



Bruselas, 2.3.2022
COM(2022) 85 final

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO

Orientaciones de la política fiscal para 2023

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO

Orientaciones de la política fiscal para 2023

1. Introducción

La invasión de Ucrania por parte de Rusia ha socavado la seguridad y la estabilidad europeas y mundiales. Los acontecimientos más recientes constituyen un momento decisivo para Europa y ponen en cuestión de forma esencial nuestro orden de paz. La UE se sitúa del lado de Ucrania y le muestra su solidaridad tanto en el plano político como en el económico. En respuesta a las acciones militares no provocadas e injustificadas de Rusia, la UE ha aprobado un paquete de sanciones masivas y específicamente orientadas que tendrán las máximas repercusiones sobre la economía rusa y su elite política. Al mismo tiempo, la UE se enfrenta a algunos desafíos inmediatos, fundamentalmente en lo que respecta a los flujos de refugiados, la seguridad y las posibles contramedidas de Rusia. Esta crisis amenaza con afectar negativamente al crecimiento, en particular mediante sus repercusiones sobre los mercados financieros, las nuevas presiones sobre el precio de la energía, los persistentes estrangulamientos en la cadena de suministro y los efectos sobre la confianza.

La excepcionalidad de la incertidumbre y de los riesgos exige una coordinación fuerte de las políticas económicas y fiscales para salir gradualmente de la crisis de la COVID-19. Una respuesta audaz y coordinada de la política fiscal a la pandemia, el apoyo sin precedentes de nuevos instrumentos de la Unión y la política monetaria acomodaticia han contribuido a que la economía de la Unión capee la crisis, y constituyen los cimientos de la recuperación. En el tercer trimestre de 2021, la UE volvió a sus niveles de PIB anteriores a la crisis; las previsiones del invierno de 2022 de la Comisión auguraban que la producción superaría los niveles previos a la pandemia en todos los Estados miembros a finales de este año. De cara al futuro, debe seguirse coordinando estrechamente la política fiscal con el fin de garantizar su sostenibilidad y hacer que contribuya, junto con unas políticas económicas más amplias, a sostener la recuperación y encauzar la economía europea por una senda de crecimiento más fuerte y sostenible, sin perjuicio del deterioro del entorno mundial.

Las políticas fiscales tienen que estar preparadas para reaccionar a unas circunstancias que cambian rápidamente. El entorno político está evolucionando. Las medidas temporales de emergencia relacionadas con la pandemia deberían eliminarse gradualmente, en su mayoría, a lo largo de 2022, de forma coherente con la progresiva normalización de la situación en lo que respecta a la salud pública.⁽¹⁾ Las perspectivas de la inflación a corto plazo apuntan a una normalización gradual de la política monetaria. No obstante, se prevé que la invasión de Ucrania tenga un efecto negativo en las perspectivas, que son ahora más inciertas, con unos riesgos sesgados a la baja. La llamada «cláusula general de salvaguardia» del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (en lo sucesivo, «PEC»)⁽²⁾ continuará aplicándose en

⁽¹⁾ Comisión Europea (2021): «Evaluación general de los proyectos de planes presupuestarios de 2022» [COM(2021) 900 final de 24 de noviembre de 2021].

⁽²⁾ Algunas disposiciones específicas de las normas fiscales de la UE permiten una desviación coordinada y ordenada de los requisitos normales aplicables a todos los Estados miembros en una situación de crisis generalizada provocada por una

2022. Esto permitirá que la política fiscal se ajuste a la evolución de la situación de forma que puedan resolverse los retos inmediatos que esta crisis plantea. Sobre la base de las previsiones del invierno de 2022 de la Comisión, se prevé que la cláusula general de salvaguardia se desactive a partir de 2023.⁽³⁾ En vista del elevado grado de incertidumbre, esta previsión se reevaluará en función de lo que indiquen las previsiones de la primavera de 2022 de la Comisión. Finalmente, el debate sobre el marco de gobernanza económica se reabrió en octubre de 2021 con vistas a alcanzar un consenso amplio sobre el camino que debía seguirse con antelación suficiente antes de 2023.⁽⁴⁾

La presente Comunicación proporciona a los Estados miembros orientaciones sobre la práctica y la coordinación de la política fiscal, fundamentales en vista de las perspectivas económicas cambiantes. Las orientaciones tienen en cuenta la experiencia positiva de las anteriores, de similar naturaleza, publicadas en marzo de 2021, que contribuyeron a la continuidad de los debates entablados en el seno del Consejo y el Eurogrupo, así como con otras partes interesadas de la UE e internacionales, sobre la respuesta adecuada de la política fiscal y su adaptación. Los principios reflejan las previsiones del invierno de 2022 de la Comisión y deben orientar los próximos programas de estabilidad y convergencia de los Estados miembros. Las orientaciones se ajustarán a la evolución de la economía en la medida necesaria, y a más tardar en el paquete de primavera del Semestre Europeo de la Comisión, que se publicará a finales de mayo de 2022.

