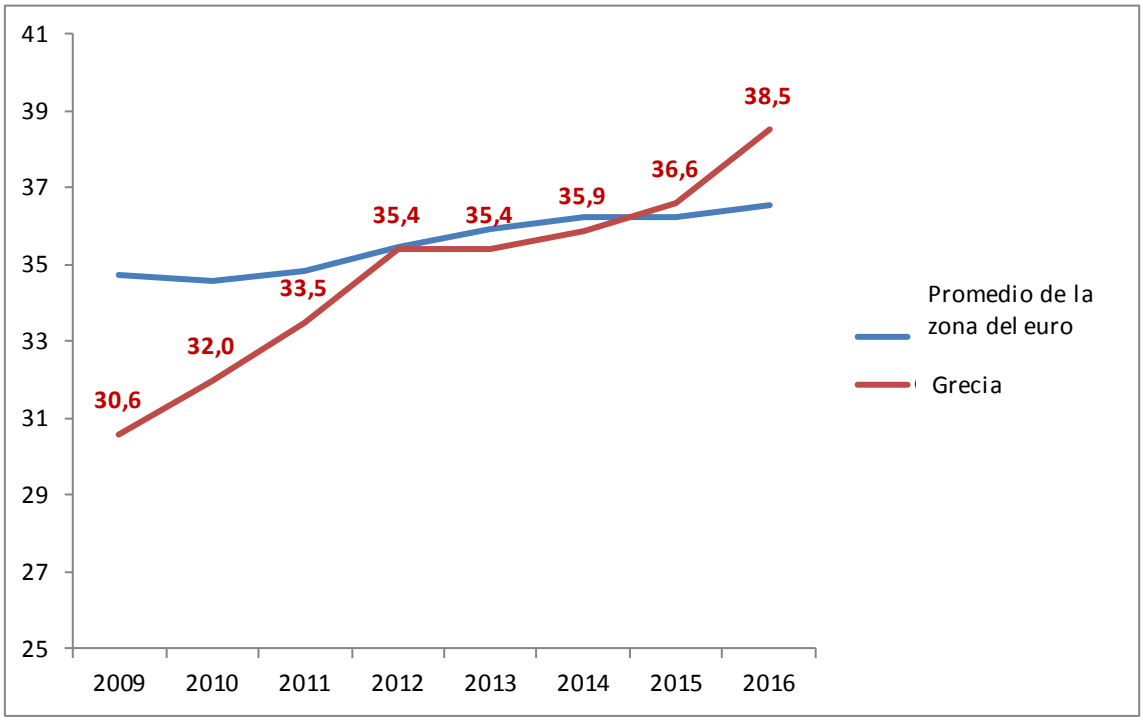
65. Como resultado de las medidas de política fiscal acordadas en los programas, la carga fiscal[45] en la economía aumentó durante 2010-2014 (un 5,3 % del PIB) y siguió aumentando durante el tercer programa debido a medidas fiscales adicionales. Este hecho demuestra que las medidas aplicadas contribuyeron de forma duradera a la mejora de las finanzas públicas. La subida fue mayor que en cualquier otro país con un programa e hizo que Grecia alcanzase el promedio (no ponderado) de cargas fiscales de los Estados miembros de la zona del euro a finales de 2014 (véase la ***ilustración 5***). La mayor parte del aumento se logró durante 2010-2012, que constituyó la fase más profunda de la crisis económica griega.

---

parámetros de referencia estructurales en el primer programa y catorce en el segundo programa en este ámbito.

[45] Ingresos en concepto de impuestos y cotizaciones sociales (comunicados por Eurostat) excluidas las cotizaciones sociales imputadas en porcentaje del PIB. Por su construcción, el indicador excluye también los importes no cobrados, puesto que Grecia registra los impuestos y las cotizaciones sociales con el método de «cantidades en efectivo ajustadas por tiempo».

Ilustración 5 - Cargas fiscales en los países de la zona del euro con programas (% del PIB)



Fuente: TCE a partir de datos facilitados por Eurostat (primavera de 2017).

66. A finales del segundo programa, la Comisión consideró que Grecia había implementado una amplia gama de condiciones sobre evasión y recaudación fiscal, pero la contribución de estas últimas al saneamiento presupuestario fue limitada[46]. Las causas fueron que algunas de las reformas no se ejecutaron adecuadamente, necesitaban más tiempo para ser visibles en las estadísticas o vieron su eficacia afectada por la inestabilidad del entorno fiscal. Los indicadores de resultados de los programas relativos a la administración tributaria muestran mejoras frágiles y parciales en cuanto al número de inspecciones fiscales y las tasas de recaudación en los centros de control especializados, mientras que los objetivos raras veces se cumplieron entre 2012 y 2014 (véase el ***anexo IV, parte D***). Durante 2010-2014, las deudas fiscales aumentaron alrededor de 8 200 millones de euros al año (4,2 % del PIB) en promedio, pese a las cancelaciones y las medidas de recaudación. Los programas no establecían ningún indicador para hacer un seguimiento de

[46] En concreto, los ingresos del IVA en porcentaje del PIB no mejoraron entre 2009 y 2014 como se previó inicialmente, pese a varias subidas de los tipos y un porcentaje sostenido de consumo privado en el PIB.

los impuestos no declarados (déficit tributario) o el trabajo no declarado estimados, pero el déficit estimado del IVA[47] mostró que la evasión aumentó durante el primer programa y experimentó una frágil mejora en 2014 con respecto a 2010.

Reforma de las administraciones públicas

67. El objetivo de la reforma de las administraciones públicas era mejorar su eficiencia reduciendo el gasto en ellas y aumentando al mismo tiempo la calidad de los servicios públicos ofrecidos, de lo cual se deduce que los programas incluían componentes presupuestarios y estructurales. El tercer programa acentuó la importancia de la reforma de las administraciones públicas, que declaró como pilar específico. La fiscalización del Tribunal se centró en la mejora de la eficiencia lograda con la reforma en la administración central.

Diseño de la condicionalidad

Las prioridades a corto plazo y las perspectivas estratégicas de la reforma de las administraciones públicas

68. En un entorno de crisis presupuestaria, la principal prioridad del primer programa en cuanto a las administraciones públicas era el saneamiento presupuestario[48]. La condicionalidad estructural cobró impulso en el segundo programa, pero no se apoyaba en una planificación estratégica adecuada. La condicionalidad de las administraciones públicas en cuanto a reformas estructurales no formaba parte de un programa de reformas más amplio para todo el sector público que la plantease secuencialmente de manera coherente y planificada. Las reformas estructurales de la administración pública no abordaron factores fundamentales que la propia Comisión había considerado necesarios para trazar de modo satisfactorio la reforma integral de la administración pública: el intercambio de mejores prácticas a nivel europeo, la participación de partes interesadas y la sociedad civil, y la continuidad y la estabilidad de las reformas (véase el ***anexo VIII, parte A***).

---

[47] «Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 member states» (DG TAX, 2016).

[48] Los salarios y las pensiones en 2009 representaron tres cuartas partes del gasto primario, y constituyeron el elemento de crecimiento dinámico del gasto desde 2000. La masa salarial aumentó casi un 100 % en 2000-2008 y otro 7,5 % en 2009.

69. En 2013, el segundo programa pedía a las autoridades nacionales que presentasen una estrategia y un plan de acción para la reforma de las administraciones públicas, pero el requisito no se sincronizó con medidas esenciales del programa (la reorganización del sector público griego comenzó en 2012, adelantándose dos años a la entrega de la estrategia). Este plan no se puso en práctica y, en 2015, el tercer programa solicitó una nueva estrategia a tres años para la reforma de las administraciones públicas.

La exhaustividad de las reformas

70. En el primer programa se pedía una revisión funcional de la administración central, que debía realizar la OCDE, para ayudar a priorizar la reforma de las administraciones públicas y aplicar un enfoque específico adaptado al país. Aunque la revisión detectó claramente las insuficiencias de la administración griega y las políticas donde se necesitaba apoyo administrativo, trece de las recomendaciones de la OCDE se incluyeron en las condiciones tras un cierto retraso (véase el ***recuadro 6***). No se hizo un seguimiento sistemático de las recomendaciones y no se estableció un marco para el seguimiento de los avances de las reformas o estrategias para abordar las cuestiones de recopilación y gestión de datos (véase el ***anexo VIII, parte B***).

Recuadro 6 – Ejemplos de retrasos en la aplicación de las recomendaciones de la OCDE

El plan TIC para asegurar la interoperabilidad entre las distintas ramas de la administración central se incluyó en el programa un año después de la publicación del informe de la OCDE y, en el caso de las estrategias de recursos humanos y comunicación, dos años después.

71. Incluso antes de que comenzase el primer programa se habían creado instrumentos de la UE (principalmente el Programa Operativo de Reforma Administrativa —AROP— financiado a través del Fondo Social Europeo) para corregir las insuficiencias de las administraciones públicas. Aunque la Comisión conocía la profundidad de estos problemas, los programas no incorporaron medidas específicas para desarrollar la capacidad institucional[49]. El GTGR coordinó cierto apoyo en este sentido, aunque con un alcance y

[49] La capacidad institucional normalmente debería cubrir tres dimensiones de intervención para: 1) estructuras y procesos, 2) recursos humanos y 3) prestación de servicios.

magnitud limitados[50]. En cambio, los proyectos de desarrollo de la capacidad del AROP, que ya existían en 2010, no se vincularon a la condicionalidad del programa y algunos se cancelaron durante el período programático. La exhaustividad de las condiciones y la coordinación con otros instrumentos (incluida la asistencia técnica) mejoró en el tercer programa, en particular gracias al establecimiento de un vínculo explícito entre la asistencia técnica y el programa.

Justificación de las medidas

72. A pesar de que la Comisión llevó a cabo cierto trabajo analítico para trazar la reforma de las administraciones públicas, la justificación dada para determinadas medidas específicas no era satisfactoria. En particular, la Comisión no pudo proporcionar análisis cuantitativos/cualitativos en relación con los dos objetivos principales de las reformas (reducir el empleo público en 150 000 funcionarios en 2011-2015 y completar la salida obligatoria de 15 000 funcionarios para 2014[51]).

73. El problema de justificación insuficiente también se dio en la secuenciación de las reformas y los plazos. Aunque la Comisión no pudo facilitar el análisis subyacente al diseño de los programas en este sentido, los plazos de determinadas condiciones terminaron por ser demasiado ambiciosos y no tuvieron en cuenta la capacidad de ejecución. Por ejemplo, el plazo para implantar y llevar a la práctica un nuevo sistema de evaluación del personal en todas las administraciones públicas era de once meses, mientras que el estudio comparativo de la OCDE/SIGMA sobre la función pública en seis países de la UE indicaba un plazo óptimo de entre un año y medio y tres años para la preparación de estas reformas. El personal de las

---

[50] La magnitud y contribución de la asistencia técnica en la reforma de las administraciones públicas fueron limitadas. La ayuda económica recibida al efecto fue de 750 000 euros. Sin embargo, el contrato no se ejecutó totalmente (37 % del presupuesto disponible y 44 % del total de 620 días/persona disponibles para el período 30.1.2013-1.1.2014).

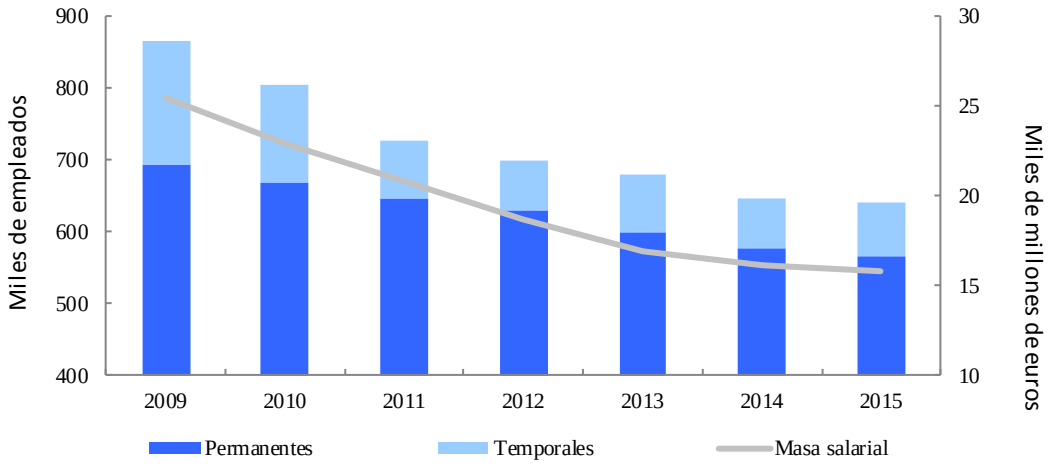
[51] La reducción del número de funcionarios en 150 000 tenía carácter permanente y se aplicó utilizando la norma de eliminación natural de puestos consistente en «una entrada por cada cinco salidas», una reducción de los contratos temporales, una reserva de personal, planes de prejubilación y jubilación y controles a la contratación. En el caso del plan de 15 000 salidas obligatorias, los funcionarios despedidos podían ser sustituidos por otros cuyos perfiles se adaptasen mejor a las necesidades del servicio.

administraciones públicas no estaba sujeto a evaluación durante el segundo programa. Como consecuencia, el tercer programa impuso una nueva condición: que se legislase un nuevo sistema moderno de evaluación del rendimiento en cuatro meses (para noviembre de 2015). La ley principal se aprobó en febrero de 2016, pero debía promulgarse legislación secundaria adicional para junio de 2016 (siete meses después). La primera evaluación se realizará en junio de 2017, casi dos años después del inicio del tercer programa.

Ejecución y resultados

74. La reforma de las administraciones públicas en Grecia cumplió los objetivos de los programas de reducir costes. El objetivo de disminución del empleo público general se cumplió en 2013, dos años antes de lo previsto, como resultado de la norma de eliminación natural de puestos para nuevas contrataciones, la disminución del empleo de personal contractual y los planes de jubilación anticipada. El número de empleados del sector público se redujo en más de 225 000 entre 2009 y 2015 (véase la ***ilustración 6***).

Ilustración 6 - Empleados en el sector público básico y masa salarial de la administraciones públicas, 2009-2015

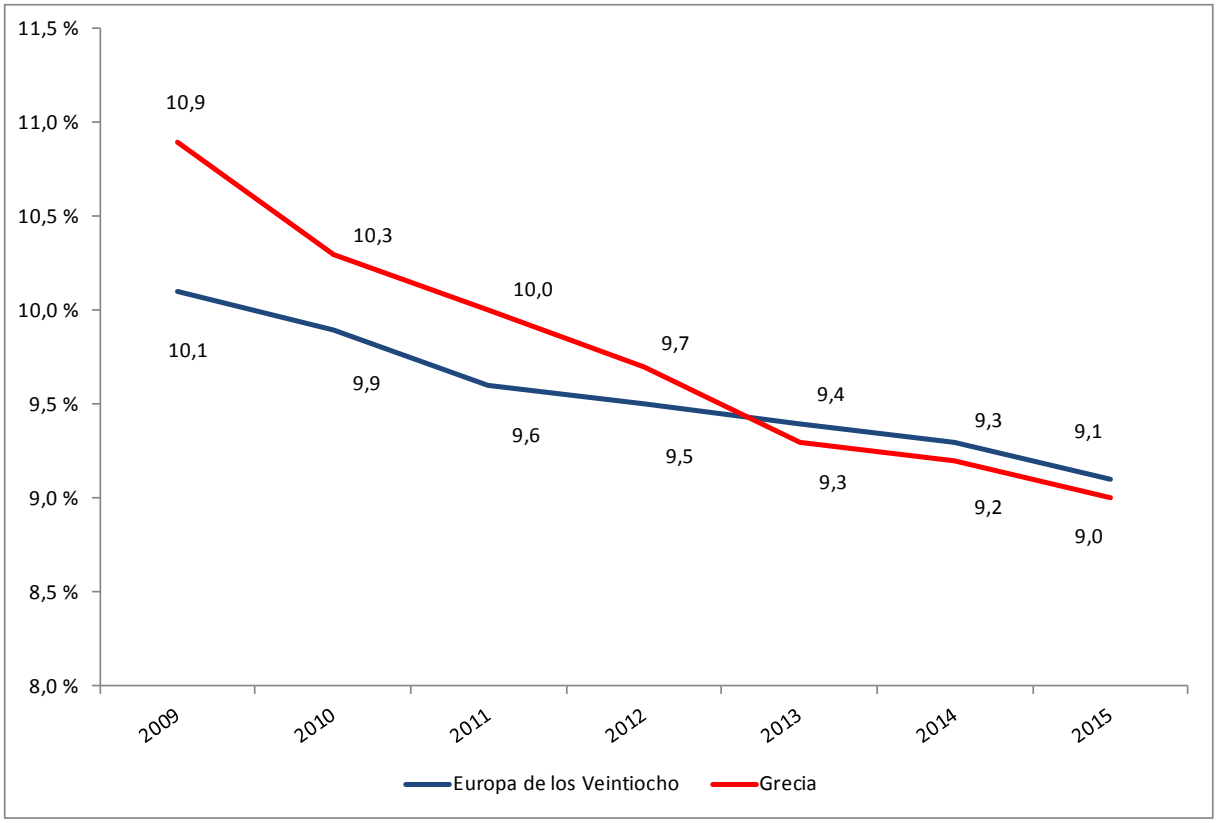


Fuente: Comisión Europea, base de datos Apografi, Eurostat.

75. En términos de resultados presupuestarios, el coste anual del empleo público cayó un 37,9 % (9 600 millones de euros) entre 2009 y 2015. Para 2015, el nivel salarial en el sector público se armonizó con el promedio de la zona del euro (9,1 % del PIB en la zona del euro

frente a 9 % en Grecia; véase la ***ilustración 7***). Sin embargo, estos ahorros dieron lugar a un incremento del gasto en el sistema de pensiones.

Ilustración 7 – Remuneración de funcionarios públicos en porcentaje del PIB



Fuente: Datos de Eurostat, neto de cotizaciones sociales pagadero.

76. Los componentes estructurales de la reforma de las administraciones públicas tuvieron escaso apoyo a nivel nacional y se vieron negativamente afectados por la inestabilidad política (véanse los apartados 32 y 33). En consecuencia, sus resultados tangibles fueron inferiores a los obtenidos por las medidas presupuestarias. Los primeros programas lograron avances limitados en términos de reorganización de las entidades públicas, gestión de los recursos humanos y despolitización de la función pública (véase el ***recuadro 7***). En cambio, algunos avances positivos fueron la creación de un Consejo Gubernamental para la Reforma, la Secretaría General de Coordinación del Trabajo Gubernamental, la Agencia Única de Pagos y una base de datos censales para el empleo público.

Recuadro 7 - Reforma de las administraciones públicas: aspectos estructurales

Evaluación de las entidades públicas - la revisión de julio de 2011 del primer programa exigió que, tras una primera oleada de 153 entidades, las nuevas evaluaciones abarcasen a 1 500 entidades públicas, incluido un procedimiento de análisis comparativo integral, aunque no se han adoptado medidas en este sentido.

Gestión y despolitización de los recursos humanos - las medidas (selección de directivos y un sistema de evaluación del personal) se introdujeron tarde (2013) en el segundo programa y no se aplicaron. La despolitización de directivos y altos directivos, incluidos secretarios generales y personal de entidades de derecho público y privado, se introdujo en el tercer programa.

Tablas salariales - el objetivo en el primer programa era reducir la carga presupuestaria, mientras que solo el segundo programa introdujo la condicionalidad para reflejar mejor las capacidades y responsabilidades del personal, aunque no se aplicó. En 2015, el tercer programa pidió una nueva reforma de la tabla salarial unificada. El objetivo de la reforma era modificar la tabla salarial —sin incidencia presupuestaria— para reflejar mejor las cualificaciones y funciones de los distintos puestos.

Reformas del sector financiero

77. La salvaguarda de la estabilidad financiera interna era uno de los principales pilares de los programas de ajuste económico griegos. A fin de cumplir este objetivo, los programas incluyeron condiciones para reforzar la salud y resistencia del sector financiero aumentando el capital bancario, manteniendo suficiente liquidez, abordando la cuestión de los préstamos dudosos y mejorando la gobernanza y la supervisión (véase el ***recuadro 8*** y los detalles sobre las estrategias y condiciones clave de los programas para el sector financiero en el ***anexo IX, parte A***). El análisis del Tribunal se centró en las medidas adoptadas para reestructurar y recapitalizar el sector bancario y las reformas relacionadas con la gobernanza y la calidad de los activos, en particular los préstamos dudosos.

Recuadro 8 - Aspectos principales de las reformas del sector financiero

Fondo Heleno de Estabilidad Financiera (FHEF) - creación del Fondo Heleno de Estabilidad Financiera con el objetivo de contribuir a la estabilidad financiera del sistema bancario griego mediante la aportación de capital social, en caso necesario.

Recapitalización y resolución bancaria – en el primer programa se asignó un importe de 10 000 millones de euros para intervenciones de capital bancario a través del FHEF, pero al final solo se utilizó de manera marginal. En el segundo programa se asignó una cantidad de 50 000 millones de euros para los costes de recapitalización y resolución bancaria a través del FHEF. En el tercer programa se previó una reserva adicional de hasta 25 000 millones de euros para el mismo fin.

Liquidez - conservación de suficiente liquidez en el sistema bancario en cumplimiento de las normas del Eurosistema. A medio plazo, consecución de un modelo sostenible de financiación bancaria mediante la reducción gradual de la dependencia de los bancos respecto de la financiación del banco central.

Préstamos dudosos - fortalecimiento del marco de insolvencia y la capacidad de gestión de préstamos dudosos de los bancos, desarrollo de un mercado para la venta y amortización de préstamos dudosos y mejora de la gestión de los bancos en liquidación.

Gobernanza y supervisión - fortalecimiento del Fondo Heleno de Estabilidad Financiera, los bancos y el Banco de Grecia. Mejora de la supervisión y la regulación nacionales.

78. A pesar de la escasa demanda de préstamos durante el período programático, todos los programas contemplaron un número muy limitado de reformas del sector financiero[52] para abordar directamente la cuestión de la contracción crediticia en Grecia en términos de oferta de créditos bancarios o coste del crédito. Las limitaciones de disponibilidad de crédito han obstaculizado los esfuerzos por restablecer la competitividad de la economía griega, puesto que las pymes nacionales han sufrido dificultades considerables para acceder al crédito.

Diseño de la condicionalidad

79. El análisis de la Comisión no siempre justificó de manera suficiente los riesgos de algunas opciones políticas. Por ejemplo, en el contexto de la recapitalización bancaria de 2013, la Comisión estudió varias opciones para atraer inversores privados: como concluyó

[52] Aunque los programas contenían condiciones para mejorar el acceso de las pymes a la financiación, las reformas del sector financiero solo preveían la creación del Instituto para el Crecimiento. Además, el importe asignado para este fin (alrededor de 200 millones de euros) era pequeño en comparación con las necesidades de financiación de las empresas griegas.

que las propuestas de las autoridades nacionales ofrecían alicientes excesivos a los inversores privados, finalmente optó por la emisión de certificados de opción de compra[53]. Sin embargo, el análisis no llegó a detectar completamente algunos de los riesgos de los certificados de opción de compra, por ejemplo su impacto potencial en los precios de acciones bancarias (véase el ***anexo IX, parte B***).

Reestructuración y recapitalización del sector bancario

i) Evaluaciones de las necesidades de capital

80. Las evaluaciones de las necesidades de capital que se habían previsto en los dos primeros programas no siempre utilizaron hipótesis suficientemente prudentes. Por ejemplo, incluso la hipótesis adversa de crecimiento del PIB, de enero de 2011, era más positiva que los resultados económicos reales en 4,6, 7,8 y 4,7 puntos porcentuales para 2011, 2012 y 2013 respectivamente[54]. Además, el remanente de fondos del segundo programa (alrededor de 11 000 millones de euros) influyó parcialmente en el análisis efectuado por la Comisión de una evaluación de seguimiento de las necesidades de capital realizada a principios de 2014 por el Banco de Grecia.

ii) Evaluación de la viabilidad

81. Una condición del segundo programa requería que el Banco de Grecia evaluase cuáles de los quince bancos nacionales eran viables y, por lo tanto, podían optar a recapitalización utilizando fondos del programa. Los restantes bancos se resolverían, salvo que pudiese obtenerse capital privado. El programa no exigió al Banco de Grecia que velase por la

---

[53] Un certificado de opción de compra es un título que da derecho al titular a comprar el activo subyacente de la empresa emisora a un precio fijo hasta su fecha de expiración.

[54] Desde el inicio de la crisis, los bancos griegos se han sometido a seis evaluaciones de las necesidades de capital, que normalmente se realizan sobre la base de dos hipótesis (referencia y adversa) de los cambios en las variables macroeconómicas principales. Cabe señalar que, en todos los casos, la Comisión desempeñó un papel esencial en la determinación de las hipótesis (véase asimismo el Informe Especial n.º 5/2014 del TCE, apartado 58 y recuadro 1).El FMI ha detectado insuficiencias en las evaluaciones de las necesidades de capital en su evaluación *ex post* del segundo programa (Country Report n.º 17/44, febrero de 2017, apartado 39 y gráfico 19).

transparencia suficiente del proceso. Por ejemplo, los bancos no tuvieron acceso a su propia evaluación y los cálculos subyacentes.

iii) Recapitalizaciones bancarias de 2014 y 2015

82. Las condiciones del segundo y el tercer programa permitían utilizar el FHEF solo como último recurso de apoyo a las recapitalizaciones de 2014 y 2015 (véase el ***anexo IX, parte B***). Esto significa que el FHEF no podía participar en las recapitalizaciones bancarias en caso de interés del sector privado con el fin de minimizar las nuevas inyecciones de fondos públicos. Por lo tanto, en el proceso de recapitalización se ejerció una presión a la baja considerable sobre los precios de las acciones, que dio lugar a la dilución sustancial del FHEF[55], que ya era un accionista mayoritario como consecuencia de la recapitalización de 2013.

Calidad de los activos - préstamos dudosos

83. En el caso de la gestión de préstamos dudosos, una de las soluciones más extendidas a nivel internacional es la creación de una sociedad de gestión de activos. Sin embargo, esta solución no se utilizó en los programas griegos debido a las limitaciones de financiación y otros factores, como la diversificación de los préstamos dudosos en todos los sectores, los problemas de gobernanza y las consideraciones de ayudas estatales de la UE. Pese a las posibles limitaciones, las estimaciones realizadas por la Comisión de las necesidades de financiación de una sociedad de gestión de activos no eran suficientemente concretas para evaluar exhaustivamente si esta medida resultaba adecuada en el contexto griego.

84. Los dos primeros programas hicieron hincapié en la recapitalización de los bancos y la aportación de liquidez, pero no vinieron acompañadas de medidas eficaces para gestionar los préstamos dudosos (por ejemplo, el primer programa solo contenía un compromiso de revisar la legislación en materia de insolvencia). El segundo programa intentó atajar el problema de los préstamos dudosos confiando principalmente en la gestión bancaria interna

---

[55] En 2014, los inversores privados obtuvieron acciones en los cuatro mayores bancos con un descuento del 7 % al 23 % sobre el último precio de cierre. En 2015, el descuento fue considerablemente mayor, entre un 34 %y un 93 %, puesto que no se determinó un precio mínimo *a priori* debido al elevado nivel de incertidumbre.

de dichos préstamos que, aunque era esencial, resultó en gran medida ineficaz[56]. A medida que avanzó el segundo programa se elevó la prioridad atribuida a la capacidad bancaria de gestión de estos préstamos, pero hasta el tercer programa no se previeron reformas tangibles para mejorar los procesos de gestión interna.

85. Con respecto a la insolvencia empresarial y personal en Grecia, las condiciones en el primer y el segundo programa siguieron siendo de naturaleza general y la serie de modificaciones legislativas que se introdujeron debidamente para hacer frente a los activos devaluados en su mayoría tuvieron un alcance limitado y fueron ineficaces[57]. Muchas reformas se caracterizaron por un enfoque fragmentario y un conjunto diverso de prioridades políticas que a menudo dieron lugar a objetivos políticos contradictorios. En algunos casos incluso se adoptaron sin una consulta a los interesados y un análisis de impacto adecuados. La complejidad del marco de insolvencia ha perpetuado el problema de los préstamos dudosos en lugar de solucionarlo con un marco estratégico coherente y centralizado con prioridades políticas claras. El diseño del marco tampoco tuvo en cuenta la limitada capacidad del sistema judicial para hacer frente de manera eficaz al gran volumen de asuntos. En conjunto, estos problemas de complejidad y capacidad han generado retrasos, propagando así el riesgo moral y de impago estratégico a todo el sistema (véase el ***recuadro 9***).

