

Recomendación del Consejo**de 18 de junio de 2021****por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Convergencia para 2021 de Dinamarca**

(2021/C 304/04)

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea,

Visto el Reglamento (CE) n.º 1466/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas ⁽¹⁾, y en particular su artículo 9, apartado 2,

Vista la recomendación de la Comisión Europea,

Vistas las resoluciones del Parlamento Europeo,

Previa consulta al Comité Económico y Financiero,

Considerando lo siguiente:

- (1) El 20 de marzo de 2020, la Comisión adoptó una Comunicación relativa a la activación de la cláusula general de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. La cláusula general de salvaguardia, tal como se establece en el artículo 5, apartado 1, el artículo 6, apartado 3, el artículo 9, apartado 1, y el artículo 10, apartado 3, del Reglamento (CE) n.º 1466/97 y en el artículo 3, apartado 5, y el artículo 5, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1467/97 ⁽²⁾, facilita la coordinación de las políticas presupuestarias en tiempos de grave recesión económica. En dicha Comunicación, la Comisión expuso su opinión de que, en vista de la grave recesión económica que cabía esperar de la pandemia de COVID-19, se reunían las condiciones para la activación de la cláusula general de salvaguardia. El 23 de marzo de 2020, los ministros de Hacienda de los Estados miembros manifestaron su acuerdo con la valoración de la Comisión. La cláusula general de salvaguardia ha concedido a los Estados miembros flexibilidad presupuestaria para afrontar la crisis de la COVID-19. Dicha cláusula ha facilitado la coordinación de las políticas presupuestarias en tiempos de grave recesión económica. Su activación permite una desviación temporal respecto de la trayectoria de ajuste hacia el objetivo presupuestario a medio plazo de cada Estado miembro, siempre que dicha desviación no ponga en peligro la sostenibilidad presupuestaria a medio plazo. El 17 de septiembre de 2020, en su Comunicación relativa a la Estrategia Anual de Crecimiento Sostenible 2021, la Comisión anunció que la cláusula general de salvaguardia seguiría en vigor en 2021.
- (2) El 20 de julio de 2020, el Consejo adoptó una recomendación ⁽³⁾ (en lo sucesivo, «Recomendación del Consejo de 20 de julio de 2020»). Recomendó a Dinamarca que adoptara todas las medidas necesarias, en consonancia con la cláusula general de salvaguardia, para combatir la pandemia de COVID-19, sostener la economía y respaldar la posterior recuperación de forma eficaz. Asimismo, recomendó a Dinamarca que, cuando las condiciones económicas lo permitan, aplique políticas presupuestarias destinadas a lograr situaciones presupuestarias prudentes a medio plazo y a garantizar la sostenibilidad de la deuda, al tiempo que fomenta la inversión.
- (3) La iniciativa Next Generation EU, incluido el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, garantizará una recuperación sostenible, integradora y equitativa. El Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽⁴⁾, que estableció el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, entró en vigor el 19 de febrero de 2021. Dicho Mecanismo proporcionará ayuda financiera a la realización de reformas y a la inversión, lo que implicará un impulso presupuestario financiado por la Unión. El Mecanismo contribuirá a la recuperación económica y a la realización de reformas e inversiones sostenibles y favorables al crecimiento, particularmente para promover las transiciones ecológica y digital, y reforzará la resiliencia y el crecimiento potencial de las economías de los Estados miembros. También ayudará a las finanzas públicas a volver a posiciones más favorables a corto plazo y contribuirá a reforzar su sostenibilidad, y al crecimiento y la creación de empleo a medio y largo plazo.

⁽¹⁾ DO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

⁽²⁾ Reglamento (CE) n.º 1467/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo (DO L 209 de 2.8.1997, p. 6).

⁽³⁾ Recomendación del Consejo, de 20 de julio de 2020, relativa al Programa Nacional de Reformas de 2020 de Dinamarca y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Convergencia de 2020 de Dinamarca (DO C 282 de 26.8.2020, p. 22).

⁽⁴⁾ Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (DO L 57 de 18.2.2021, p. 17).