El resto de la Comunicación consta de cuatro secciones. La sección 2 ofrece un esbozo de las perspectivas económicas para 2022 y 2023. La sección 3 establece cinco principios y extrae implicaciones, sobre la base de las previsiones del invierno de 2022 de la Comisión, para las recomendaciones fiscales que deben proponerse a los Estados miembros en mayo de 2022 de cara a sus planes presupuestarios de 2023. La sección 4 resume la situación en lo que respecta a la revisión de la gobernanza económica. La sección 5 expone los próximos pasos.

2. Situación y perspectivas económicas

La economía de la UE ha entrado en el tercer año de pandemia de COVID-19 habiendo cerrado la brecha con los niveles de producción anteriores a la pandemia. La economía de la Unión repuntó con fuerza en 2021 y el desempleo descendió hasta niveles sin precedentes, pero el ritmo de la expansión se deceleró en la parte final del año. La aparición de la variante ómicron dio lugar a la reintroducción de restricciones a la movilidad, a tensiones renovadas sobre los sistemas de asistencia sanitaria y a escasez de mano de obra

recesión económica grave de la zona del euro o la UE en su conjunto [véanse los art. 5, apartado 1, 6, apartado 3, 9, apartado 1, y 10, apartado 3, del Reglamento (CE) n.º 1466/97 y los art. 3, apartado 5, y 5, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1467/97].

⁽³⁾ La cláusula general de salvaguardia se activó mediante el refrendo de la Comunicación de la Comisión Europea al Consejo relativa a la activación de la cláusula general de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento [COM(2020) 123 final de 23 de marzo de 2020]. La decisión acerca de su desactivación se fundamenta en una evaluación general del estado de la economía, que tiene como criterio cuantitativo principal el nivel de la actividad económica en la UE o en la zona del euro en comparación con los niveles previos a la crisis (finales de 2019). Comisión Europea (2021): «Un año después de la pandemia de COVID-19: respuesta en materia de política presupuestaria» [COM(2021) 105 final de 3 de marzo de 2021, páginas 7, 8 y 14].

⁽⁴⁾ Comisión Europea (2021): «La economía de la UE después de la COVID-19: Implicaciones para la gobernanza económica» [COM(2021) 662 final de 19 de octubre de 2021].

debido a la enfermedad, las cuarentenas y las necesidades de asistencia. Las distorsiones prolongadas de la oferta, junto con la fuerte demanda, provocaron un alza en los precios de las materias primas y de la energía. Estos acontecimientos adversos afectaron negativamente al impulso del crecimiento en la UE, lo que se reflejó en una ralentización del crecimiento del PIB en el último trimestre de 2021.

Las previsiones del invierno de 2022 de la Comisión auguran una continuación de la sólida expansión de la economía europea, aunque a un ritmo más lento a medida que avance 2022 y en 2023. Tras un momento de menor vigor, se preveía que la expansión económica recuperase el ritmo en el segundo trimestre de 2022 y siguiera siendo potente a lo largo del horizonte de previsiones. Los pilares que sustentaban la expansión seguían siendo fuertes. Un mercado laboral que mejoraba, el elevado nivel de ahorro de los hogares, unas condiciones de financiación todavía favorables y la ejecución de los fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (en lo sucesivo, «MRR») debían cimentar una fase expansiva prolongada y sólida. De acuerdo con las previsiones del invierno, se preveía que el crecimiento del PIB real de la UE alcanzase el 4,0 % en 2022, lo que suponía un descenso de 1,3 puntos porcentuales con respecto a 2021, pero seguía superando ampliamente la media a largo plazo. Las previsiones del invierno⁽⁵⁾ estimaban que el «retorno a la normalidad» continuaría en 2023, cuando se esperaba que el crecimiento se moderase hasta el 2,8 %.

Las previsiones del invierno no consideraron la invasión de Ucrania y las tensiones geopolíticas subsiguientes. Estos acontecimientos repercuten negativamente en las perspectivas de crecimiento e inclinan los riesgos más a la baja. Por ejemplo, la inflación puede resultar superior a la esperada como consecuencia de las presiones sobre los costes que surgen de los estrangulamientos en el lado de la demanda. La subida de los precios de la energía, que los productores están repercutiendo en mayor medida sobre los precios de consumo, puede tener una influencia negativa sobre la demanda agregada. Los estrangulamientos de la demanda mundial probablemente persistan hasta bien entrado 2022. Además, unos efectos indirectos mayores de lo esperado de unos aumentos salariales que podrían ser superiores a los de la productividad pueden mantener la inflación en niveles elevados durante más tiempo. Por el lado positivo, las inversiones fomentadas por el MRR y los fondos del marco financiero plurianual (en lo sucesivo, «MFP»), incluidos los de la política de cohesión de la UE, podrían generar un mayor impulso de la actividad.

3. Principios fundamentales e implicaciones para las orientaciones de la política fiscal

La presente sección establece los principios clave que guiarán la evaluación de los programas de estabilidad y convergencia de los Estados miembros por parte de la Comisión. Las implicaciones para las recomendaciones de política fiscal que se propondrán a los Estados miembros en mayo de 2022 para sus planes presupuestarios de 2023 se basan en las previsiones del invierno. La Comisión vigilará de cerca la situación y ajustará sus orientaciones políticas cuando sea necesario.

⁽⁵⁾ Las previsiones del invierno de 2022 de la Comisión se publicaron el 10 de febrero, aunque la fecha de cierre de los datos era el 1 de febrero de 2022.