---

[56] Algunos problemas fueron el aplazamiento de la aplicación del Código de conducta sobre la gestión de préstamos dudosos hasta finales de 2015, una gestión menos activa de la cartera de préstamos (los bancos se centraron sobre todo en soluciones a corto plazo, trasladando el problema al futuro) y una escasa colaboración interbancaria. También se observó inacción en casos en que los bancos habían denunciado acuerdos de préstamo para los que no se habían iniciado acciones legales.

[57] Tanto el BCE como el FMI han encontrado varios obstáculos a la resolución de los préstamos dudosos (BCE, «Stocktake of national supervisory practices and legal frameworks related to NPLs», anexo III, septiembre de 2016, y FMI, Country Report n.º 17/41, febrero de 2017, pp. 3-15).

Recuadro 9 - Insolvencia personal

El marco jurídico de insolvencia personal dio lugar a unas 200 000 solicitudes que inundaron el sistema judicial, lo que hizo que se concediese a los deudores una moratoria de pago debido al enorme retraso que está previsto que dure hasta 15 años. El problema se agravó con la insuficiencia de las orientaciones dadas a los jueces y los problemas de concepción que precedieron a la ley de 2015 (una condición del tercer programa), como el requisito de que los deudores paguen una cantidad mínima o nada a la espera de una audiencia judicial.

En consecuencia, el marco no era muy selectivo, puesto que hubo deudores que no cumplían los requisitos que solicitaron de todas formas acogerse al régimen de insolvencia como forma de evitar acciones de los acreedores hasta la audiencia judicial de sus asuntos. Las normas de insolvencia de hogares no selectivas también contribuyeron a minar la cultura de pago entre los prestatarios. El Banco de Grecia y los bancos nacionales calculan que una sexta parte de las empresas y al menos una cuarta parte de los hogares son morosos estratégicos.

86. Solo el tercer programa incluía una condición de crear un mercado funcional de amortización y venta de préstamos dudosos. Sin embargo, ni la ley aprobada a finales de 2015 ni otras dos modificaciones de 2016 (que también afectaban a los préstamos sin incumplimientos) eliminaron varios obstáculos fundamentales, y el marco jurídico siguió siendo engorroso.

87. En el caso de los bancos en proceso de liquidación especial que manejaban sobre todo préstamos dudosos, las operaciones se fragmentaron durante un largo período, dando lugar a una baja eficiencia en términos de cobro de dichos préstamos y gastos de explotación. Por ejemplo, la fusión de operaciones (dieciséis entidades en una) no figuró como condición hasta el tercer programa y se implementó más de tres años después de la propuesta inicial formulada por consultores externos. El procedimiento de liquidación absorbió 13 500 millones de euros de la financiación de los programas a través del FHEF (véase el ***cuadro 3***) y otros 1 700 millones de euros del fondo nacional de garantía de depósitos.

Gobernanza

i) Gobernanza bancaria

88. Aunque las reformas del sector financiero fueron cobrando importancia a lo largo del primer programa, este no incluía en sí mismo condiciones para mejorar la gobernanza bancaria. Sin embargo, los problemas de gobernanza (por ejemplo, préstamos a partes vinculadas en condiciones que no eran de mercado) existían mucho antes de la crisis, puesto que la gobernanza empresarial de los bancos griegos era, en promedio, considerablemente peor que la de sus homólogos europeos desde el principio[58].

89. El segundo programa preveía la recapitalización de los cuatro mayores bancos griegos («sistémicos») principalmente con fondos del programa a través del FHEF, pero sin garantizar un control suficiente de su administración privada. En contra de la práctica internacional, los cambios de propiedad que dieron lugar en 2013 a una nacionalización casi total del sector bancario no se reflejaron en la mayoría de los consejos de administración de los bancos. De hecho, en algunos casos, el control de la administración siguió en manos de los accionistas históricos y el FHEF no tenía derecho a evaluarlos en términos de experiencia, reputación e independencia. Hasta el tercer programa no se incluyó una condición sobre la evaluación de la gobernanza empresarial de los bancos, cuando el FHEF tuvo que revisar a todos los miembros de los consejos de los bancos.

90. Para ello, y con el fin de hacer frente también a una posible injerencia política o empresarial, el tercer programa preveía criterios de selección más estrictos en lo relativo a las cualificaciones y la experiencia de los miembros de los consejos de administración de los bancos. Sin embargo, los criterios se limitaron a los candidatos a la experiencia bancaria y financiera; este requisito no estaba totalmente armonizado con las prácticas internacionales y los requisitos de la UE/el MUS, que, en principio, promueven la diversidad en los consejos y los conocimientos colectivos.

---

[58] Sobre la base de indicadores de gobernanza empresarial de RiskMetrics.

91. Las reformas del sector financiero tampoco se centraron lo suficiente en la gobernanza y la supervisión interna de bancos menos importantes. Casi seis años después de que se introdujese el primer programa, una inspección *in situ* practicada por el Banco de Grecia y el MUS en marzo de 2016 reveló varias deficiencias internas en términos de gobernanza, gestión de riesgos y prácticas de concesión de créditos en un banco.

ii) Gobernanza del Fondo Heleno de Estabilidad Financiera

92. El primer programa diseñó la estructura de gobernanza original del FHEF, que no aseguró una mayor independencia con respecto a las autoridades. Pese a la condición del segundo programa de que el FHEF debía tener una estructura de administración de dos niveles (compuesta por un Consejo General y una Junta Ejecutiva), persistieron los problemas de independencia. El tercer programa abordó estas insuficiencias centrándose en el proceso de selección de la alta dirección del Fondo. Sin embargo, las soluciones propuestas por los programas segundo y tercero no garantizaron una división eficiente de funciones y atribuciones entre los dos consejos decisorios. El proceso de toma de decisiones del Fondo también planteó serias preocupaciones sobre su transparencia. Por ejemplo, en 2013, el Fondo aprobó la venta de una participación mayoritaria en una filial bancaria aunque la operación no se basó en un proceso de licitación con múltiples licitadores.

93. Las condiciones del programa dieron lugar a frecuentes cambios en la alta dirección del Fondo (34 personas en los seis primeros años, incluidos 4 presidentes y 4 directores generales), una práctica que entrañó un riesgo de lagunas de conocimiento e influencia reducida en los bancos en los que el Fondo tenía acciones.

Resultados financieros previstos

94. En diciembre de 2016, el FHEF había inyectado 45 400 millones de euros en el sector bancario griego, con unas pérdidas previstas de 36 400 millones de euros (véase el ***cuadro 3***). En general, solo una pequeña parte de las pérdidas previstas podrían recuperarse con el tiempo gracias a un incremento del valor de mercado de las acciones en bancos sistémicos, y se prevé que la mayoría de los fondos del programa para bancos nacionales sigan formando parte de la deuda pública griega.

Cuadro 3 - Resultados previstos de la intervención en el sector bancario griego (miles de millones de euros, 2016)

	Fondos utilizados	Fondos recuperados	Importe recuperable estimado	Pérdidas previstas
Bancos sistémicos	31,9[1]	2,7[2]	3,8[3]	25,4
Bancos en liquidación	13,5	0,5	1,9	11,0
Total	**45,4**	**3,2**	**5,7**	**36,4**

[1] Incluidos los fondos utilizados para la inyección de capital en dos instituciones de crédito temporales (entidades puente).
[2] Incluidas las ganancias derivadas de los certificados de opción de compra, la amortización de bonos contingentes convertibles y los respectivos intereses.
[3] Incluido el valor razonable de las acciones bancarias y el valor razonable de los bonos contingentes convertibles.

Fuente: Proyecto de cuentas financieras del FHEF, diciembre de 2016.

Reformas del mercado laboral

95. El objetivo general de las reformas del mercado laboral previstas en los programas era mejorar el rendimiento de este último, entre otras cosas fomentando un ajuste rápido de los costes laborales. Se esperaba que estas reformas contribuyesen a restablecer la competitividad de la economía griega y contener la pérdida de empleos durante la recesión. Con respecto a los costes laborales, el segundo programa marcó un objetivo indicativo de reducción del 15 % de los costes laborales unitarios en 2012-2014.

96. Desde su concepción en 2010, los programas han incluido una amplia gama de medidas para abordar la rigidez del mercado laboral griego, centrándose en la negociación y en la fijación de los salarios, la determinación y cuantía del salario mínimo, la legislación sobre protección del empleo y la flexibilidad del horario de trabajo. En paralelo a las medidas de liberalización, el énfasis se ha centrado cada vez más desde el segundo programa en la lucha contra el trabajo no declarado y en las políticas activas del mercado laboral orientadas directamente a la creación de empleo, pero en la fiscalización no se analizaron estos aspectos.

Diseño de la condicionalidad

La justificación y la base analítica de las reformas

97. Los informes de políticas y otros documentos de trabajo fundamentaron el enfoque de la Comisión respecto a las reformas del mercado laboral y analizaron opciones alternativas (por ejemplo cómo reducir los costes laborales unitarios o concebir el marco de negociación salarial). Sin embargo, la Comisión no contempló algunos riesgos en los análisis, especialmente en las primeras fases de diseño. En concreto, no evaluó cómo podrían afectar las reformas a la zona gris del mercado laboral, aunque algunas de las medidas entrañaban un mayor riesgo en este sentido[59]. El impacto social se evaluó únicamente en el tercer programa, pero el análisis era de naturaleza descriptiva y no se intentó estimar el impacto o el reparto de la carga de manera cuantitativa, ni para las medidas específicas ni para todo el conjunto de reformas.

98. La Comisión documentó amplios intercambios de información y debates de políticas con las partes interesadas (entre ellas las autoridades nacionales, asociaciones de empresas y otros socios no gubernamentales), el FMI y a nivel interno. En cuanto a la solución de compromiso alcanzada por los socios de la Troika, en algunos casos prevaleció la opinión de la Comisión (no se impuso un recorte salarial en el sector privado como abogaba el FMI), mientras que en otros prevaleció la del FMI (por ejemplo, la legislación sobre protección del empleo se liberalizó más después de la primera oleada de reformas). En el último caso, la Comisión no pudo justificar la desviación de su posición inicial.

Idoneidad de las medidas

99. En algunos casos, el diseño de condiciones específicas tampoco tuvo en cuenta características específicas de la economía griega, en particular el predominio de microempresas y de pequeñas empresas. Por ejemplo, la reforma de la negociación salarial en su trazado inicial ofrecía la oportunidad de negociar a nivel de empresas, aunque seguía

[59] Por ejemplo, la rebaja del salario mínimo aumenta el incentivo de pagar parte del salario (que supera el mínimo) de manera informal para reducir los impuestos y cotizaciones a la seguridad social. Por otro lado, se establecieron medidas específicas para hacer frente a la informalidad en el mercado laboral.

exigiendo una representación formal de los trabajadores. Puesto que las pequeñas empresas no suelen tener este mecanismo, no pudieron sacar partido de las reformas. El problema no se abordó hasta más adelante en el primer programa con la introducción de «asociaciones de personas»[60], que permitían que las negociaciones salariales se celebrasen directamente con los trabajadores a nivel de empresas.

Calendario

100. Las reformas del mercado laboral se iniciaron en 2010 y las autoridades nacionales ejecutaron la primera oleada de reformas (negociación salarial y legislación sobre protección del empleo) poco después de que se aprobase el programa. Sin embargo, aunque varias medidas del programa se aplicaron entre 2010 y 2016, en las negociaciones del tercer programa figuraban los mismos temas. Esta evolución indica los problemas con el calendario y la secuenciación de las reformas, que van más allá de los retrasos en su ejecución (véase el ***recuadro 10***).

Recuadro 10 - Calendario de las reformas del mercado laboral

Algunos elementos que resultaban fundamentales para la eficacia del marco de negociación salarial no se incluyeron hasta el segundo programa (por ejemplo, se crearon las asociaciones de personas y se limitaron las prórrogas automáticas de los acuerdos que expiraban si no podía llegarse a una solución de compromiso o renovación).

El plazo para la primera rebaja del salario mínimo nominal era 2012. El nuevo marco para fijar el salario mínimo debía aplicarse únicamente después de que hubiera expirado el segundo programa.

Los plazos para ejecutar las reformas eran exageradamente cortos en algunos casos (principalmente en la tercera revisión del segundo programa); por ejemplo, la revisión de las normativas laborales y la compilación de toda la legislación laboral existente tienen el mismo plazo.

[60] Una forma de representación de los trabajadores en ausencia de sindicatos.

Ejecución y resultados

101. En numerosos casos, la ejecución de las reformas del mercado laboral se retrasó con respecto a los plazos de los programas (hasta veintiún meses) o no los cumplió en absoluto (véase el ***anexo VII***). Estas condiciones estaban ligadas a aspectos fundamentales de las reformas del mercado laboral (por ejemplo, la negociación salarial y la legislación sobre protección del empleo).

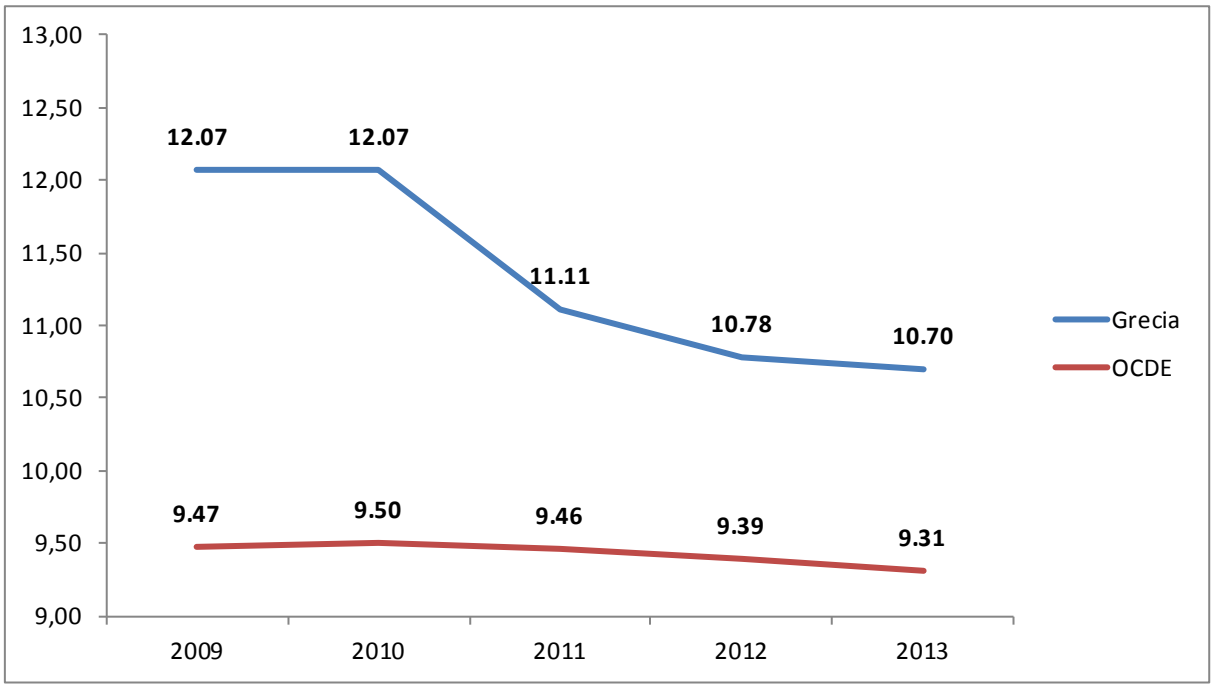
102. Pese a las insuficiencias de ejecución, el Tribunal observó cierta mejora en los indicadores, que señalan una mayor flexibilidad y competitividad de los mercados laborales:

- Legislación sobre la protección del empleo menos restrictiva. Sin embargo, en 2013 (es decir, después de que se introdujesen reformas esenciales), el indicador seguía estando por encima del promedio de la OCDE (véase la ***ilustración 8***).

- Un salario mínimo más bajo, que pasó de 863 euros en 2010 a 684 euros en 2012.

- Un ajuste significativo de los costes laborales unitarios. La reducción del 14,1 % de los costes laborales unitarios en 2010-2015 fue la más alta entre los Estados miembros de la UE. Sin embargo, el segundo programa pretendía reducir estos costes en 2012-2014 aproximadamente un 15 %. Este objetivo indicativo no se cumplió porque, durante el período correspondiente, los costes laborales unitarios se ajustaron un 10,9 %.

Ilustración 8 - Indicador compuesto de la restrictividad de la legislación sobre protección del empleo



Fuente: TCE, a partir de datos de la OCDE.

PARTE III - CONSECUCIÓN DE LOS OBJETIVOS DE LOS PROGRAMAS

103. Siete años, tres programas y más de 265 000 millones de euros de asistencia desembolsada (más del 150 % del PIB griego) reflejan unas dimensiones sin precedentes de apoyo conjunto de la zona del euro y el FMI a Grecia. Estas cifras por sí solas muestran que los programas no lograron corregir los profundos desequilibrios macroeconómicos o permitir que el país gestionara sus obligaciones financieras sin apoyo exterior, si bien proporcionaron continuidad a la financiación y la actividad económica en Grecia.

104. Los programas de ajuste económico griegos tenían objetivos en tres ámbitos:

- sostenibilidad presupuestaria;
- estabilidad financiera;
- vuelta al crecimiento.

105. En el transcurso de estos siete años, la Comisión no ha intentado evaluar de manera exhaustiva el grado en que el primer o el segundo programa cumplieron sus objetivos a

través de evaluaciones a medio plazo o *ex post*. La realización de estas evaluaciones era una práctica habitual para otros programas de asistencia gestionados por la Comisión y, al extraer lecciones útiles, sería especialmente pertinente en el caso de Grecia, donde se ejecutaron tres programas secuenciales.

106. Esta sección del informe analiza la consecución de los tres objetivos principales de los programas, aplicando en la medida de lo posible las metas específicas marcadas en los propios programas. En este análisis, el Tribunal va más allá de la evaluación de los resultados de las medidas específicas (presentadas en la parte II) y se centra en los efectos más amplios que no pueden vincularse a condiciones únicas de los programas. Este análisis resulta útil para entender la evolución económica general de Grecia con los tres programas de ajuste económico, aunque cabe destacar que la evolución en cuestión se vio influida no solo por el diseño y la aplicación de los programas, sino también por una serie de factores, entre ellos la incertidumbre política, que provocó retrasos en la ejecución de las reformas, afectó a la confianza de los mercados y, en consecuencia, redujo la eficacia de los programas.

Garantizar la sostenibilidad presupuestaria

107. La crisis económica griega comenzó como una crisis de deuda, y el objetivo inmediato de los programas era el restablecimiento de la sostenibilidad presupuestaria, incluida la capacidad del país para financiar sus necesidades en los mercados.

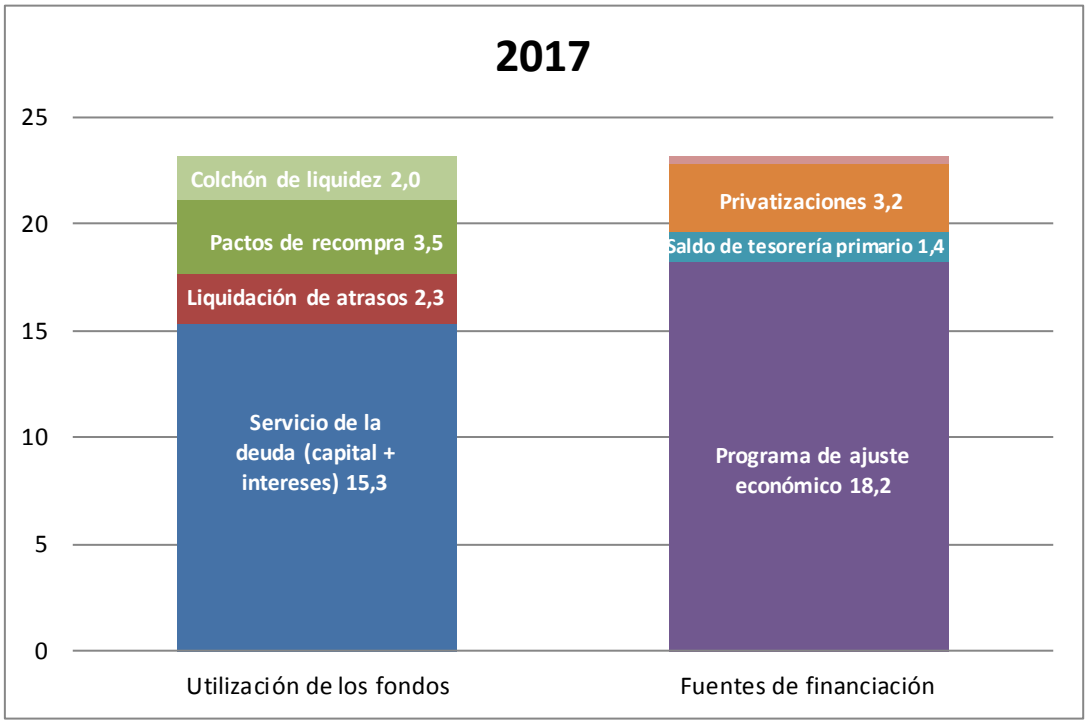
Acceso a los mercados

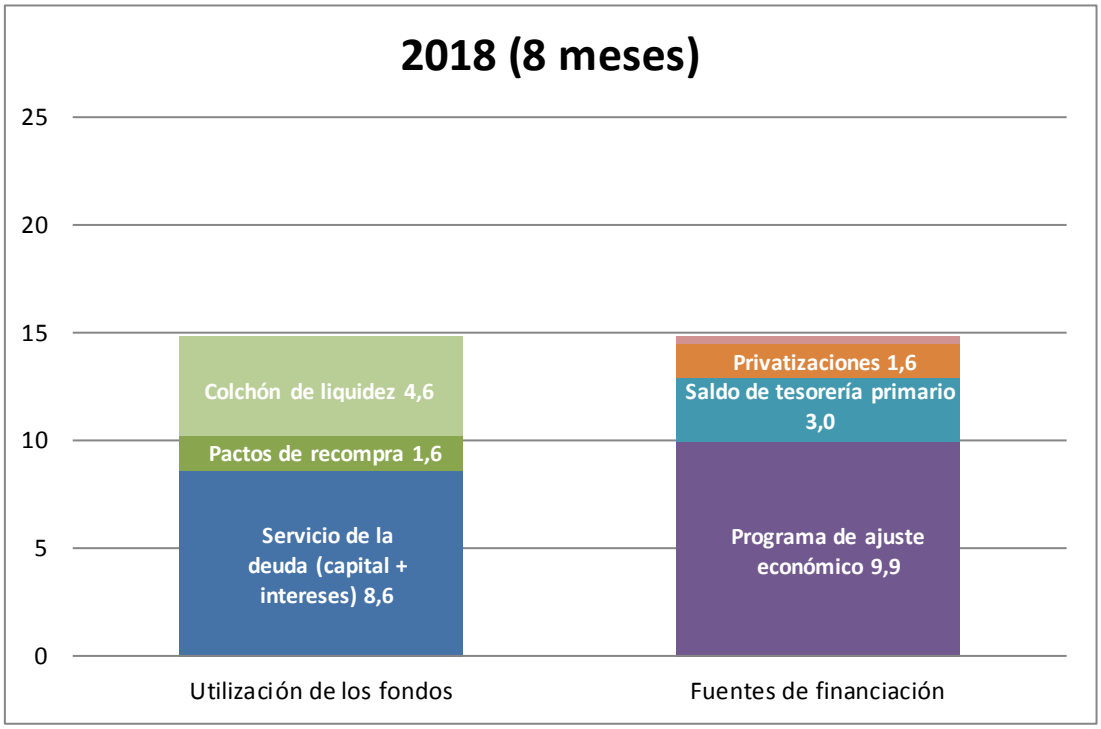
108. El primer programa preveía que Grecia recuperase el acceso a los mercados financieros en 2014 y financiase sus obligaciones de deuda por un total de 60 000 millones de euros en 2015. En 2014, el Estado griego se financió en los mercados financieros en dos ocasiones, aunque solo por un total de 4 500 millones de euros. Esta cantidad representaba menos del 5 % de la financiación total del segundo programa (110 000 millones de euros). Fueron necesarios otros dos programas de asistencia (de los cuales el tercero expira en 2018), porque el país no había recuperado la capacidad para financiar todas sus necesidades en los mercados.

Utilización de los fondos y financiación posterior a los programas

109. Tomando como base la actualización más reciente del déficit de financiación calculado por la Comisión para la primera revisión del tercer programa, se espera que Grecia logre un superávit primario de 1 400 millones de euros en 2017 y 3 000 millones de euros entre enero y agosto de 2018, los últimos meses del tercer programa. Por lo tanto, la financiación del programa para este período se utilizará para pagar la deuda y permitirá aumentar el colchón de liquidez (véase la ***ilustración 9***).

Ilustración 9 - Necesidades de capital de Grecia (miles de millones de euros)



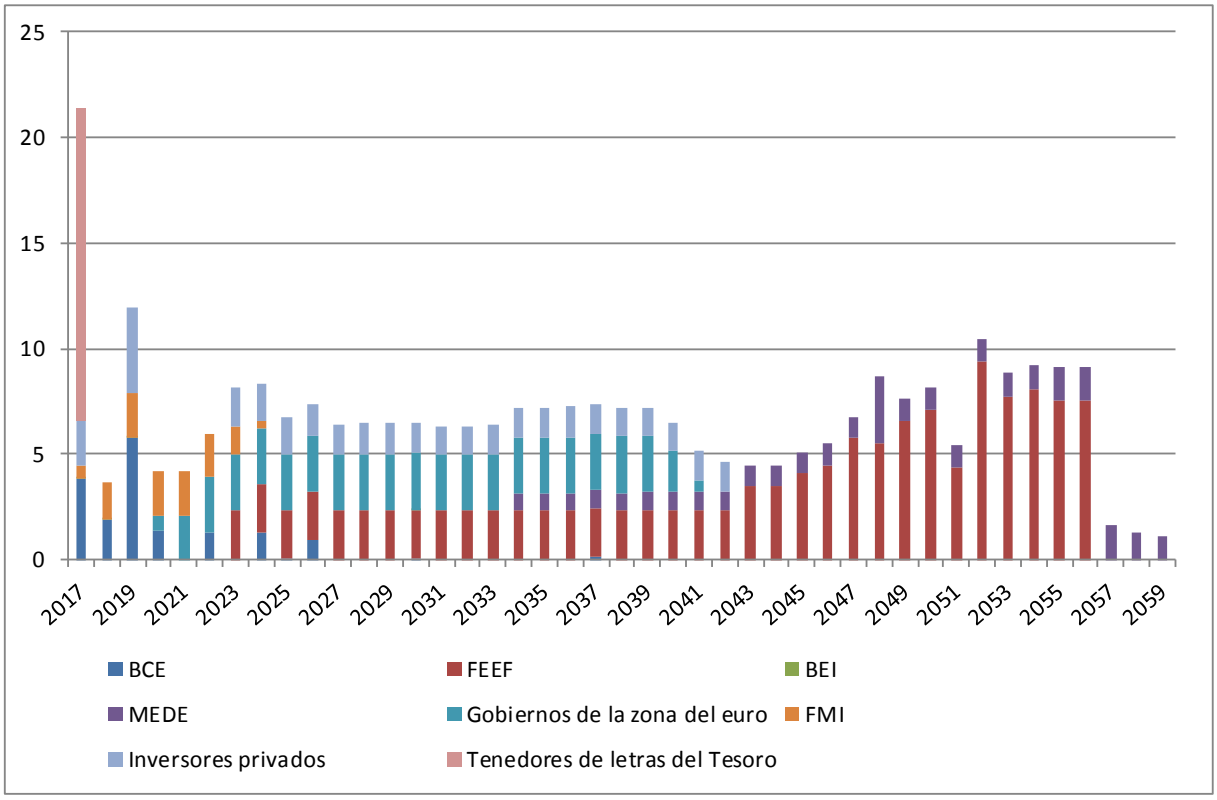


Fuente: TCE.

110. En el período inmediatamente posterior al programa, Grecia tendrá que pagar importes significativos de deuda (véase la ***ilustración 10***). En 2019, las necesidades brutas de

financiación ascienden a 21 000 millones de euros en pagos de capital e intereses. La hipótesis del programa es que, tras su expiración, el pago de la deuda se financiará íntegramente con el superávit primario y la financiación en los mercados. Por lo que respecta al segundo programa, en 2014 se realizaron trabajos analíticos sobre el posible marco posterior al programa, mientras que en el caso del tercero, este trabajo acaba de comenzar y por lo tanto no se refleja en los documentos del programa.

Ilustración 10 - Deuda pendiente de Grecia (pagos de capital; miles de millones de euros)



Fuente: Bloomberg.