- (4) El 3 de marzo de 2021, la Comisión aprobó una Comunicación que ofrece nuevas orientaciones para facilitar la coordinación de las políticas presupuestarias y la elaboración de los programas de estabilidad y convergencia de los Estados miembros. La orientación presupuestaria global, que engloba los presupuestos nacionales y del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, debe seguir siendo expansionista en 2021 y 2022. Al mismo tiempo, ante las expectativas de normalización gradual de la actividad económica en el segundo semestre de 2021, las políticas presupuestarias de los Estados miembros deben adquirir un mayor grado de diferenciación en 2022. Las políticas presupuestarias de los Estados miembros deben tener en cuenta el estado de la recuperación, la sostenibilidad presupuestaria y la necesidad de reducir las divergencias económicas, sociales y territoriales. En vista de la necesidad de apoyar una recuperación sostenible en la Unión, los Estados miembros con bajo riesgo para la sostenibilidad de sus finanzas públicas deben orientar sus presupuestos hacia el mantenimiento de una política presupuestaria expansionista en 2022, teniendo en cuenta el impacto del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Los Estados miembros con altos niveles de deuda deben aplicar políticas presupuestarias prudentes, preservando al mismo tiempo las inversiones financiadas a nivel nacional y utilizando las subvenciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia para financiar proyectos de inversión de calidad y reformas estructurales adicionales. Para el período posterior a 2022, las políticas presupuestarias deben seguir teniendo en cuenta la fortaleza de la recuperación, el grado de incertidumbre económica y consideraciones de sostenibilidad presupuestaria. Una reorientación de las políticas presupuestarias hacia la consecución de situaciones presupuestarias prudentes a medio plazo, particularmente eliminando gradualmente las medidas de apoyo a su debido tiempo, contribuirá a garantizar la sostenibilidad presupuestaria a medio plazo.
- (5) En su Comunicación de 3 de marzo de 2021, la Comisión opinó también que la decisión relativa a la desactivación o el mantenimiento en vigor de la cláusula general de salvaguardia debe basarse en una evaluación global de la situación de la economía, utilizando como criterio cuantitativo clave la comparación del nivel de actividad económica en la Unión o en la zona del euro con los niveles anteriores a la crisis (finales de 2019). Sobre la base de sus previsiones de la primavera de 2021, el 2 de junio de 2021 la Comisión consideró que se cumplían las condiciones para mantener en vigor la cláusula general de salvaguardia en 2022 y para desactivarla en 2023. Tras la desactivación de la cláusula general de salvaguardia, se seguirán teniendo en cuenta las situaciones específicas de cada país.
- (6) El 29 de abril de 2021, Dinamarca presentó su Programa de Convergencia de 2021, de conformidad con el artículo 8 del Reglamento (CE) n.º 1466/97.
- (7) En 2020, partiendo de los datos validados por Eurostat, Dinamarca registró un déficit de las Administraciones Públicas del 1,1 % del producto interior bruto (PIB), mientras que su deuda pública aumentó al 42,2 % del PIB. La variación anual del saldo presupuestario primario equivalía al 5,1 % del PIB, teniendo en cuenta particularmente las medidas presupuestarias discrecionales de reactivación de la economía, de importe equivalente al 2,8 % del PIB, y el funcionamiento de los estabilizadores automáticos. Dinamarca también adoptó medidas de apoyo a la liquidez de las empresas y los hogares (tales como garantías y aplazamientos en el pago de impuestos, que no tienen un impacto presupuestario directo e inmediato), por un importe estimado en el 28,4 % del PIB; la Comisión calcula que en 2020 el aumento efectivo de las garantías públicas ha sido inferior al 0,5 % del PIB.
- (8) El 2 de junio de 2021, la Comisión emitió un informe en virtud del artículo 126, apartado 3, del Tratado. Dicho informe analizó la situación presupuestaria de Dinamarca, habida cuenta de que se prevé que el déficit de sus Administraciones Públicas rebase en 2021 el valor de referencia del 3 % del PIB establecido en el Tratado. El informe concluyó que se cumplía el criterio de déficit.
- (9) El escenario macroeconómico subyacente en las previsiones presupuestarias es prudente para 2021 y realista para 2022. Según el Programa de Convergencia de 2021, el PIB real crecerá un 2,1 % en 2021 y un 3,8 % en 2022. En comparación, las previsiones de la primavera de 2021 de la Comisión contemplan un crecimiento del PIB real del 2,9 % en 2021 y del 3,5 % en 2022. Las principales diferencias se explican por las hipótesis relativas a la evolución de la pandemia de COVID-19 en 2021 y las restricciones conexas.
- (10) En su Programa de Convergencia de 2021, el Gobierno planea un incremento del déficit de las Administraciones Públicas, que pasaría del -1,1 % del PIB en 2020 al -3,3 % del PIB en 2021, mientras que la ratio de deuda disminuiría al 40,7 % del PIB en 2021. Según el Programa de Convergencia de 2021, la variación del saldo presupuestario primario en 2021 respecto del nivel anterior a la crisis (2019) será del -7 % del PIB, lo que reflejaría las medidas presupuestarias discrecionales adoptadas en apoyo de la economía, de importe equivalente al 1,2 % del PIB, y el funcionamiento de los estabilizadores automáticos. Las previsiones de la primavera de 2021 de la Comisión prevén un déficit inferior en 2021, lo que refleja un escenario macroeconómico más sólido y unas previsiones de ingresos más optimistas procedentes del impuesto sobre el rendimiento de los fondos de pensiones.
- (11) En respuesta a la pandemia de COVID-19 y a la recesión económica asociada, Dinamarca ha adoptado medidas presupuestarias para reforzar la capacidad de su sistema sanitario, contener la pandemia de COVID-19 y prestar ayuda a las personas y sectores más afectados. Esta enérgica respuesta ha amortiguado la contracción del PIB, lo que, a su vez, ha contenido el aumento del déficit público y la deuda pública. Las medidas presupuestarias deben maximizar el apoyo a la recuperación sin condicionar las trayectorias presupuestarias futuras, por lo que han de