Las recomendaciones de la política fiscal para 2023 se formularán en términos cualitativos con un respaldo cuantitativo. Dadas las condiciones económicas concretas y las dificultades derivadas de ellas en lo tocante a la estimación de las brechas de producción y los saldos estructurales, la Comisión propondrá en primavera, al igual que el año pasado, orientaciones de política fiscal específicas por país basadas en el enfoque adoptado para la recomendación fiscal de 2022, sobre la limitación del crecimiento del gasto corriente, que tomarán en consideración la calidad y la composición de las finanzas públicas. Esas orientaciones constituirán la base para el seguimiento por parte de la Comisión de los resultados de la política fiscal en relación con las recomendaciones. Los presupuestos de los Estados miembros de la zona del euro para 2023 se evaluarán en otoño, en los dictámenes de la Comisión sobre los proyectos de plan presupuestario.

Principio #1: Garantizar la coordinación de las políticas y su coherencia

La coordinación de la política fiscal sigue siendo clave. La respuesta coordinada de la política fiscal de los Estados miembros a la grave recesión económica provocada por la COVID-19, facilitada por la activación de la cláusula general de salvaguardia y acompañada por medidas a escala de la UE, ha tenido un gran éxito en la mitigación de sus repercusiones económicas. Una coordinación fuerte continuada de las políticas fiscales es necesaria para garantizar una transición fluida hacia una senda de crecimiento nueva y sostenible y la sostenibilidad fiscal.

Una orientación adecuada de la política fiscal para la zona del euro debe ser el resultado de un equilibrio apropiado entre las consideraciones relativas a la sostenibilidad y las relativas a la estabilización. Es esencial lograr esa articulación a escala nacional, teniendo en cuenta la dimensión propia de la zona del euro y la UE. Aunque la economía aún se beneficia de unos fundamentos sólidos y del apoyo de los fondos de la UE, en particular el MRR, la eliminación gradual de las medidas adoptadas para apoyarla durante la pandemia supondrá la desaparición de un factor positivo importante en 2023, en términos agregados. El calendario y el ritmo de la normalización de la política fiscal también deben tomar en consideración las interacciones con la política monetaria y la política relativa al sector financiero y el impulso fiscal procedente del MRR⁽⁶⁾.

Según las previsiones del invierno, la Comisión considera adecuado llevar a cabo una transición de una orientación fiscal favorable en términos agregados en el período 2020-2022 a una orientación fiscal neutral en términos agregados en 2023, aunque manteniéndose alerta para reaccionar a la evolución de la situación económica.

Principio #2: Garantizar la sostenibilidad de la deuda mediante un ajuste gradual y de alta calidad de la política fiscal y el crecimiento económico

Las ratios de deuda pública son elevadas y han aumentado como resultado de la pandemia. La necesaria respuesta de la política fiscal a la pandemia de COVID-19 y la contracción de la producción han dado como resultado un significativo incremento de las

⁽⁶⁾ Si bien las subvenciones del MRR continuarán apoyando la economía cada año, el impulso anual que el MRR aporta a la política fiscal mide la diferencia en subvenciones del MRR absorbidas de un año al siguiente.

ratios de deuda pública, en particular en algunos Estados miembros fuertemente endeudados, si bien no han dado lugar a un aumento de los costes de servicio de la deuda. La ratio de deuda pública agregada de la Unión llegó a su punto más alto, en torno al 92 % del PIB, en 2021, y se prevé que su descenso sea ligero, hasta situarse en el 89 % del PIB en 2023. Al mismo tiempo, las divergencias entre Estados miembros siguen siendo importantes. Se espera que las ratios de deuda pública se mantengan por encima del 100 % del PIB en seis Estados miembros en 2023, mientras que en aproximadamente la mitad de los Estados miembros se situarían por debajo del 60 % del PIB.

En el supuesto de que no se modifiquen las políticas, la ratio de deuda pública de la Unión se estabilizaría, en general, en los próximos diez años, pero continuaría la senda alcista en varios Estados miembros fuertemente endeudados. La dinámica de la deuda la conformarán varios factores. Por un lado, los riesgos asociados al aumento de la deuda pública se agravan por otros factores negativos, incluidos los costes previstos del envejecimiento de la población y los pasivos contingentes (en forma de garantías) concedidos durante la crisis de la COVID-19. Por otro, la dinámica de la deuda en 2021 ha sido, en general, mejor de la esperada. Los bajos costes de financiación y las perspectivas favorables de crecimiento, en parte gracias a los efectos positivos que se espera que las inversiones y las reformas generen sobre el crecimiento potencial a medio plazo, son factores atenuantes. La magnitud de esos efectos depende de la evolución de los diferenciales entre crecimiento y tipos de interés, que siguen siendo inciertos.

