

ES

ES

ES



COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 30.6.2010  
COM(2010)367 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL  
CONSEJO EUROPEO, AL CONSEJO, AL BANCO CENTRAL EUROPEO, AL  
COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES**

**Reforzar la coordinación de las políticas económicas para fomentar la estabilidad, el  
crecimiento y el empleo –  
Instrumentos para una mejor gobernanza económica de la UE**

# **COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO EUROPEO, AL CONSEJO, AL BANCO CENTRAL EUROPEO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES**

## **Reforzar la coordinación de las políticas económicas para fomentar la estabilidad, el crecimiento y el empleo – Instrumentos para una mejor gobernanza económica de la UE**

Europa ha aprendido mucho de la reciente crisis económica y financiera. Ahora vemos muy claramente que en una Unión muy integrada, y más aún en una unión monetaria, nuestras economías y nuestros éxitos están relacionados. Aunque la UE dispone de una serie de instrumentos para coordinar la política económica, la crisis ha mostrado que no se han utilizado al máximo y que existen deficiencias en el actual sistema de gobernanza. Existe un amplio consenso político acerca de la necesidad de que cambie esta situación y la UE se dote de una serie de instrumentos más amplios y eficaces para garantizar la prosperidad y niveles de vida adecuados en el futuro.

La UE ha adoptado medidas decididas, globales y coherentes para superar la crisis y sacar enseñanzas para el futuro. El lanzamiento del Plan Europeo de Recuperación Económica en 2008 contribuyó a atenuar los efectos de la recesión en nuestras economías. Se proporcionó apoyo coordinado a los Estados miembros de la UE que lo necesitaban a fin de salvaguardar la estabilidad de la Unión Económica y Monetaria. Se está negociando una serie de medidas encaminadas a reforzar la supervisión y regulación del sistema financiero, en la UE y fuera de la misma. Ahora que ya se ha establecido el marco de la Estrategia Europa 2020, se emprenderán una serie de iniciativas, destinadas a liberar el potencial de la UE de fomento del crecimiento y creación de empleo.

Lo que necesita la UE es una política con un enfoque bien definido que respalde la recuperación económica, restablezca unas finanzas públicas sanas y promueva activamente un crecimiento sostenible y la creación de empleo. Esta es la visión política adoptada en la Estrategia Europa 2020 que acaba de ser aprobada por el Consejo Europeo. Todos los instrumentos pertinentes han de reunirse a fin de garantizar que las decisiones futuras sean coherentes, que respondan a estos objetivos y, una vez tomadas, sean aplicadas. Reforzando la coordinación de su política económica, la UE podrán desarrollar un nuevo programa de crecimiento sostenible para sus ciudadanos.

En este contexto, el objetivo de la presente Comunicación es:

- Desarrollar las propuestas de reforzamiento de la coordinación y supervisión de la política económica establecidas en la Comunicación de la Comisión, de 12 de mayo, relativa al reforzamiento de la coordinación de las políticas económicas, presentando propuestas concretas encaminadas a: i) corregir los desequilibrios mediante un reforzamiento de la supervisión macroeconómica, que incluya mecanismos de alerta y de sanción; ii) fortalecer los marcos presupuestarios nacionales especificando exigencias mínimas para los mismos, en particular, pasando de una planificación presupuestaria anual a una planificación presupuestaria plurianual; iii) reforzar el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, especialmente centrándose en la dinámica de la deuda y en los déficit.

- Establecer mecanismos de aplicación eficaz que garanticen que los Estados miembros actuarán conforme al marco de la UE que han acordado. Para las economías de los Estados miembros cuya evolución plantee un riesgo al desarrollo global de la Unión se proponen una serie de medidas preventivas y correctoras, incluidas una serie de sanciones que podrían aplicarse en caso de infracción.
- Establecer un semestre europeo para la coordinación de políticas y explicar el proceso y el calendario que permitirán una contribución europea a las políticas nacionales, llevando a una coordinación *ex ante* de las políticas más eficaz. Esto también se aplica a las reformas estructurales y a las medidas impulsoras del crecimiento previstas en la Estrategia Europa 2020.

Todas las propuestas presentadas en esta Comunicación pueden adoptarse de conformidad con el Tratado de Lisboa. Están dirigidas a los 27 Estados miembros, aunque ciertos aspectos de algunas de ellas se aplicarán únicamente a los Estados miembros pertenecientes a la zona del euro. Su objetivo es aplicar simultáneamente el proceso de seguimiento por país en el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y la Estrategia Europa 2020, y garantizar que el seguimiento de los objetivos de la Estrategia Europa 2020 por temas se base en unas políticas económicas y presupuestarias sólidas. Estas propuestas desarrollan las ideas expuestas por la Comisión en su Comunicación de 12 de mayo de 2010<sup>1</sup> y se basan en las orientaciones adoptadas por el Consejo Europeo el 17 de junio de 2010, que reflejan los avances realizados hasta la fecha por el grupo de trabajo sobre gobernanza económica. Las propuestas responden a la invitación formulada por el Consejo Europeo al grupo de trabajo y a la Comisión para que desarrollen más sus orientaciones a fin de hacerlas operativas.

En conjunto, esta combinación de propuestas permitirá a la UE y a los Estados miembros adquirir confianza en la calidad del proceso de elaboración de políticas y adopción de decisiones y conocer con antelación las situaciones en las que algún país esté perdiendo el rumbo. Ello permitirá a todos los Estados miembros maximizar las sinergias positivas derivadas del hecho de pertenecer a la misma Unión, aumentará la transparencia y la confianza mutua por medio de un proceso más colectivo, minimizará los efectos indirectos negativos derivados del incumplimiento por algún Estado miembro de los límites acordados y, por último, sancionará a aquellos Estados miembros que pongan en peligro el bien común con medidas insostenibles. Al integrar en un mismo marco el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y la Estrategia Europa 2020, la UE podrá apoyarse en las necesarias medidas de saneamiento como etapas esenciales de su estrategia de crecimiento a largo plazo, construyendo para el futuro una UE más inteligente, más sostenible y más integradora.

## **1. REFORZAMIENTO DE LA SUPERVISIÓN MACROECONÓMICA**

La UE necesita disponer de una supervisión macroeconómica reforzada a nivel nacional que abarque todas las áreas pertinentes de la política económica. Los desequilibrios macroeconómicos deberán considerarse conjuntamente con la política presupuestaria y las reformas estructurales impulsoras del crecimiento. El objetivo es garantizar la estabilidad macroeconómica, impedir la aparición de costosos desequilibrios y establecer un amplio marco macroeconómico que permita un crecimiento sostenible y dinámico.

---

<sup>1</sup> COM(2010) 250, Reforzar la coordinación de las políticas económicas.

## 1.1. Supervisión de los desequilibrios macroeconómicos

La aparición de grandes desequilibrios macroeconómicos, tales como divergencias amplias y persistentes en materia de competitividad, ha resultado altamente perjudicial para la UE y, especialmente, para el euro al desencadenarse la crisis. Por consiguiente, es importante desarrollar un nuevo mecanismo estructurado para la supervisión de los costosos desequilibrios macroeconómicos y su corrección en todos los Estados miembros. La Comisión propone un mecanismo en dos etapas compuesto de:

- un **componente preventivo** con evaluaciones periódicas (anuales) del riesgo de desequilibrios macroeconómicos, incluido un **sistema de alerta**.
- un **componente corrector**, destinado a la aplicación de **medidas correctoras** en caso de importantes desequilibrios macroeconómicos.

### **Componente preventivo: sistema de alerta**

En el marco de la supervisión macroestructural a nivel nacional prevista por la Estrategia Europa 2020, la Comisión evaluaría las deficiencias macroestructurales, el deterioro de la competencia y la aparición de desequilibrios macroeconómicos país por país, teniendo en cuenta las interrelaciones económicas y financieras, particularmente dentro de la zona del euro.

La base del dispositivo de alerta la constituirá un conjunto de indicadores de desequilibrios externos e internos junto con análisis cualitativo de expertos. El empleo de indicadores proporcionará orientaciones importantes, pero no habrá una relación automática entre los resultados del cuadro de indicadores y la actuación política.