Saneamiento presupuestario

111. La situación presupuestaria al principio de la crisis exigía un ajuste muy profundo. En 2009, el déficit de las administraciones públicas superaba el 15,1 % del PIB, en comparación con el umbral del 3 % contemplado en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Los principales objetivos presupuestarios anuales del programa (es decir, el déficit

nominal[61]) se fijaron mediante decisiones del Consejo en el marco del procedimiento de déficit excesivo (PDE) para Grecia. Los programas establecieron nuevos criterios detallados de resultados presupuestarios nominales en el MPEF, aunque los planes presupuestarios que respaldaban estos objetivos no siempre eran creíbles (véase el ***recuadro 11***).

Recuadro 11 - Problemas de credibilidad en el plan presupuestario inicial

El plan presupuestario inicial (mayo de 2010) se proponía lograr un superávit primario sin precedentes del 5 % del PIB en 2014 (es decir, después de la duración inicial de tres años del programa).

El programa presupuestario estimó unas medidas no especificadas que sumaban el 4,4 % del PIB (34 % del esfuerzo presupuestario global), que se concentraba en 2013 y 2014.

La cuantificación realizada por la Comisión de las medidas de ampliación de la base del IVA difería de las estimaciones del FMI:

- el FMI preveía un resultado presupuestario del 1,8 % del PIB en 2013 derivado de medidas presupuestarias estructurales (como la mejora de la administración tributaria y del control y los procesos presupuestarios). Este resultado correspondía a medidas no especificadas en las estimaciones de las medidas de 2013 realizadas por la Comisión;

- a diferencia de la Comisión, el FMI no calculó medidas presupuestarias para 2014.

112. Los objetivos presupuestarios del primer y el segundo programa no se cumplieron hasta 2012 y 2013 (véase el ***cuadro 4***). En los demás años, no se cumplieron por importes comprendidos entre 3000 y 6 000 millones de euros, pese a que Grecia recurrió a medidas concretas de aumento de los ingresos para cumplir las previsiones de déficit o tesorería. Durante el primer programa, los objetivos nominales no modificados del PDE no se cumplieron principalmente debido al empeoramiento del entorno económico (caídas imprevistas de los ingresos fiscales nominales y aumentos del gasto en intereses). La erosión de la base impositiva aniquiló en parte el incremento de ingresos derivado de medidas presupuestarias importantes: este fue normalmente el caso de los ingresos del IVA. Además,

[61] En el primer programa, las decisiones del Consejo se referían al déficit global y en el segundo programa al déficit primario excluidas las medidas bancarias.

el cumplimiento de los objetivos presupuestarios se apoyó en todos los programas con la acumulación de gasto público y demoras en la devolución de impuestos.

Cuadro 4 - Cumplimiento de los objetivos del PDE actualizados

	Primer programa[1]		Segundo programa[1]			Tercer programa[1]	
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Decisión del Consejo (mayo de 2010): saldo global (miles de millones de euros)	**-18,5**	**-17,1**	-14,9	-11,4	-6,4		
Decisión del Consejo (marzo de 2012): saldo primario excluidas medidas bancarias (miles de millones de euros)			-2	3,7	9,4		
Decisión del Consejo (diciembre de 2012): saldo primario excluidas medidas bancarias (miles de millones de euros)			**-2,9**	**0**	**2,8**	5,7	9
Decisión del Consejo (agosto de 2015): saldo primario (% del PIB)						**-0,25**	**0,5**
Real (primer seguimiento *ex post*)	-22	-20	-2,6	1,5	N.D.	-3,4	3,9
Real (último SEC95 o SEC10).	**-24,5**	**-20,1**	**-2,6**	**0,6**	**N.D.**	**-2,3**	**3,9**
Diferencia (objetivo aplicable frente al real)	-6	-3	0,3	0,6	N.D	-2,05	3,4

[1] Objetivo aplicable en negrita.

Fuente: TCE.

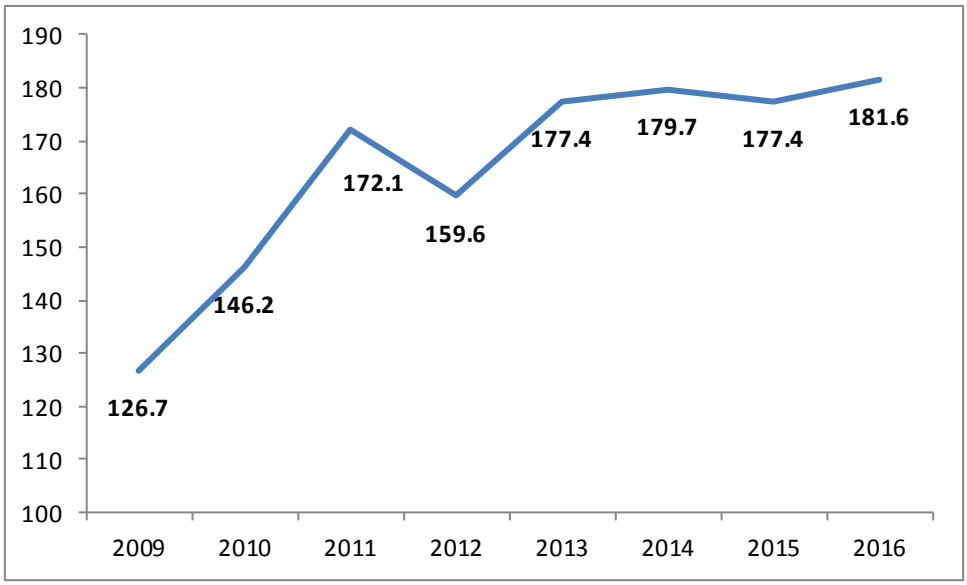
113. Aunque Grecia no cumplió los objetivos presupuestarios nominales, el saldo primario estructural[62] mejoró significativamente. El ajuste global superó el 17 % del PIB en 2009-2015, lo que reflejó el profundísimo desequilibrio de Grecia al inicio de la crisis en este campo.

114. En el contexto de la situación macroeconómica adversa, la deuda pública global siguió creciendo a lo largo de todo el período del programa, pese al esfuerzo presupuestario llevado a cabo. En 2016, la deuda pública griega superó el 181 % del PIB, frente al 126,7 %

[62] Saldo presupuestario primario estructural. Saldo presupuestario real excluido el gasto de intereses, el componente cíclico y las medidas puntuales y otras medidas temporales. El saldo estructural mide la tendencia subyacente en el saldo presupuestario.

en 2009 (véase la ***ilustración 11***). El único año en el que cayó la deuda pública fue 2012, debido al procedimiento de participación del sector privado conforme al cual se pidió a los inversores privados que asumiesen una quita del 53,5 % del valor nominal de sus bonos soberanos griegos. Las previsiones del primer programa estimaban que la deuda pública alcanzaría su máximo en 2013 (con un 149,7 % del PIB en el primer programa inicial y un 164,2 % del PIB en el segundo). El factor que más contribuyó al aumento relativo de la deuda fue el descenso del PIB nominal.

Ilustración 11 - Ratio deuda pública/PIB



Fuente: Comisión Europea.

Sostenibilidad del sistema de pensiones

115. Uno de los obstáculos principales a la estabilización de la situación presupuestaria en Grecia sigue siendo el coste considerable del sistema de pensiones. Los sucesivos recortes en las pensiones redujeron su gasto nominal en 2 500 millones de euros entre 2009 y 2015. Sin embargo, debido al descenso del PIB, el coste de las pensiones en porcentaje del PIB aumentó sistemáticamente entre 2010 y 2015, mostrando la limitada eficacia de las reformas en términos de ajuste presupuestario sostenible. En 2016, el gasto público en pensiones fue el más alto de la zona del euro (más del 16 % del PIB de Grecia), mientras que la financiación pública anual de los déficits del sistema de pensiones superó el 9 % del PIB (el promedio de la zona de euro era del 2,5 %).

116. Tomando como base las previsiones de los informes sobre envejecimiento de 2012 y 2015, se espera que las reformas de las pensiones previstas en los dos primeros programas generen algunos resultados positivos para la sostenibilidad a largo plazo del sistema de pensiones griego. Según la condicionalidad del programa, Grecia debe limitar el aumento del gasto público en pensiones durante el período 2010-2060 a menos de 2,5 puntos porcentuales del PIB. A la luz del informe sobre envejecimiento de 2015, se espera que las reformas de las pensiones den lugar a una reducción general del gasto público en pensiones de 1,9 puntos porcentuales, un resultado mejor que el objetivo del programa. Sin embargo, se prevé que se mantendrán a un elevadísimo nivel del 14,3 % del PIB en 2060.

Restablecimiento de la estabilidad financiera

117. El grado de éxito de las reformas del sector financiero depende también de factores externos a los programas. Sin embargo, sobre la base de una serie de indicadores, es posible evaluar la evolución general del sector bancario a lo largo de los programas y determinar así en qué medida se han cumplido sus amplios objetivos. Los aspectos fundamentales que deben considerarse en este análisis son la solvencia, el riesgo crediticio y la calidad de los activos, la liquidez y la rentabilidad; estos indicadores estaban también en el punto de mira de las condiciones de los programas y los planes de reestructuración bancaria aprobados por la Comisión.

Solvencia

118. Debido en gran medida a la amplia financiación de los programas (31 900 millones de euros) y la reestructuración del sector, las ratios de capital de los bancos griegos han mejorado considerablemente en sintonía con las tendencias internacionales desde la crisis mundial. Por consiguiente, la ratio de capital principal (nivel 1 ordinario) se elevó al 17 % para 2016, por encima de la media del 14,2 % de la UE y del nivel anterior a la crisis (véase el ***anexo X***). Sin embargo, el elevado nivel de créditos tributarios contra el Estado griego y de préstamos dudosos siguió constituyendo una preocupación para la solvencia de los bancos.

Riesgo crediticio y calidad de los activos

119. A lo largo del programa, las calificaciones crediticias de los cuatro mayores bancos griegos se rebajaron considerablemente, cayendo a la categoría de «impago» en 2015[63]. Pese a la conclusión de la tercera recapitalización, que reforzó la suficiencia del capital de los bancos, las calificaciones de todos los bancos se mantuvieron en el escalón de no inversión[64] durante 2016.

120. En cuanto a la calidad de los activos, los bancos griegos entraron en la crisis mundial de 2008 con un volumen de préstamos dudosos pendientes que sumaba el 5,5 % de la cartera total de préstamos (7 % en 2009), un porcentaje considerablemente superior al promedio de la zona del euro. Debido a la recesión económica sin precedentes, el posterior aumento del desempleo y los impagos estratégicos no solucionados, los préstamos dudosos se han multiplicado de manera drástica a lo largo de los programas. En 2016, sobre la base de una definición más amplia, las exposiciones dudosas alcanzaron el nivel máximo en la UE (45,9 %) y eran nueve veces mayores que la media de la Unión (5,1 %; véase el ***anexo X***).

Liquidez

121. Desde el primer programa se ha pedido a los bancos griegos que redujesen su dependencia de la financiación del banco central (es decir, el Eurosistema), puesto que su situación de liquidez ya era tensa. En este contexto, el primer programa no logró reducir dicha dependencia, mientras que el segundo y el tercer programa sí lo lograron. Sin embargo, en 2016, los bancos griegos continuaban sufriendo condiciones de liquidez restrictivas, puesto que su dependencia de la financiación del banco central seguía rebasando por mucho el nivel de 2009 (véase el ***cuadro 5***), aunque era inferior al máximo alcanzado a mediados de 2015 (150 000 millones de euros). En cuanto a las fuentes de liquidez estándar, en 2016 no había muestras de un regreso sostenido de los depósitos (casi la mitad en comparación con 2009, cuando pasaron de 238 000 millones de euros a

---

[63] Moody's: Caa3, Fitch: RD (impago limitado), S&P: SD (impago selectivo). En 2016, solo S&P elevó la calificación de los cuatro mayores bancos griegos a CCC+.

[64] El escalón de no inversión (BB o inferior) significa que la probabilidad de que la empresa pague la deuda emitida se considera especulativa.

121 000 millones de euros) y los bancos nacionales seguían teniendo un acceso limitado a otras fuentes de financiación.

Cuadro 5 - Perfil de financiación de los bancos griegos (miles de millones de euros)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Endeudamiento con el banco central	49,7	97,7	128,7	121,2	73,0	56,0	107,6	66,6
Depósitos del sector privado	237,5	209,6	174,2	161,5	163,3	160,3	123,4	121,4

Fuente: Banco de Grecia.

Rentabilidad

122. Las políticas del programa aplicadas intentaron mejorar la rentabilidad de los bancos mediante un saneamiento y una reestructuración en profundidad. Al reducir de forma considerable la plantilla y las sucursales, los bancos nacionales mejoraron significativamente su coeficiente de gastos e ingresos (51,9 % frente al promedio de la UE de 65,7 % en 2016) y sus gastos de explotación. Sin embargo, sobre una base consolidada, siguieron generando pérdidas durante la mayor parte del período mencionado y sus resultados en varios indicadores de rentabilidad siguieron estando entre los peores de la UE (véase el ***anexo X***).

123. En general, los programas no pudieron evitar un fuerte deterioro de los balances de los bancos griegos, principalmente debido a acontecimientos macroeconómicos y políticos adversos. El papel intermediario de los bancos se vio menoscabado, y los canales para financiar a la economía real eran limitados[65] y costosos.

[65] Los importes de préstamos pendientes en el sector privado cayeron un 21,9 % entre 2009 y 2016. Sin embargo, el flujo negativo real de financiación bancaria fue mucho mayor debido a la elevada y creciente proporción de préstamos dudosos.

Vuelta al crecimiento

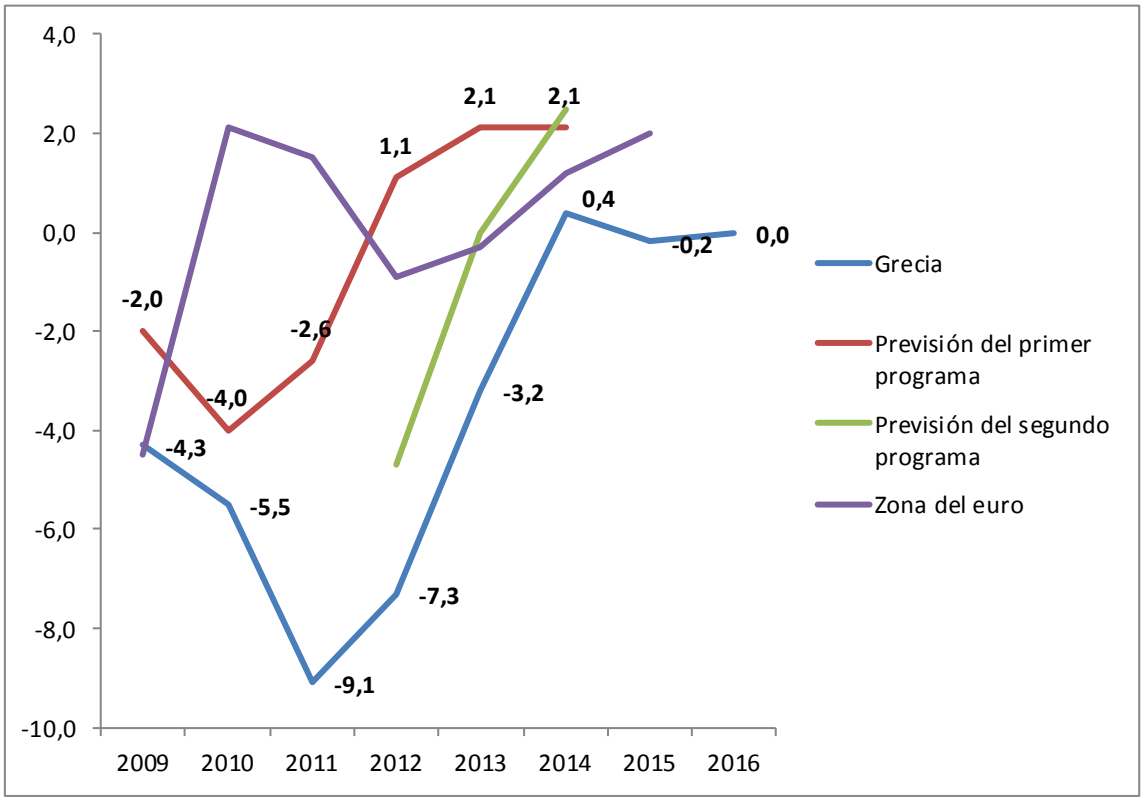
124. Tras su incorporación a la zona del euro en 2001, Grecia disfrutó de un período de elevadísimo crecimiento económico, pero al mismo tiempo sufrió una pérdida considerable de competitividad. Por consiguiente, uno de los objetivos de los programas era corregir los desequilibrios estructurales y los obstáculos a la competitividad, con el propósito de reactivar el crecimiento sostenible a largo plazo y facilitar así el ajuste presupuestario. Este objetivo no se cumplió, en el sentido de que Grecia sufrió una recesión prolongada y excepcionalmente profunda con graves consecuencias para el mercado laboral. Los principales indicadores macroeconómicos registraron resultados sistemáticamente peores de lo que habían supuesto los programas (véase el ***anexo XI***).

Crecimiento económico y su contexto

125. La economía griega no volvió a crecer tan rápido como otros Estados miembros de la zona del euro, incluidos aquellos que se beneficiaron de programas de asistencia financiera (por ejemplo, Irlanda y Portugal). Ciertas insuficiencias en el diseño y la aplicación de los programas (véase la parte II) no facilitaron la recuperación, pero la situación macroeconómica también era consecuencia de una serie de factores externos y de la profundidad de los desequilibrios acumulados antes de la crisis. Los programas no cumplieron sus objetivos de crecimiento; sin embargo, no se sabe cuál habría sido el panorama macroeconómico sin ellos.

126. La economía griega registró sistemáticamente un crecimiento inferior a los objetivos sobre los que se basaban las proyecciones macroeconómicas. Entre 2009 y 2016, la economía griega se contrajo más de un 25 %. El crecimiento real del PIB en 2011 y 2012 fue inferior a la previsión del programa inicial (mayo de 2010) por 6,5 puntos porcentuales y 8,4 puntos porcentuales respectivamente (véase la ***ilustración 12***). Aunque las previsiones auguraban una vuelta al crecimiento positivo en 2012, realmente se produjo en 2014 y solo durante un año. La economía griega tampoco cumplió las previsiones de marzo de 2012 y abril de 2014, aunque las discrepancias fueron considerablemente menores.

Ilustración 12 - Crecimiento del PIB en Grecia y en la zona del euro (%)



Fuente: Programas de ajuste económico, Eurostat.

127. Durante los programas (hasta 2015), Grecia registró sistemáticamente un crecimiento positivo de las exportaciones, seguido sin embargo por una profunda contracción de las mismas en 2009. Las exportaciones en general no cumplieron las previsiones de los programas, pero la desviación fue menor que en el caso del PIB. En 2013, las exportaciones estaban al nivel de 2008, mientras que las importaciones cayeron un 30 % en el mismo período, lo que permitió a Grecia lograr un reequilibrio frente al exterior.

128. Sin embargo, la recuperación de las exportaciones a partir de 2010 no puede atribuirse totalmente a las reformas de los programas. Algunos sectores importantes como el turismo se beneficiaron de la devaluación interna. Sin embargo, el análisis sectorial muestra que las exportaciones griegas también están influenciadas por sectores no afectados por los precios y salarios nacionales[66] (por ejemplo los productos petrolíferos y el transporte marítimo),

[66] Con la excepción notable del turismo, que se benefició de la devaluación interna.

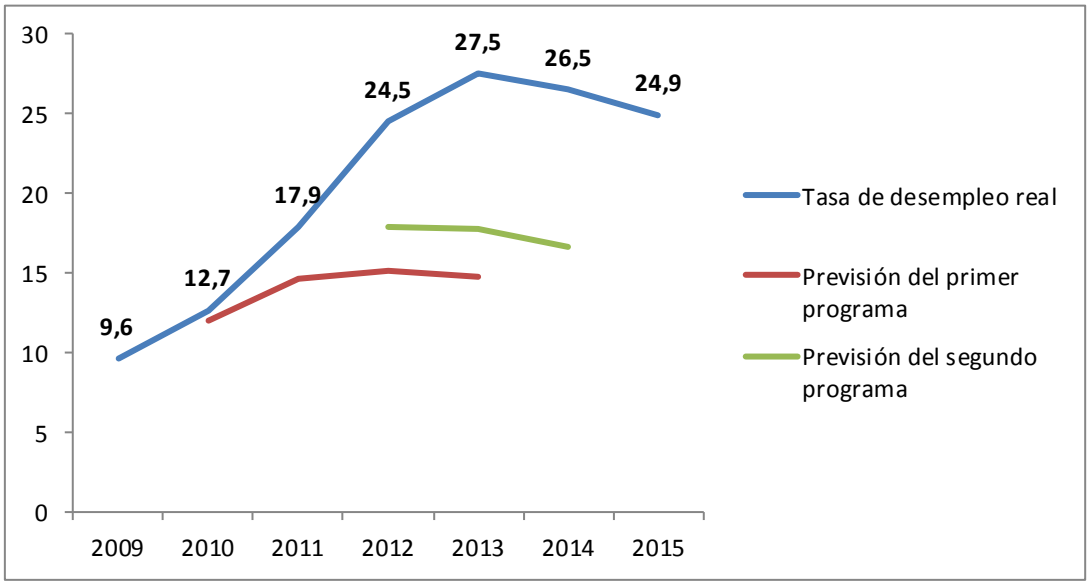
cuyo comportamiento refleja las tendencias en los mercados mundiales más que la mejora en la competitividad nacional (véase el ***anexo XI***).

Precios y desempleo

129. Los niveles de precios no evolucionaron de acuerdo con las previsiones de los programas. La previsión inicial (mayo de 2010) subestimó considerablemente la inflación de 2010 y 2011 (debido también al impacto de las medidas fiscales) y no anticipó la deflación de 2013 y 2014 (véase el ***anexo XI***). En consecuencia, la subida de los precios durante el primer programa ralentizó el proceso de devaluación interna, lo que impidió a Grecia mejorar su competitividad exterior. Las discrepancias entre la evolución prevista y real de los precios persistieron posteriormente en el programa, pero se redujeron.

130. Debido a la recesión económica más profunda de lo esperado, el comportamiento del mercado laboral se desvió considerablemente de las hipótesis iniciales del programa (véase la ***ilustración 13***). El desempleo alcanzó su nivel máximo en 2013 con un 27,5 %, a pesar de que inicialmente se había previsto que sería del 15,2 % en 2012, y también superó el nivel vaticinado en posteriores previsiones. La tasa de desempleo de los menores de 25 años alcanzó un máximo de casi el 60 % en 2013, pero cayó significativamente por debajo del 50 % en los dos años siguientes (véase el ***anexo XI***).

Ilustración 13 - Nivel de desempleo frente a las previsiones de los programas (%)



Fuente: Eurostat y programas de ajuste económico griegos.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Gestión de los programas de ajuste económico para Grecia

131. El primer programa de ajuste económico griego se diseñó en una situación de extrema urgencia, y la gestión de los tres programas se vio influida por un entorno de incertidumbre política y económica. La Comisión fue solo uno de varios socios intervinientes en el proceso, puesto que estaba sujeta a las orientaciones políticas del Eurogrupo, y la aprobación de los programas exigía un acuerdo entre las autoridades nacionales y todas las instituciones que representaban a los prestamistas (el FMI, la Comisión, el BCE y el MEDE en el tercer programa; véanse la introducción y los ***apartados 22, 23, 31 y 32***).

132. La Comisión estableció procedimientos para la gestión de los programas casi un año después de la puesta en marcha del primer programa griego. Los procedimientos incorporaban mecanismos internos para los flujos de información y aprobación en la Comisión y el Consejo y con los socios de los programas, pero no proporcionaban directrices sobre el diseño real de los programas, por ejemplo en términos de alcance y nivel de detalle de las condiciones (véanse los ***apartados 24 y 25***).

133. En las primeras fases del ciclo del programa, algunas condiciones eran vagas y no especificaban medidas concretas. Las condiciones fueron más claras en el segundo programa, cuando su número y nivel de detalle aumentaron. La Comisión no señaló condiciones importantes como «resultados clave» hasta el tercer programa, mientras que en los dos primeros programas no se indicó la importancia relativa de las medidas (véanse los ***apartados 26 a 28***).

Recomendación 1

La Comisión debería mejorar los procedimientos generales de diseño de los programas de asistencia, en particular definiendo el alcance del trabajo analítico necesario para justificar el contenido de las condiciones y, cuando sea posible, indicando los instrumentos que podrían utilizarse en situaciones pertinentes. En el caso de futuros programas, estas orientaciones deberían facilitar a la Comisión la organización de su trabajo en una situación de extrema urgencia en la fase de concepción del programa.

Fecha prevista: finales de 2018

Recomendación 2

La Comisión debería determinar la prioridad de las condiciones de manera más eficaz y especificar las medidas que se necesitan urgentemente para corregir los desequilibrios que son cruciales para cumplir los objetivos de los programas.

Fecha prevista: inmediatamente, si procede

134. Pese a los esfuerzos de la Comisión, las condiciones de los programas no se integraron en una estrategia de crecimiento más amplia para Grecia, que podría haber continuado después de los programas. En las fases iniciales, el objetivo inmediato de los programas era recuperar la sostenibilidad de las finanzas públicas, pero con el tiempo se hizo más patente la necesidad de dicha estrategia. El Tribunal detectó insuficiencias de coordinación de las políticas en el diseño de los programas y casos en los que las medidas de los programas no tenían un alcance integral. Ambos afectaron a la eficacia de las reformas estructurales, en

concreto aquellas encaminadas a aumentar la competitividad de la economía griega (véanse los ***apartados 29 y 30***).

Recomendación 3

Cuando sea pertinente para afrontar el desequilibrio económico subyacente, la Comisión debería velar por que los programas se integren en una estrategia general de crecimiento para el país, ya aplicada o acordada con el Estado miembro durante el transcurso de los programas. Si la estrategia no puede trazarse en la fase de concepción del programa, debería desarrollarse lo antes posible y reflejarse en las posteriores revisiones.

Fecha prevista: inmediatamente, si procede

135. Aunque la Comisión no tenía establecidos procedimientos formalizados respecto al alcance del seguimiento, evaluó e informó periódicamente del cumplimiento de las condiciones de los programas. Normalmente, la Comisión pudo demostrar una base sólida para sus evaluaciones, incluido cierto seguimiento, como los comentarios detallados sobre los proyectos de actos jurídicos. En ocasiones, el Tribunal detectó problemas en el seguimiento del cumplimiento, como evaluaciones omitidas, imprecisas o vagas (véanse los ***apartados 33 a 37***).

136. Además, en el caso de las reformas estructurales, el cumplimiento formal no siempre generó los cambios realmente previstos por los programas. Las lagunas significativas de datos y la falta de indicadores de resultados adecuados para la mayoría de las condiciones estructurales afectaron a la pertinencia del seguimiento de la Comisión desde el punto de vista de la capacidad de contribuir a entender la aplicación y el impacto de las reformas y adoptar medidas correctoras en caso necesario (véanse los ***apartados 38 a 40***).

Recomendación 4

La Comisión debería contar con procedimientos claros y, en su caso, indicadores clave de resultados para garantizar que el seguimiento de los programas sea sistemático y se documente de manera precisa. El seguimiento de la aplicación, en particular de las reformas estructurales, debería centrarse más en la eficacia, ir más allá de la aprobación de leyes primarias y centrarse asimismo en la aprobación de legislación secundaria pertinente y otras normas de desarrollo. La Comisión debería mejorar sus mecanismos de seguimiento de la ejecución y la aplicación de reformas a fin de

identificar mejor la existencia de obstáculos administrativos o de otro tipo a la ejecución eficaz de las reformas, y asegurarse de que cuenta con los recursos necesarios para realizar estas evaluaciones.

Fecha prevista: finales de 2018

Recomendación 5

La Comisión debería abordar más exhaustivamente desde el principio de los programas las lagunas de datos y precisar además todos los datos que necesita para hacer un seguimiento de los programas y sus resultados.

Fecha prevista: inmediatamente, si procede

137. A pesar de las complejas disposiciones institucionales de los programas, nunca se han formalizado las disposiciones de funcionamiento interno en cuanto al modo en que la Comisión coopera con los socios, principalmente el FMI, el BCE y el MEDE. No había suficiente transparencia en los cometidos de los socios, la división de funciones o los métodos de trabajo. Sin embargo, las instituciones han implantado mecanismos eficaces de cooperación e intercambio de información con carácter informal (véanse los ***apartados 41 a 43***).

Recomendación 6

La Comisión debería tratar de llegar a un acuerdo con los socios de los programas, aclarando sus funciones y métodos de cooperación, que tendrían que ser transparentes y suficientemente detallados.

