COMISIÓN
EUROPEA

Estrasburgo, 19.10.2021
COM(2021) 662 final

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

La economía de la UE después de la COVID-19: Implicaciones para la gobernanza económica

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

La economía de la UE después de la COVID-19: Implicaciones para la gobernanza económica

1. Introducción

En febrero de 2020 la Comisión presentó una Comunicación sobre la revisión de la gobernanza económica de la UE. ([1, 2]) La Comunicación puso de relieve una serie de puntos fuertes y débiles a los que se enfrenta el marco de gobernanza económica (recuadro 1) e inició un debate público a partir de sus conclusiones. Este debate se suspendió poco después debido a la necesidad de centrarse en los retos inmediatos que planteaba el brote de COVID-19. La Comisión se comprometió a relanzar el debate una vez concluida la recuperación ([3]). Entre tanto, los informes sobre la revisión fueron adoptados por: el Comité Económico y Social Europeo en septiembre de 2020; el Comité de las Regiones en diciembre de 2020; y el Parlamento Europeo en julio de 2021([4]). El Tribunal de Cuentas Europeo también publicó dos informes especiales sobre la aplicación de las normas presupuestarias de la UE([5]).

La presente Comunicación evalúa las implicaciones del cambio de circunstancias para la gobernanza económica a raíz de la crisis de la COVID-19 y reactiva el debate público sobre la revisión del marco. Esta Comunicación complementa la evaluación publicada en febrero de 2020 y sigue el anuncio de la presidenta Von der Leyen sobre la reanudación del debate público en su discurso sobre el estado de la Unión Europea de 15 de septiembre de 2021. El objetivo del debate público es llegar, con suficiente antelación, a un consenso sobre el camino a seguir de cara a 2023.

2. Tendencias económicas a medio y largo plazo en la UE

La economía de la UE ya se enfrentaba a varios retos estructurales a largo plazo antes de la crisis de la COVID-19. En primer lugar, a pesar de las mejoras en el desempeño del mercado laboral previas a la pandemia, una población que envejece rápidamente amenazaba

---

(1) La coordinación de las políticas económicas de la UE se rige por un marco global que comprende el marco de política presupuestaria de la UE (Pacto de Estabilidad y Crecimiento, Semestre Europeo y requisitos para los marcos presupuestarios nacionales), el procedimiento de desequilibrio macroeconómico y el marco para los programas de asistencia financiera macroeconómica.

(2) Comisión Europea (2020), «Revisión de la gobernanza económica», COM(2020) 55 final de 5 de febrero de 2020.

(3) Comisión Europea (2021), «Un año después de la pandemia de COVID-19: respuesta en materia de política presupuestaria», COM(2021) 105 final de 3 de marzo de 2021.

(4) Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Revisión de la gobernanza económica», DO C 429 de 11.12.2020, p. 227; Dictamen del Comité Europeo de las Regiones sobre la «Revisión de la gobernanza económica» DO C 37 de 2.2.2021, p. 28;
Resolución del Parlamento Europeo, de 8 de julio de 2021, sobre la «Revisión del marco legislativo macroeconómico para lograr una mayor repercusión en la economía real de Europa y una mayor transparencia en la toma de decisiones y en la rendición de cuentas democrática».

(5) Tribunal de Cuentas Europeo (2016), «Informe Especial n.º 10/2016: Son necesarias mejoras adicionales para garantizar una aplicación eficaz del procedimiento de déficit excesivo»; y Tribunal de Cuentas Europeo (2018), «Informe Especial n.º 18/2018:¿Se cumple el objetivo principal del componente preventivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento?».

con acabar reduciendo la oferta de mano de obra y, con ella, el potencial de crecimiento de la UE. En segundo lugar, el débil crecimiento de la productividad supuso un lastre para el crecimiento económico, por lo que la UE iba a la zaga de China y los Estados Unidos en el proceso de transformación digital. En tercer lugar, los importantísimos costes socioeconómicos del cambio climático se venían manifestando con una claridad y una urgencia cada vez mayores. En cuarto lugar, el aumento de la desigualdad de renta y riqueza, las disparidades territoriales tanto dentro de los Estados miembros como entre ellos y la desigualdad en el acceso a la educación y las cualificaciones estaban frenando el crecimiento económico y creando tensiones en el tejido social de la UE.

Los retos climáticos y la degradación del medio ambiente requieren una acción enérgica y rápida. El cambio climático y el deterioro del medio ambiente se están materializando. Las temperaturas están aumentando y los países de todo el mundo están sufriendo acontecimientos meteorológicos catastróficos con una frecuencia alarmante. El objetivo del Acuerdo de París de mantener el calentamiento global muy por debajo de los 2 grados centígrados y de continuar los esfuerzos por limitar el incremento de la temperatura a 1,5 grados centígrados con respecto a los niveles preindustriales peligra, a no ser que las emisiones de gases de efecto invernadero se reduzcan drásticamente([6]). Alrededor de un millón de especies están en peligro de extinción, muchas en las próximas décadas. ([7]) Estas tendencias pueden convertirse en una fuente de riesgos sistémicos si no se les hace frente. Esto requiere una inversión pública y privada sostenida para apoyar la transición ecológica (recuadro 2) y amortiguar su impacto en los más vulnerables.