Para los países sometidos a riesgos significativos, se realizarán análisis a fondo. Cuando se confirme la aparición de riesgos, la Comisión propondrá que el Consejo envíe recomendaciones al país afectado a fin de que el mismo corrija sus desequilibrios macroeconómicos. La Comisión también podría formular directamente una advertencia al Estado miembro.

En función de la naturaleza de los desequilibrios detectados en uno o varios Estados miembros, las recomendaciones podrían referirse a una amplia serie de aspectos relativos a la política macroeconómica, a los salarios y a los mercados de trabajo, así como al funcionamiento de los mercados de bienes y servicios y a las políticas macroprudenciales. Dichas recomendaciones se incorporarán al conjunto de recomendaciones por país que la Comisión propondrá anualmente, junto con las recomendaciones formuladas en el marco de la supervisión temática de las reformas estructurales, según se describe más abajo.

Este mecanismo constituirá el elemento central de la supervisión macroeconómica (no presupuestaria) reforzada por país prevista en el marco de la Estrategia Europa 2020. Junto con la supervisión presupuestaria en el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, la supervisión por país tiende a garantizar un marco macroeconómico estable que lleve al crecimiento y la creación de empleo, teniendo plenamente en cuenta la interdependencia entre las economías de los Estados miembros, particularmente dentro de la zona del euro. Así se garantizará la coherencia dentro de la Estrategia Europa 2020, particularmente determinando las restricciones macroeconómicas y presupuestarias a las que están sometidos los Estados miembros al aplicar las reformas estructurales, que influyen en su capacidad de inversión en

políticas impulsoras del crecimiento en el marco de la Estrategia Europa 2020.

**En los casos particularmente graves, la Comisión recomendará que se declare al Estado miembro afectado en «situación de desequilibrios excesivos».** Ello desencadenaría la aplicación del «componente corrector» del mecanismo descrito más abajo. En tal caso, la Comisión también podría dirigir directamente al Estado miembro un aviso preventivo.

#### **Principales características del dispositivo de alerta ante desequilibrios macroeconómicos**

El **dispositivo de alerta** determinará los Estados miembros con un nivel de desequilibrios macroeconómicos potencialmente problemático y que requieren un análisis específico a fondo.

**El dispositivo de alerta consistirá en de un cuadro de indicadores, completado con análisis más cualitativos.** Estos indicadores incluirán medidas de la situación exterior y de la competitividad de precios o costes, así como indicadores internos. El empleo de indicadores internos está justificado por el hecho de que los desequilibrios externos tienen necesariamente repercusiones a nivel interno. Por ejemplo, podrían formar parte de este cuadro indicadores tales como los saldos de la balanza por cuenta corriente, las posiciones netas de los activos exteriores, el tipo de cambio efectivo real basado en los costes laborales unitarios y en un deflactor del PIB, el aumento de los precios reales de la vivienda, la deuda pública, y la proporción del crédito privado en el PIB.

**Para cada indicador se definirán y anunciarán umbrales de alerta.** Los umbrales podrían calcularse sobre la base de un concepto estadístico simple y transparente. Un enfoque podría ser emplear los percentiles 75 y 25 de las distribuciones estadísticas de cada variable (por país y cronológicas) como los niveles nivel por encima o por debajo de los cuales está justificado un análisis más a fondo. Sin embargo, es importante tener presente que unos umbrales absolutos para las variables individuales sólo tienen un significado económico limitado y deben completarse con un análisis económico, ya que los niveles adecuados pueden variar en función de las circunstancias económicas del país considerado.

**Parece justificado elaborar un cuadro indicadores distinto para los Estados miembros de la zona del euro y para los Estados miembros no pertenecientes a la zona del euro.** Debido a diferencias en los regímenes de tipo de cambio y en algunas características económicas fundamentales, el comportamiento de algunas variables económicas es muy diferente según se trate de países de la zona del euro o de países no pertenecientes a la misma. Esto aboga en favor de emplear diferentes umbrales de alerta para los países de la zona del euro y para los países no pertenecientes a dicha zona. Además, en ausencia de tipos de cambio nominales dentro de la unión monetaria, la zona del euro merece también un análisis especial de la evolución de los tipos de cambio efectivo reales.

#### **Medidas correctoras**

El marco de supervisión de los desequilibrios incluiría un **mecanismo de aplicación**. Un Estado miembro que presente riesgos significativos sería declarado por el Consejo en situación de «desequilibrios excesivos» partiendo de una recomendación de la Comisión. Se tendrían en cuenta las alertas y/o las recomendaciones procedentes de la Junta Europea de Riesgo Sistémico acerca de la estabilidad macrofinanciera.

Los Estados miembros en «situación de desequilibrios excesivos» serían objeto de una supervisión más estricta. El Consejo emitiría **recomendaciones** (en virtud del artículo 121, apartado 4, y el artículo 136 del TFUE para los Estados miembros), y el Estado miembro afectado tendría que informar regularmente al Consejo EcoFin y al Eurogrupo (por ejemplo, en el plazo de seis meses a partir de la recomendación del Consejo y trimestralmente a partir

de entonces) sobre los avances en la aplicación de las reformas recomendadas.

Este mecanismo se aplicaría a todos los Estados miembros. En cuanto al marco presupuestario de la UE, que también se aplica a todos sus Estados miembros, a los Estados miembros de la zona del euro se les aplicarían normas más restrictivas. Teniendo en cuenta las profundas interrelaciones económicas y financieras dentro de la zona del euro y su impacto sobre la moneda única, **podría contemplarse un mecanismo específico de aplicación para los Estados miembros de la zona del euro en caso de reiterado incumplimiento de las recomendaciones de corregir los desequilibrios macroeconómicos que podrían poner en peligro el funcionamiento adecuado de la Unión Económica y Monetaria.**

Un cumplimiento insuficiente de las recomendaciones formuladas en el marco de la supervisión de los desequilibrios se consideraría factor agravante en la evaluación presupuestaria llevada a cabo conforme al Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

Para finales de septiembre, la Comisión presentará propuestas formales de Derecho derivado, estableciendo un marco para la corrección de los **desequilibrios excesivos** sobre la base de los artículos 121 y 136 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Estas propuestas especificarán el papel del mecanismo de alerta, la función y las obligaciones de la Comisión, de los Estados miembros y del Consejo, el procedimiento para la adopción de las recomendaciones, y las normas y procedimientos, así como los mecanismos de aplicación para los Estados miembros de la zona del euro.

## 1.2. Supervisión temática de las reformas estructurales

A fin de hacer volver a sus economías a un crecimiento sostenible y aumentar su competitividad, los Estados miembros deben restablecer la estabilidad macroeconómica y unas finanzas públicas saneadas. Al mismo tiempo, deben centrar sus esfuerzos en el logro de los objetivos de la Estrategia Europa 2020 y de los cinco objetivos globales acordados por el Consejo Europeo. Habida cuenta de las restricciones a que están sometidas las finanzas públicas, es esencial aplicar un enfoque integrado para el diseño y la aplicación de políticas. La determinación de los estrangulamientos que puedan impedir o retrasar el logro de los objetivos de la Estrategia Europa 2020 constituye un elemento fundamental de la supervisión temática.

Así pues, el objetivo de la supervisión temática de la reforma estructural es doble:

- i) Facilitar el logro de los objetivos de la Estrategia Europa 2020, en particular los cinco objetivos globales<sup>2</sup>. Esto incluye medidas en las áreas de empleo, inserción social, investigación y desarrollo, educación, energía y cambio climático, así como medidas encaminadas a corregir cualesquiera otros factores que dificulten el crecimiento o desarrollo económico de los Estados miembros.
- ii) Garantizar una aplicación ambiciosa de las reformas estructurales que tenga en cuenta las restricciones macropresupuestarias.

Esta supervisión se realizará de acuerdo con los artículos 121 y 148 del TFUE y sobre la base de las Directrices Integradas de la Estrategia Europa 2020. Partiendo de los programas nacionales de reforma de los Estados miembros, la Comisión evaluará la forma en que cada

---

<sup>2</sup> Estos objetivos se presentan en: [http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/council\\_conclusion\\_17\\_june\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/council_conclusion_17_june_en.pdf)

país aborda los estrangulamientos que ha detectado y cómo está avanzando hacia la consecución de sus objetivos nacionales en el marco de esta Estrategia.