Fecha prevista: finales de 2018

138. El diseño general de los programas se basó en proyecciones macroeconómicas y cálculos del déficit de financiación que había preparado la Comisión para cada una de las revisiones en cooperación con los socios de los programas. El análisis de la Comisión en este sentido fue coherente a nivel interno y se basó en los datos más recientes. Sin embargo, el Tribunal detectó una serie de insuficiencias metodológicas, en particular en la documentación de las hipótesis, la justificación de los elementos de apreciación y el uso

limitado de la prueba de sensibilidad. No había procesos de calidad formalizados para garantizar que los cálculos fuesen precisos. Las proyecciones macroeconómicas subestimaron en gran medida la crisis económica en Grecia, pero los errores en general no fueron mayores que los de otras organizaciones internacionales (véanse los ***apartados 44 a 54***).

Recomendación 7

La Comisión debería justificar mejor las hipótesis y las modificaciones de los cálculos económicos que subyacen al diseño del programa, entre otros medios, a través de publicaciones adecuadas. Estos procesos tendrían que estar sujetos a un control de calidad apropiado. Lo anterior debería aplicarse en particular a las revisiones de los programas, que se llevan a cabo en circunstancias menos urgentes que en la fase de concepción del programa.

Fecha prevista: finales de 2018

Formulación y ejecución de las reformas

139. La asistencia financiera a Grecia estaba supeditada a la ejecución de una amplia gama de reformas que abordaban los desequilibrios presupuestarios, financieros y estructurales. El alcance de las reformas evolucionó, pero desde el principio afectó a casi todas las funciones del Estado griego, lo que significa que en algunos casos tenían que corregirse desequilibrios estructurales muy profundos. La agenda de reformas fue especialmente complicada y su ejecución se vio afectada por la inestabilidad política del país (véanse los ***apartados 55 a 57***).

140. Las reformas de la política fiscal generaron resultados presupuestarios, que en su mayor parte se derivaban de cambios en los tipos impositivos o de nuevos impuestos, lo que contribuyó a la inestabilidad en la política fiscal, que se produjo por varias razones, entre ellas la ausencia de unos esfuerzos sostenidos, y contravino las primeras evaluaciones que priorizaban la ampliación de la base impositiva como forma de aumentar los ingresos fiscales. La Comisión no justificó lo suficiente algunas medidas fundamentales (por ejemplo, las subidas del IVA y los impuestos especiales) mediante la aportación de un análisis de opciones alternativas y sus consecuencias. Las reformas de la administración tributaria generaron resultados menos tangibles, atribuibles a los problemas con la capacidad de

ejecución, pero también a las insuficiencias de diseño, como su inclusión tardía en los programas y su enfoque limitado (véanse los ***apartados 58 a 66***).

141. La simultaneidad de ahorro presupuestario, justificado por la necesidad de saneamiento presupuestario y de cambios estructurales a largo plazo, planteó dificultades para la reforma de las administraciones públicas y estos cambios resultaron menos eficaces. El Tribunal constató que las principales causas en la parte del diseño fueron la consideración insuficiente de la capacidad administrativa para ejecutar las reformas y los débiles vínculos entre los programas y otros instrumentos, como la asistencia técnica y los programas operativos en el marco de los fondos estructurales. La Comisión no pudo justificar objetivos cuantitativos esenciales de la reforma de las administraciones públicas que establecían los programas (véanse los ***apartados 67 a 76***).

142. Las reformas financieras garantizaron la estabilidad a corto plazo en el sector, pero varias debilidades estructurales no se abordaron de forma integral o se incluyeron tarde en el programa (por ejemplo, la gestión de los préstamos dudosos y la gobernanza empresarial). Las medidas fueron más exhaustivas en el tercer programa. El Tribunal también detectó insuficiencias en el análisis de riesgos en el que se basó la recapitalización bancaria de 2013 y deficiencias en el diseño de posteriores recapitalizaciones. La secuenciación de determinados aspectos de la reforma no se coordinó lo suficiente (véanse los ***apartados 77 a 94***).

143. La Comisión pudo demostrar un análisis sólido para las reformas del mercado laboral, que generaron resultados tangibles en términos de liberalización del mercado. Sin embargo, la ejecución se vio obstaculizada por retrasos considerables. Algunas condiciones, en particular en la fase de concepción del programa, no se orientaron lo suficiente a la estructura de la economía griega, y otras medidas fundamentales se incluyeron en el programa después de algunos retrasos (véanse los ***apartados 95 a 102***).

Recomendación 8

Para mitigar posibles insuficiencias, la Comisión debería ser más sistemática en la evaluación de la capacidad administrativa de los Estados miembros para ejecutar las reformas. Las necesidades de asistencia técnica y el posible respaldo del Servicio de Apoyo a las Reformas Estructurales de la

Comisión deberían evaluarse en las primeras fases del programa en colaboración con las autoridades del Estado miembro. La elección, el nivel de detalle y el calendario de las condiciones deberían orientarse a los resultados del análisis.

Fecha prevista: inmediatamente, si procede

Recomendación 9

La Comisión debería mejorar su trabajo analítico en el diseño de las reformas. En particular, tendría que abordar la idoneidad y el calendario de las medidas, teniendo en cuenta la situación específica en el Estado miembro.

Fecha prevista: inmediatamente, si procede

Consecución de los objetivos de los programas

144. Mediante la participación en los tres programas de ajuste económico, Grecia evitó el impago. Sin embargo, la consecución de los objetivos de los programas —sostenibilidad presupuestaria, estabilidad financiera y vuelta al crecimiento— solo tuvo éxito en cierta medida. Una evaluación externa podría haber resultado útil para entender en su totalidad la compleja evolución subyacente, pero la Comisión no realizó ninguna (véanse los ***apartados 103 a 106***).

145. En el caso de la sostenibilidad presupuestaria, los programas generaron un saneamiento significativo: el saldo primario estructural se ajustó en un 17 % del PIB entre 2009 y 2015. Sin embargo, en el mismo período, el PIB se contrajo más de un 25 % y el desempleo superó el 25 %. Grecia no registró crecimiento económico hasta 2014, aunque la hipótesis inicial de los programas preveía una reactivación sostenible del crecimiento en 2012 (véanse los ***apartados 107, 111 a 113 y 124 a 130***).

146. Los malos resultados macroeconómicos, junto con los costes de financiación de la deuda anteriormente acumulada, hicieron que la tasa de endeudamiento de Grecia aumentase continuamente a lo largo del período del programa (excepto en 2012 debido a la participación del sector privado). El país tampoco podía financiar sus necesidades en los

mercados. En el período inmediatamente posterior al programa, Grecia tendrá que pagar importes sustanciales de deuda y la hipótesis del programa es que se financiarán totalmente con el superávit primario y la financiación en los mercados. Por el lado financiero, los programas garantizaron la estabilidad a corto plazo del sistema financiero, pero no pudieron evitar un fuerte deterioro de los balances de los bancos, debido principalmente a acontecimientos macroeconómicos y políticos adversos (véanse los ***apartados 114 a 123 y 108 a 110***).

Recomendación 10

Los programas deberían haberse sometido a evaluaciones *ex post* como mínimo después de que expirasen. En el caso de los programas sucesivos, cuya duración combinada supera significativamente el período estándar de tres años, habría que realizar una evaluación intermedia y utilizar sus resultados para evaluar los mecanismos de diseño y seguimiento.

Fecha prevista: finales de 2018

Recomendación 11

La Comisión debería analizar el marco idóneo de apoyo y seguimiento para el período siguiente a la finalización del programa. Esta labor debería efectuarse con la suficiente antelación y tener en cuenta las necesidades de financiación del país.

Fecha prevista: inmediatamente

El presente informe ha sido aprobado por la Sala IV, presidida por Baudilio Tomé Muguruza, Miembro del Tribunal de Cuentas, en Luxemburgo en su reunión del día 3 de octubre de 2017.

Por el Tribunal de Cuentas

Klaus-Heiner Lehne

Presidente

ANEXO I

CRONOLOGÍA DE LA CRISIS ECONÓMICA GRIEGA

Antes de los programas	
2009	
25 de mayo de 2009	Los funcionarios del FMI afirman que el sistema bancario griego parece tener suficiente capital y colchones de liquidez para capear la recesión prevista de la economía.
4 de octubre de 2009	El PASOK gana las elecciones parlamentarias y obtiene el 43,92 % del voto popular y 160 de los 300 escaños del Parlamento.
20 de octubre de 2009	El nuevo ministro de Finanzas revela que el déficit de la nación aumentará hasta casi el 12,5 % del PIB.
22 de octubre de 2009	La agencia de calificación Fitch rebaja la calificación crediticia de Grecia de A a A- ante la probabilidad de que el déficit presupuestario llegue al 12,5 % del PIB en 2009.
8 de diciembre de 2009	La agencia de calificación Fitch rebaja la calificación crediticia de Grecia de A- a BBB+ dada la preocupación por las perspectivas a medio plazo de las finanzas públicas. La valoración de Fitch es que la carga de la deuda pública probablemente aumente a cerca del 130 % del PIB antes de estabilizarse.
16 de diciembre de 2009	La agencia de calificación Standard and Poor's rebaja la calificación crediticia de Grecia.
22 de diciembre de 2009	El Parlamento aprueba el presupuesto de 2010.
22 de diciembre de 2009	La agencia de calificación Moody's rebaja la calificación de Grecia de la categoría A1 a A2. La rebaja refleja riesgos de liquidez a corto plazo muy limitados y riesgos de solvencia a medio y largo plazo.
2010	
21 de enero de 2010	El diferencial de rentabilidad entre la deuda a diez años de Grecia y Alemania supera los 300 puntos básicos.
9 de febrero de 2010	El Parlamento aprueba las primeras medidas presupuestarias, incluida la congelación salarial de todos los funcionarios públicos, un recorte del 10 % en las primas y reducciones de las horas extraordinarias.
3 de marzo de 2010	El Parlamento aprueba un nuevo paquete presupuestario importante: congelación de las pensiones, subida del tipo general del IVA del 19 % al 21 % y de los impuestos especiales sobre combustible, cigarrillos, alcohol y bienes de lujo, y rebaja salarial en el sector público.
9 de abril de 2010	Fitch rebaja la calificación crediticia de Grecia de BBB+ a BBB-.
12 de abril de 2010	Los ministros de Finanzas de la zona del euro acuerdan conceder a Grecia hasta 30 000 millones de euros en préstamos a lo largo del siguiente año, y el FMI acuerda aportar otros 15 000 millones de euros en fondos.
23 de abril de 2010	El primer ministro solicita formalmente apoyo internacional. La Ley 3842 reforma el impuesto sobre la renta de las personas físicas y adopta medidas contra la evasión fiscal.
27 de abril de 2010	Standard and Poor's rebaja la calificación crediticia de Grecia por debajo del grado de inversión a

	la categoría de bonos basura.
28 de abril de 2010	El diferencial de rentabilidad entre la deuda a diez años de Grecia y Alemania supera los 1 000 puntos básicos.
Primer programa de ajuste	
2 de mayo de 2010	El primer ministro, el FMI y los líderes de la zona del euro acuerdan un paquete de rescate por 110 000 millones de euros que estará vigente los tres años siguientes. El Gobierno anuncia las medidas del nuevo paquete presupuestario.
6 de mayo de 2010	El Parlamento aprueba las medidas del nuevo paquete presupuestario. El proyecto de ley se aprueba por 172 votos a favor y 121 en contra. El tipo general del IVA sube nuevamente del 21 % al 23 % a partir del 1 de julio de 2010.
7 de julio de 2010	El Parlamento aprueba una reforma de las pensiones, una requisito clave de la UE/el FMI.
13 de julio de 2010	Se crea el Fondo Heleno de Estabilidad Financiera con el objetivo de contribuir a la estabilidad financiera del sistema bancario griego.
4 de octubre de 2010	Grecia anuncia un proyecto de plan presupuestario para reducir el déficit al 7 % del PIB en 2011.
15 de diciembre de 2010	El Parlamento aprueba la ley sobre las empresas públicas, que fija un tope a los salarios mensuales y recorta un 10 % los salarios superiores a 1 800 euros.
23 de diciembre de 2010	El Parlamento aprueba el presupuesto de 2011.
2011	
14 de enero de 2011	Fitch rebaja la calificación crediticia de Grecia de BBB- a BB+.
7 de marzo de 2011	Moody's rebaja la calificación crediticia de Grecia de Ba1 a B1.
11 de marzo de 2011	La UE alcanza un acuerdo preliminar para reducir en 100 puntos básicos los tipos de interés sobre los préstamos de emergencia concedidos a Grecia durante los tres primeros años y ampliar los vencimientos de los préstamos a 7,5 años.
29 de marzo de 2011	Una nueva ley adopta medidas contra la evasión fiscal. El tipo del impuesto de sociedades se reduce del 24 % al 20 %.
20 de mayo de 2011	Fitch rebaja la calificación crediticia de Grecia de BB+ a B+. La rebaja de la calificación refleja las dificultades a las que se enfrenta Grecia para aplicar el programa de reformas presupuestarias y estructurales y el riesgo político de introducir nuevas medidas presupuestarias.
1 de junio de 2011	Moody's rebaja la calificación de Grecia de B1 a la categoría de impago (Caa1), porque «es cada vez menos probable que consiga estabilizar sus ratios de deuda en el plazo fijado por los planes de saneamiento presupuestario anunciados».
13 de junio de 2011	Standard and Poor's rebaja también la calificación de Grecia a la categoría de impago.
29 de junio de 2011	El Parlamento aprueba las nuevas medidas presupuestarias pese a las manifestaciones públicas. El proyecto de ley se aprueba por 155 votos a favor y 138 en contra. Las medidas incluyen nuevos impuestos (por ejemplo, un nuevo impuesto para las personas cuya renta anual supere los

	12 000 euros) y nuevos recortes en los salarios de los trabajadores.
13 de julio de 2011	Fitch rebaja la calificación crediticia de Grecia de B+ a CCC (categoría de impago).
15 de julio de 2011	La ABE publica los resultados de su prueba de solvencia para toda la UE.
25 de julio de 2011	Moody's rebaja la calificación crediticia de Grecia a la categoría Ca-.
8 de agosto de 2011	El índice general de la Bolsa se desploma por debajo de los 1 000 puntos, su nivel más bajo desde enero de 1997.
24 de agosto de 2011	El Banco de Grecia activa el mecanismo de provisión de liquidez de emergencia (ELA) en apoyo de los bancos griegos.
2 de septiembre de 2011	Los inspectores de las instituciones suspenden su quinta revisión después de constatar retrasos en la aplicación del plan presupuestario a medio plazo y las reformas económicas estructurales.
27 de septiembre de 2011	El Parlamento aprueba nuevas medidas fiscales (un impuesto amplio recurrente sobre los bienes inmuebles, el mínimo exento del impuesto sobre la renta se rebaja de 12 000 a 5 000 euros).
20 de octubre de 2011	El Gobierno aprueba un proyecto de ley integral de ahorro entre protestas y disturbios fuera del edificio del Parlamento.
27 de octubre de 2011	Los inversores acuerdan una quita del 50 % convirtiendo sus bonos en nuevos préstamos.
31 de octubre de 2011	El primer ministro convoca una moción de confianza y un referéndum para aprobar el pacto de la cumbre europea sobre la quita de la deuda griega.
6 de noviembre de 2011	El primer ministro presenta su dimisión.
10 de noviembre de 2011	Lucas Papademos se convierte en nuevo primer ministro y preside un gobierno de coalición de tres partidos.
2012	
12 de febrero de 2012	El Parlamento aprueba una nueva ronda de recortes presupuestarios entre protestas. Durante los disturbios se incendian numerosos edificios del centro de Atenas.
Segundo programa de ajuste	
9 de marzo de 2012	Concluye con éxito la reestructuración de la deuda soberana griega con la participación del sector privado.
14 de marzo de 2012	Los ministros de Finanzas de la zona del euro alcanzan un acuerdo sobre un segundo paquete de rescate para Grecia. El pacto incluye una quita del 53,5 % para los inversores en bonos soberanos griegos.
6 de mayo de 2012	Se celebran elecciones. Gana el partido Nueva Democracia, pero con un bajo porcentaje votos. Puesto que ningún partido obtiene mayoría, se convocan nuevas elecciones para principios de junio.
16 de mayo de 2012	Panagiotis Pikramenos se convierte en primer ministro interino.
17 de junio de 2012	Se celebran elecciones anticipadas. Nueva Democracia gana con el 29,7 % de los votos, pero no

	obtiene una mayoría en el Parlamento. Cuatro días después, forma un gobierno de coalición con el PASOK y DIMAR. Antonis Samaras, el líder de Nueva Democracia, se convierte en nuevo primer ministro.
27 de julio de 2012	El Banco Agrícola de Grecia es objeto de un proceso de resolución bancaria y Piraeus Bank adquiere todos sus activos sanos.
5 de noviembre de 2012	El Parlamento aprueba una nueva ronda de medidas presupuestarias que se exigen para que Grecia reciba el siguiente tramo del rescate económico internacional. Las cotizaciones a la seguridad social se reducen 1,1 puntos porcentuales.
11 de noviembre de 2012	Grecia aprueba el presupuesto de 2013.
2013	
11 de enero de 2013	El Parlamento aprueba nuevas medidas fiscales (subida del tipo del impuesto de sociedades del 20 % al 26 %, nueva reforma del impuesto sobre la renta de las personas físicas con mínimo exento más elevado, eliminación del tramo exento de impuestos para los trabajadores por cuenta propia, sustitución de las desgravaciones fiscales por hijos por prestaciones en función del nivel de recursos, etc.).
1 de febrero de 2013	Alpha Bank compra Emporiki Bank a Crédit Agricole.
25 de marzo de 2013	El Eurogrupo alcanza un acuerdo con Chipre, que incluye un acuerdo entre Chipre y Grecia para la transferencia de las sucursales griegas de bancos chipriotas al Piraeus Bank.
28 de abril de 2013	El Parlamento aprueba un proyecto de ley que elimina 15 000 empleos públicos para finales del siguiente año, incluidos 4 000 en 2013.
24 de junio de 2013	El primer ministro Antonis Samaras remodela su gobierno.
17 de julio de 2013	El Parlamento aprueba nuevas medidas de austeridad, incluido un plan de miles de despidos y rebajas salariales de funcionarios públicos.
2014	
6 de marzo de 2014	El Banco de Grecia indica los requisitos de capital del sector bancario griego (6 400 millones de euros para 2013-2016 sobre la base de la hipótesis de referencia).
7 de abril de 2014	El Parlamento reduce nuevamente las cotizaciones a la seguridad social en 3,9 puntos porcentuales.
26 de octubre de 2014	El BCE publica los resultados de su evaluación exhaustiva de 130 bancos europeos.
19 de diciembre de 2014	El programa de la FEEF para Grecia se amplía dos meses (hasta el 28 de febrero de 2015).
30 de diciembre de 2014	Se convocan elecciones anticipadas para el 25 de enero de 2015 por la imposibilidad de elegir un nuevo jefe de Estado.
2015	
25 de enero de 2015	Las elecciones anticipadas se saldan con la victoria de SYRIZA, que obtiene el 36,34 % de los votos y 149 de los 300 escaños.

27 de enero de 2015	Se forma un gobierno de coalición.
4 de febrero de 2015	El BCE suspende la excepción de la admisibilidad de bonos griegos como garantía del préstamo.
27 de febrero de 2015	El programa de la FEEF para Grecia vuelve a ampliarse cuatro meses (hasta el 30 de junio de 2015).
18 de junio de 2015	El presidente del Eurogrupo anuncia que los avances de Grecia son insuficientes y se necesita un nuevo acuerdo.
22 de junio de 2015	El Gobierno envía una nueva propuesta al Eurogrupo.
26 de junio de 2015	Se convoca un referéndum para el 5 de julio de 2015.
28 de junio de 2015	Grecia cierra sus bancos e impone controles de capitales.
30 de junio de 2015	Grecia no devuelve 1 500 millones de euros al FMI.
5 de julio de 2015	El 61,3 % de los electores vota «no» al proyecto de acuerdo presentado por las instituciones en la reunión del Eurogrupo de 25 de junio de 2015.
6 de julio de 2015	Dimite el ministro de Finanzas y se nombra en su lugar a Euclid Tsakalotos. Se prorroga el cierre provisional de los bancos.
8 de julio de 2015	Grecia presenta al MEDE una solicitud oficial para un tercer programa de asistencia —en forma de préstamo— que se utilizará para cumplir las obligaciones de deuda y garantizar la estabilidad de su sistema financiero.
13 de julio de 2015	El FMI emite una declaración sobre los pagos pendientes de Grecia (456 millones de euros). Las autoridades nacionales piden una prórroga.
15 de julio de 2015	El Parlamento aprueba nuevas medidas fiscales (el tipo del impuesto de sociedades sube del 26 % al 29 %; aumentan los tipos de la contribución solidaria para las rentas anuales superiores a 30 000 euros; se amplía la aplicación del tipo general del IVA). Dimiten varios ministros.
16 de julio de 2015	El Eurogrupo concede a Grecia apoyo a la estabilidad en el marco del MEDE por tres años.
17 de julio de 2015	Se remodela el Gobierno para sustituir a los ministros que rechazaron el acuerdo de préstamo. El Consejo aprueba un crédito puente de 7 000 millones de euros para Grecia. Finaliza el cierre provisional de los bancos.
20 de julio de 2015	Pago de deuda al FMI, el BCE y el Banco de Grecia.
19 de agosto de 2015	Memorando de entendimiento que detalla las medidas de reforma económica y los compromisos asociados al paquete de asistencia financiera.
Tercer programa de ajuste	
14 de agosto de 2015	El Parlamento aprueba el tercer programa de rescate con el apoyo de cinco de siete partidos políticos. Se presenta la propuesta del MEDE para las condiciones del primer tramo de 26 000 millones de euros en el marco del acuerdo de asistencia financiera para Grecia.

19 de agosto de 2015	El Consejo de Gobernadores del MEDE aprueba el programa del MEDE para Grecia - memorando de entendimiento que detalla las medidas de reforma económica y los compromisos asociados al paquete de asistencia financiera.
20 de agosto de 2015	El primer ministro Alexis Tsipras anuncia la dimisión de su Gobierno y convoca elecciones anticipadas para el 20 de septiembre de 2015.
27 de agosto de 2015	La presidenta del Tribunal Supremo es investida primera ministra interina.
20 de septiembre de 2015	Se celebran elecciones legislativas y se forma un gobierno de coalición con SYRIZA y ANEL.
7 de octubre de 2015	El Gobierno recibe una moción de confianza del Parlamento con 155 votos a favor y 144 en contra.
31 de octubre de 2015	Tras una prueba de solvencia, el BCE detecta un déficit de capital de 14 400 millones de euros en los cuatro mayores bancos griegos. El Banco de Grecia también detecta un déficit de capital de 700 millones de euros en el mayor de los bancos menos importantes.
19 de noviembre de 2015	Para recibir un desembolso de 2 000 millones de euros, el Parlamento aprueba medidas previas por una ajustada mayoría de 153 votos.
16 de diciembre de 2015	Se introduce la Ley n.º 4354/2015 para la venta y amortización de préstamos dudosos.
2016	
8 de mayo de 2016	Nueva reforma de las pensiones - nueva normativa para los impuestos sobre la renta y las cotizaciones a la seguridad social.
22 de mayo de 2016	Nueva subida de los tipos de varios impuestos indirectos. El tipo general del IVA sube del 23 % al 24 %.
23 de mayo de 2016	El FMI publica el análisis preliminar de la sostenibilidad de la deuda griega.
9 de junio de 2016	Finaliza la primera revisión del tercer programa de ajuste económico y se publica el informe de cumplimiento.
16 de junio de 2016	Se logra un acuerdo sobre la primera actualización del memorando de entendimiento con un memorando técnico de entendimiento de acompañamiento.
22 de junio de 2016	El BCE reestablece la excepción de la admisibilidad de bonos griegos.
10 de diciembre de 2016	Se vota el presupuesto de 2017: 152 votos a favor y 146 en contra.

ANEXO II

CONTROLES DE CAPITALES

Grecia fue la segunda economía, después de Chipre a finales de marzo de 2013, en imponer restricciones a la libre circulación de capitales el 28 de junio de 2015 en el contexto de la unión monetaria. A diferencia de otros casos anteriores, que tenían como objetivo principalmente apoyar la estabilidad del tipo de cambio (Islandia en 2008, Brasil en 2009 y la India en 2013), los controles de capitales en Grecia se impusieron para limitar la salida de depósitos y salvaguardar la estabilidad financiera nacional, en un período de gran incertidumbre con respecto a la evolución política y las perspectivas macroeconómicas del país.

Tras el fracaso de las negociaciones sobre el cierre del segundo programa y el anuncio del referéndum, el BCE decidió dejar de elevar el límite máximo de provisión urgente de liquidez general para los bancos griegos que habían registrado un reguero de retiradas de depósitos desde octubre de 2014 (con salidas de capital de aproximadamente 42 000 millones de euros o el 26 % de los depósitos del sector privado en ocho meses), llevando a las autoridades nacionales a imponer un cierre provisional de los bancos y, posteriormente, controles de capitales sobre los depósitos y transacciones con el extranjero.

Los bancos griegos permanecieron cerrados durante un período de tres semanas. Durante este período no se permitió a los clientes retirar más de 60 euros por tarjeta y por día. Todas las transacciones con bancos extranjeros tenían que recibir la aprobación previa de un órgano de gobierno. Sin embargo, no había límite a las transacciones nacionales con tarjetas de débito y crédito ni a la retirada con tarjetas emitidas fuera de Grecia. El 12 de julio de 2015, el acuerdo de la Cumbre del Euro allanó el camino a la elevación del límite máximo de provisión urgente de liquidez y la posterior reapertura de los bancos griegos. Varias restricciones se han reducido gradualmente y los últimos cambios tuvieron lugar en julio de 2016.

La imposición de controles de capitales dio lugar a la restricción inmediata de la situación de liquidez de hogares y empresas, lo que hizo que la economía griega entrase otra vez en recesión, interrumpiendo cinco trimestres consecutivos de crecimiento positivo. Sin embargo, la contracción de la actividad económica agregada ha resultado ser más leve de lo que habían previsto inicialmente las instituciones (PIB real de 2015: -0,2 %). Varios factores internos y externos (por ejemplo, el acuerdo sobre el tercer programa, una buena temporada turística, la conclusión de la recapitalización bancaria, la caída de los precios del petróleo y la devaluación del euro) habían contribuido a atenuar la recesión. Los depósitos del sector privado también se estabilizaron en gran medida. Sin embargo, un regreso más rápido de los depósitos habría exigido una nueva recuperación significativa del clima económico.

Fuente: Unidad de Apoyo a la Gobernanza Económica de Parlamento Europeo, «Greece's financial assistance programme», marzo de 2017; Eurobank, «One year capital controls in Greece: Impact on the domestic economy and lessons from the Cypriot experience», 1 de agosto de 2016.

ANEXO III

INSUFICIENCIAS EN EL SEGUIMIENTO DEL CUMPLIMIENTO

Fiscalidad		
Condición	Memorando de Entendimiento	Seguimiento
El Parlamento aprueba legislación para mejorar la eficiencia de la administración y los controles tributarios, aplicando las recomendaciones formuladas por la Comisión Europea y el FMI. En particular, implanta un mecanismo eficaz de gestión de proyectos (incluida una supervisión más rigurosa por parte del Ministerio de Finanzas y grupos de trabajo) para aplicar el plan contra la evasión fiscal a fin de restablecer la disciplina fiscal.	Primer programa, memorando de entendimiento inicial	La condición se señaló como «parcialmente aplicada» junto con otra condición (segunda revisión del primer programa), pero no está claro lo que no se aplicó (por ejemplo, falta de evaluación de las leyes aprobadas, los grupos de trabajo). La justificación de la evaluación se refiere a hechos que no forman parte de esta condición.
Restablecer la disciplina fiscal mediante una reorganización de la unidad de grandes contribuyentes centrada en el cumplimiento de las obligaciones fiscales de los mayores contribuyentes de ingresos.	Primer programa, memorando de entendimiento inicial	La condición se señaló como «aplicada» (segunda revisión del primer programa) cuando en realidad no se aplicó: las nuevas condiciones del memorando de entendimiento revisado exigían su aplicación.
El Gobierno sigue trabajando en un procedimiento estándar para la revisión del valor oficial de la propiedad inmobiliaria con el fin de armonizarlo mejor con los precios de mercado, que se establecerá a efectos de la tributación del capital correspondiente al ejercicio 2016, y publica un informe sobre el trabajo y un calendario detallado (septiembre de 2013).	Segundo programa, tercera revisión	No se evaluó el cumplimiento de la condición (se indicó como «s.o.» en la cuarta revisión del segundo programa).
Las medidas previas en el ámbito fiscal.	Segundo programa, revisión inicial y primera revisión	No se evaluó el cumplimiento.
68 condiciones en el ámbito fiscal.	Segundo programa, cuarta revisión	No se evaluó el cumplimiento.
Para liquidar los gastos atrasados y las devoluciones de impuestos, las condiciones que debe cumplir una unidad gubernamental para que se permita el desembolso de fondos para dicha liquidación incluirán, en el caso de los gastos atrasados: i) creación por parte de la unidad de un registro de créditos totalmente operativo y ii) notificación de al menos tres meses de datos coherentes sobre créditos, pagos y atrasos (dos meses para la EOPYY); y, tanto para los gastos atrasados como para las devoluciones de impuestos: iii) verificación de las reclamaciones.	Segundo programa, segunda revisión	No se evaluó el cumplimiento al término del plazo (segunda revisión del segundo programa) y no se realizó un seguimiento posteriormente.