La transformación digital ya se está produciendo, pero debe acelerarse. La crisis de la COVID-19 ha acelerado la digitalización de nuestras economías y sociedades. Los confinamientos han impulsado los servicios en línea y el comercio electrónico. Los ciudadanos de la UE han experimentado de primera mano cómo el teletrabajo, la telemedicina, las compras en línea y los servicios administrativos digitalizados pueden mejorar la calidad de vida y los resultados económicos. Sin embargo, una parte significativa de la población tiene escasas competencias digitales y se enfrenta a dificultades para acceder al nuevo entorno digital, con el riesgo de que se amplíen las diferencias sociales. La crisis ha evidenciado también la disparidad existente entre las empresas con buena capacidad digital y las que aún no han adoptado soluciones digitales, y ha puesto de relieve la brecha entre las zonas urbanas bien conectadas y los territorios rurales o remotos. Mientras tanto, la creciente escasez de competencias digitales, las limitaciones de las infraestructuras digitales, los retrasos en la adopción de nuevas tecnologías por parte de las administraciones públicas y las empresas y las dependencias en una serie de tecnologías clave, como los semiconductores, han puesto de manifiesto importantes retos para las ambiciones digitales de la UE. La UE tiene que tomar medidas urgentes y ambiciosas.

([6]) Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (2021), «Climate Change 2021: The Physical Science Basis». Contribución del Grupo de Trabajo I al Sexto Informe de Evaluación.

([7]) Plataforma Intergubernamental Científico-Normativa sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas (2019), «Summary for policy makers of the global assessment report on biodiversity and ecosystems services» (Resumen para responsables políticos del informe de evaluación global sobre la biodiversidad y los servicios ecosistémicos).

Impulsar la resiliencia socioeconómica es esencial para mejorar el potencial de crecimiento y creación de empleo de Europa y alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible. La resiliencia es la capacidad no solo de resistir y superar los retos, sino también de llevar a efecto transiciones de manera sostenible, justa y democrática. Los Estados miembros, los territorios y los sectores menos resilientes tuvieron más dificultades para resistir a la crisis y responder a ella. ([8]) Las diferencias observadas en términos de resiliencia en toda la UE también influyen en la cohesión social, económica y territorial y en la convergencia de la zona del euro, así como en la eficacia de la política monetaria única. Unas políticas activas del mercado de trabajo y unos sistemas de protección social eficaces y bien diseñados, la inversión en educación y capacidades y unas finanzas públicas saneadas pueden reforzar la resiliencia y aumentar el potencial de crecimiento. Los Estados miembros se centraron en poner en práctica estas reformas necesarias tras la crisis financiera mundial, pero el impulso fue perdiéndose con el tiempo y los avances acabaron siendo desiguales en función de los Estados miembros y los ámbitos políticos. Las fuertes interdependencias entre nuestras economías dentro del mercado único y de la unión económica y monetaria subrayan la necesidad de coordinar las políticas nacionales. La plena aplicación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible sigue siendo un factor clave para reforzar la resiliencia y lograr la doble transición.

La crisis de la COVID-19 ha hecho que estos retos sean más visibles y urgentes. Abordarlos ofrece oportunidades transformadoras, pero también requiere importantes inversiones y reformas. El gasto en inversión y el impulso de las reformas tendrán que aumentar en comparación con el período anterior a la COVID, en el que la inversión pública cayó por debajo de los niveles necesarios para mantener estable el volumen de capital público como porcentaje del PIB y quedaba pendiente de aplicación una amplia gama de reformas.

La capacidad de 2 billones EUR del nuevo marco financiero plurianual y de Next Generation EU, y en particular del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), ayudará a los Estados miembros a hacer frente a estos retos. El MRR está proporcionando 338 000 millones EUR de ayuda no reembolsable y hasta 386 000 millones EUR en préstamos (a precios corrientes) para apoyar inversiones y reformas estructurales hasta 2026, además de unos 500 000 millones EUR previstos por otros fondos de la UE([9]). Esta financiación a gran escala ayudará a los Estados miembros en la senda de la recuperación, al tiempo que hará que sus economías y sociedades sean más resilientes y estén mejor preparadas para el futuro mediante el apoyo a las transiciones ecológica y digital. Este esfuerzo fue complementado por REACT-EU, financiado con cargo a Next Generation EU. ([10])

([8]) Comisión Europea (2020), «Informe sobre prospectiva estratégica de 2020: trazar el rumbo hacia una Europa más resiliente», COM(2020) 493 final, de 9 de septiembre de 2020.

([9]) Esta cifra incluye la cofinanciación nacional. La aplicación de la política de cohesión se extiende hasta 2029.

([10]) REACT-EU aportó 50 600 millones EUR más para reforzar los fondos de las políticas de cohesión en 2021 y 2022 para medidas de recuperación frente a la crisis y con colmar la laguna hasta que comience a aplicarse el plan de recuperación a largo plazo del MRR.

3. Impacto e implicaciones de la crisis de la COVID-19

3.1. Repercusiones de la crisis

Una contracción económica significativa seguida de una recuperación más vigorosa de lo esperado pero desigual

La pandemia de COVID-19 provocó una grave recesión económica, pero la recuperación se mantiene. La pandemia dio lugar a una contracción sin precedentes de la actividad económica de la UE en 2020. Sin embargo, gracias a un fuerte apoyo político, a la rápida campaña de vacunación y, cuando ha sido posible, a la reducción gradual de las restricciones relacionadas con la pandemia, el crecimiento se reanudó con fuerza en la primavera de 2021. La evolución económica durante el verano sugiere que el tercer trimestre registrará un crecimiento sólido y sostenido, sobre todo gracias a la reapertura de nuestras sociedades y a la reanudación de los viajes. Se espera que, en lo sucesivo, la actividad económica se mantenga durante varios trimestres, llevando a la economía de la UE de la recuperación a la expansión. Se espera que al menos 19 Estados miembros alcancen sus niveles de PIB de 2019 este mismo año, mientras que todos los demás deberían alcanzar dichos niveles en el transcurso del próximo año. Del mismo modo, el comercio de mercancías de la UE con países no pertenecientes a la UE se recuperó fuertemente en el primer semestre de 2021. No obstante, la incertidumbre y los riesgos en torno a las perspectivas siguen siendo elevados, en particular debido a la incertidumbre sobre la trayectoria futura de la pandemia, la inflación, los precios de la energía, la falta de mano de obra y los cuellos de botella en las cadenas de suministro internacionales.