En caso de progreso insuficiente, o cuando las políticas aplicadas no sean suficientemente conformes a las directrices integradas (esto es, las Directrices integradas para las políticas económicas y de empleo), se emitirá una recomendación para el país de que se trate o para el conjunto de la zona del euro.

En los casos en que las políticas económicas no sean compatibles con las Orientaciones Generales de Política Económica, o cuando dichas políticas puedan poner en peligro el funcionamiento adecuado de la Unión Económica y Monetaria, la Comisión dirigirá directamente una **advertencia** al Estado miembro o Estados miembros de que se trate.

Partiendo de este seguimiento por países, la Comisión realizará una evaluación global de los progresos realizados hacia el logro de los cinco objetivos globales de la UE, evaluará los resultados en comparación con los de sus principales socios comerciales (internacionales) y examinará las razones subyacentes en caso de progresos insuficientes. En este examen, la Comisión también evaluará en qué medida está avanzando la aplicación de las iniciativas emblemáticas en el marco de la Estrategia Europa 2020, tanto a nivel de la UE como a nivel nacional, ya que las mismas respaldan y complementan los esfuerzos hacia estos objetivos.

La Comisión informará cada año al Consejo Europeo de primavera y propondrá orientaciones específicas para fomentar la aplicación de las medidas de reforma correspondientes. Estas orientaciones también se incorporarán al conjunto de recomendaciones específicas por país que la Comisión propondrá a principios de julio.

## 2. Marcos presupuestarios nacionales

Unos marcos presupuestarios nacionales firmes y eficaces desempeñan un papel fundamental en el reforzamiento del saneamiento presupuestario y en el logro de unas finanzas públicas sostenibles. Aunque deben satisfacerse las necesidades y preferencias específicas de los Estados miembros, a fin de garantizar un nivel mínimo de calidad y la complementariedad con las normas de la UE han de respetarse una serie de criterios<sup>3</sup>:

- (1) En primer lugar, con objeto de garantizar unas **normas de calidad** en todos los Estados miembros, es esencial aplicar un enfoque contable coherente (la supervisión presupuestaria a nivel de la UE requiere la aplicación de las normas contables SEC-95); la capacidad de los institutos nacionales de estadística debe ser suficiente para garantizar el cumplimiento de las exigencias de la UE en materia de datos y presentación de informes; y los sistemas de previsión deben permitir la presentación de previsiones presupuestarias y sobre crecimiento fiables e insesgadas. Lo ideal es que se tomen como referencia las previsiones de la Comisión.

La Comisión propone especificar claramente la correspondencia entre los gastos nacionales según la contabilidad de caja y los datos conforme al SEC-95, con un suministro de datos mensuales según la contabilidad de caja y su conversión trimestral aplicando las normas SEC-95. Deberán ser objeto de una auditoría adecuada las metodologías de previsión y las hipótesis macroeconómicas aplicadas a efectos

---

<sup>3</sup> Véanse también las conclusiones del Consejo EcoFin de 18 de mayo de 2010 relativas a los marcos presupuestarios.

presupuestarios.

- (2) En segundo lugar, los Estados miembros deberán establecer **normas presupuestarias nacionales** que aseguren que el marco presupuestario nacional refleja las obligaciones que impone el Tratado. Las normas presupuestarias nacionales deberán garantizar el cumplimiento de los valores de referencia del Tratado en materia de déficit y deuda y ser compatibles con el objetivo presupuestario a medio plazo. Las normas presupuestarias y unos mecanismos de aplicación creíbles deberán ser objeto de codificación en el ordenamiento jurídico nacional.
- (3) En tercer lugar, las reformas de los marcos presupuestarios nacionales deberán fomentar el paso a una **planificación presupuestaria plurianual**. Los objetivos presupuestarios anuales deberán sustentarse en marcos plurianuales, incluyendo un desglose de los ingresos y gastos previstos e indicaciones de las áreas en que se prevé realizar los ajustes hacia el logro de los objetivos.
- (4) Por último, los marcos nacionales deben ser **globales** y abarcar todo el sistema de finanzas de las administraciones públicas. Esto reviste particular importancia en el caso de las economías descentralizadas. Debe especificarse claramente la asignación de responsabilidades presupuestarias a los distintos niveles de la Administración y establecerse disposiciones adecuadas de seguimiento y aplicación.

La Comisión presentará **propuestas** formales **en septiembre, especificando las exigencias mínimas para el diseño de marcos presupuestarios nacionales** y los requisitos en materia de procedimiento (presentación de informes) para la verificación de la conformidad. Dichas propuestas adaptarán la forma de un nuevo reglamento basado en el artículo 126, apartado 14, del TFUE, que estará encaminado a reforzar la aplicación del Protocolo nº 12 del Tratado relativo al procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo. En caso de incumplimiento, podrían iniciarse procedimientos de infracción.

### **3. ATENCIÓN CRECIENTE A LA DEUDA PÚBLICA Y A LA SOSTENIBILIDAD DE LAS FINANZAS PÚBLICAS EN EL PEC**

El Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) deberá tener más en cuenta la interacción entre la deuda y el déficit a fin de mejorar los incentivos a aplicar políticas prudentes.

En cuanto al **componente preventivo** del PEC, la Comisión propone que a los Estados miembros con un alto nivel de deuda o con alto riesgo de evolución desfavorable de la misma se les exija un ritmo más rápido de avance hacia un saldo de las administraciones públicas que proporcione un margen de seguridad frente al límite de déficit del 3% del PIB y asegure un progreso rápido hacia la sostenibilidad, esto es, el objetivo presupuestario a medio plazo.

En cuanto al **componente corrector**, la Comisión propone que el criterio de deuda del procedimiento de déficit excesivo se aplique mediante una **clara y simple referencia numérica** que defina el ritmo satisfactorio de reducción de la deuda: los Estados miembros con un ratio de deuda superior al 60% del PIB podrían ser objeto de un PDE si la disminución de la deuda en un periodo determinado no ha alcanzado esta referencia (fracción de la diferencia entre el nivel de deuda y el límite del 60% del PIB). En este sentido, situar el déficit por debajo del 3% del PIB podría no ser suficiente para poner fin al PDE si la deuda no se ha colocado en una senda decreciente sostenible. Los parámetros exactos se fijarían en el

código de conducta que acompaña al Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

La evolución de la deuda pública, más que el déficit, está sujeta a factores que escapan al control de los gobiernos (en particular, la inflación, los tipos de interés y los ciclos económicos), por lo que se debe proceder a una evaluación antes de aplicar un PDE a un determinado país. Habrá que realizar una evaluación global teniendo en cuenta una serie de parámetros. Entre estos parámetros cabe destacar el grado de proximidad del ratio de deuda al valor de referencia del 60% del PIB y si el nivel de la deuda es temporal y/o excepcional; así como otros factores que reflejen riesgos de aumentos de deuda y tensiones financieras en el futuro, tales como:

- la estructura de vencimientos de la deuda y la moneda en que está denominada;
- las garantías para las empresas, las instituciones financieras y las economías domésticas;
- las reservas acumuladas y otros activos públicos;
- los pasivos implícitos, relacionados particularmente con el envejecimiento de la población;
- el nivel y la evolución de la deuda privada, en la medida en que puede representar un pasivo implícito para el sector público;
- los factores que determinan la evolución de la deuda (saldo primario, inflación, crecimiento, tipos de interés, medidas puntuales); y
- las operaciones stock-flujo.

En caso de incumplimiento de las recomendaciones, deberán aplicarse sanciones.

En septiembre, la Comisión propondrá **modificaciones del componente preventivo** (Reglamento (CE) nº 1466/97) **y del componente corrector** (Reglamento (CE) nº 1467/97) del PEC a fin de permitir la aplicación de estos principios.