Por separado, antes de finales de junio se aprobará una nueva ley de tributación de los bienes inmuebles para 2014 en adelante. El nuevo régimen fiscal inmobiliario, que consolidará varios gravámenes ahora separados, se diseñará de forma que no tenga incidencia en el presupuesto, garantizando unos ingresos anuales de al menos 2 700 millones de euros.	Segundo programa, segunda revisión	Esta medida previa se señaló como «aplicada» en la segunda revisión del primer programa, pero en realidad no se había aplicado, puesto que el impuesto inmobiliario unificado (ENFIA) se aprobó por ley (n.º 4223) en diciembre de 2013, sobre la base de una condición adicional de la tercera actualización del memorando de entendimiento: El Gobierno aprobará legislación sobre el régimen fiscal inmobiliario que entrará en vigor en 2014.
El Gobierno preparará una reforma fiscal con el fin de simplificar el sistema impositivo, eliminar las exenciones y los regímenes preferenciales y ampliar así las bases y permitir una reducción gradual de los tipos impositivos a medida que aumenta la recaudación. Esta reforma está relacionada con el impuesto sobre la renta de las personas físicas y el impuesto de sociedades. La reforma se aprobará en diciembre de 2012 para su entrada en vigor en 2013.	Segundo programa, primera revisión	Esta condición se señaló como «aplicada» en la segunda revisión del segundo programa cuando no se había aplicado (la ley 4110 de enero de 2013 contenía solo cambios paramétricos en el impuesto sobre la renta de las personas físicas).En las siguientes actualizaciones (segunda y tercera) del memorando de entendimiento se añadió una condición similar: las autoridades nacionales aprobarán un código unificado y simplificado del impuesto sobre la renta. El nuevo código del impuesto sobre la renta se votó en julio de 2013 como medida previa de la tercera actualización del memorando de entendimiento (ley 4172/2013).
El Gobierno aprobará legislación para implantar un nuevo código del impuesto sobre la renta que simplificará la legislación existente, aumentará su transparencia y eliminará las ambigüedades, facilitando su gestión, alentando el cumplimiento de las obligaciones fiscales y garantizando unos ingresos más sólidos durante todo el ciclo. El nuevo código reducirá los requisitos de presentación para los contribuyentes con retención en origen y los que perciben rentas de inversión, consolidará las disposiciones sobre fusión y reorganización transfronterizas e introducirá disposiciones contra la evasión para luchar contra la evasión fiscal internacional.	Segundo programa, tercera revisión	La condición se consideró «aplicada» en la tercera revisión (se aprobó la ley 4172/2013). Sin embargo, la ley no se puso en práctica porque las autoridades nacionales necesitaban tiempo para aprobar las normas de desarrollo.
Las autoridades nacionales presentan un plan para sustituir los pagos en efectivo y mediante cheque en las oficinas tributarias por transferencias bancarias (julio de 2013); (tercera actualización del memorando de entendimiento, segundo	Segundo programa, cuarta revisión	Aunque debía cumplirse para julio de 2013, se evaluó como «aplicada» con un retraso de nueve meses en abril de 2014 (cuarta revisión del segundo programa).

programa).		
Trabajo		
Condición	Memorando de Entendimiento	Seguimiento
Tras mantener un diálogo con los interlocutores sociales, el Gobierno aprueba una ley sobre salarios mínimos que introduce mínimos parciales para grupos en riesgo, como desempleados jóvenes y de larga duración, y que contempla medidas para garantizar que los salarios mínimos actuales no varíen en términos nominales durante tres años.	Primer programa, memorando de entendimiento inicial	El requisito de introducir mínimos parciales para trabajadores jóvenes en efecto se cumplió. Sin embargo, no hay pruebas de la congelación del salario mínimo durante tres años y la introducción de mínimos parciales para desempleados de larga duración. En la primera revisión de agosto de 2010 en efecto todavía no había vencido el plazo de las condiciones, pero tampoco se repitieron y evaluaron en el memorando de entendimiento posterior. En 2014 (ley 4254/2014 de 8 de abril) se redujeron los complementos del salario mínimo para desempleados de larga duración, pero no puede considerarse que esta medida responda al requisito del programa de introducir «mínimos parciales».
El Gobierno promueve, supervisa y evalúa la aplicación de los nuevos convenios colectivos especiales a nivel de empresas. Vela por que no existan impedimentos formales o efectivos a estos convenios y por que contribuyan a mejorar la adaptabilidad de las empresas a las condiciones de mercado, con el fin de crear y conservar los puestos de trabajo y mejorar la competitividad empresarial, armonizando la evolución salarial con la evolución de la productividad a nivel de empresa. El Gobierno presenta un informe de evaluación. Cualquier otra modificación de la ley sobre convenios colectivos sectoriales se aprueba antes de finales de julio de 2011.	Primer programa, quinta revisión	El estado de cumplimiento es «parcialmente aplicada», aunque el uso de convenios colectivos especiales a nivel de empresa era marginal y los datos eran incompletos (véase el apartado 76). Además, no se elaboró un informe (la única «realización» real exigida en esta condición del memorando) y el Tribunal no recibió pruebas de que se elaborase para posteriores revisiones.
El Gobierno revisa la estructura actual del sistema de niveles de salarios mínimos, con el fin de mejorar eventualmente su simplicidad y eficacia para fomentar la empleabilidad y luchar contra el desempleo y aumentar la competitividad de la economía.	Segundo programa, cuarta revisión	Se señaló como «no aplicada» en el marco de la cuarta revisión del segundo programa; se aplicó en abril de 2014, pero nunca se sometió a una evaluación formal del cumplimiento.

Entorno empresarial		
Facilitación de las exportaciones		
Condición	Memorando de Entendimiento	Seguimiento
El Gobierno adopta medidas, en consonancia con las normas de competencia de la UE, para la adopción de medidas destinadas a facilitar las asociaciones público-privadas.	Primer programa, primera revisión	No hay una evaluación del cumplimiento. La condicionalidad se repitió en la primera revisión y después se interrumpió.
El Gobierno adopta medidas, en consonancia con las normas de competencia de la UE, para reforzar la política de promoción de las exportaciones.	Primer programa, tercera revisión	El estado de cumplimiento es ambiguo, puesto que no está claro si el estado «aplicada» se refiere solo a la aprobación de la ley de inversiones o incluye también la política de promoción de las exportaciones. Además, la promoción de las exportaciones aparece otra vez en el tercer PAE con un plazo fijado para diciembre de 2015. En el memorando de entendimiento complementario de junio de 2016, la condición se aplaza otra vez hasta mayo de 2016.
El Gobierno realiza una evaluación en profundidad de todas las acciones de I+D e innovación, también en diversos programas operativos, para ajustar la estrategia nacional.	Primer programa, tercera revisión	La condición no se cumplió.
El Gobierno crea un consejo consultivo externo financiado a través del séptimo programa de I+D para estudiar cómo fomentar la innovación y cómo reforzar los vínculos entre la investigación pública y las industrias griegas y el desarrollo de agrupaciones industriales regionales.	Primer programa, tercera revisión	El estado de cumplimiento es ambiguo. La revisión afirma que la condición está «aplicada», pero pide que finalice la creación de un consejo consultivo externo. La cuarta revisión del programa mencionó como «no aplicadas» tres condiciones entre las que se incluía esta. Sin embargo, la última parte de la frase («según el Gobierno») indica una evaluación inadecuada.
Reformas del sector financiero		
Condición	Memorando de Entendimiento	Seguimiento
Revisión de la legislación concursal para el sector privado a fin de garantizar la coherencia con las observaciones del BCE.	Primer programa, primera revisión	La condición se evaluó como «en curso» en la primera revisión, pero no se ha realizado un seguimiento después y la evaluación del cumplimiento sigue sin estar clara.
El Banco de Grecia y el Gobierno velan por que el	Primer programa,	La condición se señaló como

Fondo Heleno de Estabilidad Financiera (FHEF) esté plenamente operativo.	segunda revisión	«parcialmente aplicada» al término del plazo en la segunda revisión. La última evaluación realizada en la quinta revisión señaló problemas de dotación de personal. No se realizó una nueva evaluación después, por lo que no está claro el estado de cumplimiento.
El Banco de Grecia se compromete a reducir la remuneración de su plantilla en vista del esfuerzo general de saneamiento presupuestario.	Primer programa, segunda revisión	La condición se señaló como «parcialmente aplicada» en la segunda y la quinta revisión del primer memorando de entendimiento. El Tribunal pudo localizar esta condición otra vez en el segundo memorando de entendimiento, pero no se le dio seguimiento. Por lo tanto, no está claro el estado de cumplimiento.
A raíz del resultado de las pruebas de solvencia realizadas por el Comité de Supervisores Bancarios Europeos (CSBE) en julio de 2010, los bancos que no superaron la prueba aplican medidas de reestructuración provisionales bajo la supervisión reforzada del Banco de Grecia. El Gobierno presta su pleno apoyo a estos bancos y vela por que cumplan el requisito de aplicar un plan de reestructuración con arreglo a las normas de la UE sobre ayudas estatales, incluido el cumplimiento del plazo de presentación fijado para el 1 de octubre de 2010.	Primer programa, segunda revisión	La condición se señaló como «parcialmente aplicada/en curso» en la segunda revisión. Posteriormente no se le dio seguimiento en la tercera revisión del primer memorando de entendimiento, aunque se había descrito como «parcialmente aplicada» solo y la evaluación seguía en curso.
El Gobierno presenta legislación que clasifica a todos los trabajadores de los bancos registrados en la misma categoría de sector privado, con independencia de la titularidad del banco.	Primer programa, cuarta revisión	La condición no se había aplicado en la cuarta y la quinta revisión del primer memorando de entendimiento. Después de esa fecha no se ha realizado un seguimiento. Por lo tanto, no está claro el estado de cumplimiento.
Para apoyar a los bancos en su esfuerzo por reestructurar las operaciones, el Gobierno adopta medidas para limitar las bonificaciones y eliminar las llamadas «primas por balance» u otras medidas equivalentes.	Primer programa, quinta revisión	La condición no se había aplicado en la cuarta y la quinta revisión; además, no se le dio seguimiento. Por lo tanto, no está claro el estado de cumplimiento.
El Banco de Grecia traslada al departamento de supervisión al personal con cualificaciones especializadas que constituyen un prerrequisito, y estudiará la posibilidad de solicitar asistencia	Primer programa, quinta revisión	La condición se señaló como «parcialmente aplicada» en la quinta revisión, pero posteriormente no se le hizo un

técnica a largo plazo que proporcionarán otras autoridades de supervisión europeas.		seguimiento en el segundo memorando de entendimiento. Por lo tanto, no está claro el estado de cumplimiento.
El Banco de Grecia exigirá a los bancos cuya base de capital no haya cumplido los requisitos regulatorios que adopten las medidas adecuadas a través de inyecciones de capital o reestructuraciones. En caso de que incluya la participación de otras entidades financieras locales, el Banco de Grecia presentará un análisis del impacto financiero y un dictamen jurídico.	Primer programa, quinta revisión	La condición se señaló como «parcialmente aplicada» en la quinta revisión. Debido a la duración y la complejidad de los procedimientos, el plazo acordado no era viable. Sin embargo, no se hizo un seguimiento de la condición en el segundo memorando de entendimiento.
Reformas de las administraciones públicas		
Condición	Memorando de Entendimiento	Seguimiento
El Gobierno aprueba una ley que limita la contratación en el conjunto de las administraciones públicas con una norma de no más de una contratación por cada cinco salidas, sin excepciones sectoriales. El Gobierno prepara un plan de recursos humanos en consonancia con esta norma. La norma se aplica también al personal transferido de empresas públicas en reestructuración a entes públicos.	Primer programa, segunda revisión	Aunque la condición se evaluó como «cumplida», incluía múltiples subcondiciones que no se cumplieron. La evaluación del programa no analizó lo suficiente todas las subcondiciones. La Ley 3899/2010 establece que las contrataciones de funcionarios durante 2011-2013 tienen que adaptarse a la norma de no más de una contratación por cada cinco salidas. Sin embargo, todavía no hay un plan integral de recursos humanos. Además, la ausencia de una compilación periódica y puntual de los movimientos de personal (entradas, salidas y traslados) implica que no puede hacerse un seguimiento de la aplicación de la norma.
El Ministerio de Finanzas completará, junto con el Ministerio del Interior, la creación de una Autoridad Única de Pagos para el pago de salarios en el sector público. El Ministerio de Finanzas elabora un informe (que se publicará a finales de enero de 2011), en colaboración con la Autoridad Única de Pagos, sobre la estructura y los niveles de remuneración y el volumen y la dinámica del empleo en las administraciones públicas. El informe presenta planes de asignación de recursos humanos en el sector público para el período hasta 2013, y especifica planes para	Primer programa, segunda revisión	Esta condición incluía múltiples subcondiciones. La evaluación del programa no analizó lo suficiente todas las subcondiciones. El proyecto de informe incluye un diagnóstico sobre los datos de salarios y empleo en el sector público. Sin embargo, no contiene planes de asignación de recursos humanos en el sector público para el período hasta 2013.

reasignar a personal cualificado a la administración tributaria, la Oficina General de Contabilidad, la Inspección de Trabajo, los reguladores y la Comisión de Competencia Helena.		

Basado en una muestra de condiciones sometidas a auditoría.

ANEXO IV

REFORMAS FISCALES

Parte A: Lagunas de datos

Ámbito	Observaciones
Gravamen sobre los bienes inmuebles	Los datos sobre los ingresos fiscales no se detallaron lo suficiente durante el primer programa: la Comisión no señaló ningún problema con la recaudación del gravamen sobre los bienes inmuebles «FAP» en los informes de seguimiento, aunque básicamente no hubo recaudación en 2011-2012.
Impuesto sobre la renta de las personas físicas	La especificación de las reformas del impuesto sobre la renta pedía conjuntos de datos detallados sobre la distribución de la renta, pero no estuvieron disponibles durante el primer programa.
Solicitudes de devolución de impuestos	El seguimiento de las solicitudes de devolución de impuestos se pidió por primera vez en la primera actualización del MPEF para el segundo programa. No está claro por qué no se solicitaron los datos durante el primer programa, a pesar de que las solicitudes de devolución de impuestos no pagadas constituyen normalmente un riesgo en los programas de asistencia. Durante el segundo programa hubo incoherencias habituales entre los cambios en los volúmenes y flujos de las solicitudes declaradas.
Evasión fiscal	Los programas no preveían la recopilación periódica de los datos necesarios para calcular la evasión fiscal o para hacer un seguimiento de los agujeros fiscales en distintos impuestos y sectores económicos, que se consideraban relativamente numerosos en el período anterior a la crisis. No había estimaciones controladas del impacto del trabajo no declarado en los ingresos del impuesto sobre la renta de las personas físicas y las cotizaciones a la seguridad social. Del mismo modo, no se hizo un análisis de los datos sobre la actuación de la Inspección de Trabajo en cuanto al trabajo no declarado.
Deudas tributarias	Las deudas tributarias fueron objeto de seguimiento a partir del segundo programa, pero no se definieron claramente los indicadores desde el principio. Los datos y los objetivos solo se referían al cobro de deudas tributarias, mientras que el volumen de deudas tributarias no se definió ni controló ni se fijó un objetivo al respecto. Esto fue incongruente con el hecho de que las deudas tributarias aumentaron de manera persistente a lo largo de los dos programas. Además, no se hizo un seguimiento de la deuda de la seguridad social durante los programas.
Indicadores de rendimiento de la administración tributaria	No se establecieron indicadores de rendimiento de la administración tributaria durante el primer programa. Los indicadores de realizaciones (como el número de inspecciones fiscales) se establecieron durante el segundo programa, pero solo para la administración tributaria y, por lo tanto, excluían los fondos de la seguridad social. La OCDE publicó indicadores de eficiencia de la administración tributaria («Tax administration 2015»), pero en este informe no había datos disponibles sobre Grecia (por ejemplo, coeficientes de gastos/personal, coeficientes de coste de recaudación, coeficiente de costes salariales/costes administrativos, tasa de rotación del personal/eliminación natural de puestos, etc.). La Comisión no recopiló/supervisó indicadores para la administración tributaria o los fondos de la seguridad social durante los programas. Los indicadores clave de resultados establecidos por las autoridades tributarias con el apoyo del segundo programa no estaban armonizados con estos indicadores.

Parte B: Inestabilidad en la política fiscal

Generalmente se considera que un sistema fiscal transparente, simple y estable es un importante medio para alentar la inversión. La inestabilidad en la política fiscal afectó a todos los principales impuestos en Grecia: cambios y vueltas atrás en la aplicación de los tipos del IVA (véase el ***cuadro 1***) y cambios en los tipos del impuesto de sociedades, la tributación de los bienes inmuebles y las inversiones, y la tributación del trabajo por cuenta ajena y por cuenta propia. En concreto, el tipo del impuesto de sociedades se redujo del 25 % al 24 % en 2010, después al 20 % en 2011 y posteriormente subió al 26 % en 2013 y al 29 % en 2015. Los datos de la OCDE y la Comisión también muestran que la cuña fiscal por un único trabajador aumentó en 2012 y volvió al nivel de 2009 en 2015 con objetivos económicos injustificados para el mercado laboral. En particular, los tipos de contribución social y el umbral mínimo exento del pago del impuesto sobre la renta se elevaron y posteriormente se rebajaron.

La inestabilidad en la política fiscal también fue provocada por múltiples reformas de la determinación de los ingresos imponibles, la contabilidad, las inspecciones fiscales, las sanciones, etc. Por ejemplo, el primer programa defendía un tratamiento fiscal unificado de las fuentes de renta de las personas físicas, pero el segundo programa se movió en la dirección opuesta. Los procedimientos tributarios y el Código de Libros y Registros estuvieron sujetos a modificaciones durante el primer y el segundo programa. El antiguo código del impuesto sobre la renta (Ley 2238/1994) fue modificado 425 veces por 34 leyes durante el transcurso de los programas (2010-2014). Cuando se aprobó en 2013, el nuevo código del impuesto sobre la renta (Ley 4172/2013) no abolió el anterior código tributario, una situación que creó inseguridad jurídica temporal para los contribuyentes. La aprobación del nuevo código del impuesto sobre la renta era un requisito del memorando de entendimiento. También fue modificado 111 veces por 20 leyes durante 2013-2014.

En el Informe de Competitividad Mundial 2015-2016, Grecia ocupó el puesto 136 de 140 en cuanto a efecto de la fiscalidad en los incentivos a la inversión.

Cuadro 1 - Principales cambios en los tipos del IVA (2010-2015)

Fecha de aplicación	Cambio
15 de marzo de 2010	Los tipos del IVA subieron del 19 %, el 9 % y el 4,5 % al 21 %, el 10 % y el 5 %. Los tipos en determinadas islas subieron del 3 %, el 6 % y el 13 % al 4 %, el 7 % y el 15 %.
1 de julio de 2010	Los tipos del IVA subieron al 23 %, el 11 % y el 5,5 %. Los servicios jurídicos, sanitarios privados y culturales exentos prestados por el sector privado se incluyeron en el tipo general. Los tipos en determinadas islas subieron al 4 %, el 8 % y el 16 %.
1 de enero de 2011	Los tipos reducidos subieron otra vez al 13 % y al 6,5 %. El tipo del IVA para alojamiento en hoteles y fármacos se redujo del 13 % al 6,5 % (lo que supuso un revés para el objetivo de ampliar la base del tipo general).
1 de septiembre de 2011	El tipo del IVA para las bebidas no alcohólicas y los restaurantes/cafés/sitios de comida para llevar/comida precocinada en supermercados subió del 13 % al 23 %.
1 de agosto de 2013	El tipo del IVA para las bebidas no alcohólicas y los restaurantes/cafés/sitios de comida para llevar/comida precocinada en supermercados se redujo del 23 % al 13 % (revocación de una medida anterior).
20 de julio de 2015	El tipo del IVA para el transporte de pasajeros, las bebidas no alcohólicas y los restaurantes/cafés/sitios de comida para llevar/comida precocinada en supermercados aumentó del 13 % al 23 % (incluía la revocación de una medida anterior).
1 de octubre de 2015	El tipo del IVA para alojamiento en hoteles aumentó del 6,5 % al 13 % (revocación de una medida anterior). Los tipos en determinadas islas subieron hasta los tipos del continente.

Parte C: Ejemplos de plazos poco realistas

Condición	Observaciones
El Gobierno suprime los pagos en efectivo y mediante cheque en las oficinas tributarias, que deben sustituirse por transferencias bancarias, con el fin de liberar tiempo del personal para centrarse en trabajo de mayor valor añadido (inspección, recaudación y asesoramiento al contribuyente); [Q2-2012] (memorando de entendimiento inicial, segundo programa).	El proyecto informático no podía cumplir de forma realista el objetivo en tres meses. El plazo se prorrogó en la primera actualización del memorando de entendimiento (hasta diciembre de 2012) y la segunda actualización del memorando (hasta junio de 2013). En la tercera actualización del memorando, la condición se cambió por el requisito de elaborar un plan para establecer los medios electrónicos necesarios. Para finales de 2014, el proyecto no había terminado.
El Gobierno sigue centralizando y fusionando oficinas tributarias; 200 oficinas locales, calificadas como ineficientes, se cerrarán para finales de 2012 (memorando de entendimiento inicial, segundo programa).	El plazo se prorrogó varias veces: de finales de 2012 a julio de 2013 (primera actualización del memorando) y después a septiembre de 2013 (segunda actualización del memorando). La condición finalmente se aplicó en septiembre de 2013. El proyecto no se preparó con suficiente antelación (el número de oficinas tributarias seleccionadas pasó de 90 en la condición inicial a 140 y finalmente a 120), lo que

	explica también los retrasos.
El Parlamento aprueba legislación para mejorar la eficiencia de la administración y los controles tributarios, aplicando las recomendaciones formuladas por la Comisión Europea y el FMI (memorando de entendimiento inicial, primer programa).	Esta condición se basó en las recomendaciones de la misión de asistencia técnica del FMI de mayo de 2010 sobre administración tributaria. Sin embargo, no se fundamentó sólidamente en las recomendaciones: el plan a corto plazo recomendado tenía un calendario de aplicación de entre 12 y 18 meses, mientras que la condición imponía un plazo poco realista de solo 3 o 4 meses.

Parte D: Indicadores cuantitativos de los programas para la administración tributaria

	Dic.11	Dic.12	Dic.13	Dic.14	Dic.15
Cobro de deudas tributarias al término del año anterior (millones de euros)	946	1 099	1 518	1 561	1 641
Índice de cobro de nueva deuda acumulada en el ejercicio actual		11 %	19 %	15 %	17 %
Nuevas inspecciones completas de grandes contribuyentes	44	76	324	411	409
Nuevas inspecciones temporales de grandes contribuyentes		271	590	446	105
Índice de recaudación durante el ejercicio de ingresos fiscales estimados de inspecciones completas de grandes contribuyentes		65 %	55 %	11 %	13 %
Índice de recaudación durante el ejercicio de ingresos fiscales estimados de inspecciones temporales de grandes contribuyentes		49 %	55 %	29 %	72 %
Nuevas inspecciones basadas en riesgos de trabajadores por cuenta propia y personas acaudaladas	404	444	454	693	488
Índice de recaudación durante el ejercicio de ingresos fiscales estimados de nuevas inspecciones de trabajadores por cuenta propia y personas acaudaladas		78 %	22 %	26 %	15 %
Inspecciones de activos de gerentes de las oficinas de recaudación de impuestos			54	104	52
Inspecciones de activos de inspectores fiscales			72	108	74

Fuente: Informes del memorando técnico de entendimiento e informes de actividad de la Secretaría General de Ingresos Públicos de 2014 y 2015.

Objetivo cumplido	Objetivo no cumplido	Objetivo no fijado

ANEXO V

EVOLUCIÓN DE LA METODOLOGÍA DE DÉFICIT DE FINANCIACIÓN

Primer programa		**Segundo programa**	
Insuficiencias	**Evolución**	**Insuficiencias**	**Evolución**
Elementos no tenidos en cuenta en el cálculo inicial: - déficit exterior, - reserva para imprevistos, - riesgos relacionados con garantías del Estado (tenidos en cuenta solo de forma implícita a través de la previsión de saldo primario).	En julio de 2011, la Comisión incluyó nuevos elementos en el cálculo de las necesidades de financiación del Gobierno: - ajuste del déficit de tesorería, - reserva de efectivo, - liquidación de atrasos.	El cálculo del déficit de financiación solo tuvo en cuenta dos de los tres elementos de la participación del sector oficial (la reducción del margen del instrumento de préstamo a Grecia y el compromiso de los bancos centrales de la zona del euro de trasladar a Grecia los ingresos generados por la titularidad de bonos griegos). La decisión de devolver los beneficios en el Programa para Mercados de Valores no se reflejó en el cálculo del déficit de financiación.	Nuevos elementos tenidos en cuenta: - Pago de contribución al capital del MEDE, - Reducción de la deuda a corto plazo (con fondos oficiales), - La financiación del coste de participación del sector privado (criterio de caja y de devengo), - Por el lado de la financiación, los fondos derivados de la participación del sector oficial adicional.
Incoherencias entre las condiciones de financiación (vencimientos) presentadas en el documento del programa y el cálculo del déficit de financiación.		Los cálculos del déficit de financiación realizados a lo largo del programa no presentaban un desglose por contribución de cada instrumento a la financiación general.	La deuda de las empresas públicas se consolidó en la deuda de las administraciones públicas.
El cálculo no se basó en la deuda consolidada de las administraciones públicas (consideración inadecuada de subentidades).			Desglose claro del déficit de tesorería entre el déficit primario de tesorería estimado y los pagos de intereses.

Utilización del déficit del SEC (criterio de devengo).			Ajuste a déficits basados en el criterio de caja, más apropiado para el cálculo del déficit de financiación.

ANEXO VI

PRECISIÓN DE LAS PROYECCIONES MACROECONÓMICAS

		2010			2011			2012			2013			2014		
		Real %	Prevista %	Dif. p.p.	Real %	Prevista %	Dif. p.p.	Real %	Prevista %	Dif. p.p.	Real %	Prevista %	Dif. p.p.	Real %	Prevista %	Dif. p.p.
PIB	PAE 1º	-5,5	-4,0	-1,5	-9,1	-2,6	-6,5	-7,3	1,1	-8,4	-3,2	2,1	-5,3	0,7	2,1	-1,4
	PAE 2º								-4,7	-2,6		0,0	-3,2		2,5	-1,8
Consumo privado	PAE 1º	-6,5	-3,8	-2,7	-9,7	-4,5	-5,2	-8,0	1,0	-9,0	-2,3	1,1	-3,4	0,5	1,2	-0,7
	PAE 2º								-5,7	-2,3		-1,1	-1,2		0,9	-0,4
Consumo público	PAE 1º	-4,2	-8,2	4,0	-7,0	-8,0	1,0	-6,0	-6,0	0	-6,5	-1,0	-5,5	-2,6	0,0	-2,6
	PAE 2º								-11	5,0		-9,5	3,0		-4,7	2,1
Inversiones	PAE 1º	-19,3	-7,3	-12,0	-20,5	-7,0	-13,5	-23,5	-2,6	-20,9	-9,4	1,1	-10,5	-2,8	1,2	-4,0
	PAE 2º								-6,2	-17,3		6,9	-16,3		10,3	-13,1
Exportaciones	PAE 1º	4,9	1,5	3,4	0,0	6,1	-6,1	1,2	5,7	-4,5	2,2	7,3	-5,1	7,5	6,7	0,8
	PAE 2º								3,2	-2,0		5,5	-3,3		7,0	0,5
Importaciones	PAE 1º	-3,4	-10,3	6,9	-9,4	-6,6	-2,8	-9,1	-1,5	-7,6	-1,9	1,5	-3,4	7,7	2,1	5,6
	PAE 2º								-5,1	-4,0		0,0	-1,9		2,4	5,3
IPC armonizado	PAE 1º	4,7	1,9	2,8	3,1	-0,4	3,5	1,0	1,2	-0,2	-0,9	0,7	-1,6	-1,4	0,9	-2,3
	PAE 2º								-0,5	1,5		-0,3	-0,6		0,1	-1,5
Deflactor del PIB	Primer PAE	0,7	1,2	-0,5	0,8	-0,5	1,3	-0,4	1,0	-1,4	-2,5	0,7	-3,2	-2,2	1,0	-3,2
	PAE 2º								-0,7	0,3		-0,4	-2,1		0,0	-2,2
Desempleo (datos de las cuentas nacionales)	PAE 1º	12,0	12,0	0	16,7	14,7	2,0	23,0	15,2	7,8	25,9	14,8	11,1	24,9	14,1	10,8
	PAE 2º								17,9	5,1		17,8	8,1		16,7	8,2

Cifras en verde: desviaciones favorables (previstas frente a reales).