El impacto en el mercado laboral se ha visto amortiguado por medidas de apoyo político. En comparación con la pérdida de producción registrada, la contracción del empleo fue moderada. Gracias al recurso generalizado a los regímenes de reducción del tiempo de trabajo y de mantenimiento del empleo, respaldados por el nuevo Instrumento Europeo de Apoyo Temporal para Atenuar los Riesgos de Desempleo en una Emergencia (SURE), el ajuste se limitó en gran medida a una reducción de las horas trabajadas. A medida que la economía se recupera, las tasas de desempleo han empezado a disminuir en toda la UE y la tasa de desempleo se sitúa ahora solo un ½ % por encima del nivel anterior a la crisis. Sin embargo, las diferencias en el empleo en comparación con el período anterior a la crisis siguen siendo significativas en algunas regiones y sectores de la UE, mientras que la escasez de mano de obra ha empezado a resurgir en otras. En adelante, las transiciones entre puestos de trabajo, empresas y sectores pueden generar algunas fricciones, ya que los puestos de trabajo de nueva creación suelen exigir capacidades más elevadas o diferentes que los puestos de trabajo que se han perdido, lo que requiere intervenciones adecuadas de las políticas del mercado laboral para facilitar los ajustes.

Las perturbaciones relacionadas con la pandemia aumentaron las divergencias económicas, sociales y territoriales preexistentes y dificultaron aún más la consecución

de los Objetivos de Desarrollo Sostenible([11]). El impacto económico de la pandemia varió en función de los Estados miembros y de las actividades económicas ([12]) debido a la diferente gravedad de la situación sanitaria, al rigor y duración de las medidas de mitigación establecidas y a las diferencias en las estructuras económicas. Los países con importantes sectores de turismo transfronterizo se vieron especialmente afectados por las restricciones de viaje. Dentro de los países, los trabajadores poco cualificados y los jóvenes, así como las regiones dependientes del turismo y de otros servicios de contacto personal, fueron los más afectados. En general, y aunque menos de lo previsto inicialmente, las divergencias entre Estados miembros, regiones, sectores y generaciones han aumentado. La crisis puso de relieve la necesidad esencial de defender la libre circulación de personas, bienes, servicios y capitales en el mercado único y la necesidad de cooperar para reforzar su resiliencia frente a las perturbaciones.

La respuesta presupuestaria necesaria ha dado lugar a niveles de deuda más elevados y heterogéneos

Las finanzas públicas se vieron muy afectadas por la grave recesión y la necesaria respuesta política, con un aumento de las divergencias presupuestarias entre los Estados miembros. Las ratios del déficit y de la deuda se han incrementado en todos los Estados miembros, con un déficit global en aumento que ha pasado del 0,5 % del PIB en 2019 hasta aproximadamente el 7 % del PIB en 2020, y una ratio de deuda agregada que ha subido de golpe 13 puntos porcentuales del PIB, alcanzando así el 92 % del PIB al finalizar 2020([13]). Se espera que, en los próximos años, las ratios de déficit y deuda se mantengan por encima de los niveles anteriores a la pandemia. Los Estados miembros con altos niveles de deuda pública han estado entre los más afectados por las consecuencias económicas de la crisis de la COVID-19 debido a la gravedad de la situación sanitaria, las medidas adoptadas proteger la salud pública y la estructura de sus economías, incluidos los sectores de turismo transfronterizo importantes. Como consecuencia de ello, estos Estados miembros registraron algunos de los mayores aumentos de las ratios de deuda. Además de los estímulos presupuestarios directos, las administraciones públicas también prestaron apoyo a la liquidez del sector privado por valor de casi un 20 % del PIB, sobre todo en forma de garantías públicas a empresas y el aplazamiento del pago de impuestos([14]). La utilización de estas garantías públicas varió considerablemente de un Estado miembro a otro. Cualquier posible impacto en las finanzas públicas depende de la medida en que se ejecuten estas garantías.

([11]) Comisión Europea (2021), «Sustainable development in the European Union — Monitoring report on progress towards the SDGs in an EU context — 2021 edition» (Desarrollo sostenible en la Unión Europea, Informe de seguimiento sobre los avances hacia la consecución de los ODS en el contexto de la UE, edición de 2021).

([12]) Los servicios en línea y el comercio electrónico se han visto impulsados por los confinamientos, mientras que otros sectores, como la fabricación de bienes duraderos y el transporte de mercancías, solo experimentaron reducciones de corta duración en su volumen de negocios o incluso un aumento de su actividad. Al mismo tiempo, los sectores cuya actividad implica mucho contacto sufrieron pérdidas significativas y se están recuperando más lentamente.

([13]) Cifras extraídas de las previsiones de la primavera de 2021 de la Comisión.

([14]) Estas medidas impidieron que la escasez de liquidez se convirtiera en problemas de solvencia, facilitaron la provisión continuada de crédito a la economía por parte del sector bancario y permitieron una transmisión eficiente de las condiciones de financiación favorables a todos los sectores económicos.