#### **4. APLICACIÓN EFICAZ DE LA SUPERVISIÓN ECONÓMICA MEDIANTE UN SISTEMA ADECUADO DE SANCIONES E INCENTIVOS**

Las normas comunes y los procedimientos de coordinación incluidos en el Tratado y en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento no han impedido a una serie de Estados miembros aplicar políticas presupuestarias contrarias al marco vigente. Existe claramente la necesidad de reforzar la credibilidad del marco de supervisión presupuestaria de la UE mediante una aplicación de sanciones más basada en normas. Con objeto de aumentar su eficacia en el futuro, deberán aplicarse con mayor carácter preventivo y en una fase más temprana una serie más amplia de sanciones e incentivos. El efecto disuasorio de las sanciones financieras deberá constituir un auténtico incentivo para cumplir las normas.

El artículo 126, apartado 11, del TFUE prevé varios tipos de sanciones para el caso de que un Estado miembro incumpla las orientaciones de la UE. Estas sanciones pueden consistir, por ejemplo, en: exigir la publicación de información adicional, invitar al Banco Europeo de Inversiones a reconsiderar su política de préstamo en favor del Estado miembro afectado, exigir la realización de un depósito sin intereses de una cuantía adecuada hasta la corrección del déficit excesivo, o imponer multas de una determinada cuantía.

Al definir con precisión el funcionamiento y el ámbito de aplicación de los posibles incentivos financieros, es importante y necesario buscar la eficacia y un trato de igualdad entre Estados miembros. A fin de garantizar la proporcionalidad, las sanciones financieras relacionadas con el presupuesto de la UE podrían definirse en porcentaje de la renta nacional bruta o el PIB del Estado miembro afectado, hasta un límite superior idéntico para todos los Estados miembros. Dicho límite superior garantizará que los Estados miembros puedan *de facto* ser sometidos a sanciones. Por otra parte, los importes de los compromisos y pagos afectados por la suspensión y/o cancelación se establecerán proporcionalmente a los fondos elegibles hasta este límite superior.

Por consiguiente, el nuevo dispositivo de sanciones contendría diferentes tipos de sanciones e incentivos, que se activarían en función de las circunstancias y gravedad de la situación. Las mejoras de los actuales mecanismos de aplicación propuestas requerirían modificar los componentes preventivo y corrector del PEC (Reglamentos 1466/97 y 1467/97) así como un mecanismo apropiado basado en los distintos actos jurídicos en los que se basan los programas de gasto de la UE.

En cuanto al **componente preventivo** (concebido para el caso en que un Estado miembro no avance suficientemente hacia su objetivo presupuestario a medio plazo en coyunturas económicas favorables) se propondrán dos conjuntos de incentivos y sanciones.

En primer lugar, para los Estados miembros de la zona del euro, el incentivo consistirá en la imposición temporal de un **depósito generador de intereses** a los Estados miembros que avancen de forma insuficiente en su proceso de saneamiento presupuestario. Una opción sería definir una norma simple de gasto, compatible con el ajuste hacia el objetivo a medio plazo del país. Un desvío significativo respecto de la senda acordada para el gasto se consideraría fruto de una política presupuestaria imprudente y daría lugar a una advertencia de la Comisión, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 121, apartado 4, del TFUE. En caso de infracción persistente, el Consejo impondría la realización de un depósito generador de intereses hasta que se corrija la infracción. El depósito se liberaría una vez superada la situación que dio lugar a la obligación de realizarlo.

En segundo lugar, la Comisión propondrá establecer un conjunto de condiciones *ex ante* que supediten el desembolso de fondos en el marco de la política de cohesión a la realización de **reformas estructurales e institucionales** directamente relacionadas con el funcionamiento de la política de cohesión, con vistas a mejorar su eficacia y eficiencia.

En cuanto al **componente corrector** (concebido para el caso en que un Estado miembro sea sometido a un procedimiento de déficit excesivo), la Comisión propone un nuevo sistema de sanciones financieras e incentivos para completar la aplicación de depósitos y multas. El presupuesto de la UE actuaría como factor coadyuvante complementario para garantizar el cumplimiento de las condiciones macroeconómicas fundamentales del PEC. Las sanciones no deberán afectar a los beneficiarios finales de los fondos de la UE, sino a los pagos a los Estados miembros o a los pagos en los que los Estados miembros actúen de intermediarios. A fin de establecer las categorías y programas de gasto de la UE que podrían considerarse se propondrán los criterios siguientes:

- la eficacia de los fondos considerados depende de unas políticas presupuestarias sólidas,
- los fondos deben estar claramente destinados al Estado miembro que no haya cumplido con el PEC u otras condiciones,

- los gastos considerados deben ser programados y realizados en el marco de una gestión compartida, es decir, los Estados miembros son los principales responsables o se trata de reembolsos de fondos de la UE destinados a los Estados miembros,
- los gastos deben ser de magnitud suficiente para representar sanciones o incentivos creíbles,
- los gastos deben tener repercusiones (potenciales) sobre la calidad del gasto público y el ajuste estructural.

Estos criterios se cumplen en el caso de la mayor parte de los gastos relativos a la política de cohesión, a la política agrícola común (FEAGA y FEADER) y al Fondo Europeo para la Pesca (FEP). En cuanto a la PAC y al FEP, se descartarían las situaciones en las que una reducción de los gastos de la UE llevaría a una reducción de las rentas de los agricultores o los pescadores. Así pues, las condiciones asociadas a los pagos deberán centrarse únicamente en los reembolsos de la UE a los presupuestos nacionales: los Estados miembros deberían seguir pagando las subvenciones agrarias, pero el reembolso de estos gastos por el presupuesto de la UE podría suspenderse (parcialmente).

Por consiguiente, en los casos de incumplimiento de las normas, podrán crearse incentivos suspendiendo o anulando parcialmente una parte de los créditos actuales o futuros consignados en el presupuesto de la UE. Los recursos anulados deberán mantenerse en dicho presupuesto.

Como complemento de lo dispuesto en el artículo 126, apartado 11, podrían contemplarse dos tipos de sanciones financieras en una fase más temprana del PDE.

- Fase 1 –La declaración de un déficit excesivo (artículo 126, apartado 6, del TFUE) daría lugar a la suspensión de los compromisos relativos a programas plurianuales. Esta suspensión no afectaría inmediatamente a los pagos, por lo que daría tiempo para la aplicación de medidas correctoras eficaces. Se podría pedir a los Estados miembros una reasignación de sus fondos con objeto de mejorar la calidad de las finanzas públicas. De forma similar, en el caso de los reembolsos de la PAC (FEAGA) se anunciaría la decisión de anular los pagos en un plazo establecido. En cuanto el Estado miembro cumpliera las recomendaciones del Consejo se procedería a una nueva inclusión en el presupuesto.

- Fase 2 – El incumplimiento de las recomendaciones iniciales de corregir el déficit excesivo (artículo 126, apartado 8, del TFUE) daría lugar a la anulación de los compromisos del año «n». De forma similar, se anularían los reembolsos de la PAC (FEAGA) para el año «n». Esto llevaría a una pérdida definitiva de los pagos para el Estado miembro afectado.

También podrían crearse otros incentivos modulando las tasas de cofinanciación o introduciendo una **reserva de la Unión asociada al nivel de rendimiento** para recompensar las políticas fiscales saneadas. Dicha reserva se financiaría con los compromisos anulados conforme al procedimiento de la fase 2 mencionado anteriormente.

La financiación del presupuesto de la UE también puede contribuir a mejorar la conformidad. El sistema actual de recursos propios establece que las multas pagadas por los Estados miembros en el contexto del PDE reducen automáticamente la contribución al presupuesto de los Estados miembros participantes que no presentan un déficit excesivo (en función de su participación en la renta nacional bruta total de los Estados miembros elegibles). Este sistema

garantiza que la contribución del Estado miembro sancionado al presupuesto aumentará efectivamente y la contribución de los restantes Estados miembros disminuirá. La Comisión también evaluará si los ingresos consignados en el presupuesto de la UE pueden utilizarse adecuadamente como incentivos para la conformidad.

Los cambios requeridos se incorporarán a las propuestas que presentará la Comisión en 2011 relativas al próximo marco financiero plurianual. Entretanto, de aquí a mediados finales de septiembre se propondrá para los Estados miembros de la zona del euro un reglamento basado en el artículo 136 del TFUE por el que se cree un nuevo dispositivo de sanciones con efectos similares. La Comisión estudiará las formas de hacer extensivos estas sanciones e incentivos a todos los Estados miembros lo más pronto posible.