Se necesita un ajuste fiscal plurianual, combinado con inversiones y reformas destinadas a apuntalar el potencial de crecimiento, para contener la dinámica de la deuda. Es importante garantizar unas finanzas públicas sostenibles mediante una reducción gradual de la elevada deuda pública. Algunos Estados miembros están en riesgo de salir de la crisis con unas ratios de gasto más elevadas y unas ratios de ingresos más reducidas (en porcentaje del PIB). No conseguir reducir la deuda a medio plazo en los países fuertemente endeudados afectaría negativamente a las perspectivas de crecimiento y profundizaría las divergencias entre países. Exponer las cuentas públicas a la evolución desfavorable de los mercados financieros podría ser perjudicial para la resiliencia general de las economías. La sensibilidad de la dinámica de la deuda a la evolución de las condiciones de financiación es pertinente para determinar el grado y el ritmo necesarios del ajuste. Para conseguir sus objetivos, las estrategias de reducción de la deuda deben centrarse en el saneamiento de la política fiscal, la calidad y la composición de las finanzas públicas y la promoción del crecimiento. Un saneamiento excesivamente abrupto socavaría la recuperación en curso, con efectos negativos sobre el crecimiento potencial, la confianza del mercado y los costes de financiación, y sería, en última instancia, perjudicial para la sostenibilidad de la deuda.

Sobre la base de las previsiones del invierno, la Comisión opina que es recomendable comenzar un ajuste gradual de la política fiscal para reducir la elevada deuda pública a partir de 2023, si bien un saneamiento excesivamente abrupto podría repercutir negativamente en el crecimiento y, por tanto, en la sostenibilidad de la deuda.

Principio #3: Fomentar la inversión y promover el crecimiento sostenible

Orientar las economías europeas hacia una senda de crecimiento sostenible más elevado y hacer frente a los retos que plantea la doble transición deben ser elementos que encabezan las prioridades en todos los Estados miembros. ⁽⁷⁾ Las estimaciones de la Comisión Europea y otras organizaciones apuntan a unas significativas necesidades de inversión para poder alcanzar los objetivos de la UE en materia climática y digital. Cumplir los objetivos fijados en el Pacto Verde exige una inversión pública y privada adicional de 520 000 millones EUR al año en el período 2021-2030. La brecha de inversión para alcanzar los objetivos de la transformación digital en la UE se estima en torno a 125 000 millones EUR al año durante la próxima década. La mayor parte de esa inversión tendrá que movilizarla el sector privado. No obstante, el sector público también tiene que desempeñar su papel para facilitar financiación complementaria de apoyo a las políticas, reducir el riesgo de los proyectos innovadores, orientar y atraer la inversión privada y superar los fallos de mercado. La Comunicación sobre un modelo de crecimiento europeo apto para el futuro subraya la importancia de una acción coordinada por parte de todos los actores pertinentes, entre ellos la UE, los Estados miembros y el sector privado en la activación de todos los instrumentos de impulso disponibles.⁽⁸⁾ Garantizar la coherencia entre las políticas de reforma y de inversión de los Estados miembros y entre los objetivos nacionales y de la UE es clave.

Los fondos del MRR y del MFP apoyarán la inversión pública y las reformas en los próximos años. El MRR, elemento central de NextGenerationEU, facilitará 338 000 millones EUR en apoyo no reembolsable («subvenciones») y hasta 386 000 millones EUR en préstamos (ambos importes en precios corrientes) hasta 2026. La financiación procedente del MRR contribuirá a aumentar la resiliencia; a avanzar hacia nuestros objetivos medioambientales y digitales; y a reforzar la cohesión, la productividad y la competitividad. Hasta el momento, veintidós países de la UE han recibido luz verde para sus planes de recuperación y resiliencia y se han efectuado pagos de prefinanciación para los veintinueve países que así lo han solicitado. Se prevé que el desembolso de subvenciones del MRR se concentre en las fases iniciales, con aproximadamente dos tercios de las subvenciones abonados antes de que finalice 2023.⁽⁹⁾ Los gastos financiados con cargo a subvenciones del MRR harán posible financiar proyectos de inversión de alta calidad y cubrir los costes de reformas que mejoren la productividad sin dar lugar a un aumento del déficit y la deuda. La ejecución rápida de los planes de recuperación y resiliencia promoverá, por tanto, una recuperación sostenida y sostenible, fomentará un mayor crecimiento potencial y apoyará una mejora gradual de las situaciones fiscales, incluso en los Estados miembros con las ratios de

⁽⁷⁾ Las prioridades actuales de la política en materia económica y de empleo de la Unión se estructuran en torno a cuatro dimensiones: sostenibilidad medioambiental, productividad, equidad y estabilidad macroeconómica. Véase Comisión Europea (2021): «Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento Sostenible para 2022» [COM(2021) 740 final de 21 de noviembre de 2021].

⁽⁸⁾ Comisión Europea (2022): «El modelo de crecimiento europeo con perspectivas de futuro: hacia una economía verde, digital y resiliente».

⁽⁹⁾ Hasta la fecha, los veintidós planes de recuperación y resiliencia aprobados por el Consejo ascienden a 291 000 millones EUR en financiación no reembolsable y a 154 000 millones EUR en préstamos. Seis Estados miembros han adoptado un plan que incluye préstamos (Chipre, Eslovenia, Grecia, Italia, Portugal y Rumanía). Como se prevé en el artículo 18 del Reglamento del MRR [Reglamento (UE) 2021/241], el cálculo de la máxima contribución financiera del apoyo no reembolsable del MRR se habrá actualizado para el 30 de junio de 2022. Véase Comisión Europea (2022): «Informe anual del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia».

deuda pública más elevadas. La aprobación de la nueva generación de fondos de la política de cohesión de la UE aumentará aún más la inversión, impulsando la doble transición y la resiliencia en todo el territorio de la Unión.