Si bien las ratios de deuda pública han aumentado, la sostenibilidad presupuestaria se verá respaldada por las medidas de los planes de recuperación y resiliencia para aumentar el potencial de crecimiento. Se espera que persistan altas ratios de deuda, manteniéndose por encima de los niveles anteriores a la pandemia en aproximadamente un tercio de los Estados miembros durante la próxima década([15]). Aumentarán aún más si se ejecutan garantías relacionadas con la COVID o aumentan los tipos de interés. A más largo plazo, el gasto relacionado con el envejecimiento de la población y el cambio climático también puede afectar a la sostenibilidad presupuestaria. Al mismo tiempo, varios factores pueden reforzar la sostenibilidad presupuestaria: vencimientos más largos de la deuda; fuentes de financiación relativamente estables con una base de inversores diversificada y amplia; y diferenciales favorables entre los tipos de interés y crecimiento. Es importante señalar que se espera que la aplicación con éxito de las reformas e inversiones presupuestarias y de impulso al crecimiento en el marco de los fondos del MRR y de la política de cohesión, con el apoyo de la Comisión a través del instrumento de apoyo técnico, redunde en beneficio del crecimiento potencial, contribuyendo a mejorar la sostenibilidad presupuestaria y manteniendo unas condiciones de financiación favorables.

Las necesidades de inversión son apremiantes

Las necesidades de inversión son considerables y el MRR contribuirá a abordarlas hasta 2026. El compromiso de la UE con las dos transiciones, consagrado en el Pacto Verde de la UE y en la estrategia digital de la UE, requerirá una inversión pública y privada adicional de unos 650 000 millones EUR anuales durante la próxima década (recuadro 2)([16]). La inversión necesaria para apoyar la transición digital y la autonomía estratégica abierta de la UE ([17]) se ha hecho más evidente durante la pandemia, poniendo de relieve la necesidad de una conectividad a internet segura y rápida, el acceso a los servicios digitales, la importancia de la educación y las competencias digitales en toda la sociedad, y abordando las dependencias de la UE con respecto a las capacidades digitales clave.

También se necesitan inversiones adicionales para mejorar la resiliencia económica y social de la UE, en particular en los ámbitos de la asistencia sanitaria, la educación y la formación, la investigación y el desarrollo, la innovación y el transporte. Aunque los fondos de la política de cohesión seguirán ayudando a los Estados miembros a abordar estas necesidades, el MRR también apoyará estos esfuerzos mediante una combinación de ayuda no reembolsable y financiación de préstamos, pero esta financiación es temporal. En última instancia, garantizar la resiliencia económica y social y cumplir los objetivos de las dos transiciones exigirá un aumento persistente y considerable de la inversión tanto pública como

([15]) Casi dos tercios de los Estados miembros se enfrentan a riesgos de sostenibilidad medios o altos, según la clasificación convencional de la Comisión; antes de la crisis, esta cifra era tan solo de un tercio. Véase Comisión Europea (2021), «Los Programas de Estabilidad y Convergencia de 2021: Resumen, con una evaluación de la situación presupuestaria de la zona del euro».

([16]) Las necesidades de inversión estimadas se basan en la evaluación de impacto para la revisión de la Directiva sobre fuentes de energía renovables [SWD(2021) 621] y en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión que acompaña al paquete Next Generation EU [SWD(2020) 98].

([17]) Comisión Europea (2021), «Informe sobre prospectiva estratégica de 2021: La capacidad y la libertad de acción de la UE», COM(2021) 750 final, de 8 de septiembre de 2021.

privada en los Estados miembros de la UE que continúe más allá de 2026. En general, la respuesta a estas necesidades apremiantes también requerirá mayores esfuerzos para promover la inversión privada, en particular a través de la realización de la unión de los mercados de capitales. Además, la taxonomía de la UE para las actividades sostenibles contribuirá a reorientar la inversión privada hacia donde más se necesita desde la perspectiva de la acción por el clima y el medio ambiente.

El ajuste presupuestario posterior a la pandemia debe ir acompañado de una mejora de la calidad de las finanzas públicas. El apoyo del MRR solo contribuirá a la recuperación y elevará el crecimiento potencial si financia inversiones productivas y de alta calidad *adicionales*. Es decir, la inversión pública financiada por el MRR debe añadirse a la inversión sostenida financiada a nivel nacional. Por lo tanto, será fundamental promover la inversión financiada a nivel nacional para la doble transición y reforzar la resiliencia económica y social. Si el apoyo del MRR no da lugar a inversión adicional, reducirá temporalmente los déficits y las ratios de deuda, pero no tendrá efectos positivos sobre el crecimiento potencial a medio y largo plazo, llevando así a un deterioro de la composición del gasto público. Cuando las ratios de deuda sean muy elevadas, el fomento de la inversión financiada a nivel nacional requerirá una clara priorización de los gastos y esfuerzos para mejorar la composición y la calidad de las finanzas públicas.