evitar crear una carga permanente para las finanzas públicas. Cuando los Estados miembros introducen medidas permanentes, deben financiarlas adecuadamente para garantizar la neutralidad presupuestaria a medio plazo. Las medidas adoptadas por Dinamarca en 2020 y 2021 se ajustan a la Recomendación del Consejo de 20 de julio de 2020. Las medidas presupuestarias discrecionales adoptadas por el Gobierno en 2020 y 2021 son temporales o van acompañadas de medidas compensatorias.

- (12) El Programa de Convergencia de 2021 parte de la base de que las inversiones y reformas financiadas mediante subvenciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia representarán el 0,2 % del PIB en 2021, el 0,2 % en 2022, el 0,1 % en 2023, el 0,1 % en 2024 y el 0,03 % en 2025. Las previsiones de primavera de 2021 de la Comisión incluyen estas subvenciones en sus previsiones presupuestarias.
- (13) Los indicadores de ajuste presupuestario establecidos en el Reglamento (CE) n.º 1466/97 deben considerarse teniendo en cuenta las circunstancias actuales. En primer lugar, existe un grado significativo de incertidumbre en torno a las estimaciones de la brecha de producción. En segundo lugar, la política presupuestaria debe estar dispuesta a adaptarse rápidamente a la evolución de la pandemia de COVID-19, pasando de las ayudas de urgencia a medidas más selectivas una vez que hayan disminuido los riesgos sanitarios. En tercer lugar, el contexto actual se caracteriza por la importancia de las medidas de apoyo a la actividad económica. Teniendo en cuenta las considerables transferencias a partir del presupuesto de la Unión (tales como las procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia), los indicadores establecidos no reflejan plenamente el impulso dado a la economía por las políticas presupuestarias. En este contexto, el saldo estructural no parece constituir un indicador adecuado en las circunstancias actuales. La referencia en materia de gasto también debe adaptarse⁽⁵⁾ y complementarse con información adicional con el fin de calibrar plenamente la orientación de la política presupuestaria.
- (14) Como en el enfoque seguido en la evaluación de los proyectos de planes presupuestarios para 2021, las medidas de urgencia temporales se han excluido del agregado del gasto. Estas medidas de urgencia temporales relacionadas con la crisis corresponden al apoyo aportado a los sistemas sanitarios y a la indemnización de los trabajadores y las empresas por las pérdidas de ingresos derivadas de los confinamientos y de las perturbaciones de la cadena de suministro; su abandono por parte de las autoridades públicas dependerá de la vuelta del sistema sanitario y de la situación económica a la normalidad. Para evaluar el efecto global de la política presupuestaria en la coyuntura actual, habrá que incluir en el agregado del gasto pertinente las considerables transferencias procedentes del presupuesto de la Unión (por ejemplo, del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia). El efecto global de la política presupuestaria se mide por lo tanto mediante la variación de los gastos primarios, incluidos los gastos financiados con subvenciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y de otros fondos de la Unión, y excluidas las medidas discrecionales en materia de ingresos y las medidas de urgencia temporales relacionadas con la crisis.