## 5. CICLO DE COORDINACIÓN Y SEMESTRE EUROPEO

El establecimiento de un semestre europeo integrará los diferentes aspectos de la coordinación de las políticas económicas y permitirá una mejor coordinación *ex ante* de estas políticas.

**Coordinación *ex ante* de las políticas económicas.** El objetivo fundamental de la propuesta es conferir una clara dimensión *ex ante* a la coordinación de las políticas económicas en la UE y en la zona del euro. En el marco del semestre europeo, la complementariedad de las políticas económicas nacionales se garantizará a nivel europeo con orientaciones previas a la adopción por los Estados miembros de decisiones finales relativas al presupuesto para el año siguiente. Para la zona del euro, deberá hacerse una evaluación horizontal de la política presupuestaria sobre la base de los programas de estabilidad nacionales y las previsiones de la Comisión. En caso de fuertes tensiones económicas en la zona del euro, habrá que prestar una atención especial a una política agregada, ya que, la aplicación de importantes medidas presupuestarias por los Estados miembros a nivel individual podría producir importantes repercusiones en otros países. En caso de inadecuaciones evidentes en los planes presupuestarios para el año siguiente, podría recomendarse una revisión de los mismos.

**Supervisión integrada más eficaz.** El semestre europeo abarcará todos los elementos de supervisión económica, incluidas las políticas encaminadas a garantizar la disciplina presupuestaria y la estabilidad macroeconómica y a fomentar el crecimiento, de conformidad con la Estrategia Europa 2020. Los procesos actuales —en el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y las Orientaciones Generales de Política Económica— se coordinarán desde el punto de vista de su calendario, aunque sigan siendo jurídicamente distintos. Los programas de convergencia y de estabilidad y los programas nacionales de reforma serán presentados por los Estados miembros al mismo tiempo y serán evaluados simultáneamente por la Comisión.

**El contenido de los programas de estabilidad y de convergencia deberá adaptarse a la lógica de funcionamiento del semestre europeo.** Obviamente, la intención no es exigir a los Estados miembros la presentación de presupuestos completos a la UE para su «validación» antes de su presentación a sus parlamentos nacionales. Sin embargo, estos programas deberán incluir la información necesaria para el mantenimiento de debates significativos *ex ante* sobre política presupuestaria. Los programas deben incluir como mínimo:

- un escenario macroeconómico actualizado completo;
- indicaciones concretas sobre los planes para el año «t+1»;

- una descripción de las políticas previstas;
- las previsiones a medio plazo para las principales variables de las finanzas públicas;
- una evaluación de la evaluación presupuestaria en el año «t-1»;
- una actualización de los planes presupuestarios para el año en curso.

**El semestre europeo.** El ciclo empieza en enero con un análisis del crecimiento anual elaborado por la Comisión, en el que se pasa revista a los retos económicos para la UE y la zona del euro en su conjunto. A finales de febrero, el Consejo Europeo proporciona orientaciones estratégicas, que han de tener en cuenta los Estados miembros en sus programas de estabilidad o de convergencia y en sus programas nacionales de reforma que presentarán en abril. A principios de julio, el Consejo publica orientaciones específicas por país según se menciona en la sección 1. En el segundo semestre del año, los Estados miembros finalizan sus presupuestos nacionales. En su análisis del crecimiento anual relativo al año siguiente, la Comisión evalúa la forma en que los Estados miembros han tenido en cuenta las orientaciones.

**Orientaciones en el marco del semestre europeo.** Las recomendaciones deberán ser sencillas y concretas. En el área de la política presupuestaria se prestará gran atención al año «t+1» y la supervisión indicará claramente si son adecuados los objetivos previstos y las políticas en favor de su logro. En cuanto a las políticas encaminadas a fomentar el crecimiento y limitar los riesgos macrofinancieros, las recomendaciones se centrarán en un número limitado de reformas fundamentales, y se fijarán plazos para su realización.

**Mayor participación del Parlamento Europeo** En enero de cada año, la Comisión presentará su análisis del crecimiento anual al Parlamento Europeo.

**Parlamentos nacionales.** Esta gobernanza económica reforzada de la UE se vería beneficiada con una temprana y firme asociación de los parlamentos nacionales al proceso del semestre europeo y un mayor diálogo con el Parlamento Europeo.

**Aplicación rápida.** La Comisión propone aplicar el proceso del semestre europeo a partir de 2011. Las modificaciones del actual código de conducta para los programas de estabilidad y de convergencia<sup>4</sup>, y, en particular, la nueva fecha de presentación de dichos programas, se transmitirán al Consejo EcoFin para su aprobación. No parece necesario proceder inmediatamente a modificaciones de la legislación.

**Transición al semestre europeo.** La Comisión proporcionará orientaciones sobre el contenido de los futuros programas nacionales de reforma en julio. También propondrá un diálogo con los Estados miembros en el otoño de 2010 para debatir:

- un escenario macroeconómico nacional a medio plazo en el que se inscriban los programas para el periodo hasta 2015, con inclusión de las expectativas de crecimiento y las orientaciones presupuestarias generales;
- una confirmación de los objetivos nacionales en consonancia con los cinco objetivos acordados en el marco de la Estrategia Europa 2020; cada Estado miembro deberá indicar,

---

<sup>4</sup> «Condiciones de aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y directrices sobre el contenido y el formato de los programas de estabilidad y de convergencia».

para cada objetivo, la política que proseguirá a fin de alcanzar sus objetivos nacionales y las inversiones públicas necesarias para alcanzarlos;

- la forma de eliminar los obstáculos que impidan a los Estados miembros alcanzar sus objetivos y los objetivos globales de la Estrategia Europa 2020.

## **6. CONCLUSIONES Y PRÓXIMAS ETAPAS**

La Comisión presentará de aquí a finales de septiembre las necesarias propuestas formales contenidas en esta Comunicación (cf. Anexo para más detalles).

Entre tanto, la Comisión invita al Consejo EcoFin del 13 de julio a que confirme el lanzamiento del ciclo de supervisión en el marco del semestre europeo en enero de 2011 y apruebe el Código de conducta revisado asociado al Pacto de Estabilidad y Crecimiento y a los programas de estabilidad y de convergencia, que se adjunta a la presente Comunicación.

## Anexo I: Hoja de ruta

<i>Aspecto</i>	<i>Acción</i>	<i>Fecha prevista de presentación</i>
Reforzamiento de la supervisión macroeconómica	Propuesta legislativa de conformidad con el artículo 121, apartado 6, y el artículo 136, relativa al establecimiento de un marco para la corrección de los desequilibrios excesivos	Finales de septiembre
Supervisión temática de las reformas estructurales	Emitir recomendaciones específicas que fomenten la aplicación de las medidas de reforma	Al iniciarse el ciclo político anual de la Estrategia Europa 2020: primer informe al Consejo europeo de la primavera de 2011
Supervisión presupuestaria: marcos presupuestarios nacionales	Propuesta de reglamento en virtud del artículo 126, apartado 14, especificando las exigencias mínimas para el diseño de marcos presupuestarios nacionales y los requisitos de notificación para la verificación de la conformidad.	Finales de septiembre
Supervisión presupuestaria: atención creciente a la deuda pública y a la sostenibilidad en el PEC	Propuestas de modificación del componente preventivo (Reglamento 1466/97) y del componente corrector (Reglamento 1467/97) del PEC. Revisar el código de conducta (norma de gasto para el ajuste hacia el objetivo a medio plazo; referencia numérica para un ritmo mínimo de reducción de la deuda)	Finales de septiembre
Aplicación de la supervisión económica (sanciones e incentivos): imposición temporal de un depósito generador de intereses a un Estado miembro de la zona del euro	Propuesta de reglamento de conformidad con el artículo 121, apartado 6, y el artículo 136, apartado 1, letra a)	Finales de septiembre
Aplicación de la supervisión económica (sanciones e incentivos): utilizar el presupuesto de la UE como factor coadyuvante complementario	Introducir disposiciones específicas en los actos jurídicos en que se basan algunos programas de gastos de la UE  Propuesta de reglamento con arreglo al artículo 136, apartado 1, letra a) para los Estados miembros de la zona del euro introduciendo sanciones con efectos similares	Incorporación a las propuestas que presentará la Comisión en 2011 relativas al próximo marco financiero plurianual.  Finales de septiembre
Establecimiento de un semestre europeo	Revisar el código de conducta asociado al Pacto de Estabilidad y Crecimiento (programas de estabilidad y de convergencia)	Lanzamiento del ciclo de supervisión en el marco del semestre europeo en enero de 2011.