La corrección en curso de los desequilibrios macroeconómicos ha experimentado un retroceso

La crisis ha tenido un impacto desigual en hogares y empresas, pero las políticas de apoyo han amortiguado el impacto, también en el sector bancario. En primer lugar, si bien el número de puestos de trabajo perdidos ha sido, en general, limitado, las pérdidas del puesto de trabajo han sido más frecuentes entre los trabajadores con cualificaciones bajas y medias. Del mismo modo, los trabajadores jóvenes y otros nuevos participantes en el mercado laboral han sido los más afectados. Estas tendencias pueden aumentar las desigualdades en nuestras sociedades y requieren nuevas medidas políticas para reciclar y mejorar las capacidades. La Declaración de Oporto, de 8 de mayo de 2021, reafirmó el compromiso de los dirigentes de la UE con el pilar europeo de derechos sociales como elemento fundamental de la recuperación. En segundo lugar, si bien las empresas han tenido que recurrir al crédito adicional para cubrir las necesidades de capital de circulación, la crisis de la COVID-19 no ha dado lugar, en términos generales, a un incremento de las insolvencias([18]). El aumento de la orientación de las medidas de apoyo está en curso. Habida cuenta de las vulnerabilidades que aún subsisten, la eliminación de los programas de apoyo debe hacerse de forma gradual. En tercer lugar, gracias a sus elevadas ratios de capital y a sus elevadas reservas de liquidez, los bancos pudieron seguir proporcionando crédito a la economía. La suspensión de los pagos de dividendos y algunas medidas normativas de alivio temporales también dieron un respiro a los bancos. El aumento de los préstamos dudosos ha sido limitado, pero la calidad de los activos debe ser objeto de un estrecho seguimiento. En

([18]) Algunas empresas, incluidas pequeñas y medianas empresas, han aumentado su apalancamiento como consecuencia de la crisis, lo cual ha hecho que sean más vulnerables y que puedan llegar a necesitar una recapitalización.

cuarto lugar, el dinamismo de los precios de la vivienda y de los activos financieros conlleva riesgos adicionales.

La crisis de la COVID-19 ha agravado una serie de vulnerabilidades preexistentes. Los desequilibrios internos relacionados con el elevado nivel de deuda pública y privada han aumentado, debido a la caída del PIB en 2020 y a las medidas adoptadas para hacer frente a la crisis de la COVID-19. Las tendencias dinámicas de los precios de la vivienda anteriores a la pandemia continuaron y la deuda hipotecaria siguió creciendo significativamente en algunos países. Los déficits por cuenta corriente aumentaron en los países que dependen de los ingresos del turismo. Al mismo tiempo, la corrección de los superávits por cuenta corriente se ha estancado. De cara al futuro, pueden surgir nuevos desequilibrios como resultado de las transformaciones estructurales aceleradas por la crisis de la COVID-19. La escasez de mano de obra, los cuellos de botella en la cadena de valor mundial y las dependencias estratégicas podrían repercutir en los precios relativos y en la competitividad. La aceleración de la transición digital y los cambios en los patrones de consumo podrían dar lugar a una inadecuación de las cualificaciones y a un desempleo friccional, que coexistirían con la escasez de mano de obra.

3.2. Respuesta a la crisis

Respuesta política nacional y pleno uso de la flexibilidad dentro de los marcos reguladores de la UE

La respuesta política sin precedentes y coordinada a la crisis de la COVID-19 ha permitido amortiguar el impacto de la crisis. La respuesta a la crisis fue vigorosa tanto a nivel nacional como de la UE. Esto se hizo de manera coordinada y adoptó diversas formas complementarias. La activación de la cláusula general de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, el acuerdo sobre el Marco Temporal relativo a las medidas de ayuda estatal (modificado posteriormente varias veces para tener en cuenta la evolución de la situación y las necesidades de las empresas), las Iniciativas de Inversión en Respuesta al Coronavirus (que hicieron posible una excepcional flexibilidad a la hora de redirigir los fondos de las políticas de cohesión allí donde eran más necesarios), y la creación de instrumentos de emergencia como el SURE se llevaron a cabo con rapidez([19]). Las subsiguientes medidas de la Comisión y las recomendaciones del Consejo reflejaron la necesidad de una estrecha coordinación de las políticas económicas a lo largo de toda la pandemia. Una acción decisiva a escala de la UE garantizó el desarrollo, la rápida adquisición y la distribución coordinada de las vacunas contra la COVID-19. Más allá de los esfuerzos para mitigar el impacto de la crisis, los instrumentos temporales específicos de la UE han contribuido a fomentar la recuperación y a promover un crecimiento sostenible e inclusivo. En este contexto, el compromiso de la Comisión con la Agenda 2030 y los Objetivos de

[19] DO L 99 de 31.3.2020, p. 5. En abril de 2020, la Iniciativa de Inversión en Respuesta al Coronavirus aportó a los Estados miembros una inyección inicial de efectivo de más de 20 000 millones EUR de los fondos de la política de cohesión de la UE, ampliando el alcance del apoyo de los fondos, proporcionando liquidez inmediata y ofreciendo flexibilidad en las modificaciones del programa. Esto permitió movilizar más de 23 000 millones EUR para prestar apoyo de emergencia a los sistemas sanitarios y educativos, a las pymes y a la protección del empleo y de los grupos más vulnerables. Véase https://cohesiondata.ec.europa.eu/stories/s/4e2z-pw8r.

Desarrollo Sostenible proporcionó una brújula para «reconstruir mejor» y no dejar a nadie atrás.

Ante las graves crisis económica y de salud pública, los Estados miembros adoptaron rápidamente medidas de apoyo presupuestario de amplio alcance. Las respuestas políticas nacionales se vieron facilitadas por el uso oportuno de los mecanismos de flexibilidad existentes en los marcos pertinentes de la UE. La respuesta presupuestaria total de los Estados miembros de la UE — incluidos los estabilizadores automáticos activados por unas sólidas redes de protección social- se estima en casi el 19 % del PIB en 2020-2022([20]). Además, los Estados miembros de la UE proporcionaron importantes ayudas de liquidez a las empresas, en forma de garantías estatales y aplazamientos fiscales. La política monetaria complementó los esfuerzos de política presupuestaria. Esta respuesta política conjunta y coordinada tuvo éxito, ya que el impacto de la crisis de la COVID-19 en el desempleo, las divergencias económicas y sociales, las insolvencias empresariales y los préstamos dudosos ha sido mucho menos grave de lo previsto inicialmente.