Cifras en rojo: desviaciones desfavorables (previstas frente a reales).

Anexo VII

CONDICIONES RETRASADAS E INCUMPLIDAS

Trabajo		
Condición	Evaluación del memorando de entendimiento final	Estado de cumplimiento
Conjunto de condiciones sobre la negociación salarial, la flexibilidad del tiempo de trabajo y la legislación sobre protección del empleo.	Primer programa, tercera revisión	Reformas parcialmente retrasadas en la primera evaluación (segunda revisión, primer programa). Cumplimiento parcial en la tercera revisión con tres o cinco meses de retraso respectivamente. La subcondiciones no cumplidas se abordaron en la revisión posterior.
El Gobierno aprueba legislación para eliminar los obstáculos a un mayor uso de contratos de duración determinada.	Primer programa, quinta revisión	No aplicada en el plazo (tercera revisión del primer programa). Tras modificar la condición, se evaluó como aplicada con diez meses de retraso en la quinta revisión del primer programa.
El Gobierno modifica la legislación vigente (Ley 3846/2010) para permitir una gestión más flexible del tiempo de trabajo.	Primer programa, quinta revisión	No aplicada en el plazo (tercera revisión del primer programa). Tras modificar la condición, se evaluó como aplicada con diez meses de retraso en la quinta revisión del primer programa.
El Gobierno modifica la Ley 1876/1990 (artículos 11.2 y 11.3) para eliminar la extensión de acuerdos sectoriales y profesionales a partes no representadas en las negociaciones.	Segundo programa, memorando de entendimiento inicial	No aplicada en el plazo (tercera revisión del primer programa). Tras modificar la condición, se evaluó como aplicada con dieciocho meses de retraso en el segundo programa.
El Gobierno simplifica el procedimiento para la creación de sindicatos a nivel de empresa.	Segundo programa, memorando de entendimiento inicial	Evaluada como «en curso» al término del plazo (cuarta revisión del primer programa). Evaluada como aplicada con doce meses de retraso mediante el establecimiento de la «asociación de personas» (segundo programa).
El Gobierno colaborará con los interlocutores sociales en una reforma del sistema de fijación de salarios a nivel nacional. La propuesta tendrá como objetivo sustituir las tasas salariales fijadas en el convenio colectivo nacional general por un salario mínimo legal legislado por el Gobierno.	Segundo programa, cuarta revisión	Evaluada como «en curso/iniciada» al término del plazo (cuarta revisión del primer programa). Aplicada con un retraso de veintiún meses (abril de 2014) a través de varias leyes.

Entorno empresarial		
Facilitación de las exportaciones		
Condición	Evaluación del memorando de entendimiento final	Estado de cumplimiento
El Gobierno adopta medidas, en consonancia con las normas de competencia de la UE:		
- para facilitar la IED y la inversión en innovación en sectores estratégicos (industrias ecológicas, TIC, etc.) mediante una revisión de la Ley de inversiones.	Primer programa, tercera revisión	Aplicada en la tercera revisión del primer programa, cumplimiento con un retraso de cuatro meses.
- para acelerar los grandes proyectos de IED.	Primer programa, segunda revisión	Aplicada en la segunda revisión del primer programa, evaluada como cumplida con un retraso de dos meses.
El Gobierno realiza una evaluación en profundidad de todas las acciones de I+D e innovación, también en diversos programas operativos, para ajustar la estrategia nacional.	Segundo programa, primera revisión	No aplicada al término del plazo (tercera revisión del primer programa) y tampoco en la cuarta revisión. Evaluación en la quinta revisión: «no aplicable todavía» Evaluación en el segundo programa: «en curso» «aplicada» en la primera revisión del segundo programa con un retraso de dos años.
El Gobierno suprime el requisito de inscripción en el registro de exportadores de la cámara de comercio para obtener un certificado de origen.	Segundo programa, primera revisión	Señalada como «en curso» al término del plazo (quinta revisión del primer programa). Evaluada como «cumplida» con un año de retraso en la primera revisión del segundo programa.
El Gobierno presenta una plan para una «Grecia favorable a la actividad empresarial» con el fin de eliminar treinta restricciones restantes a la actividad empresarial, la inversión y la innovación. El plan determina los obstáculos a la innovación y el emprendimiento —desde la creación a la liquidación de empresas— y presenta las correspondientes medidas correctoras.	Segundo programa, primera revisión	«Parcialmente aplicada» al término del plazo (quinta revisión del primer programa). Evaluada como «cumplida» con un año de retraso en la primera revisión del segundo programa.
Liberalización de profesiones restringidas y aplicación de la Directiva de servicios		
Se inicia una auditoría para evaluar en qué medida son razonables, proporcionadas y justificadas las contribuciones de	Segundo programa, primera revisión	«Parcialmente aplicada» al término del plazo (quinta revisión del primer programa). Evaluada como cumplida con un año de retraso en la primera revisión del segundo programa.

los abogados e ingenieros para cubrir los gastos de explotación de sus asociaciones profesionales.		
El Gobierno también aprueba legislación para reforzar la transparencia del funcionamiento de las asociaciones profesionales mediante la publicación en la respectiva página web de las normas sobre incompatibilidad y cualquier situación caracterizada por un conflicto de intereses en el que estén implicados miembros de los consejos de administración.	Segundo programa, segunda revisión	Legislación «parcialmente aplicada» al término del plazo (primera revisión del segundo programa). Evaluada como «cumplida» con un retraso de nueve meses en la segunda revisión del segundo programa.
El Gobierno aprueba legislación para abrir las profesiones restringidas, incluida la profesión jurídica, y eliminar la prohibición efectiva de la publicidad	Segundo programa, tercera revisión	Evaluada como cumplida con un retraso de dos años en la tercera revisión del segundo programa.
El Gobierno vela por la aplicación eficaz de las normas de la UE sobre reconocimiento de las cualificaciones profesionales y la conformidad con las sentencias del Tribunal de Justicia de la UE	Segundo programa, segunda revisión	Parcialmente aplicada al término del plazo (tercera revisión del primer programa). Evaluada como cumplida con un retraso de veintinueve meses en la segunda revisión del segundo programa.
Con arreglo a la Directiva de servicios, el Gobierno finaliza la revisión (criba) de la legislación sectorial existente y presenta una lista de restricciones que se están suprimiendo o modificando como resultado.	Primer programa tercera revisión	Señalada como aplicada al término del plazo (tercera revisión del primer programa), pero el informe muestra que no se engloban determinadas políticas. Los retrasos se estiman en más de seis meses.
El Gobierno vela por que la ventanilla única distinga entre procedimientos aplicables a los proveedores de servicios establecidos en Grecia y los aplicables a los proveedores transfronterizos (en particular para las profesiones reguladas).	Segundo programa, primera revisión	Señalada como «en curso» al término del plazo (tercera revisión del primer programa). Evaluada como cumplida con un retraso de dos años en la primera revisión del segundo programa.
El Gobierno también vela por que la ventanilla única electrónica esté operativa con un portal de internet intuitivo que permita tramitar procedimientos comunes por vía electrónica con los formularios necesarios disponibles en línea y	Segundo programa, tercera revisión	Las condiciones se señalaron como no aplicadas al término del plazo (segunda revisión del primer programa); posteriormente se volvieron a redactar y se dividieron en varias fases. Evaluada como cumplida con un retraso de treinta y tres meses en la tercera revisión del segundo programa.

reconocimiento de las firma electrónicas con arreglo a la Decisión 2009/767/CE.		
El Gobierno vela por que existan vínculos adecuados entre las ventanillas únicas y otras autoridades nacionales pertinentes (incluidas asociaciones profesionales).	Primer programa tercera revisión	Señalada como «en curso» al término del plazo (tercera revisión del primer programa). Evaluada como cumplida en la cuarta revisión del segundo programa el 5 de septiembre de 2013 (retraso de dos años y nueve meses).
El Gobierno aprueba legislación sobre un número limitado de sectores de servicios prioritarios definidos en el cuarto trimestre de 2010, y especifica un calendario para la adopción de legislación sectorial (también para un número limitado de sectores de servicios prioritarios) antes del cuarto trimestre de 2011, con el fin de asegurar el pleno cumplimiento de los requisitos de la Directiva de servicios.	Segundo programa, memorando de entendimiento inicial	Evaluada como «en curso» en la quinta revisión del primer programa, tras varias modificaciones en la tercera y la cuarta revisión. Se cumplió en marzo de 2012 con un retraso de nueve meses.
La ventanilla única está plenamente operativa y la tramitación de procedimientos por vía electrónica es posible en todos los sectores contemplados en la Directiva de servicios.	Segundo programa, tercera revisión	No aplicada al término del plazo (quinta revisión del primer programa). La condición se dividió en tres partes en la tercera revisión del segundo programa, donde nuevamente se señaló como no aplicada. Evaluada como plenamente cumplida con dos años y tres meses de retraso.
Reformas del sector financiero		
Condición	Evaluación del memorando de entendimiento final	Estado de cumplimiento
El Banco de Grecia exigirá a los bancos cuya base de capital no haya cumplido los requisitos regulatorios que adopten las medidas adecuadas a través de inyecciones de capital o reestructuraciones. En caso de que incluya la participación de otras entidades financieras locales, el Banco de Grecia presentará un análisis del impacto financiero y un dictamen jurídico.	Primer programa, quinta revisión	Señalada como «parcialmente aplicada» debido a la duración y complejidad de los procedimientos. La condición no fue objeto de seguimiento en el segundo memorando de entendimiento.

El Banco de Grecia y el Fondo Heleno de Estabilidad Financiera (FHEF) ultiman un memorando de entendimiento para reforzar más su cooperación, incluido el intercambio de información de supervisión oportuna.	Segundo programa, memorando de entendimiento inicial	Señalada como «parcialmente aplicada» al término del plazo (quinta revisión del primer programa). Condición cumplida con un retraso de nueve meses en el segundo memorando de entendimiento.
El Banco de Grecia se compromete a elaborar un plan de aplicación con nuevas medidas para mejorar los cobros y establecer objetivos, con el fin de garantizar una utilización eficaz de las herramientas mejoradas.	Segundo programa, cuarta revisión	Señalada como «no aplicada, pendiente». No se realizaron nuevas evaluaciones debido al fin del segundo programa. La condición está abierta a interpretaciones.
El Gobierno se compromete a adoptar definiciones para términos como «gastos de subsistencia aceptables» y «prestatarios colaboradores» como orientación para el poder judicial y los bancos, con el fin de proteger a los hogares vulnerables.	Segundo programa, cuarta revisión	Señalada como «no aplicada, pendiente». No se realizaron nuevas evaluaciones debido al fin del segundo programa.
Seguir supervisando de cerca la resolución de deudas problemáticas de hogares, pymes y sociedades.	Segundo programa, cuarta revisión	Señalada como «no aplicada». No se realizaron nuevas evaluaciones debido al fin del segundo programa.
El Gobierno se compromete a apoyarse en los logros más significativos para reformar los regímenes de insolvencia adoptando las siguientes medidas: i) creación de un grupo de trabajo para estudiar cómo mejorar la eficacia de los procesos de resolución de deudas de hogares, pymes y sociedades. ii) el Gobierno, en consulta con funcionarios de la Comisión Europea/el BCE/el FMI, determinará los cuellos de botella principales y iii) el Gobierno se compromete, con asistencia técnica, a proponer medidas concretas para las mejoras en este ámbito.	Segundo programa, cuarta revisión	Con respecto a los incisos ii) y iii): Señalados como «no aplicados, pendientes». No se realizaron nuevas evaluaciones debido al fin del segundo programa.
El Banco de Grecia publicará, en consulta con los bancos y funcionarios de la Comisión Europea/el BCE/el FMI, un	Segundo programa, cuarta revisión	Señalada como «no aplicada, pendiente». No se realizaron nuevas evaluaciones debido al fin del segundo programa.

calendario con plazos para que los bancos faciliten la liquidación de atrasos de los prestatarios utilizando protocolos normalizados, basados en la revisión de las operaciones de crédito problemáticas de los bancos. Estos (MPEF) incluyen procedimientos de evaluación, normas de intervención, calendarios definidos y estrategias de resolución.		
Administraciones públicas		
Condición	Evaluación del memorando de entendimiento final	Estado de cumplimiento
El Gobierno presenta un plan anual de mejora de la legislación (como prevé el artículo 15 de la Ley 4048/2012) con objetivos cuantificables para simplificar la legislación (entre otras cosas mediante la codificación) y para eliminar las normativas superfluas. (Diciembre de 2013)	Segundo programa, cuarta revisión	No aplicada, retrasada. No se realizaron nuevas evaluaciones debido al fin del segundo programa.
Las autoridades nacionales concluirán el traslado de al menos otros 12 500 trabajadores ordinarios al régimen y reducirán sus salarios al 75 %.	Segundo programa, cuarta revisión	No aplicada, pendiente. No se realizaron nuevas evaluaciones debido al fin del segundo programa.
Las autoridades nacionales establecerán objetivos mínimos trimestrales del régimen de movilidad para 2014.	Segundo programa, cuarta revisión	No aplicada, pendiente. No se realizaron nuevas evaluaciones debido al fin del segundo programa.
2 000 salidas más de trabajadores ordinarios.	Segundo programa, cuarta revisión	Pendiente. No se realizaron nuevas evaluaciones debido al fin del segundo programa.
Las autoridades nacionales ultimarán planes de dotación de personal para el conjunto de entidades de las administraciones públicas, que serán aprobados por el consejo gubernamental para la reforma progresivamente y a más tardar en diciembre de 2013.	Segundo programa, cuarta revisión	No aplicada, pendiente, nuevo plazo para marzo de 2014. No se realizaron nuevas evaluaciones debido al fin del segundo programa.
Las autoridades nacionales concluirán la evaluación de los trabajadores individuales para el	Segundo programa, cuarta revisión	Retrasada doce meses. No se realizaron nuevas evaluaciones debido al fin del segundo programa.

régimen de movilidad.		
Las autoridades nacionales reflejarán la estrategia de recursos humanos en la legislación, con objeto de garantizar la continuidad institucional y mayores niveles de eficiencia en las administraciones públicas y ofrecer una base para la evaluación y el desarrollo de competencias de la alta dirección y el personal en general.	Segundo programa, cuarta revisión	No aplicada. Retrasada siete meses (abril de 2014). No se realizaron nuevas evaluaciones debido al fin del segundo programa.
Las autoridades nacionales adoptan medidas para consolidar el trabajo preparatorio actual en una estrategia nacional de administración electrónica integral y respaldada, aprobada por el consejo gubernamental para la reforma.	Segundo programa, cuarta revisión	La estrategia de administración electrónica fue ultimada y aprobada por el consejo gubernamental para la reforma el 27 de marzo de 2014 con un retraso de seis meses desde el plazo original.
Elaboración de un plan de acción para la evaluación de todas las entidades públicas, incluidos todos los fondos extrapresupuestarios y empresas públicas con arreglo al capítulo A (diciembre de 2012). El plan de acción se ultima para diciembre de 2013.	Segundo programa, segunda revisión	No aplicada, retrasada. No se hizo seguimiento.

El anexo se basa en una muestra de condiciones sometidas a auditoría.

ANEXO VIII

ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Parte A: Factores de éxito para el desarrollo de la capacidad administrativa

Factores de éxito	Evaluación del TCE	Descripción
Proceso de cambio cultural y organizativo	No abordado	El plan de comunicación de la reforma de las administraciones públicas se incluyó en las condiciones del memorando de entendimiento después de un retraso de un año en 2013 y se cumplió en 2014.
Participación de las partes interesadas y de la sociedad civil	No abordado	En contraste con otros ámbitos del PAE (reformas del mercado laboral), no se organizó un intercambio de puntos de vista con las partes interesadas (asociaciones científicas locales, la Escuela Nacional de la Administración Pública y asociaciones empresariales).
Metodología clara y enfoque técnico	No abordado	El programa carecía de un plan estratégico para establecer condiciones sobre la reforma de las administraciones públicas. Se pidió al Gobierno una estrategia y un plan de acción en 2013. Se presentaron en 2014. El plan de acción no se aplicó debido a un cambio de gobierno. En las condiciones del memorando de entendimiento de 2015 se incluyó un nuevo plan de acción para la reforma de las administraciones públicas.
Compromiso político	Abordado	En las condiciones del memorando de entendimiento se incluyó un comité de dirección política de alto nivel para la reforma de las administraciones públicas.
Definición clara de las responsabilidades	Abordado	El Ministerio de Reforma Administrativa y Administración Electrónica era el encargado del proceso de reforma y se le ofreció asistencia técnica para ayudar a dirigir la reforma.
Intercambio de mejores prácticas a nivel europeo	No abordado	Las condiciones del memorando de entendimiento no garantizaban que las medidas de reforma de las administraciones públicas incorporasen buenas prácticas.
Técnicas de seguimiento y evaluación	No abordado	La Comisión realizó un seguimiento del cumplimiento de los objetivos cuantitativos del PAE, pero no pudo hacer un seguimiento de los avances o evaluar los resultados reales logrados con las reformas estructurales desde un punto de vista cualitativo. En cuanto a la reorganización de la administración central, la falta de indicadores clave de resultados adecuados no facilitó a la Comisión la verificación de la consecución de objetivos de eficiencia como la racionalización de los procedimientos administrativos y la eliminación de solapamientos.
Continuidad y estabilidad de las reformas	No abordado	Las medidas estructurales de la condicionalidad no se aplicaron mediante proyectos del Programa Operativo de Reforma Administrativa, sino que dependieron mucho de la voluntad política, lo que creó un riesgo para la continuidad de las actividades que se materializó. Debido a la inestabilidad política y las frecuentes remodelaciones, diez ministros distintos dirigieron la reorganización de las administraciones públicas en un período de siete años, creando así un impulso de arranque y parada de las reformas.

Criterios basados en: Comisión Europea, Promoting Good Governance, 2014, p. 6.

Parte B: Recomendaciones principales de la OCDE, reformas esenciales, medidas de acción inmediata y seguimiento por parte del programa

Recomendación principal	Reformas esenciales	Medidas de acción inmediata
1. No hay una visión estratégica general evidente para determinar el propósito y marcar el rumbo del futuro a largo plazo de la sociedad y la economía griegas, o las medidas a corto, medio y largo plazo que deben aplicarse.		**i.** Establecer una hoja de ruta, hitos y un sistema de seguimiento para supervisar los avances; **(No incluida en las condiciones del memorando de entendimiento)** **ii.** Definir a los actores principales en toda la administración (central y local) para una reforma eficaz; **(No incluida en las condiciones del memorando de entendimiento)** iii. Elaborar y aplicar una estrategia para la comunicación regular de los avances en la reforma, tanto a nivel interno como al público general. Estudiar cómo debe vincularse a las declaraciones presupuestarias. **(Incluida en las condiciones del memorando de entendimiento en 2013).**
2. Los problemas generalizados de corrupción pueden asociarse a la cultura administrativa política y pública y sus sistemas opacos y enmarañados.	**i.** Establecer una estrategia de recursos humanos que se base en nombramientos no políticos y criterios meritocráticos, en todos los niveles, usando estructuras más independientes y estabilizadas, basándose en las reformas que se han iniciado en esta dirección y aclarándolas. **(Incluida en las condiciones del programa en 2013 y nuevamente en 2015)** **iv.** Establecer una estrategia para simplificar el complejo marco jurídico y administrativo y hacerlo más transparente. **(No incluida)**	
3. El Gobierno no está «unido» y hay muy poca coordinación, lo que compromete las reformas que requieren una acción colectiva (la mayoría de ellas).		Establecer un plan de tecnologías de la información y la comunicación para asegurar la interoperabilidad entre los sistemas de los ministerios e

Recomendación principal	Reformas esenciales	Medidas de acción inmediata
		impulsar la recopilación y el intercambio de datos, empezando por los ministerios y edificios principales (a la espera de la racionalización de estos últimos). **(Incluida en las condiciones del memorando de entendimiento en 2013. En abril de 2014 se presentó una estrategia sobre TIC).**
4. La aplicación de las políticas y reformas es un punto débil importante, debido a la combinación de débil supervisión central y una cultura que favorece la producción regulatoria por encima de los resultados.	i. Establecer una estrategia para hacer frente a los problemas que bloquean la aplicación de las reformas. **(No incluida)** **ii.** Supervisar la aplicación de las reformas utilizando un sistema de medición que determine las prioridades políticas y los resultados esperados, estableciendo indicadores/umbrales/mejores prácticas internacionales, cuando sea posible. **(No incluida)** ii. Reforzar las estructuras que vinculan la administración central con el resto del sector público. **(No incluida)** iv. Identificar y permitir a los líderes en el resto del sector público cumplir iniciativas políticas esenciales. **(No incluida)**	Exigir que toda nueva ley o política incluya un plan de aplicación, basado en hitos e indicadores de resultados cuantitativos basados en hechos, e identifique claramente a los intervinientes en el proceso de aplicación. **(No incluida)**
6. La gestión de los recursos humanos requiere asimismo atención urgente para reforzar la función pública y fomentar la movilidad.		Establecer los vínculos necesarios entre las reformas presupuestarias y de recursos humanos. La presupuestación programática basada en objetivos de políticas que deben cumplirse debe vincularse claramente a la gestión del rendimiento basada en objetivos. Esta última debe conectarse claramente a su vez con evaluaciones del rendimiento individual. **(No se aplicó la presupuestación basada en los resultados)**
7. La recopilación y la gestión de datos presentan deficiencias esenciales, que obstaculizan las reformas eficaces y con base	Establecer una estrategia para abordar la recopilación y la gestión de datos, con instituciones, financiación y formación adecuadas	Definir los datos esenciales que deben recopilar los ministerios a través de unidades ministeriales centrales estratégicas en el marco

Recomendación principal	Reformas esenciales	Medidas de acción inmediata
empírica.	a todos los niveles de la administración. Aplicar un sistema de gestión del conocimiento en todo el gobierno. **(No incluida)**	del problema 3 mencionado. **(No incluida)**
8. Las administraciones públicas tropiezan con el obstáculo de un complejo marco jurídico que disuade la iniciativa, se centra en procesos en lugar de políticas y bloquea el avance de la reforma.	Atajar los principales factores que motivan el continuo desarrollo de leyes y procesos y simplificar de este modo las estructuras y los procesos legales. Identificar y analizar los elementos del marco jurídico que requieren una reforma para cambiar el foco de atención de las administraciones, es decir, del cumplimiento formal con requisitos detallados a la consecución de objetivos y políticas estratégicos. **(No incluida)**	

Fuente: Grecia: Revisión de la Administración Central, OCDE 2011.

ANEXO IX

REFORMAS DEL SECTOR FINANCIERO

PARTE A: Estrategias y condiciones principales del programa para el sector financiero

Primer programa de ajuste
Contexto y justificación: El primer programa se centró sobre todo en las finanzas públicas más que en el sector financiero, como sucedió posteriormente en otros países de la zona del euro con programas. El enfoque del programa consistía en mantener la confianza y evitar efectos indirectos de la deuda soberana. Como resultado, el primer programa inicialmente incluía solo tres condiciones para el sector financiero que se inspiraron en gran medida en las constataciones del FMI para la consulta sobre el artículo IV de 2009. **Condiciones principales:** La condición principal para el sector financiero era crear el Fondo Heleno de Estabilidad Financiera (FHEF) con el objetivo de contribuir a la estabilidad financiera del sistema bancario griego, puesto que los bancos se consideraban vulnerables a la recesión económica y un ciclo de retroalimentación adversa de la deuda soberana. El Fondo se creó en julio de 2010 con 10 000 millones de euros para intervenciones de capital. Sin embargo, solo se inyectaron realmente 1 500 millones de euros en el Fondo durante el programa, de los que finalmente se utilizaron 200 millones de euros. Las demás condiciones del programa eran la intensificación de las prácticas de supervisión del Banco de Grecia y el compromiso de revisar la legislación sobre insolvencia.
Segundo programa de ajuste
Contexto y justificación: Debido a la reestructuración de la deuda soberana con la participación del sector privado, las pérdidas incurridas por los bancos griegos (37 700 millones de euros en total) y el impacto de la recesión en la calidad de los activos, la recapitalización y la resolución eran condiciones principales para el sector financiero en el segundo programa y siguieron siendo significativas a lo largo de él. **Condiciones principales:** Se destinaron 50 000 millones de euros para los costes de recapitalización bancaria con el fin de compensar las pérdidas previstas relacionadas con la participación del sector privado, afrontar las pérdidas de crédito existentes y futuras y resolver los bancos que ya no se consideraban comercialmente viables. El programa preveía la mejora de la supervisión y la regulación, así como el establecimiento de un marco de gobernanza más sólido para los bancos recapitalizados con fondos públicos. A medida que avanzó el segundo programa, se definieron como máximas prioridades el refuerzo de los marcos de reestructuración de deuda privada y la capacidad bancaria de gestión de préstamos dudosos.
Tercer programa de ajuste
Contexto y justificación: La crisis política que siguió en diciembre de 2014 puso otra vez al sistema bancario en una situación de graves dificultades. La liquidez sufrió una inmensa presión debido a la continua salida significativa de depósitos y la eliminación de la financiación mayorista. La inconclusión de la revisión final del segundo programa obligó en consecuencia al BCE a mantener el límite máximo de la provisión urgente de liquidez a los bancos griegos al nivel decidido el 26 de junio de 2015, lo que a su vez incitó a las autoridades nacionales a imponer el cierre temporal de los bancos, seguido por controles de capitales. **Condiciones principales:** El programa apoyó el restablecimiento de la estabilidad del sistema financiero, con el objetivo de normalizar la liquidez, recapitalizar los bancos sistémicos, mejorar la gobernanza del FHEF y los bancos y hacer frente a los préstamos dudosos persistentemente elevados. Para ello, se reservó un colchón de hasta 25 000 millones de euros destinado a afrontar las posibles necesidades de recapitalización y resolución de los bancos griegos que debían cubrirse antes de finales de 2015 debido al impacto de la Directiva de recuperación y resolución bancaria, apoyando así la confianza de los depositantes en el sistema.

PARTE B – Las recapitalizaciones bancarias en el marco de los programas

Recapitalización bancaria de 2013

En marzo de 2012, la aplicación del programa de participación del sector privado, uno de los mayores pactos internacionales de reestructuración de deuda que afectó a cerca de 206 000 millones de euros de bonos soberanos griegos, dio lugar a una pérdida de 37 700 millones de euros para todos los bancos griegos, acabando con toda su base de capital. Como resultado, los cuatro mayores bancos tuvieron que ser recapitalizados por 28 600 millones de euros (véase el ***cuadro 1***).

Cuadro 1 - Cifras principales de todas las recapitalizaciones bancarias en el marco de los programas

Importes en miles de millones de euros salvo indicación en contrario	Banco A	Banco B	Banco C	Banco D
2013 (Recap. 1) - necesidades de capital	4,571	8,429	9,756	5,839
• Inversión del FHEF	4,021	6,985	8,677	6,700
• Inversión del sector privado	0,550	1,444	1,079	0,000
Total	**4,571**	**8,429**	**9,756**	**6,700**
Participación del FHEF antes de la recap.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Participación del FHEF después de la recap.	83,7 %	81,1 %	84,4 %	98,6 %
2014 (Recap. 2) - necesidades de capital				
• Hipótesis de referencia	0,262	0,425	2,183	2,945
• Hipótesis adversa	0,560	0,757	2,502	4,980
• Inversión del FHEF	0,000	0,000	0,000	0,000
• Inversión del sector privado	1,200	1,750	2,500	2,864
Total	**1,200**	**1,750**	**2,500**	**2,864**
Participación del FHEF antes de la recap.	81,7 %	80,9 %	84,4 %	95,2 %
Participación del FHEF después de la recap.	69,9 %	67,3 %	57,2 %	35,4 %
2015 (Recap. 3) - necesidades de capital	2,743	4,933	4,602	2,122
• Inversión del FHEF	0,000	2,720	2,706	0,000
• Inversión del sector privado	1,552	1,340	0,757	1,621
• Proceso de gestión del pasivo / reparto de la carga	1,011	0,602	1,019	0,418
• Acciones MUS sobre el capital	0,180	0,271	0,120	0,083
Total	**2,743**	**4,933**	**4,602**	**2,122**
Participación del FHEF antes de la recap.	66,24 %	66,93 %	57,24 %	35,41 %
Participación del FHEF después de la recap.	11,01 %	26,42 %	26,12 %	2,38 %
Participación del FHEF después de la recap. (incl. prefs.)	11,01 %	26,42 %	40,39 %	2,38 %

** Posibles errores debido al redondeo*

*** Incluye alrededor de 900 millones de euros para las ampliaciones de capital de NHPB.*

**** Las cifras indicadas corresponden a las inversiones iniciales del FHEF y no tienen en cuenta las reducciones subsiguientes*.