**ANEXO 1:**

**CONDICIONES DE APLICACIÓN DEL PACTO DE ESTABILIDAD Y  
CRECIMIENTO**

**Y**

**DIRECTRICES SOBRE EL CONTENIDO Y EL FORMATO DE LOS  
PROGRAMAS DE ESTABILIDAD Y DE CONVERGENCIA**

## ÍNDICE

### **SECCIÓN I – CONDICIONES DE APLICACIÓN DEL PACTO DE ESTABILIDAD Y CRECIMIENTO** *página 4*

#### **A. COMPONENTE PREVENTIVO DEL PACTO DE ESTABILIDAD Y CRECIMIENTO** *página 4*

- 1) Objetivo presupuestario a medio plazo *página 4*
- 2) Senda de ajuste hacia el objetivo presupuestario a medio plazo y desviaciones respecto de la misma *página 5*
- 3) Asesoramiento y advertencia de la Comisión *página 6*

#### **B. PROCEDIMIENTO DE DÉFICIT EXCESIVO** *página 6*

- 1) Informe de la Comisión con arreglo al artículo 104, apartado 3 *página 6*
- 2) Decisión relativa a la existencia de un déficit excesivo *página 7*
- 3) Corrección de un déficit excesivo *página 8*
- 4) Derogación de las decisiones del Consejo en el contexto del PIB relativas a los Estados miembros que hayan aplicado reformas de los sistemas de pensión con varios pilares *página 9*

### **SECCIÓN II – DIRECTRICES SOBRE EL CONTENIDO Y EL FORMATO DE LOS PROGRAMAS DE ESTABILIDAD Y DE CONVERGENCIA** *página 10*

- 1) Estatus del programa y de las medidas *página 10*
- 2) Contenido de los programas de estabilidad y de convergencia *página 10*

### **ANEXO 1 – MODELO DE ESTRUCTURA PARA LOS PROGRAMAS DE ESTABILIDAD Y DE CONVERGENCIA** *página 14*

### **ANEXO 2 – CUADROS QUE DEBEN FIGURAR EN LOS PROGRAMAS DE ESTABILIDAD Y DE CONVERGENCIA** *página 15*



## **INTRODUCCIÓN**

El presente dictamen actualiza y sustituye el dictamen del Comité Económico y Financiero sobre el contenido y el formato de los programas de estabilidad y de convergencia, aprobado por el Consejo EcoFin el 10 de julio de 2001.

El Pacto de Estabilidad y Crecimiento entró plenamente en vigor el 1 de enero de 1999 y consiste en un marco normativo con un componente preventivo y un componente corrector. El Pacto consistía inicialmente en el Reglamento (CE) n° 1466/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas, el Reglamento (CE) n° 1467/97 del Consejo relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo, y la Resolución de 17 de junio de 2007 relativa al Pacto de Estabilidad y Crecimiento. El 20 de marzo de 2005, el Consejo adoptó un informe sobre la «Mejora de la aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento». El informe fue aprobado por el Consejo Europeo en sus conclusiones de 22 de marzo de 2005, que indicaban que el informe actualizaba y complementaba el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, del que pasó a ser parte integrante. El 27 de junio de 2005, el Pacto fue complementado por dos nuevos reglamentos por los que se modificaban los Reglamentos 1466/97 y 1467/97.

El Pacto de Estabilidad y Crecimiento es una parte esencial del marco macroeconómico de la Unión Económica y Monetaria, que contribuye a lograr la estabilidad macroeconómica en la UE y salvaguardar la sostenibilidad de las finanzas públicas. Un sistema normativo es la mejor garantía para que se cumplan los compromisos y todos los Estados miembros sean tratados en pie de igualdad. Las dos referencias nominales del Pacto de Estabilidad y Crecimiento — el valor de referencia del 3% del PIB para el ratio de déficit y el valor de referencia del 60% del PIB para el ratio de deuda— y los objetivos presupuestarios a medio plazo constituyen la piedra angular de la supervisión multilateral

Los Estados miembros, la Comisión y el Consejo se comprometen a cumplir sus respectivas responsabilidades, aplicando el Tratado y el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de forma eficaz y oportuna. Por otra parte, dado que la eficacia del apoyo y control mutuos forma parte integrante del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, se espera que el Consejo y la Comisión motiven y hagan públicas sus posiciones y decisiones en todas las fases apropiadas del procedimiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Se espera que los Estados miembros

tengan en cuenta las orientaciones y recomendaciones del Consejo, en particular, al elaborar sus presupuestos nacionales, y hagan participar a sus parlamentos en las diversas fases de los procedimientos.

Con el fin de fomentar la adhesión de los Estados miembros al marco presupuestario de la UE, las normas presupuestarias nacionales deberán ser complementarias del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Sin perjuicio del equilibrio entre las competencias nacionales y comunitarias, su aplicación podría debatirse a nivel europeo en el contexto de los programas de estabilidad y de convergencia. En el mismo sentido, los acuerdos en materia de gobernanza a nivel nacional deberán complementar el marco de la UE. Las instituciones nacionales podrían desempeñar un papel más importante en la supervisión presupuestaria con el fin de mejorar el respeto de las normas gracias a las opiniones públicas nacionales y complementar el análisis económico y político a nivel de la UE. En particular, los Estados miembros podrían crear un consejo económico compuesto de sabios que asesorarían sobre las principales previsiones macroeconómicas.

Estas directrices para la aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento están compuestas de dos secciones. La primera trata de la aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. La segunda sección contiene las Directrices sobre el contenido y el formato de los programas de estabilidad y de convergencia.

## **SECCIÓN II**

### **SECCIÓN II – DIRECTRICES SOBRE EL CONTENIDO Y EL FORMATO DE LOS PROGRAMAS DE ESTABILIDAD Y DE CONVERGENCIA**

El Pacto de Estabilidad y Crecimiento establece que los Estados miembros han de presentar al Consejo y a la Comisión programas de estabilidad o de convergencia y las correspondientes actualizaciones anuales, que forman la base de la supervisión de las situaciones presupuestarias y de la supervisión y coordinación de las políticas económicas por parte del Consejo. Partiendo de una recomendación de la Comisión, y previa consulta al Comité Económico y Financiero, el Consejo puede emitir un dictamen sobre cada uno de los programas actualizados, y, si considera que es necesario mejorar sus objetivos y contenido, invita al Estado miembro afectado a ajustar su programa.

Se espera que los Estados miembros adopten las medidas correctoras que consideren necesarias para alcanzar los objetivos de sus programas de estabilidad o de convergencia siempre que dispongan de información que indique significativas desviaciones actuales o previstas respecto de dichos objetivos.

La presentación y valoración de los programas de estabilidad y de convergencia es un componente fundamental del semestre europeo de coordinación y supervisión de las políticas económicas. En el marco del «semestre europeo», la Comisión y el Consejo evalúan los programas de convergencia y de estabilidad antes de que se adopten decisiones importantes relativas al presupuesto nacional para el año siguiente, a fin de proporcionar asesoramiento *ex ante* sobre la política presupuestaria. Se coordinan los calendarios de presentación y evaluación de los programas de estabilidad y de convergencia y los programas nacionales de reforma.

En el marco del semestre europeo, el ciclo de coordinación y supervisión de las políticas económicas, se iniciará a principios del año con una revisión horizontal que permitirá al Consejo Europeo, partiendo del análisis de la Comisión, determinar los principales retos económicos que afronta la UE y la zona del euro y proporcionar orientaciones estratégicas para las políticas a aplicar. Se espera que los Estados miembros tengan plenamente en cuenta las orientaciones horizontales del Consejo Europeo a la hora de preparar sus programas de estabilidad o de convergencia. De forma similar, se espera que la

Comisión y el Consejo tengan en cuenta las orientaciones del Consejo Europeo al evaluar los programas.