Los nuevos instrumentos de la UE atenuaron el impacto de la crisis

El SURE ha sido esencial para apoyar los mercados laborales europeos. Esta red de seguridad de creación rápida está proporcionando préstamos baratos a los Estados miembros que les permiten apoyar a los trabajadores y a las empresas durante la crisis. También está apoyando la recuperación y limitando las secuelas en el mercado laboral. Hasta la fecha, la UE ha aprobado más de 94 000 millones EUR en préstamos del SURE a diecinueve Estados miembros solicitantes, de los cuales casi 90 000 millones EUR ya se han desembolsado. El SURE ha contribuido a proteger a más de 31 millones de personas (incluidos ocho millones y medio de trabajadores autónomos) contra los riesgos de desempleo y ha apoyado a más de dos millones y medio de empresas durante la pandemia. Las medidas nacionales de empleo apoyadas por el SURE han contribuido a prevenir el desempleo de un millón y medio de personas en 2020 y están coadyuvando a la recuperación([21]).

El Banco Central Europeo ha aplicado un amplio conjunto de medidas de política monetaria, que también apoyaron la transmisión de las medidas de política presupuestaria. La respuesta en materia de política monetaria ha consistido, principalmente, en adquisiciones adicionales de activos y en operaciones de provisión de liquidez a las entidades de crédito de la zona del euro. Con el fin de mejorar el acceso de los bancos a estas operaciones, el Banco Central Europeo también adoptó una serie de medidas para rebajar los requisitos en materia de garantías. Estas medidas han contribuido a mantener unas condiciones de financiación favorables para todos los sectores de la economía, incluidas las administraciones públicas, a lo largo de la pandemia, sustentando la actividad económica y salvaguardando la estabilidad de precios a medio plazo. Los efectos de las políticas presupuestaria y monetaria, que se refuerzan mutuamente, han sido cruciales para amortiguar el impacto de la crisis y están apoyando la recuperación.

([20]) Las estimaciones se basan en los cambios acumulados en los saldos presupuestarios primarios en 2020-2022 en relación con 2019, e incluyen una estimación por lo bajo del impacto de la ayuda no reembolsable del MRR.

([21]) Comisión Europea (2021), «SURE: un año después», COM(2021) 596 final de 22 de septiembre de 2021.

Otros instrumentos creados a escala de la UE y de la zona del euro también han desempeñado su papel. Se espera que el Fondo de Garantía Paneuropeo, creado por el Grupo del Banco Europeo de Inversiones, movilice hasta 200 000 millones EUR (1,4 % del PIB de la UE) de financiación adicional para apoyar a las pymes. A 31 de agosto de 2021, el volumen de financiación aprobado ascendía a 18 000 millones EUR, y se espera que este movilice inversiones por un importe de unos 144 000 millones EUR. El Instrumento de Apoyo ante la crisis Pandémica del Mecanismo Europeo de Estabilidad, dotado de hasta 240 000 millones EUR (el 2,0 % del PIB de la zona del euro), sigue estando disponible y también ha contribuido a afianzar la confianza en la respuesta política de la UE.

Salir de la crisis y prepararse para el futuro

El MRR promoverá una recuperación rica en inversión y reformas que propicien el crecimiento, aumentará el crecimiento potencial y mitigará los retos presupuestarios. Su aplicación efectiva hará que la economía de la UE sea más sostenible, inclusiva y resiliente, y que esté mejor preparada para las dos transiciones, al tiempo que contribuirá a mitigar el riesgo de divergencias socioeconómicas([22]). Las medidas financiadas por el MRR con ayuda no reembolsable permitirán financiar proyectos de inversión de alta calidad y cubrir los costes de las reformas de fomento de la productividad sin dar lugar a un aumento del déficit y de la deuda. Así pues, la financiación del MRR contribuirá a los esfuerzos de los Estados por apoyar la recuperación económica, fomentando un mayor crecimiento potencial y mejorando gradualmente sus situaciones presupuestarias subyacentes. La ayuda no reembolsable del MRR y otras fuentes de financiación de la UE, en particular los fondos de la política de cohesión, proporcionarán ayuda por un valor de aproximadamente el 0,5 % del PIB en 2021 y otro tanto en 2022. Se prevé que, en total, la inversión pública financiada tanto por fuentes nacionales como por el MRR aumente hasta el 3,5 % del PIB tanto en 2021 como en 2022.

3.3. Implicaciones para el examen de la gobernanza económica

La crisis de la COVID-19 ha subrayado aún más los retos a los que se enfrenta el marco de gobernanza económica. Casi dos años después de que la Comisión publicara su revisión del marco de gobernanza económica, las principales conclusiones mantienen su validez (recuadro 1). La crisis ha hecho que muchas de ellas sean aún más pertinentes. En primer lugar, las ratios de deuda pública han seguido aumentando, lo que pone de relieve el reto de una reducción gradual, sostenida y favorable al crecimiento hasta niveles de deuda prudentes. En segundo lugar, la inversión pública deberá mantenerse en niveles elevados durante los próximos años, lo cual destaca la importancia de una buena composición y calidad de las finanzas públicas para garantizar un crecimiento sostenible e inclusivo. En tercer lugar, la política presupuestaria discrecional anticíclica, junto con los instrumentos temporales de apoyo presupuestario de la UE, ha demostrado ser muy eficaz a la hora de amortiguar el impacto de esta crisis excepcional de manera oportuna y eficiente, poniendo de relieve la importancia de crear margen presupuestario en tiempos normales para hacer uso de él en