Fuente: Fondo Heleno de Estabilidad Financiera.

Con el objetivo de reducir el elevado coste de los alicientes para el sector privado y evitar una posible nacionalización total de los bancos griegos, los socios propusieron un marco de recapitalización destinado a a) mitigar los desincentivos creados por las condiciones imperantes en el mercado y las futuras incertidumbres y b) minimizar las pérdidas para el contribuyente ofreciendo solo un apalancamiento al alza al sector privado que permitiese simultáneamente al FHEF salir sin soportar pérdidas adicionales. Lo anterior se consideraba una parte crítica de la estrategia en curso para reorganizar el sistema bancario y preservar la autonomía empresarial de los bancos.

Se acordó fijar un umbral mínimo de contribución del sector privado del 10 % de las necesidades de capital de un banco. Además, se acordó que, si el sector privado aportaba al menos el 10 % mínimo de las necesidades de capital, el FHEF cubriría el 90 % restante, pero solo recibiría a cambio «acciones B» (es decir, con derechos de voto suspendidos, excepto determinados

	poderes de veto fundamentales), preservando así la gestión privada del banco. Si el sector privado no estaba dispuesto a cubrir el 10 % mínimo de las necesidades de capital, el FHEF recapitalizaría el banco totalmente y recibiría plenos derechos de voto, diluyendo así a los accionistas existentes y nacionalizando en efecto el banco. Puesto que los bancos eran insolventes, también se ofrecieron certificados de opción de compra gratuitos como aliciente para alentar a los inversores privados a participar en la recapitalización. Los certificados de opción de compra se consideraron complejos, mientras que ofrecían alicientes significativos al sector privado (en junio de 2013, el valor de mercado de los certificados de opción de compra gratuitos ofrecidos a los inversores privados se cifraba en 1 700 millones de euros). Durante mayo y junio de 2013, los cuatro mayores bancos griegos completaron su ampliación de capital. Tres de ellos consiguieron obtener más del 10 % mínimo de sus necesidades de capital, es decir, casi 3 100 millones de euros, de fuentes privadas. Por lo tanto, el FHEF terminó aportando el importe restante de 25 500 millones de euros a estos bancos (no incluidos los 900 millones de euros para una entidad puente) y ofreció certificados de opción de compra a los inversores privados por sus acciones, de conformidad con el marco de recapitalización acordado. Lo bancos decidieron reunir más capital por medio de acciones ordinarias, renunciando así a la opción de emitir bonos contingentes convertibles (CoCos) caros y posiblemente de efecto más diluido. Tras la fusión fallida con otro banco y en vista del aumento de las salidas de depósitos debido a los efectos especulativos indirectos de la decisión de recapitalización interna chipriota en ese momento, el cuarto banco optó por una recapitalización total e inmediata a través del FHEF en lugar de intentar obtener el 10 % mínimo de las necesidades de capital de fuentes privadas. Teniendo en cuenta el tiempo que quedaba hasta finales de abril (plazo límite del segundo programa) y la elevadísima valoración de las acciones que iban a emitirse, el interés de los inversores privados sería escaso. Como consecuencia, en mayo de 2013, el FHEF inyectó 5 800 millones de euros al banco, convirtiéndose en el principal accionista (98,6 %) con plenos derechos de voto, a diferencia de los otros tres bancos sistémicos en los que el FHEF había recibido acciones con derechos de voto restringidos.
Recapitalización bancaria de 2014	La recesión prolongada afectó negativamente a la liquidez, los balances y los resultados financieros de los bancos griegos. Tras una nueva evaluación de las necesidades de capital realizada por el Banco de Grecia, en cumplimiento de una condición del segundo programa, la segunda recapitalización de los cuatro mayores bancos griegos no terminó hasta junio de 2014. En particular, se obtuvieron 8 300 millones de euros íntegramente a través del sector privado (véase el ***cuadro 1***). Tras la segunda recapitalización, dos de los bancos pudieron reunir también fondos a través de la emisión de bonos. En el caso de un banco, la ampliación del capital social por 2 900 millones de euros correspondiente a la hipótesis de referencia tuvo lugar con arreglo a la Ley 3864/2010 revisada, conforme a la cual el FHEF podría actuar solo como mecanismo de protección. La ampliación del capital social conllevaba el compromiso previo de un inversor principal con un volumen específico a un precio específico. A mediados de abril de 2014, el FHEF recibió una oferta vinculante de 0,30 euros por acción por un total de 1 300 millones de euros de un consorcio de inversores. El importe restante se cubrió durante el proceso de constitución de cartera. El precio de oferta final se fijó en 0,31 euros por acción (con un descuento del 23 % sobre el último precio de cierre, véase la nota al pie 54), y el inversor principal elevó su oferta para igualar ese precio. La ampliación del capital social terminó a finales de abril y el importe fue cubierto íntegramente por inversores institucionales e inversores privados mediante una colocación privada y una oferta pública. Como resultado, la participación del FHEF se redujo del 95,2 % al 35,4 %.

Recapitalización bancaria de 2015	En 2015, las prolongadas negociaciones entre las autoridades nacionales y las instituciones, junto con la salida sustancial de depósitos y el aumento constante de los préstamos dudosos en un contexto de empeoramiento del clima económico y controles de capitales, hicieron necesaria una tercera recapitalización bancaria. La evaluación de las necesidades de capital realizada por el BCE constató que a los cuatro mayores bancos griegos les faltaban 14 400 millones de euros según la hipótesis adversa (véase el ***cuadro 1***). Posteriormente, los bancos presentaron sus respectivos planes de capital al BCE, detallando cómo pensaban hacer frente al déficit de capital. Teniendo en cuenta el contexto de la Directiva de recuperación y resolución bancaria, el marco sobre ayudas estatales, y las orientaciones del Eurogrupo de 14 de agosto de 2015, la prioridad de los objetivos fundamentales de la recapitalización de 2015 era hacer frente a los déficits de capital, evitar una recapitalización interna por los depositantes mediante la finalización de la recapitalización en 2015, evitar la nacionalización de los bancos griegos, minimizar la ayuda estatal maximizando la inversión privada y evitar la dilución indebida de las participaciones del FHEF. Los dos bancos con menores necesidades de capital consiguieron cubrir el importe íntegro de la hipótesis adversa mediante inversores privados (3 200 millones de euros) y la conversión voluntaria de toda la deuda subordinada y preferente en participaciones de capital. Los otros dos bancos, que tenían mayores necesidades de capital, obtuvieron de inversores privados el importe de capital necesario únicamente en el marco del análisis de calidad de los activos y la hipótesis de referencia (2 100 millones de euros) y convirtiendo toda la deuda subordinada y preferente en participaciones de capital. Cabe señalar que el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD) y la Corporación Financiera Internacional (CFI) del Banco Mundial también invirtieron en los cuatros bancos. Los 5 400 millones de euros restantes se aportaron a través del FHEF con fondos del programa (1 300 millones de euros en nuevas acciones y 4 100 millones de euros en bonos contingentes convertibles).

ANEXO X

ESTABILIDAD FINANCIERA

Los indicadores de riesgo de la ABE para los sistemas bancarios de Grecia y la UE

Medias ponderadas	2013	2014	2015	2016		
		Grecia		Grecia	UE	Clasificación de los bancos griegos en la Europa de los Veintiocho
Solvencia						
Ratio de capital total	12,7 %	14,1 %	16,4 %	17,1 %	18,5 %	22
Ratio de capital de nivel 1	12,4 %	13,9 %	16,3 %	17,0 %	15,5 %	14
Ratio de capital de nivel 1 ordinario	…	13,9 %	16,3 %	17,0 %	14,2 %	12
Ratio de capital de nivel 1 ordinario (plena implementación)	…	5,6 %	15,0 %	15,9 %	13,6 %	13
Riesgo crediticio y calidad de los activos						
Ratio de préstamos dudosos y anticipos	…	39,7 %	46,2 %	45,9 %	5,1 %	28
Ratio de cobertura de préstamos dudosos y anticipos	…	43,8 %	48,5 %	48,2 %	44,6 %	12
Ratio de períodos de gracia para préstamos	…	14,2 %	19,8 %	23,2 %	3,2 %	27
Ratio de exposiciones dudosas	…	33,9 %	37,3 %	38,5 %	4,4 %	27
Rentabilidad						
Rentabilidad de los recursos propios	…	(11,1 %)	(25,5 %)	(7,7 %)	3,3 %	26
Rentabilidad de los activos	…	(1,0 %)	(2,5 %)	(0,9 %)	0,2 %	28
Ratio de eficiencia	62,2 %	60,9 %	59,8 %	51,9 %	65,7 %	14
Ingresos netos por intereses en relación con el margen ordinario total	78,3 %	84,1 %	86,4 %	82,0 %	57,9 %	28
Ingresos netos por honorarios y comisiones en relación con el margen ordinario total	14,8 %	14,5 %	10,9 %	12,4 %	27,2 %	28
Ingresos netos por actividad de negociación en relación con el margen ordinario total	…	(4,1 %)	2,1 %	(2,9 %)	6,0 %	26

Ingresos netos por intereses en relación con los activos generadores de intereses	…	2,8 %	2,5 %	2,9 %	1,5 %	7
Estructura del balance y liquidez						
Ratio préstamos/depósitos	100,7 %	109,2 %	129,7 %	120,2 %	118,4 %	21
Ratio de apalancamiento (plenamente implantado)	…	…	…	10,0 %	5,2 %	22
Ratio de apalancamiento (transitorio)	…	…	…	10,7 %	5,5 %	27
Ratio deuda/recursos propios	1132,0 %	999,0 %	837,8 %	754,0 %	1440,7 %	7
Ratio de cargas de los activos	…	26,0 %	47,1 %	43,3 %	26,3 %	25
Ratio de cobertura de liquidez	…	…	…	0 %	141,1 %	28

Nota: La ratio de préstamos dudosos de la ABE se basa en la definición más amplia de exposiciones dudosas y se refiere a préstamos y anticipos; la ratio de exposiciones dudosas de la ABE también incluye valores de deuda (principalmente bonos).

Fuente: Autoridad Bancaria Europea, datos del cuadro de riesgos (de una muestra de bancos de la UE, 198 en 2016).

ANEXO XI

CRECIMIENTO SOSTENIBLE

CRECIMIENTO DEL PIB (%)							
	2010	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**
-4,3	**-5,5**	**-9,1**	**-7,3**	**-3,2**	**0,4**	**-0,2**	**0**
Objetivo (previsión del memorando de entendimiento, mayo de 2010)							
-2,0	-4,0	-2,6	1,1	2,1	2,1		
Objetivo (previsión del memorando de entendimiento, marzo de 2012)							
			-4,7	0,0	2,5		
Objetivo (previsión del memorando de entendimiento, abril de 2014)							
					-0,1	3,3	
INFLACIÓN – IPC ARMONIZADO (%)							
	2010	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**
1,3	**4,7**	**3,1**	**1,0**	**-0,9**	**-1,4**	**-1,1**	
Objetivo (previsión del memorando de entendimiento, mayo de 2010)							
	1,9	-0,4	1,2	0,7	0,9		
Objetivo (previsión del memorando de entendimiento, marzo de 2012)							
			-0,5	-0,3	0,1		
Objetivo (previsión del memorando de entendimiento, abril de 2014)							
					-0,8	0,3	
TASA DE DESEMPLEO (%)							
	2010	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**
9,6	**12,70**	**17,9**	**24,5**	**27,5**	**26,5**	**24,9**	
Objetivo (previsión del memorando de entendimiento, mayo de 2010)							
	12,0	14,7	15,2	14,8			

Objetivo (previsión del memorando de entendimiento, marzo de 2012)							
			17,9	17,8	16,7		
Objetivo (previsión del memorando de entendimiento, abril de 2014)							
					24,5	22,5	
DESEMPLEO JUVENIL (%)							
	2010	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**
25,7	**33,0**	**44,7**	**55,3**	**58,3**	**52,4**	**49,8**	
Objetivo (TCE sobre la base del memorando de entendimiento, mayo de 2010)[1]:							
	31,2	38,2	39,5	38,5			
DESEMPLEO DE LARGA DURACIÓN (%)							
	2010	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**
3,9	**5,7**	**8,8**	**14,5**	**18,5**	**19,5**	**18,2**	
Objetivo (TCE sobre la base del memorando de entendimiento, mayo de 2010)[2]:							
	5,4	6,6	6,8	6,6			
TASA DE EMPLEO (%)							
	2010	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**
65,6	**63,8**	**59,6**	**55,0**	**52,9**	**53,3**	**54,9**	
Objetivo (Europa 2020)							
						70,0	
EMPLEO FEMENINO (%)							
	2010	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**
52,9	**51,8**	**48,7**	**45,2**	**43,3**	**44,3**	**46,0**	

[1] Previsión ajustada del empleo del memorando de entendimiento, asumiendo una ratio estable de desempleo juvenil/desempleo general a nivel de 2010.

[2] Previsión ajustada del empleo del memorando de entendimiento, asumiendo una ratio estable de desempleo de larga duración/desempleo general a nivel de 2010.

Objetivo (TCE sobre la base de Europa 2020)[3]:							
						59,3	
CRECIMIENTO DE LAS EXPORTACIONES							
	2010	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**
-20,2	**10,8**	**5,8**	**3,7**	**0,6**	**5,2**	**-8,7**	
Objetivo (previsión del memorando de entendimiento, mayo de 2010)							
	3,4	7,1	6,7	9,3			
Objetivo (previsión del memorando de entendimiento, marzo de 2012)							
			2,9	5,2	6,9		
Objetivo (previsión del memorando de entendimiento, abril de 2014)							
				0,4	3,4	5,5	5,0
CUOTAS DE EXPORTACIÓN (CAMBIO QUINQUENAL, %)							
	2010	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**
-10,2	**-14,0**	**-15,5**	**-24,7**	**-25,2**	**-18,0**	**-20,6**	
Objetivo (basado en el umbral del PDM)							
-6,0	-6,0	-6,0	-6,0	-6,0	-6,0	-6,0	
IED (% DEL PIB - PROMEDIO DE ENTRADA Y SALIDA)							
	2010	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**
0,8	**0,2**	**0,4**	**0,7**	**1,2**	**1,1**	**0,6**	
Objetivo (TCE) Promedio de la Europa de los Veintiocho en 2010							
	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	

[3] El objetivo general de empleo de Europa 2020 (70 %), ajustado por el diferencial de género en el empleo a nivel medio de la UE en 2015 (0,85, dado un empleo femenino de 64,3 y masculino de 74,9).

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN AL INFORME ESPECIAL DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO

«LA INTERVENCIÓN DE LA COMISIÓN EN LA CRISIS FINANCIERA GRIEGA»

RESUMEN

I. La Comisión acoge con satisfacción esta auditoría de gestión del Tribunal de Cuentas Europeo (TCE) sobre la participación de la Comisión en los programas de asistencia financiera a Grecia, financiados por los diferentes mecanismos puestos en marcha a lo largo del tiempo desde 2010.

La Comisión está abierta a recibir tanto críticas constructivas como recomendaciones bien fundadas sobre cómo mejorar el diseño y la ejecución de programas de asistencia financiera.

La Comisión tiene la intención de continuar trabajando a partir de los cambios identificados, que, en algunos casos, ya se están ejecutando, con el fin de lograr nuevas mejoras, tal y como se indica en su respuesta a las recomendaciones de la auditoría. Se han adoptado cambios de gran alcance dentro del marco del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), aplicados ya dentro del actual programa de estabilidad de Grecia en el marco del MEDE. La Comisión ha puesto un énfasis aún mayor sobre la cohesión social, el crecimiento y el empleo en el contexto del programa de estabilidad de Grecia en el marco del MEDE. Además, por primera vez, la Comisión ha llevado a cabo una evaluación del impacto social (véase también la respuesta al apartado IV del Resumen que aparece más abajo). La Comisión desea recordar la importancia de los cambios políticos y económicos que, durante los años de aplicación de los programas, afectaron a la toma de decisiones, al diseño y a la ejecución.

IV. El objetivo subyacente de los programas de asistencia financiera es restaurar el acceso a los mercados y, por su propia naturaleza, se establecen en momentos de crisis grave. Esto es especialmente cierto en el caso de Grecia. Por tanto, es necesario distinguir entre los objetivos inmediatos y a medio plazo de los programas.

La condicionalidad de las políticas debería tener en cuenta la capacidad de las autoridades nacionales para adoptar y aplicar políticas muy exigentes desde el punto de vista económico y social. Las políticas adoptadas en el contexto de un programa de asistencia financiera proporcionan el marco para el crecimiento y el empleo sostenibles a largo plazo, incluso más allá del horizonte temporal del propio programa, por lo que para ello es necesario establecer estrategias de crecimiento integral.

Asimismo, es de suma importancia tener en cuenta, de forma sistemática, el contexto económico y político de cada programa de asistencia financiera en el que se tomaron las decisiones pertinentes relativas a las políticas . Por ejemplo, el primer programa fue establecido en un momento en el que se había bloqueado súbitamente el acceso del Estado, y más concretamente de la deuda soberana, a los mercados. La Comisión tuvo que actuar en un contexto de incertidumbre extrema y sin precedentes, un contexto de grave crisis de liquidez que desafió la estabilidad de todo el sistema financiero, y sin instrumentos de asistencia financiera adecuados ni disponibles para la zona del euro.

Asimismo, resulta crucial mantener la cronología de los acontecimientos. También resulta esencial tener plenamente en cuenta tanto los distintos marcos como las circunstancias que rodearon el establecimiento del programa de apoyo a la estabilidad de Grecia del MEDE. Para este programa, la Comisión actuó dentro de un nuevo marco jurídico [Reglamento (UE) n.º 472/2013], lo que mejoró notablemente la transparencia de su trabajo y su responsabilidad democrática, a través de un diálogo reforzado con el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales. La coherencia del programa con los objetivos y políticas de la Unión también se vio reforzada: garantizando que el memorando de Entendimiento (ME) sea coherente con el programa aprobado por el Consejo; a través de referencias explícitas a la Carta de los Derechos Fundamentales, así como a otros derechos sociales; teniendo en cuenta las prácticas e instituciones a nivel nacional que determinan la formación de los salarios, así como el programa nacional de reforma del Estado miembro en cuestión dentro del

marco de la estrategia de la Unión para el crecimiento y el empleo; y mediante el requisito de que los esfuerzos de consolidación presupuestaria del programa tengan en cuenta la necesidad de garantizar los medios suficientes para las políticas fundamentales, como las de educación y sanidad. Por consiguiente, el programa MEDE ha puesto un mayor énfasis en la cohesión social, el crecimiento y el empleo (mediante la inclusión de políticas activas del mercado laboral), y la Comisión, por primera vez, realizó una evaluación del impacto social. El nuevo marco jurídico también sentó las bases para que la Comisión pueda brindar asistencia técnica a Grecia con el fin de mejorar su capacidad administrativa y de abordar los problemas de la ejecución del programa.

V. Aunque la Comisión sea la destinataria de la presente auditoría de gestión por razones legales / institucionales, tanto el Eurogrupo como las otras instituciones de la Unión Europea desempeñan un papel clave que ha cambiado significativamente a lo largo de los sucesivos programas. Para poder asignar debidamente la responsabilidad de las acciones y decisiones a las partes implicadas en todo momento, es necesario reflexionar y comprender en profundidad el marco de gobernanza real imperante en cada programa o durante el diseño del actual programa MEDE de apoyo a la estabilidad, así como el momento en que se tomaron las decisiones concretas.

Las acciones de la Comisión se desarrollaron y aplicaron en el marco de contextos institucionales complejos que han evolucionado considerablemente desde el año 2010, en consonancia con los cambios en el fundamento jurídico. Además, el papel de la Comisión en el proceso de negociación implica la interacción no solo con las autoridades nacionales y con otras instituciones de la UE, sino también con varias organizaciones internacionales y con el Eurogrupo. En este sentido, las funciones atribuidas a la Comisión y al Banco Central Europeo (BCE) en el marco de la Facilidad Europea de Estabilización Financiera (FEEF) o, posteriormente, en el Tratado constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), aun siendo importantes, no implican ninguna facultad para tomar decisiones por su cuenta. Asimismo, la responsabilidad tanto de la elección de las políticas como también de su aplicación recae sobre las autoridades nacionales.

Todos los memorandos de entendimiento se han basado en una condicionalidad compartida y acordada por todas las instituciones, incluido el Fondo Monetario Internacional (FMI), y de conformidad con las autoridades griegas, todo ello tras un proceso de debates internos y de diálogo en profundidad. El Eurogrupo abordó la necesidad de contar con una condicionalidad compartida. Esto implicó alcanzar posturas de consenso con las demás instituciones, a saber, el FMI y el BCE. La condicionalidad se diseñó tras extensos debates internos entre las instituciones, que implicaron múltiples interacciones orales y escritas. La prestación de asistencia técnica, según proceda, fue diseñada para brindar el mejor apoyo posible a las autoridades nacionales a la hora de aplicar la condicionalidad en los plazos convenidos. Una de las fortalezas de este marco multi-institucional es que las diferentes instituciones pueden compartir su experiencia, lo que, a menudo, ha mejorado la calidad del diseño de las políticas.

Además, son los Estados miembros, o los miembros del MEDE en el marco del MEDE, quienes establecen la dotación financiera y quienes también deciden sobre las medidas relacionadas con la deuda. El BCE y, posteriormente, el Mecanismo Único de Supervisión (MUS), tienen responsabilidades específicas para garantizar la estabilidad financiera y, como supervisores, tomar decisiones de manera independiente, en algunos casos sin compartir información comercial confidencial y sensible con otras instituciones.

VIII. La zona del euro carecía de instrumentos financieros y de un marco jurídico para proporcionar asistencia financiera a los países de esta zona. El primer programa, financiado por el Instrumento de préstamo a Grecia (IPG), se estableció rápidamente con el fin de evitar el impago de la deuda soberana. En ausencia de un marco en aquel momento, la Comisión y el Eurogrupo tomaron como referencia el marco y las metodologías desarrolladas por el FMI, que entonces era la organización internacional con el mandato y con la experiencia necesaria para llevar a cabo tales programas. La Comisión adoptó formalmente sus propios procedimientos en 2011. Las acciones políticas se priorizaron de forma debida, principalmente a través del programa conjunto con el FMI. La

Comisión, entre otras cosas, utilizó el conocido sistema de «acciones previas» y «criterios de ejecución estructurales» del FMI, que consiste en reformas fundamentales necesarias para concluir la revisión de un programa y liberar un desembolso. Estas reformas se fueron perfeccionando gradualmente a través de algunas acciones previas adicionales en el ámbito de las reformas estructurales y mediante el uso de hitos. El programa MEDE de apoyo a la estabilidad que está en curso en la actualidad también introdujo el concepto de «resultados clave».

IX. Cada institución actúa dentro del marco jurídico aplicable a cada programa.

XI. El diseño y la aplicación de las reformas fundamentales tuvo lugar en un contexto más amplio en el que persistían la difícil situación económica y la grave inestabilidad en los mercados financieros. El éxito de la recapitalización, la reestructuración en profundidad y las reformas normativas y de gobernanza, llevadas a cabo en respuesta directa a una grave crisis y para contener los efectos negativos emergentes, permitió estabilizar todo el sistema. Esto garantizó que se alcanzara el objetivo principal de los programas: evitar un impago de la deuda soberana y garantizar la estabilidad financiera. La hipótesis contrafactual (un colapso del sistema financiero) habría provocado costes financieros, económicos y sociales mucho más importantes.

XII. La ausencia de estabilidad política creó problemas de apropiación de la agenda de reforma a lo largo del tiempo. Este es uno de los elementos clave que debe tenerse en cuenta a la hora de evaluar los resultados de las políticas en este ámbito.

XIII. Grecia experimentó prolongados períodos recurrentes de inestabilidad política que reavivaron las incertidumbres respecto del rumbo de las políticas, el compromiso con las reformas y su aplicación efectiva. Sin embargo, Grecia accedió a los mercados en abril y julio de 2014 tras un período de reforma sostenida, con conclusiones de revisión exitosas y con perspectivas mejoradas de crecimiento. Esto demuestra claramente cómo la ejecución efectiva de las reformas propicia el aumento de la confianza entre los participantes de los mercados y la vuelta con éxito a la financiación en los mercados.

Primer punto : La vuelta satisfactoria al crecimiento depende del éxito de la ejecución del programa. No podría haberse logrado el crecimiento sin abordar las debilidades sistémicas y estructurales subyacentes de la economía y el Estado griegos. Este objetivo no se alcanzó plenamente debido a la interrupción tanto del primer como del segundo programa.

Tercer punto : La ejecución de los programas evitó el colapso del sistema financiero, que habría tenido consecuencias mucho más dramáticas para el Estado griego y para la estabilidad financiera. Sin embargo, la evolución macroeconómica y política adversa, así como la aplicación prolongada en el tiempo de las reformas del mercado financiero en el marco de los programas, contribuyeron al deterioro de los balances de los bancos.

XIV. Véanse las respuestas de la Comisión a los apartados de Conclusiones y Recomendaciones que aparecen más adelante.

INTRODUCCIÓN

6. A finales de junio de 2015, el Gobierno griego, de forma unilateral, decidió no completar el segundo programa FEEF y convocó un referéndum.

8. Véase la respuesta de la Comisión al apartado V del Resumen (contexto institucional).

OBSERVACIONES

PARTE I - GESTIÓN DE LOS PROGRAMAS DE AJUSTE ECONÓMICO PARA GRECIA

24. Véase la respuesta de la Comisión al apartado VIII.

25. En el contexto del primer programa, la Comisión y el Eurogrupo tomaron como referencia el marco y las metodologías del FMI, la organización internacional con el mandato y con la experiencia necesaria para llevar a cabo tales programas.

El diseño del programa estuvo precedido por un volumen notable de investigación, que abarcó los elementos que debían ser abordados por las reformas, así como la introducción de criterios para la priorización de reformas. Además, la Comisión pudo tomar como referencia metodologías e instrumentos analíticos desarrollados y aplicados en virtud de regímenes normales de vigilancia, en ámbitos como el de la previsión, el análisis de la política y la sostenibilidad presupuestaria, las pensiones y la evaluación comparativa de políticas / reformas estructurales.

27. La Comisión elaboró documentos analíticos que apoyaban los informes de políticas y que corroboraban el diseño de las condiciones, también en el ámbito de las profesiones reguladas.

Las primeras condiciones en relación con las profesiones reguladas y la Directiva de servicios, por ejemplo, fueron cumplidas a tiempo por el Gobierno griego. Sin embargo, la escasa voluntad de las autoridades griegas finalmente provocó retrasos.

28.

Primer punto: Si bien inicialmente algunas condiciones fueron expresadas en términos más generales, estableciendo un objetivo final claro, los intercambios regulares con las autoridades se tradujeron en directrices más detalladas que establecieron los medios y los pasos a seguir para poder aplicar dichas reformas. En algunos casos, este enfoque no condujo a una aplicación adecuada. Sin embargo, las cuestiones interpretativas no fueron necesariamente la principal causa de aplicación tardía.

Segundo punto: Antes de que las autoridades griegas acepten cualquier condición y firmen el memorando de entendimiento, cada condición es siempre discutida y acordada con las autoridades, tanto a nivel técnico como a nivel político, con el fin de asegurar una comprensión profunda y común, así como de garantizar la apropiación del proceso de reforma que va a llevarse a cabo.

Lo que motivó el elevado nivel de detalle fue la necesidad de identificar claramente cómo debían emprenderse las reformas, así como de abordar los desafíos de su ejecución. Además, la capacidad administrativa de las autoridades se vio desafiada por el número de medidas necesarias para mejorar realmente la eficacia de la administración tributaria, más que por su nivel de detalle.

La participación limitada en las reformas durante el segundo programa supuso a menudo un problema, sobre todo en lo que respecta al personal de la administración tributaria.