Más allá del efecto global de la política presupuestaria, el análisis también pretende evaluar si la política presupuestaria nacional es prudente y su composición propicia una recuperación sostenible compatible con las transiciones ecológica y digital. Por esta razón, se presta especial atención a la evolución de la inversión y de los gastos primarios corrientes que son financiados a nivel nacional.

- (15) En su Programa de Convergencia de 2021, Dinamarca prevé que el déficit de sus Administraciones Públicas disminuya al 0,9 % del PIB en 2022, principalmente como consecuencia de la supresión de las medidas temporales de apoyo adoptadas en 2020 y 2021. Por su parte, la ratio de deuda de sus Administraciones Públicas aumentaría al 41,3 % del PIB en 2022. Estas previsiones están en consonancia con las previsiones de la primavera de 2021 de la Comisión. Partiendo de dichas previsiones de la Comisión, y basándose en el método específico que refleja los retos mencionados, el efecto global de la política presupuestaria —incluida la incidencia en la demanda agregada en 2022 de las inversiones financiadas tanto por el presupuesto nacional como por el de la Unión, en particular a través del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia—, se estima en el + 1,6 % del PIB⁽⁶⁾. Se prevé que el efecto positivo de los gastos financiados por subvenciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y otros fondos de la Unión se mantenga sin cambios. Las inversiones financiadas a nivel nacional tendrían un efecto neutro⁽⁷⁾. Los gastos primarios corrientes financiados a nivel nacional (excluidas las medidas discrecionales relativas a los ingresos) tendrían un efecto contractivo equivalente a 1,0 puntos porcentuales del PIB.
- (16) La calidad de las medidas presupuestarias de los Estados miembros resulta particularmente importante. Las reformas presupuestarias estructurales encaminadas a mejorar la composición de los presupuestos nacionales pueden respaldar el crecimiento potencial, crear el muy necesario margen de maniobra presupuestario y contribuir a garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas a largo plazo, especialmente teniendo en cuenta los retos en materia de cambio climático y asistencia sanitaria. Por el lado de los ingresos, la crisis de la COVID-19 ha reforzado

⁽⁵⁾ En particular, el recurso al suavizado a lo largo de cuatro años de la inversión a efectos del valor de referencia del gasto no permite evaluar adecuadamente el apoyo presupuestario a la recuperación que suponen las inversiones financiadas a nivel nacional.

⁽⁶⁾ Un signo negativo en el indicador corresponde a un incremento de los gastos primarios superior al crecimiento económico a medio plazo, lo que refleja una política presupuestaria expansionista.

⁽⁷⁾ Los demás gastos de capital financiados a nivel nacional tendrían un efecto contractivo equivalente a 0,6 puntos porcentuales del PIB.

la importancia de las reformas encaminadas a aumentar la eficiencia y la equidad de los sistemas de ingresos públicos. Por el lado de los gastos, ha hecho aún más indispensable aumentar el nivel y la calidad de las inversiones sostenibles y favorables al crecimiento, de manera compatible con el logro de los objetivos de fomentar el potencial de crecimiento, la resiliencia económica y social y la doble transición ecológica y digital. Los planes de recuperación y resiliencia nacionales permitirán mejorar la composición de los presupuestos nacionales.