([22]) La asignación de la ayuda no reembolsable del MRR es proporcional a las necesidades reales de los Estados miembros, con contribuciones más elevadas para aquellos Estados miembros con un PIB per cápita relativamente bajo y para los más afectados por la crisis. Debido a los retos preexistentes, como un desempleo superior a la media, estos Estados miembros se enfrentan a un mayor riesgo de no poder recuperarse rápidamente de la crisis.

tiempos de crisis. En cuarto lugar, la eficaz respuesta política ha puesto de relieve la importancia de una sólida coordinación de las políticas, en particular entre las diferentes herramientas políticas y de financiación, y entre la UE y los niveles nacionales. En quinto lugar, la rápida evolución de la crisis puso de manifiesto las dificultades asociadas a la utilización de indicadores que no son observables y a la tentativa de elaborar normas destinadas a hacer frente a todas las circunstancias posibles. En sexto lugar, la corrección de los desequilibrios macroeconómicos se ha interrumpido y están apareciendo nuevas vulnerabilidades, lo que pone de relieve la importancia de prevenir y abordar los riesgos y las divergencias de manera oportuna. La reanudación de la revisión debería combinar las conclusiones anteriores de la Comisión, tal como se exponen en la Comunicación de febrero de 2020, con las lecciones extraídas de la crisis. Esto permitirá reflexionar sobre un marco de gobernanza económica que pueda ayudar a fondo a los Estados miembros a hacer frente a los retos macroeconómicos posteriores a la COVID.

Normas presupuestarias de la UE

La reducción de las ratios de deuda pública elevadas y divergentes de manera sostenible y favorable al crecimiento será un reto clave del período posterior a la crisis. Cuando las condiciones económicas lo permitan, volver a la senda de reducción de las ratios deuda pública/PIB será esencial para mantener unas finanzas públicas saneadas, evitar una divergencia presupuestaria persistente entre los Estados miembros, preservar unas condiciones de financiación favorables para los sectores público y privado y evitar episodios de tensiones en los mercados que provoquen efectos de contagio costosos. Una sólida recuperación económica y un crecimiento económico sostenido son esenciales para una reducción satisfactoria, continua y sostenible de las ratios de deuda. Si bien una reducción anticipada excesiva de las ratios de deuda implicaría un elevado coste económico social y sería contraproducente, en particular en el contexto de una política monetaria limitada y del riesgo de secuelas económicas, sigue siendo importante una reducción realista, gradual y sostenida de la deuda pública para reconstituir los colchones antes de la próxima recesión.

El papel estabilizador de la política presupuestaria discrecional coordinada ha demostrado ser crucial en la crisis de la COVID-19. La crisis de la COVID-19 ha puesto de relieve el papel positivo que la política presupuestaria discrecional anticíclica y la coordinación europea pueden desempeñar para responder a las grandes perturbaciones económicas y contener sus repercusiones sociales. Complementadas por las medidas de política monetaria adoptadas por el BCE y los bancos centrales nacionales y facilitadas por la activación de la cláusula general de salvaguardia del PEC, la respuesta coordinada y consensuada en materia de política presupuestaria ha sido eficaz para hacer frente al reto inmediato de una perturbación económica considerable, infundir confianza y reducir el riesgo de secuelas. Esto también refleja la eficacia del papel estabilizador de la política presupuestaria en el actual contexto de tipos de interés bajos. Sin embargo, la capacidad de proporcionar estímulos presupuestarios en coyunturas desfavorables requiere la constitución de reservas presupuestarias durante las coyunturas favorables. El refuerzo del carácter anticíclico del marco presupuestario de la UE podría reforzar la dimensión a medio plazo de

la política presupuestaria y, por tanto, la capacidad de la política presupuestaria nacional para responder a las fluctuaciones económicas.

Una composición de las finanzas públicas favorable al crecimiento debería promover la inversión y apoyar un crecimiento sostenido, sostenible e inclusivo. Los presupuestos nacionales tendrán que desempeñar su papel, con un apoyo sustancial —aunque temporal— del MRR. Al mismo tiempo, la financiación pública no debe sustituir o desplazar a la inversión privada cuando no existan fallos de mercado. En general, esto pone de relieve la importancia de la calidad y la composición de las finanzas públicas. Esto debería incluir una reflexión sobre cuál es el papel adecuado del marco de gobernanza económica para incentivar la inversión y las reformas nacionales. La promoción de la inversión pública ecológica, digital y creadora de resiliencia merece especial atención, habida cuenta de los retos a largo plazo a los que se enfrenta nuestra economía.

La consecución de los objetivos generales de simplificación, una mayor responsabilización nacional y una mejor aplicación siguen siendo muy pertinentes. Si bien el actual marco presupuestario incluye elementos de flexibilidad y discrecionalidad a través de un complejo conjunto de disposiciones interpretativas, la aplicación efectiva del juicio económico dentro de un marco que se rige por normas ha de hacerse de forma transparente. Esto requiere unas normas presupuestarias *más sencillas* que utilicen indicadores *observables* para medir el cumplimiento. También es preciso considerar si el hecho de centrarse claramente en los errores políticos manifiestos, conforme a lo establecido en el Tratado, con arreglo a objetivos claramente definidos y una mayor participación de las instituciones nacionales, podría contribuir a una aplicación más efectiva del marco de supervisión. Estos objetivos están interconectados. En particular, un marco más sencillo contribuye a una mayor responsabilización, una mejor comunicación y unos costes políticos de ejecución y control del cumplimiento más bajos.