Todos los Estados miembros deben proteger la inversión general y, cuando esté justificado, ampliar la inversión financiada a escala nacional, en particular para la transición ecológica, digital y resiliente. Debe ponerse énfasis en una alta calidad de la inversión, en consonancia con la inversión financiada por el MRR. Las políticas fiscales deben reorientarse para apoyar la doble transición a fin de alcanzar un crecimiento sostenido y sostenible. Cuando sea necesario, por ejemplo en respuesta a la disminución de las contribuciones del MRR, los Estados miembros deben ampliar la inversión financiada a escala nacional, en particular para la doble transición. El ajuste de la política fiscal de los Estados miembros fuertemente endeudados no debe afectar negativamente a la inversión, sino que debe llevarse a cabo limitando el crecimiento del gasto corriente financiado a escala nacional.

En opinión de la Comisión, la inversión pública de alta calidad financiada a escala nacional debe promoverse y protegerse en los planes fiscales a medio plazo, dado que fomentar una economía resiliente y hacer frente a los desafíos de la doble transición son objetivos políticos comunes fundamentales para 2023 y los años posteriores.

Principio #4: Promover estrategias de política fiscal coherentes con un enfoque a medio plazo del ajuste fiscal, teniendo en cuenta el MRR

El ajuste de la política fiscal en los Estados miembros fuertemente endeudados debe ser gradual, no conducir a una orientación excesivamente restrictiva de la política fiscal y estar sustentado por inversiones y reformas que vuelvan a impulsar el potencial de crecimiento, facilitando que se alcancen trayectorias creíbles de deuda a la baja. Unos esfuerzos de ajuste de la política fiscal graduales y persistentes deben ir de la mano con una composición mejorada de las finanzas públicas para alcanzar una reducción de la deuda a medio plazo. Los planes a medio plazo deben ser coherentes con el análisis de sostenibilidad de la deuda de los Estados miembros.⁽¹⁰⁾ Los planes deben basarse en referencias concretas a las inversiones y reformas previstos, y deben tener en cuenta el calendario previsto de desembolso de los fondos de la UE (incluidas las subvenciones del MRR). Para el periodo posterior a 2023, estos planes a medio plazo deben centrarse en perseguir el saneamiento de la política fiscal con el fin de alcanzar situaciones fiscales prudentes a medio plazo, de una forma gradual, sostenida y favorable al crecimiento. Los planes deben especificar en detalle las medidas subyacentes y las reformas e inversiones que las acompañen.

La senda de ajuste de la política fiscal debe tomar en consideración los efectos del apoyo del MRR sobre la actividad económica. Las subvenciones del MRR continuarán facilitando un apoyo fiscal significativo al crecimiento de la demanda agregada hasta el pico del perfil de

⁽¹⁰⁾ Código de Conducta del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (2017): <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9344-2017-INIT/en/pdf>

pagos de los planes de cada país, que será posteriormente reducido. Los planes de política fiscal a medio plazo deben tenerlo en cuenta.

El saneamiento no debe demorarse indebidamente. Cuando es necesario un ajuste de la política fiscal, demorarlo a años posteriores aumenta los riesgos de aplicación y a menudo conlleva dificultades para alcanzar las metas presupuestarias a medio plazo establecidas en los programas de estabilidad y convergencia de los Estados miembros. Además, aplicar una estrategia fiscal concentrada en las fases finales también se asocia con que los gobiernos utilicen el crecimiento superior al esperado y los ingresos presupuestarios imprevistos para aumentar el gasto corriente o establecer recortes de impuestos, más que para acelerar la reducción de la deuda. A menudo, eso implica que los colchones no se restablecen cuando las condiciones económicas permiten hacerlo.

En opinión de la Comisión, los programas de estabilidad y convergencia deben mostrar la manera en que los planes fiscales a medio plazo de los Estados miembros garantizan una trayectoria gradual a la baja de la deuda pública hasta alcanzar niveles prudentes y un crecimiento sostenible a través de un saneamiento gradual, inversiones y reformas.

Principio #5: Diferenciar las estrategias de política fiscal y tener en cuenta la dimensión de la zona del euro

A partir de 2023, es necesario comenzar un ajuste fiscal gradual en los Estados miembros fuertemente endeudados para estabilizar, y a continuación reducir, las ratios de deuda. Cuando las condiciones económicas lo permitan, seguirá siendo importante restablecer los colchones fiscales y reanudar la senda de reducción de la ratio deuda pública / PIB con vistas a aumentar la resiliencia ante futuras perturbaciones, mantener las condiciones de financiación favorables y garantizar el buen funcionamiento de la zona del euro ante posibles efectos indirectos. Sobre la base de las previsiones del invierno de 2022 de la Comisión, para los Estados miembros fuertemente endeudados, un ajuste gradual de sus situaciones fiscales subyacentes parece adecuado a partir de 2023. Para lograrlo, el gasto corriente financiado a escala nacional (neto de medidas discrecionales sobre los ingresos) debe crecer a menor ritmo que la producción potencial a medio plazo (medida por el valor de referencia del gasto). Los Estados miembros fuertemente endeudados deben continuar promoviendo la inversión necesaria para la doble transición y aplicar el ajuste fiscal sobre el gasto corriente financiado a escala nacional. Esta estrategia debe apoyarse mediante una ejecución en tiempo oportuno de los planes de recuperación y resiliencia. Cualquier ingreso imprevisto, incluidos los que procedan de un crecimiento superior al esperado, debe utilizarse para la reducción de la deuda.