Teniendo en cuenta el papel reforzado de los programas de estabilidad y de convergencia en el proceso de supervisión multilateral en el marco del semestre europeo, es importante que dichos programas contenga información adecuada que permita la comparación entre los Estados miembros. Aunque reconoce que los programas son competencia de las autoridades nacionales y que las posibilidades y prácticas varían entre países, el Reglamento (CE) 1466/97 del Consejo, modificado por el Reglamento (CE) 1055/05 del Consejo, establece los elementos esenciales de estos programas. En particular, los programas de estabilidad y de convergencia contienen la información necesaria para un debate significativo sobre política presupuestaria a corto y medio plazo, con inclusión de un escenario macroeconómico completo, previsiones para las principales variables de las finanzas públicas y sus principales componentes, y una descripción de las políticas previstas.

La experiencia acumulada durante los primeros años de aplicación del Pacto con los programas de estabilidad y de convergencia muestra que las orientaciones sobre el contenido y el formato de los programas no sólo asisten a los Estados miembros en la elaboración de sus programas, sino que también facilitan su examen por la Comisión, el Comité Económico y Financiero y el Consejo.

Las orientaciones expuestas más abajo deben considerarse como un código de buenas prácticas y una lista de control que han de utilizar los Estados miembros a la hora de elaborar sus programas de estabilidad o de convergencia. Se espera que los Estados miembros sigan las orientaciones en la medida de lo posible, y justifiquen cualquier desviación respecto de las mismas.

#### **1) Estatus del programa y de las medidas**

Cada programa menciona su estatus en el contexto de los procedimientos nacionales, particularmente con respecto al Parlamento nacional. El programa también indica si el dictamen del Consejo sobre el programa anterior ha sido presentado al Parlamento nacional.

Debe indicarse el estado de aplicación de las medidas presentadas en el programa (medidas planeadas o ya aplicadas).

#### **2) Contenido de los programas de estabilidad y de convergencia**

Con objeto de facilitar la comparación entre países, se espera que, en la medida de lo posible, los Estados miembros sigan para los programas el modelo de estructura que figura en el anexo 1. La normalización del formato y el contenido de los programas según las directrices indicadas más abajo mejora sustancialmente las condiciones para un trato equitativo.

La información cuantitativa deberá presentarse siguiendo un conjunto de cuadros normalizados (anexo 2). Los Estados miembros deberán procurar suministrar toda la información en estos cuadros. Los cuadros podrían ser completados con cualquier otra información que el Estado miembro considere útil.

Además de las orientaciones indicadas más abajo, los programas deberán facilitar información sobre la compatibilidad de los objetivos presupuestarios y de las medidas adoptadas para alcanzarlos con las Orientaciones Generales de Política Económica, así como sobre las medidas destinadas a mejorar la calidad de las finanzas públicas y a alcanzar su sostenibilidad a largo plazo.

### **Objetivos y su aplicación**

En sus programas de estabilidad o de convergencia, los Estados miembros presentarán sus objetivos presupuestarios para el saldo de las administraciones públicas respecto del objetivo a medio plazo, y la evolución prevista del ratio de deuda. Los programas de convergencia también deberán presentar los objetivos de la política monetaria a medio plazo y su relación con la estabilidad de los precios y del tipo de cambio.

Se invita a los Estados miembros a que, al elaborar la primera actualización de su programa de estabilidad o de convergencia tras la toma de posesión de un nuevo Gobierno, muestren continuidad respecto de los objetivos presupuestarios aprobados por el Consejo sobre la base de la anterior actualización del programa de estabilidad o de convergencia y —con la perspectiva de toda la legislatura— faciliten información sobre los medios e instrumentos contemplados para alcanzar estos objetivos, exponiendo su estrategia presupuestaria.

En su programa de estabilidad o de convergencia, los Estados miembros proporcionarán una actualización de los planes presupuestarios para el año de presentación de los programas, basada en la notificación de abril. El programa de estabilidad o de convergencia explicará las revisiones de los objetivos presupuestarios contenidos en los programas presentados en el año «t-1» (prestando especial atención a la evolución del gasto público).

A fin de permitir una mejor comprensión de la evolución del saldo presupuestario y de la estrategia presupuestaria en general, habrá que facilitar información sobre los ratios de gastos e ingresos y sobre sus principales componentes, así como sobre las medidas puntuales y otras medidas de carácter temporal. Con objeto de permitir una mejor comprensión de la evolución del ratio de deuda, en la medida de lo posible deberá facilitarse información sobre los componentes del ajuste stock-flujo, tales como los ingresos procedentes de privatizaciones y otras operaciones financieras.

Los saldos presupuestarios deberán desglosarse por subsector de las administraciones públicas (administración central, administraciones de Estados con un sistema institucional federal o quasi federal, administraciones locales, y seguridad social).

### **Hipótesis y datos**

Los programas de estabilidad y de convergencia habrán de basarse en previsiones macroeconómicas realistas y prudentes. Las previsiones de la Comisión pueden proporcionar una importante contribución para la coordinación de las políticas económicas y presupuestarias. Los Estados miembros tienen libertad para basar sus programas de estabilidad o de convergencia en sus propias previsiones. Sin embargo, las divergencias significativas entre las previsiones nacionales y las de los servicios de la Comisión deberán explicarse con cierto detalle. Esta explicación servirá de referencia a la hora de evaluar *ex post* los errores de previsión.

Los programas deberán presentar las principales hipótesis sobre la evolución de la economía y de las principales variables económicas relevantes para la realización de sus planes presupuestarios, tales como los gastos públicos de inversión, el crecimiento del PIB real, el empleo y la inflación. Las hipótesis sobre el crecimiento del PIB real deberán sustentarse en una indicación de la contribución prevista de la demanda al crecimiento. Los posibles riesgos de subestimación o sobreestimación de las previsiones deberán explicitarse.

Por otra parte, los programas deberán proporcionar información suficiente sobre la evolución del PIB que permita un análisis de la situación cíclica de la economía y de los posibles factores de crecimiento. Deberán analizarse las perspectivas para los saldos sectoriales y, especialmente en el caso de los países con alto déficit exterior, para el saldo exterior.

En cuanto a la evolución de la situación macroeconómica exterior, los Estados miembros de la zona del euro y los Estados miembros que participen

en el MTC II, en particular, deberán emplear las «hipótesis comunes sobre la evolución exterior» relativas a las principales variables exteriores a la UE utilizadas por la Comisión en sus previsiones de primavera, o, a efectos de comparación, presentar análisis de sensibilidad basados en las hipótesis comunes para estas variables cuando las diferencias sean significativas. Las hipótesis han de facilitarlas a su debido tiempo los servicios de la Comisión (previa consulta a los expertos nacionales), sobre la base del cuadro final del anexo 2, para su debate por el Comité Económico y Financiero.

En caso de no presentarse en el programa, las hipótesis sobre los tipos de interés y los tipos de cambio han de proporcionarse a los servicios de la Comisión para permitir la evaluación técnica del mismo.

Con objeto de facilitar la evaluación, los conceptos utilizados deberán ajustarse a las normas establecidas a nivel europeo, especialmente en el contexto del Sistema Europeo de Cuentas Integradas (SEC). El programa deberá garantizar la compatibilidad, en el fondo y en la forma, de la información requerida sobre los agregados presupuestarios y sobre las hipótesis económicas con los conceptos del SEC. Esta información podrá completarse con una presentación de los conceptos contables específicos que revistan particular importancia para el país de que se trate.

### ***Medidas, reformas estructurales y sostenibilidad a largo plazo***

Los programas habrán de describir las medidas presupuestarias y otras medidas de política económica que se estén adoptando o se prevea adoptar para alcanzar los objetivos del programa, y, en el caso de las principales medidas presupuestarias, deberán presentar una evaluación de sus efectos cuantitativos sobre el saldo de las administraciones públicas. Deberán indicarse explícitamente las medidas con significativos efectos «puntuales». La información podrá ser tanto menos detallada cuanto más alejado esté el periodo a que se refiera. Por ejemplo, para los últimos años de los programas, las autoridades podrán presentar una lista de las posibles medidas consideradas a fin de alcanzar los objetivos del programa, con una estimación de sus efectos.