29. Véase la respuesta de la Comisión al apartado IV del Resumen sobre los objetivos del programa y el contexto general.

El conjunto integral de reformas en el marco del programa MEDE ha estado, además, rodeado de un conjunto de medidas extraordinarias para ayudar a Grecia a hacer el mejor uso posible de los fondos de la UE y de la asistencia técnica disponibles en virtud de la iniciativa de la Comisión, establecida en la Comunicación de 15 de julio de 2015 sobre un «Nuevo impulso para el empleo y el crecimiento en Grecia».

30. El primer programa contaba con más elementos de políticas horizontales, mientras que el número de condiciones dirigidas a sectores específicos aumentó en el segundo programa, con una condicionalidad centrada en vigilar la normativa restrictiva para los negocios y orientada hacia sectores como el de la construcción y los materiales de construcción, además del turismo y el comercio minorista.

Esta condicionalidad se llevó a cabo con la ayuda de las herramientas para la evaluación de la competencia de la OCDE.

Recuadro 2 – Reformas del mercado de productos frente a reformas laborales y fiscales

La Comisión era plenamente consciente de los efectos del incremento de los impuestos indirectos sobre la evolución de los precios. Sin embargo, ha habido un proceso subyacente todavía en curso de ajuste de precios en la economía griega que ha contribuido a recuperar la competitividad en materia de precios.

El objetivo principal del primer programa era restablecer el acceso de Grecia a la financiación en los mercados, lo que exigía centrarse claramente en el saneamiento presupuestario. No obstante, el diseño general de los programas de asistencia financiera a Grecia estuvo respaldado por una estrategia explícita. Las reformas estructurales constituyeron una parte clave del programa y estaban destinadas precisamente a producir un impacto positivo más allá del horizonte temporal del programa.

39. A fin de realizar una evaluación comparativa del rendimiento y la evolución de Grecia a lo largo del tiempo, la Comisión tomó como referencia los indicadores de fuentes internacionales disponibles, pero estos indicadores no siempre eran de carácter plenamente general y solo estaban disponibles con un desfase temporal. Esto incluyó el uso de los indicadores del mercado de productos de la OCDE para medir los avances en la reforma de las profesiones reguladas, así como los indicadores *Doing Business* del Banco Mundial.

Por otra parte, los memorandos de entendimiento incluían una condicionalidad específica para evaluar el impacto de la reforma de las profesiones reguladas, incluido un estudio de las 20 profesiones con mayor presencia, que analizaba el grado de liberalización, los resultados con respecto a los nuevos operadores, los cambios de precios, etc.

40. Durante una crisis, resulta imprescindible dar prioridad a las acciones, en particular cuando existe una capacidad institucional limitada para abordar de inmediato todos los problemas reales y potenciales.

En los programas de asistencia financiera a Grecia se dio prioridad a las recapitalizaciones que fueron solicitadas de forma urgente por los supervisores, y cuyo fin era la estabilidad financiera.

La cuestión de la resolución de los préstamos dudosos fue abordada como un paso esencial a dar, debido al aumento de los préstamos dudosos como resultado de un período prolongado de crisis. El proceso para abordar los préstamos dudosos es más largo y más complejo. Requiere reformas en varios frentes (jurídico, de supervisión, gestión, regulatorio, etc.) y en diferentes contextos, donde cada uno presenta sus propias peculiaridades (deuda contraída para atender a las necesidades familiares, deuda de las pymes y de empresas corporativas más grandes). Se recuerda que la revisión de la calidad de los activos en 2013 incluyó una revisión de activos tóxicos, que midió la preparación y capacidad de los bancos para gestionar los préstamos dudosos.

En lo que se refiere al FHEF, la Comisión solo tiene un papel de observador.

45. No existe un único modelo macroeconómico que pueda utilizarse con facilidad para las previsiones económicas.

Además, a la hora de evaluar la puntualidad, la calidad y el impacto de las políticas adoptadas en el marco de los programas, es fundamental tener en cuenta de forma sistemática el cambiante contexto económico y político en Grecia.

Recuadro 4 – Coordinación de las previsiones

A lo largo de los programas, el impacto mutuo tanto de las proyecciones macroeconómicas como de las presupuestarias se estimó mediante un proceso iterativo, en el que el impacto de las nuevas medidas presupuestarias se incluyó en el escenario macroeconómico de partida, y el segundo fue utilizado para estimar las proyecciones presupuestarias.

48. En vista de la gran presión y de la brevedad de los plazos, pudieron producirse pequeños errores u omisiones en alguna ocasión. A lo largo de los programas se realizó una revisión interinstitucional por pares y de la calidad estricta y sistemática respecto de los datos y los cálculos.

50. La cantidad de 8 000 millones EUR fue considerada como un objetivo aproximado aceptable teniendo en cuenta las necesidades de financiación tras el fin del programa, que a su vez depende de la posibilidad de aplicar medidas relativas a la deuda.

Además, debe tenerse en cuenta la complejidad del marco institucional y jurídico, con su diversidad de actores y de responsables de toma de decisiones.

51. Dada la falta de consenso en la literatura económica, las proyecciones deben basarse en algunos estudios que puedan orientar acerca de la escala del impacto.

Además, se han integrado las proyecciones macropresupuestarias, que no solo se referían a las previsiones de la Comisión, ni tampoco estaban centradas únicamente en el caso de Grecia.

PARTE II - TRAZADO Y EJECUCIÓN DE LAS REFORMAS

56. La Comisión enfatiza que, para cada programa de asistencia financiera, la responsabilidad de la elección de las políticas, pero también de su aplicación, recae en las autoridades nacionales.

57. Véase la respuesta de la Comisión al apartado IV del Resumen (objetivos y contexto).

59. Véase la respuesta de la Comisión al apartado IV del Resumen (objetivos del programa).

61. Véase la respuesta de la Comisión al apartado IV del Resumen (objetivos del programa).

63. Véase la respuesta de la Comisión al apartado IV del Resumen (objetivos del programa).

Combatir la evasión fiscal y mejorar el cumplimiento de las obligaciones fiscales es, claramente, una vía importante para las reformas que han de llevarse a cabo en Grecia. Sin embargo, no es algo que pueda resolverse rápidamente. El programa MEDE ha puesto gran énfasis en dichas medidas, basándose en la experiencia de los programas anteriores.

Recuadro 6 - Alcance de las medidas

El uso de un mecanismo de pagos fraccionados para las transacciones de IVA con instituciones públicas ha sido cuestionado por los expertos. El mecanismo de pagos fraccionados para las transacciones de IVA con el sector público ha sido utilizado en Italia, pero tanto las empresas como los expertos en fiscalidad lo han cuestionado.

El uso más intensivo de dispositivos fiscales electrónicos requiere una administración tributaria equipada con sistemas informáticos avanzados, lo cual no era el caso en Grecia.

Recuadro 6 - Detalle inicial

El primer programa no establecía todos los detalles de las reformas acordadas. Sin embargo, los detalles se fueron describiendo con mayor precisión en el curso de los programas y a partir de la experiencia existente, con el fin de facilitar la comprensión clara por parte de las autoridades y la comprensión de las evaluaciones *ex-post*.

66. La creciente deuda fiscal se ha visto afectada por el hecho de que el proceso de cancelación de deuda se puso en marcha únicamente a partir de 2014 y que, además, se trata de un proceso muy largo (primero se pone la deuda fiscal en cuarentena, si el deudor no desarrolla capacidad suficiente para pagar la deuda se cancela posteriormente, pero solo una vez transcurridos 10 años y en caso de que no se produzca mejora alguna de la solvencia del deudor).

Desarrollar indicadores precisos para hacer un seguimiento del nivel estimado de impuestos no declarados dentro de los períodos de revisión del programa supone un gran desafío técnico.

68. Los programas proporcionaron un marco estratégico adecuado para las reformas de la administración pública. La prioridad inmediata en este sector fue el saneamiento presupuestario, y esto explica la secuenciación de las reformas, desde las presupuestarias a las de carácter estructural.

La Comisión, en particular a través del Grupo de Trabajo para Grecia (GTGR), facilitó el intercambio de mejores prácticas a través de la asistencia técnica. La Comisión lamenta que los intentos de involucrar a las partes interesadas fueran infructuosos. La falta de continuidad y de estabilidad debido a los frecuentes cambios de gobierno fueron, ciertamente, problemas relevantes (véase también la respuesta al apartado 76).

Por último, hubo una considerable inercia y resistencia al cambio dentro de la administración griega.

73. La Comisión fijó plazos ambiciosos, pero el ejemplo concreto sobre plazos demasiado ambiciosos no es adecuado.

El trazado y la ejecución de reformas sobre el sistema de evaluación de personal en el marco del nuevo programa no se llevó a cabo porque la ejecución general del segundo programa se detuvo de forma efectiva desde el otoño de 2014 hasta agosto de 2015, cuando se lanzó el programa MEDE. Por lo tanto, no es posible determinar si los plazos fijados en el segundo programa eran demasiado ambiciosos o no: ni siquiera se intentó llevar a cabo la ejecución, puesto que el programa se finalizó antes de que la ejecución pudiera completarse.

Además, el nuevo sistema de evaluación de personal se está aplicando en el marco del programa MEDE. El tiempo transcurrido entre el acuerdo sobre la condicionalidad y la finalización de la legislación secundaria fue de 10 meses (agosto de 2015 a junio de 2016), un mes menos de lo previsto en el segundo programa. La evaluación real se está realizando en 2017 puesto que utiliza los datos de cierre del ejercicio de 2016, tal y como debe hacerse para poder obtener una visión de conjunto a lo largo del tiempo.

78. Los factores determinantes de la oferta de crédito fueron abordados en los programas, que incluían políticas orientadas hacia la liquidez y el capital bancario, así como hacia el tratamiento de los préstamos dudosos. Los factores detrás de la contracción crediticia son complejos y reflejan problemas estructurales en los mercados de crédito. Por lo tanto, el alto tipo de interés cobrado por nuevos préstamos es, más bien y en gran medida, un síntoma de profunda recesión, debido a la incapacidad de los prestatarios de pagar sus préstamos.

Al mismo tiempo, la Comisión ha trabajado para aumentar la financiación procedente de la UE y de las instituciones financieras internacionales (BERD, BEI, FEI), que incluye los instrumentos de financiación para las pymes.

79. El análisis fue el resultado de la visión compartida de todas las instituciones involucradas y estuvo basado en la información disponible en ese momento. También se fundamentó en las aportaciones de expertos independientes.

El marco para la recapitalización fue elaborado por banqueros de inversión profesionales, que eran consultores del FHEF, del Banco de Grecia y del Ministerio de Hacienda.

80. Las necesidades de capital en 2013, 2014 y 2015 se determinaron bajo la responsabilidad exclusiva de los supervisores. La Comisión y las demás instituciones solo prestaron apoyo técnico para desarrollar el marco de la prueba de resistencia.

Asimismo, los acontecimientos políticos y la incertidumbre e inestabilidad resultantes tuvieron un efecto negativo importante sobre el crecimiento del PIB, algo que, por tanto, no podía haberse previsto.

81. Es responsabilidad de las autoridades nacionales ejecutar una tarea predefinida dentro de los límites del perímetro acordado.

La Comisión no interfiere en la relación entre el supervisor y los bancos.

82. De acuerdo con la normas sobre ayudas estatales de la UE, la ayuda debe limitarse al mínimo necesario y, por lo tanto, debe utilizarse para cubrir las necesidades de capital del banco solo en caso de no disponer de fondos en el mercado privado. Como se explicó en las decisiones relativas a las ayudas estatales de la Comisión adoptadas en 2014 y 2015, la participación del FHEF no puede considerarse como una transacción de mercado, dado que el Fondo no invirtió en los mismos términos y en las mismas transacciones que los demás inversores. En la recapitalización de 2014, se introdujo un mecanismo para calcular un precio en el que el FHEF fue autorizado a participar, precisamente para evitar la dilución sustancial del FHEF. En la recapitalización de 2015, no se

determinó previamente ningún precio mínimo para la participación del FHEF debido a las condiciones específicas del mercado y, a partir de una decisión de las autoridades, el precio de suscripción para el FHEF se determinó utilizando un proceso de prospección de la demanda llevado a cabo y supervisado por expertos internacionales.

Estos mecanismos han ayudado a reducir las pérdidas para el FHEF. La evolución del precio de las acciones en las siguientes recapitalizaciones refleja el grado de riesgo asumido por los inversores privados en condiciones de creciente incertidumbre.

83. En el caso concreto de Grecia, pronto resultó evidente para todas las instituciones participantes en el programa que la creación de una SGA no constituiría una solución adecuada por una serie razones: diversos tipos de préstamos dudosos extendiéndose a lo largo de la mayoría de sectores económicos, el coste extraordinario de tal estructura, dudas sobre la gobernanza, la importancia de la relación banco-cliente en un contexto de impago estratégico generalizado, impacto sobre los balances de los bancos, etc.

84. Véase la respuesta de la Comisión al apartado IV del Resumen (objetivos del programa).

85. La mejora de la legislación en materia de insolvencia y de la capacidad judicial es una reforma compleja que solo puede lograrse por medio de diversas acciones. Entre 2010 y 2014 se introdujeron varios cambios legislativos, incluido el Reglamento de insolvencia y la creación de un marco extrajudicial. La aplicación de las reformas es responsabilidad de las autoridades griegas. No se llevó a cabo tal esfuerzo de ejecución . Se introdujeron moratorias sobre los embargos como una medida unilateral y prolongada de las autoridades griegas (la última prórroga se fijó hasta el 30 de octubre de 2015).

Recuadro 10

Cabe recordar que, en última instancia, la responsabilidad de la ejecución con éxito de las reformas ha sido, y sigue siendo, de las autoridades griegas.

Véase la respuesta al apartado 85.

86. Mientras que en el marco del programa MEDE se estableció un mercado de amortización y venta de préstamos dudosos, el segundo programa ya contenía una petición para desarrollar una estrategia integral para los préstamos dudosos como condición clave en el marco del ME. Por tanto, ya se requirió entonces a las autoridades griegas que eliminasen los obstáculos clave para la creación de un mercado activo de préstamos dudosos, mucho antes de que se aprobara la ley de diciembre de 2015. Asimismo, la Comisión, junto con otras instituciones y socios internacionales, solicitó eliminar todos los obstáculos al libre mercado de préstamos dudosos (procesos excesivamente burocráticos, solicitudes de supervisión, tasas sobre las ventas de préstamos dudosos, etc.), lo que contribuyó a la modificación de la ley en los siguientes meses, en vista del cierre de la primera revisión. Finalmente, los restantes impedimentos principales fueron eliminados con posterioridad, en 2017.

87. La responsabilidad última respecto del éxito de la aplicación de las reformas recae en las autoridades griegas.

La condicionalidad del programa requirió finalmente la revisión de los acuerdos de liquidación y la corrección de las deficiencias. El programa estaba dirigido a mejorar la forma en que las liquidaciones estaban organizadas y a cómo se gestionarían cuando surgieran problemas.

88. El primer programa estuvo principalmente centrado en las políticas presupuestarias inmediatas y más necesarias, mientras que se consideró que la salud del sector bancario era relativamente buena en aquel momento. Si bien es cierto que el primer programa no incluía ninguna condición directa sobre gobernanza bancaria, este asunto fue abordado indirectamente como parte de las condiciones del programa para el establecimiento del FHEF.

El Fondo Helénico de Estabilidad Financiera ya se estableció en el marco del primer programa con el objetivo de fortalecer la salud y resistencia del sector bancario, siendo la gobernanza una de las principales preocupaciones.

Las cuestiones de gobernanza bancaria adquirieron mayor importancia a la espera del uso adicional de fondos públicos para la recapitalización de los bancos en el marco del programa MEDE actual.

89. No todos los bancos han sido nacionalizados. Sustituir unilateralmente la administración de bancos privados plantea dificultades jurídicas para justificar una intervención directa en los derechos de propiedad. Es función de los accionistas ponerse de acuerdo respecto de la administración bancaria, tal y como se reconoce en la legislación de la UE.

El FHEF no estaba involucrado inicialmente, puesto que los cambios profundos en la gobernanza en medio de una grave crisis habrían agravado las salidas de depósitos, privado a estos bancos de experiencia administrativa y, por tanto, habrían surgido graves riesgos para la estabilidad financiera. Este fue el momento en que muchos bancos iban a emprender una ampliación de capital para cubrir sus importantes necesidades de capital.

Dado que no se han producido los primeros avances para mejorar la gobernanza de los consejos de los bancos, esta cuestión se ha abordado en relación con una condición del memorando de entendimiento del programa MEDE.

90. Los requisitos adicionales ayudan a garantizar que se establezcan consejos de administración de mayor calidad y libres de injerencias externas.

Dado que Grecia se enfrentaba a un problema sin precedentes de liquidez, capital y calidad de los activos, resultaba crucial que los consejos de administración de los bancos contratasen a los mejores expertos posibles para abordar los desafíos específicos de los bancos griegos.

91. La responsabilidad última respecto del éxito de la aplicación de las reformas recae en las autoridades griegas.

La Comisión, junto con las demás instituciones, supervisó atentamente a las instituciones menos importantes. Sin embargo, la prioridad era asegurar la estabilidad financiera centrándose en los bancos sistémicos.

En el marco del programa MEDE, las instituciones menos importantes no son elegibles para recibir fondos públicos o del programa para fines de recapitalización. Por lo tanto, según el programa, no había justificación para intervenir en estos bancos mientras que no estuvieran infringiendo las normas prudenciales.

Las instituciones no desempeñaban ningún papel en la auditoría mencionada, pero acogieron con satisfacción la decisión de los supervisores de llevarla a cabo.

Las cuestiones relativas a la supervisión de instituciones menos importantes (IMI) se recogieron en el Marco integral del sector financiero, que incluía la reestructuración de todo el sector bancario, en el que varias instituciones menos importantes han sido resueltas o liquidadas.

92. La ley relativa al FHEF contiene normas detalladas sobre las decisiones que han de tomarse dentro de las atribuciones de la Junta Ejecutiva y del Consejo General (artículo 4). La responsabilidad de cualquier aplicación incorrecta recae únicamente en el FHEF, ya que las instituciones no tienen responsabilidad alguna sobre la gestión de las tareas que le han sido asignadas.

93. Aunque no todos los cambios pueden atribuirse a los requisitos del programa, ciertamente fue necesario realizar un buen número de cambios para mejorar el funcionamiento del FHEF, y estos cambios estuvieron relacionados, en particular, con la necesidad de garantizar la independencia del FHEF de la influencia política externa.

Aunque tales cambios implicaban posibles inconvenientes, se consideró que las ventajas superaban a los inconvenientes.

94. Esta situación debe evaluarse en el contexto más amplio de la difícil situación en los mercados financieros imperante en aquel momento, la cual no permitió la rápida recuperación de la inversión. El éxito de la recapitalización, la reestructuración en profundidad y las reformas normativas y de gobernanza, llevadas a cabo en respuesta directa para contener los efectos negativos que se estaban produciendo, permitió estabilizar todo el sistema. Esto garantizó que se alcanzara el objetivo principal de los programas, a saber, la estabilidad financiera. La hipótesis de contraste (es decir, un colapso del sistema financiero) habría provocado costes financieros, económicos y sociales mucho más importantes.

97. Si bien hubo una clara conciencia de los riesgos derivados de la zona gris, su evaluación significativa habría sido imposible dado su carácter ilegal (insuficiente, y por tanto ilegal, presentación de información sobre ganancias).

La Comisión recuerda que las negociaciones fueron llevadas a cabo conjuntamente con otras instituciones. Véase la respuesta de la Comisión al apartado V. del Resumen (contexto institucional).

98. Véase la respuesta de la Comisión al apartado V del Resumen (contexto institucional).

99. Se acordaron medidas en el ámbito de la negociación colectiva, y se aplicaron de manera gradual y progresiva. Esto, sin embargo, no fue el resultado de haber obviado que la economía griega se caracteriza por el predominio de las microempresas y las pequeñas empresas. Por el contrario, refleja un enfoque prudente, con posteriores intervenciones adicionales (como la introducción de «asociaciones de personas», que ofrecía la oportunidad de negociar a nivel de empresas también a las empresas sin representación sindical, algo con un impacto más directo sobre la práctica nacional existente) tomadas en una etapa posterior, en respuesta a una situación de deterioro continuo.

100. En lo relativo al asunto de las reformas del mercado laboral, se incluyeron las mismas cuestiones en el programa MEDE tal y como se había hecho en los programas anteriores, por dos razones principales: en primer lugar, algunas de las medidas acordadas en el marco del segundo programa no habían sido aplicadas; en segundo lugar, el programa MEDE preveía una revisión exhaustiva de las medidas que se habían aplicado en el pasado, algunas de carácter temporal, para determinar si seguían siendo adecuadas y necesarias. Si bien reconoce que ha habido importantes retrasos en la ejecución, la Comisión considera que el calendario y la secuenciación fueron adecuados.

Recuadro 11

El salario mínimo fijado en el convenio colectivo nacional de empleo fue reducido por ley y se estableció un nuevo marco que introduce un salario mínimo legalmente establecido. Esta reforma transformó profundamente la naturaleza de la fijación del salario mínimo en Grecia, que pasó de ser fruto de la negociación colectiva (acordado de manera autónoma por los interlocutores sociales) a ser fijado legalmente (establecido por el Gobierno). Asimismo, el marco recién creado fue concebido para ser aplicado después del programa (es decir, en condiciones de estabilidad económica y del mercado de trabajo), congelando el nivel del salario mínimo a lo largo de la duración del programa.

102.

Tercer guion: La referencia a un nivel cuantitativo (reducción del 15 %) se incluyó como una indicación del orden de magnitud de la reducción esperada en los costes laborales unitarios. La evolución de esta última variable es el resultado de interacciones complejas, que pueden estar influidas, pero no directamente «controladas», por las autoridades públicas. Por tanto, sería un error emplear esta cifra como un objetivo claro para medir el éxito o el rendimiento.

PARTE III - CONSECUCIÓN DE LOS OBJETIVOS DE LOS PROGRAMAS

106. A la hora de determinar si los programas de asistencia financiera cumplieron sus principales objetivos, es necesario tener en cuenta que es responsabilidad de las autoridades nacionales aplicar, oportuna y eficazmente, las reformas. En particular, es importante tener en cuenta todos los factores externos más allá del control o la influencia de las instituciones, como el entorno político y económico, la capacidad administrativa, la apropiación del proceso de reforma, la política de comunicación y las convulsiones imprevistas (por ejemplo, las elecciones anticipadas o la profunda recesión mundial), así como otros factores exógenos.

110. En relación a los riesgos financieros más allá del horizonte temporal del programa, los cuadros de financiación y los análisis de sostenibilidad de la deuda (ASD) de la Comisión analizan las condiciones de financiación después de la finalización del programa.

Recuadro 12

La evaluación del FMI del escenario de referencia presupuestaria y de las medidas presupuestarias difiere de la evaluación de las instituciones europeas en diversas ocasiones.

123. La ejecución de los programas permitió evitar el colapso del sistema financiero y, por ende, también todas las consecuencias dramáticas para el Estado griego y para la estabilidad financiera. El origen del deterioro de los balances de los bancos se encuentra en la prolongada aplicación de las reformas de los mercados financieros en el marco del programa, en los recurrentes períodos de inestabilidad política con mayor incertidumbre y en la pérdida de confianza, así como en la prolongada recesión.

124. La reactivación del crecimiento a largo plazo es la consecuencia de la ejecución con éxito del programa, más que una meta a corto plazo. El éxito del programa solo puede evaluarse muchos años después de su finalización, puesto que las reformas seguirán teniendo efectos acumulativos mucho después de que finalice un programa.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Recomendación 1

La Comisión acepta la recomendación. La Comisión detallará un marco para el establecimiento de la condicionalidad y clarificación los tipos de instrumentos analíticos que han de utilizarse.

Recomendación 2

La Comisión acepta la recomendación.

Recomendación 3

La Comisión acepta la recomendación.

La Comisión observa que el actual Tratado constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad prevé programas más focalizados, por ejemplo, programas centrados en abordar los desequilibrios en sectores específicos, en cuyo caso una estrategia general de crecimiento puede no estar justificada.

Recomendación 4

La Comisión acepta la recomendación.

Recomendación 5

La Comisión acepta la recomendación. La mayoría de los pasos en este sentido ya han sido emprendidos como parte del programa MEDE.

Recomendación 6

La Comisión acepta la recomendación y recuerda que no puede obligar a otras instituciones a aceptar modalidades de trabajo que, por definición, tienen que ser tomadas de común acuerdo , tanto en lo relativo a los principios como al fondo.

Recomendación 7

La Comisión acepta la recomendación. La Comisión ya aplica las medidas de control de calidad, también a través de la cooperación con otras instituciones. La Comisión revisará los controles de calidad actuales y mejorará la documentación asociada.

141. Dada la prioridad otorgada al saneamiento presupuestario, se llevó a cabo una secuenciación de las reformas presupuestarias y estructurales . Además, el verdadero problema no fue el diseño de las reformas, sino su aplicación. En efecto, la capacidad administrativa era un reto, por lo que se brindó asistencia técnica a Grecia sobre este asunto tras el establecimiento del Grupo de Trabajo para Grecia (GTGR) de la Comisión.

Además, el uso eficaz de la asistencia técnica prestada y la aplicación efectiva de las reformas estructurales fueron obstaculizados por los recurrentes períodos de prolongada inestabilidad política.

En lo que se refiere a los objetivos cuantitativos, éstos fueron establecidos en cooperación y de acuerdo con las autoridades griegas.

Recomendación 8

La Comisión acepta la recomendación.

La asistencia técnica se ha alineado estrechamente con las disposiciones del programa de estabilidad del MEDE, en virtud del cual se ha incluido explícitamente en el memorando de entendimiento el apoyo a una serie de reformas en el marco del programa. Dentro de los tres meses posteriores al establecimiento del programa MEDE, la Comisión acordó con las autoridades griegas un «Plan de cooperación técnica en apoyo de las reformas estructurales», que fue publicado también en la página web de la Comisión. El Servicio de Apoyo a las Reformas Estructurales proporciona y coordina el apoyo prestado a las autoridades griegas en casi todos los ámbitos de reforma en el marco del programa MEDE.

Recomendación 9

La Comisión acepta la recomendación. La Comisión mejorará su trabajo analítico en el diseño de las reformas del programa, detallando un marco para el establecimiento de la condicionalidad que aportará mayor claridad acerca de los tipos de instrumentos analíticos que deben utilizarse.

146. La ejecución de los programas permitió evitar el colapso del sistema financiero y, por ende, todas las consecuencias dramáticas que hubiera tenido para el Estado griego, y permitió restaurar la estabilidad financiera, que fue clave para mitigar un declive mayor. El origen del deterioro de los balances de los bancos se encuentra en la prolongada aplicación de las reformas de los mercados financieros en el marco del programa, en los recurrentes períodos de inestabilidad política con mayor incertidumbre y pérdida de confianza, así como en la prolongada recesión.

Recomendación 10

La Comisión acepta la recomendación. La Comisión ya ha llevado a cabo evaluaciones *ex post* de otros países de la zona del euro con programas de apoyo a la estabilidad.

Recomendación 11

La Comisión acepta la recomendación.

Hecho	Fecha
Aprobación del plan de auditoría (APM) / Inicio de la fiscalización	11.11.2015
Envío oficial del proyecto de informe a la Comisión (u otra entidad fiscalizada)	13.7.2017
Aprobación del informe final tras el procedimiento contradictorio	3.10.2017
Recepción de las respuestas oficiales de la Comisión (u otra entidad fiscalizada) en todas las lenguas	14.11.2017

El Tribunal examinó la gestión de la Comisión Europea en los tres programas de ajuste económico para Grecia, teniendo en cuenta la configuración institucional de los distintos instrumentos de asistencia financiera utilizados. Por lo que se refiere al programa en curso, la fiscalización se centró únicamente en los aspectos de su concepción. La financiación del primer programa (IPG, 2010) ascendió a 110 000 millones de euros, la del segundo (FEEF, 2012) a 172 600 millones de euros y la del tercero (MEDE, 2015) a 86 000 millones de euros. A mediados de 2017, Grecia sigue necesitando asistencia financiera externa y, según lo constatado por el Tribunal, los objetivos de los programas solo se cumplieron en parte. En general, el diseño de los programas sí permitió que avanzasen las reformas en Grecia, aunque el Tribunal detectó insuficiencias. El Tribunal formula una serie de recomendaciones a la Comisión para futuros programas de asistencia.

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO

Oficina de Publicaciones

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO
12, rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxemburgo
LUXEMBURGO

Tel. +352 4398-1

Preguntas: eca.europa.eu/es/Pages/ContactForm.aspx
Sitio web: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© Unión Europea, 2017

Reproducción autorizada, con indicación de la fuente bibliográfica.