Los Estados miembros de deuda baja o media deben priorizar la inversión destinada a la doble transición. Los Estados miembros de deuda baja o media se caracterizan generalmente por unas situaciones presupuestarias sólidas. ⁽¹¹⁾ Debe darse prioridad a la ampliación de la inversión pública para la doble transición, cuando sea necesario (por

⁽¹¹⁾ Incluso una senda de ajuste muy modesta llevaría rápidamente a superávits presupuestarios en algunos de esos Estados miembros, de acuerdo con las simulaciones de la Comisión.

ejemplo, en respuesta al descenso de las contribuciones del MRR) mediante un crecimiento de la inversión financiada a escala nacional más rápido que el de la producción potencial a medio plazo. La evolución del gasto corriente debe ir en consonancia con la preservación de una orientación general neutral de la política fiscal, y por lo tanto no ha de reflejar un ajuste de la política fiscal en 2023, salvo que haya señales de exceso de demanda que aconsejen unas políticas fiscales ágiles para controlar su crecimiento, o a la inversa, unas perspectivas económicas deterioradas que necesiten de gastos adicionales. Esto contribuirá a mantener una orientación adecuada de la política fiscal para el conjunto de la zona del euro, en vista de que los efectos indirectos de una reducción fiscal prematura en los Estados miembros de deuda baja o media podrían reducir indebidamente la demanda agregada en la zona del euro y hacer más difícil que los Estados miembros fuertemente endeudados apliquen el ajuste de la política fiscal.

En opinión de la Comisión, las recomendaciones de política fiscal deben seguir diferenciándose entre Estados miembros y tener en cuenta posibles contagios de los efectos entre países. El ajuste fiscal nacional, allá donde sea necesario, debe realizarse de manera que mejore la composición del gasto, protegiendo la inversión general.

Implicaciones para el procedimiento de déficit excesivo (PDE)

La Comisión no propondrá la apertura de nuevos PDE en la primavera de 2022. La pandemia de COVID-19 sigue teniendo un impacto macroeconómico y fiscal extraordinario, que, combinado con la situación geopolítica actual, genera una incertidumbre excepcional, en particular a la hora de diseñar una trayectoria detallada para la política fiscal. Por esos motivos, la Comisión considera que en la primavera de 2022 no debe adoptarse ninguna decisión acerca de la posible colocación de Estados miembros en un PDE.

La Comisión reevaluará si procede proponer la apertura de algún PDE en otoño de 2022. Los Estados miembros en los que se prevé que se exceda el umbral del déficit en 2023 y los años posteriores deben esbozar las medidas que prevén adoptar para reducir el déficit por debajo del valor de referencia, de forma que puedan tenerse en cuenta, según proceda, en la evaluación de los factores pertinentes.⁽¹²⁾ En lo que respecta a los Estados miembros con una ratio de deuda superior al 60 % del valor de referencia del PIB, la Comisión considerará, en su evaluación de los factores pertinentes, que el cumplimiento del valor de referencia para la reducción de la deuda conllevaría un esfuerzo fiscal concentrado en las fases iniciales excesivamente exigente, que podría poner en riesgo el crecimiento. Por tanto, en opinión de la Comisión, el cumplimiento del valor de referencia para la reducción de la deuda no está garantizado en las condiciones económicas excepcionales que concurren actualmente. Al mismo tiempo, la supervisión de la evolución de la deuda y el déficit continuará y la Comisión reevaluará la pertinencia de proponer la apertura de PDE en otoño de 2022.

4. Situación en lo que respecta a la revisión de la gobernanza económica

⁽¹²⁾ Los factores pertinentes adecuados se especifican en el artículo 2 del Reglamento n.º 1467/97. En principio, un PDE basado en el déficit solo puede evitarse si el déficit excesivo es temporal, excepcional y cercano al valor de referencia.