- (17) Según los planes presupuestarios a medio plazo del Programa de Convergencia de 2021, se prevé que el déficit de las Administraciones Públicas disminuya del 0,7 % del PIB en 2023 al 0,6 % del PIB en 2024 y alcance el equilibrio en 2025. De acuerdo con dicho Programa, el efecto global de la política presupuestaria —incluida la incidencia en la demanda agregada de las inversiones financiadas tanto por el presupuesto nacional como por el de la Unión, en particular a través del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia— se estima en un promedio del 0,2 % del PIB en 2023 y 2024. El efecto positivo de los gastos financiados por las subvenciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y de otros fondos de la Unión se reduciría en 0,1 puntos porcentuales del PIB. Por su parte, las inversiones financiadas a nivel nacional tendrían un efecto contractivo equivalente a 0,1 puntos porcentuales del PIB ⁽⁸⁾. Se prevé que los gastos corrientes primarios financiados a nivel nacional (excluidas las medidas discrecionales relativas a los ingresos) aporten una contribución neutra. La estimación actual para el crecimiento potencial nominal medio en un periodo de 10 años es del 3 ½ % ⁽⁹⁾. Sin embargo, esta estimación no incluye el impacto de las reformas que forman parte del plan de recuperación y resiliencia y podrían por lo tanto estimular el crecimiento potencial de Dinamarca.
- (18) El Programa de Convergencia de 2021 prevé una disminución de la ratio de deuda de las Administraciones Públicas, del 41,6 % del PIB en 2023 al 41,3 % del PIB en 2024. Se considera que Dinamarca afronta unos riesgos bajos en lo relativo a la sostenibilidad a medio plazo de sus finanzas públicas, según el análisis más reciente de la sostenibilidad de su deuda.
- (19) En vista del grado de incertidumbre actual, que sigue siendo excepcionalmente elevado, las orientaciones de política presupuestaria deben seguir siendo de naturaleza predominantemente cualitativa. Se proporcionarán orientaciones cuantificadas más precisas en 2022 para los años siguientes, siempre que haya disminuido suficientemente el grado de incertidumbre.
- (20) El Consejo ha evaluado el Programa de Convergencia de 2021 y las medidas de seguimiento adoptadas por Dinamarca en respuesta a la Recomendación del Consejo de 20 de julio de 2020.

RECOMIENDA A DINAMARCA QUE:

1. Mantenga, en 2022, una orientación presupuestaria expansionista, incluido el impulso proporcionado por el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, y preserve la inversión financiada a nivel nacional.
2. Cuando las condiciones económicas lo permitan, aplique una política presupuestaria encaminada a lograr situaciones presupuestarias prudentes a medio plazo y garantizar la sostenibilidad presupuestaria a medio plazo. Al mismo tiempo, fomente la inversión para impulsar el potencial de crecimiento.
3. Preste especial atención a la composición de las finanzas públicas, tanto por el lado de los ingresos como por el de los gastos, y a la calidad de las medidas presupuestarias a fin de garantizar una recuperación sostenible e integradora. Dé prioridad a las inversiones sostenibles y favorables al crecimiento, en particular a aquellas que respalden la transición ecológica y digital. Conceda preferencia a las reformas presupuestarias estructurales que ayuden a financiar las prioridades de las políticas públicas y contribuyan a la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas, reforzando también, en su caso, la cobertura, adecuación y sostenibilidad de los sistemas de protección sanitaria y social para todos.

Hecho en Luxemburgo, el 18 de junio de 2021.

Por el Consejo

El Presidente

J. LEÃO

⁽⁸⁾ Se prevé que otros gastos de capital financiados a nivel nacional aporten una contribución neutra.

⁽⁹⁾ Estimación de la Comisión, con arreglo a la metodología común.