Sin embargo, a fin de permitir un debate útil, los programas deberán proporcionar indicaciones concretas sobre los planes para el año «t+1», con inclusión de objetivos y/o previsiones preliminares para el saldo de las administraciones públicas y para los gastos y los ingresos y sus principales componentes, y una descripción de las políticas previstas para alcanzar los objetivos. En caso de no

ser así, deberá invitarse al Estado miembro afectado a presentar un programa revisado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5, apartado 2, y el artículo 8, apartado 2, del Reglamento 1466/97.

Habrà que analizar específicamente las reformas estructurales cuando esté previsto que contribuyan al logro de los objetivos del programa. En particular, dada la pertinencia de las «grandes reformas estructurales», al definir la senda de ajuste hacia el objetivo a medio plazo para los Estados miembros que aún no lo hayan alcanzado y al permitir una desviación temporal respecto de dicho objetivo a los Estados miembros que ya lo hayan alcanzado (véase sección, 1), los programas deberán incluir amplia información sobre los efectos económicos y presupuestarios de tales reformas. Los programas deberán incluir, particularmente, un análisis coste-beneficio cuantitativo y detallado de los posibles costes a corto plazo y de los beneficios a largo plazo de las reformas desde el punto de vista presupuestario. También deberán analizar los efectos previstos de las reformas sobre el crecimiento económico a largo plazo, explicando la metodología empleada.

Los programas también deberán proporcionar información sobre las medidas previstas para mejorar la calidad de las finanzas públicas tanto por el lado de los ingresos como de los gastos (por ejemplo, reforma tributaria, iniciativas de optimización de los recursos, o medidas encaminadas a mejorar la eficiencia de la recaudación tributaria y el control del gasto).

Los programas podrían también incluir información sobre la aplicación de las normas presupuestarias nacionales vigentes (normas de gasto, etc.), así como sobre otras características institucionales de las finanzas públicas, particularmente, sobre los procedimientos presupuestarios y la gobernanza estadística en materia de finanzas públicas.

Por último, los programas deberán presentar en líneas generales las estrategias de los países para garantizar la sostenibilidad de la hacienda pública, especialmente a la luz de las repercusiones económicas y presupuestarias del envejecimiento de la población.

El Grupo de trabajo sobre el envejecimiento de la población, vinculado al Comité de Política Económica, está encargado de elaborar previsiones presupuestarias comunes sobre los gastos públicos en pensiones, asistencia sanitaria, cuidados de larga duración, educación, subsidios de desempleo, y, cuando sea posible y pertinente, ingresos relacionados con el envejecimiento de la población, tales como las cotizaciones al régimen de pensiones. Estas previsiones comunes sentarán las bases para la

evaluación de la sostenibilidad de las finanzas públicas de los Estados miembros por la Comisión y el Consejo en el contexto del PEC. Las mismas deberán incluirse en los programas.

Los programas deberán incluir toda la información adicional que sea necesaria, tanto de carácter cualitativo como cuantitativo, con el fin de permitir a la Comisión y al Consejo evaluar la sostenibilidad de las finanzas públicas de los Estados miembros sobre la base de las políticas vigentes. Con este fin, la información incluida en los programas deberá centrarse en nueva información que sea pertinente y no haya sido reflejada completamente en las previsiones comunes más recientes del Comité de Política Económica. Por ejemplo, los Estados miembros podrán incluir información reciente sobre las tendencias demográficas y las principales modificaciones aportadas a las políticas de pensiones y de asistencia sanitaria. Los programas deberán distinguir claramente entre las medidas planeadas y las medidas ya aplicadas.

Dada la incertidumbre de las previsiones a largo plazo, la evaluación por la Comisión y el Consejo deberá incluir «pruebas de simulación de crisis» que proporcionen una indicación de los riesgos para la sostenibilidad de las finanzas públicas en caso de una evolución demográfica, económica o presupuestaria adversa.

Además de la información indicada, los Estados miembros podrán presentar diferentes previsiones, basadas en cálculos nacionales. En tal caso, los Estados miembros deberán explicar en detalle las hipótesis subyacentes en estas previsiones, la metodología empleada, las políticas aplicadas o planeadas en consonancia con las hipótesis, y las divergencias entre las previsiones nacionales y las previsiones comunes elaboradas por el Grupo de trabajo sobre el envejecimiento de la población, vinculado al Comité de Política Económica.

Estas previsiones nacionales y sus hipótesis, incluida su verosimilitud sentarán las bases para la evaluación de la sostenibilidad de las finanzas públicas de los Estados miembros por la Comisión y el Consejo en el contexto del PEC.

### **Análisis de sensibilidad**

Teniendo en cuenta que los errores de previsión son inevitables, los programas de estabilidad y de convergencia incluyen amplios análisis de sensibilidad y/o desarrollan escenarios alternativos, con objeto de permitir a la Comisión y al Consejo considerar todos los resultados presupuestarios posibles.

En particular, los programas deberán proporcionar un análisis de la forma en que los cambios en las principales hipótesis económicas afectarían a la situación presupuestaria y al nivel de deuda e indicar las hipótesis sobre la reacción de los ingresos y los gastos a posibles variaciones de las variables económicas. Esto debe incluir los efectos de las diferentes hipótesis de tipo de interés y, para los Estados miembros no participantes en la zona del euro, de las diferentes hipótesis sobre el tipo de cambio, sobre la situación presupuestaria y sobre el nivel de deuda. Los países que no empleen las hipótesis comunes sobre la evolución exterior deberán procurar proporcionar un análisis de sensibilidad también sobre las principales variables exteriores a la UE cuando las diferencias sean significativas.

En el caso de «grandes reformas estructurales» (véase sección I), los programas también proporcionarán un análisis de la forma en que un cambio de las hipótesis afectaría al presupuesto y al potencial de crecimiento.

### **Horizonte temporal**

La información relativa a la evolución del ratio de superávit o déficit de las administraciones públicas, de los ratios de gastos e ingresos y de sus componentes, y del ratio de deuda, y a las principales hipótesis económicas deberá referirse a periodos anuales y cubrir, además del año en curso y el año anterior, al menos los tres años siguientes (artículo 3, apartado 3, y artículo 7, apartado 3), dejando a los Estados miembros la posibilidad de abarcar un periodo más largo si así lo desean.

Las previsiones de las repercusiones del envejecimiento de la población sobre el presupuesto a largo plazo deberán abarcar el mismo periodo que las previsiones del Comité de Política Económica.

### **Actualización de los programas**

A fin de garantizar una adecuada coordinación y supervisión *ex ante* de las políticas económicas, la presentación de las actualizaciones de los programas de estabilidad o de convergencia deberá realizarse cada año en la primera quincena de abril<sup>567</sup>. Todo el

---

<sup>5</sup> En el caso del Reino Unido, que tiene un ejercicio presupuestario diferente, la presentación deberá ser lo más próxima posible a la presentación del informe anterior al presupuesto que tiene lugar en otoño.

<sup>6</sup> Austria y Portugal no pueden cumplir por ahora con este calendario, pero en cualquier caso, deberán presentar su programa de estabilidad el 15 de diciembre a más tardar.

proceso deberá completarse con la adopción de los dictámenes del Consejo sobre los programas, por regla general antes de finalizar julio de cada año.

Las actualizaciones anuales de los programas de estabilidad o de convergencia deberán comparar la evolución observada con los objetivos presupuestarios indicados en el anterior programa o actualización. Cuando proceda, dichas actuaciones deberán explicar en detalle las razones de las desviaciones con respecto a los objetivos. Cuando se produzcan desviaciones sustanciales, la actualización deberá indicar si se han tomado medidas para corregir la situación y, en caso afirmativo, proporcionar información sobre las mismas.

---

---

<sup>7</sup> Se considerará que Irlanda cumple esta obligación si presenta la actualización de su programa de estabilidad el «día anual del presupuesto», que tradicionalmente es el primer miércoles de diciembre.

ANEXO 2:

# Semestre europeo de coordinación de las políticas económicas