En octubre de 2021, la Comisión reabrió el debate público sobre la revisión del marco de gobernanza económica de la UE, invitando a las demás instituciones y a todas las partes interesadas a participar en él. El debate, que aún sigue su curso, se fundamenta tanto en la opinión de la Comisión sobre la eficacia del marco de supervisión económica presentado en febrero de 2020 como en las enseñanzas extraídas de la crisis de la COVID-19. El debate público acerca del marco fiscal de la UE se centra en el reto de una reducción gradual, sostenida y favorable al crecimiento hasta alcanzar niveles de deuda prudentes; la necesidad de mantener la inversión pública en niveles constantemente elevados durante los próximos años, incluida la inversión destinada a la doble transición y al aumento de la resiliencia; la importancia de una buena composición y calidad de las finanzas públicas, la necesidad de una política fiscal anticíclica y de crear espacio fiscal para la estabilización; la importancia de una coordinación sólida entre diferentes instrumentos políticos y entre los niveles nacional y de la UE; y la necesidad de simplificar el marco de la UE y de garantizar un cumplimiento efectivo del marco fiscal de la UE. El debate tendrá lugar a través de diversos foros, tales como reuniones específicas, talleres y una encuesta en línea. En este debate inclusivo participan ciudadanos y una amplia gama de partes interesadas, en particular agentes sociales, representantes del mundo académico, otras instituciones y organismos de la UE y los parlamentos y gobiernos nacionales, entre otros. La encuesta en línea se cerró el 31 de diciembre de 2021. La Comisión está analizando las aportaciones recibidas en ella y presentará un informe de síntesis en marzo de 2022. Los contactos con partes interesadas sobre el modo de mejorar la eficacia del marco de gobernanza económica continúan, con el fin de lograr un consenso en el futuro.

El debate en curso también está brindando a los Estados miembros una oportunidad de reflexionar sobre los objetivos clave del marco de gobernanza, su funcionamiento y los nuevos retos que deben tenerse en cuenta en él. Están teniendo lugar conversaciones, fundamentalmente en el seno de la Comisión de Asuntos Económicos y Financieros y de la Comisión de Política Económica, pero también a nivel ministerial en el Consejo (ECOFIN) y entre los miembros de la zona del euro en el Eurogrupo, en lo que respecta a aspectos que afectan específicamente al euro. Las conversaciones se han estructurado en torno a un número limitado de asuntos fundamentales, en consonancia con los retos mencionados en la Comunicación de octubre de 2021 y los temas centrales del debate público, entre ellos la sostenibilidad de la deuda pública y una reducción de la deuda que favorezca el crecimiento; la protección de la inversión pública y el papel del marco de política fiscal en el fomento de la inversión pública y las reformas a la luz de la transición hacia una economía ecológica, digital y resiliente; las reflexiones sobre las enseñanzas extraídas de la respuesta a la crisis de la COVID-19 (incluido el MRR); las políticas fiscales anticíclicas y la creación de un margen suficiente para una estabilización a corto plazo; y la forma de simplificar los marcos de política fiscal, llegar a una mayor responsabilización nacional y mejorar el cumplimiento de las normas. También se han planteado las posibles repercusiones a largo plazo de la invasión de Ucrania para la resiliencia y la seguridad. Además, se están produciendo debates entre los miembros de la zona del euro sobre aspectos concretos que afectan específicamente al euro. En los próximos meses, se han fijado nuevos debates con las principales partes interesadas (por ejemplo, el Consejo Fiscal Europeo) y con expertos, incluidos los procedentes del

mundo académico. Está previsto celebrar debates de clausura en julio, tanto a nivel ministerial en el seno del Consejo (ECOFIN) como entre los miembros de la zona del euro en el Eurogrupo.

Partiendo del debate público en curso y de las conversaciones con los Estados miembros, la Comisión proporcionará orientaciones sobre posibles modificaciones del marco de gobernanza económica con el fin de alcanzar un consenso amplio sobre el camino que debe seguirse, con antelación suficiente antes de 2023. En opinión de la Comisión, la situación actual de los debates ha determinado una serie de asuntos fundamentales en los que un trabajo más profundo y más concreto podría allanar el camino para un consenso en torno al futuro marco de política fiscal de la UE.

- **Garantizar la sostenibilidad de la deuda y promover el crecimiento sostenible mediante la inversión y las reformas son elementos fundamentales para que el marco de la política fiscal de la UE tenga éxito.** Resulta esencial garantizar la sostenibilidad fiscal mediante la reducción de las elevadas ratios de deuda pública de forma realista, gradual y sostenida. El marco de política fiscal de la UE debe incentivar unas estrategias exitosas de reducción de la deuda a medio plazo, centrándose en el saneamiento fiscal, la calidad y la composición de las finanzas públicas y el fomento del crecimiento. El marco debe ser coherente con los retos actuales y futuros, lo que implica la asunción de un papel adecuado de apoyo al mantenimiento de niveles de inversión adecuados. La inversión pública deberá mantenerse en niveles elevados constantes durante los próximos años, lo cual destaca la importancia de fomentar una buena composición y calidad de las finanzas públicas para garantizar un crecimiento sostenible e inclusivo. El marco de política fiscal de la UE debe desempeñar un papel adecuado en la incentivación de la inversión y las reformas a escala nacional, con particular atención en garantizar la coherencia entre las políticas de inversión y reformas de los Estados miembros y entre los objetivos nacionales y de la UE.
- **Una mayor atención al medio plazo en la supervisión de la política fiscal a escala de la UE se muestra como un avance prometedor.** El rendimiento de la política fiscal de los Estados miembros debe seguir vigilándose anualmente, manteniendo los elementos positivos de una coordinación fiscal multilateral. Al mismo tiempo, y en espera de unas orientaciones claras a nivel de la UE, un mayor margen para que los Estados miembros establezcan y apliquen su plan de ajuste fiscal a medio plazo, incorporando sus estrategias de inversión y reformas a su trayectoria fiscal, podría reforzar la responsabilización y, por ende, el cumplimiento.
- **Deben continuar los debates acerca de las perspectivas que pueden extraerse de la concepción, la gobernanza y el funcionamiento del MRR.** Ha de ponerse el foco sobre las enseñanzas extraídas en lo que respecta a la mejora de la responsabilización, la confianza mutua, el cumplimiento y la interrelación entre las dimensiones económica y fiscal y entre las dimensiones nacional y de la UE. El enfoque del MRR en cuanto a la coordinación de políticas, basado en el compromiso y una fuerte responsabilización nacional en lo que respecta a la concepción y los resultados de las

políticas y construido sobre las orientaciones previas a los Estados miembros en relación con las prioridades de inversión y reformas, debe tomarse en consideración. El Semestre Europeo debe seguir siendo el marco de referencia para llevar a cabo la supervisión integrada y la coordinación de las políticas económicas y de empleo en la UE.

- **La simplificación, una mayor responsabilización nacional y una mejora de la ejecución son objetivos fundamentales.** El marco actual se apoya en variables no observables sensibles a los cambios y afectadas por las condiciones cíclicas. También incluye un conjunto complejo de disposiciones interpretativas, incluidas varias cláusulas de flexibilidad, que aumentan la complejidad de la aplicación del marco y obstaculizan la transparencia. Todo ello aconseja unas normas fiscales más simples que hagan uso de una norma operativa a escala de la UE con indicadores observables, como un agregado del gasto neto, para evaluar el cumplimiento. Asimismo, incluye la consideración de si un enfoque claro sobre «errores políticos manifiestos», como se establece en el Tratado, podría contribuir a una aplicación más eficaz del marco. Estos objetivos están interconectados. En particular, un marco más simple mejoraría la legibilidad de la supervisión presupuestaria de la UE y, por ende, contribuiría a una comunicación más clara, una mayor responsabilización, un mejor cumplimiento y una ejecución más sólida. Además, si se concediese un mayor margen a los Estados miembros para el diseño de las trayectorias fiscales, debería fijarse un equilibrio con una aplicación más estricta del marco por parte de la Comisión y el Consejo en caso de incumplimiento.

5. Próximas etapas

La Comunicación fija unas orientaciones preliminares para la política fiscal de 2023 que se actualizarán en la medida necesaria, a más tardar en el marco del paquete del Semestre Europeo de primavera, en mayo de 2022. Las orientaciones futuras seguirán reflejando la situación económica mundial, la situación específica de cada Estado miembro y el debate sobre el marco de gobernanza económica. La evolución de las perspectivas económicas se vigilará estrechamente y se tomará en la debida consideración. Se invita a los Estados miembros a reflejar estas orientaciones en sus programas de estabilidad y convergencia.

Apéndice

Lista de cuadros complementarios que deben facilitarse en los programas de estabilidad y convergencia de los Estados miembros. Los datos obligatorios se indican en **negrita**.

Cuadro de los efectos del MRR en las previsiones del programa - PRÉSTAMOS

Flujo de efectivo de los préstamos del MRR previstos en el programa (% del PIB)							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Desembolsos de los préstamos del MRR por parte de la UE							
Amortización de los préstamos del MRR a la UE							
Gasto financiado por los préstamos del MRR (% del PIB)							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Remuneración de los asalariados D.1							
Consumos intermedios P.2							
Pagos de seguridad social D.62+D.632							
Gasto de intereses D.41							
Subvenciones, a pagar D.3							
Transferencias corrientes D.7							
GASTOS CORRIENTES TOTALES							
Formación bruta de capital fijo P.51g							
Transferencias de capital D.9							
GASTOS DE CAPITAL TOTALES							
Otros costes financiados por los préstamos del MRR (% del PIB) ¹							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Reducción de los ingresos tributarios							
Otros costes con efectos sobre los ingresos							
Operaciones financieras							

Cuadro de los efectos del MRR en las previsiones del programa - SUBVENCIONES

Ingresos procedentes de subvenciones del MRR (% del PIB)							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Subvenciones del MRR incluidas en las previsiones de ingresos							
Desembolsos en efectivo de las subvenciones del MRR por parte de la UE							
Gasto financiado por las subvenciones del MRR (% del PIB)							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Remuneración de los asalariados D.1							
Consumos intermedios P.2							
Pagos de seguridad social D.62+D.632							
Gasto de intereses D.41							
Subvenciones, a pagar D.3							
Transferencias corrientes D.7							
GASTOS CORRIENTES TOTALES							
Formación bruta de capital fijo P.51g							
Transferencias de capital D.9							
GASTOS DE CAPITAL TOTALES							
Otros costes financiados por las subvenciones del MRR (% del PIB) ¹							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Reducción de los ingresos tributarios							
Otros costes con efectos sobre los ingresos							
Operaciones financieras							

Cuadro sobre el conjunto de garantías adoptadas o anunciadas conforme al programa

Medidas	Fecha de adopción	Importe mínimo de los pasivos contingentes (% del PIB)	Adopción estimada (% del PIB)
En respuesta a la COVID-19			
	Subtotal		
Otros			
	Subtotal		
Total			

Nota: Este cuadro sustituye al cuadro 7 del Código de Conducta sobre el PEC