Unos marcos presupuestarios nacionales sólidos pueden contribuir a un marco de gobernanza económica eficaz. Durante la crisis de la COVID-19, los marcos presupuestarios nacionales, incluidas las instituciones presupuestarias independientes nacionales, lograron adaptarse rápidamente a las circunstancias cambiantes. Esto sugiere que merece la pena considerar un posible refuerzo de sus funciones. Al mismo tiempo, la gran diversidad en los mandatos legales, el desempeño y los recursos de las instituciones presupuestarias independientes exige una armonización con las mejores prácticas entre los Estados miembros, teniendo debidamente en cuenta las diferencias en los marcos institucionales nacionales. Otras cuestiones que puede ser necesario considerar incluyen las estrategias para promover la presupuestación a medio plazo y ecológica, la gestión de la inversión pública y las formas de reflejar mejor los riesgos derivados del cambio climático en la planificación presupuestaria.

Procedimiento de desequilibrio macroeconómico

Es esencial volver a una senda de convergencia entre los Estados miembros. Prevenir y corregir los desequilibrios macroeconómicos aumenta la capacidad de los Estados miembros para responder a las perturbaciones y promueve la convergencia económica. Corregir la acumulación de vulnerabilidades internas y externas también ayudará a consolidar la

recuperación y a reforzar el crecimiento a largo plazo. El impacto asimétrico de la crisis y el aumento de las divergencias (aunque menos de lo esperado) ponen de relieve la importancia de reducir tanto los déficits por cuenta corriente como los persistentes y amplios superávits por cuenta corriente. La reducción de los desequilibrios externos también será crucial para generar efectos de contagio positivos de la demanda en todos los Estados miembros, en particular dentro de la zona del euro y con una política monetaria limitada.

Un procedimiento de desequilibrio macroeconómico (PDM) que funcione correctamente puede ayudar. La posible aparición de nuevos desequilibrios como resultado de las transformaciones estructurales aceleradas por la crisis de la COVID-19 pone de relieve la importancia de que el marco de supervisión del PDM detecte oportunamente la acumulación de desequilibrios para que puedan abordarse en una fase temprana. El PDM también puede fomentar el diálogo multilateral sobre los retos macroeconómicos y apoyar la coordinación de las políticas, como se ha experimentado en la respuesta rápida y coordinada de los Estados miembros a la crisis de la COVID-19. El diálogo multilateral refuerza la responsabilización nacional respecto de las medidas políticas necesarias para abordar las vulnerabilidades detectadas. Desde la introducción del PDM, muchos Estados miembros han logrado reducir la gravedad de sus desequilibrios a lo largo del tiempo de forma eficaz. No obstante, la persistencia de desequilibrios en algunos casos hace necesaria una mayor reflexión sobre la manera en que la aplicación y el diseño del PDM, incluido el procedimiento de desequilibrio excesivo, podrían fomentar la responsabilización nacional y promover su aceptación política.

Múltiples aspectos del marco de supervisión se solapan parcialmente, pero los vínculos no siempre se han explotado plenamente. Si bien la integración del PDM y del PEC en el marco del Semestre Europeo ha contribuido a reforzar la interacción entre estos aspectos del marco supervisión, hay margen adicional para lograr que, en su conjunto, den mejores resultados, evitando al mismo tiempo los solapamientos entre ellos al abordar al mismo tiempo los desequilibrios macroeconómicos, los retos potenciales para el crecimiento y los riesgos para la sostenibilidad de las finanzas públicas. También es posible que la supervisión del PDM no haya tenido suficientemente en cuenta hasta ahora las interacciones entre los nuevos retos económicos emergentes, en particular los relacionados con el cambio climático y otras presiones medioambientales.

Lecciones del MRR

Las lecciones extraídas del éxito de la respuesta política de la UE a la crisis, y en particular del marco del MRR y de su gobernanza, pueden ser útiles para la revisión del marco de gobernanza económica. El Parlamento y el Consejo, sobre la base de una propuesta de la Comisión, acordaron un marco político y de gobernanza para el MRR que aspira a que los objetivos comunes de la UE se reflejen en una acción coordinada a nivel de los Estados miembros([23]). Los Estados miembros diseñaron sus planes nacionales de recuperación y resiliencia, que abarcan la inversión y las reformas y abordan los retos

[23] Las prioridades políticas de la UE están representadas por seis pilares políticos que deben guiar la aplicación del MRR: transición ecológica; transformación digital; crecimiento inteligente, sostenible e integrador, productividad y competitividad; cohesión social y territorial; resiliencia sanitaria, económica, social e institucional; y políticas para la próxima generación, la infancia y la juventud.

específicos de cada país y las prioridades políticas de la UE. Basándose en estos planes, la Comisión entabló diálogos políticos constructivos e intensos con los Estados miembros, que condujeron a una mejor comprensión de ambas de los retos y las prioridades políticas a nivel nacional y de la UE. Estos diálogos han contribuido a crear confianza y responsabilización, y están destinados a llevar a cabo reformas e inversiones transformadoras. El resultado de dicho diálogo ha quedado reflejado en una propuesta de la Comisión de Decisión de Ejecución del Consejo en la que se establecen las reformas e inversiones acordadas, que posteriormente refrenda el Consejo.

Un marco transparente de evaluación y seguimiento reforzó la confianza mutua y sustentará la aplicación del MRR. La ejecución será objeto de seguimiento y evaluación en relación con hitos y metas específicos propuestos por el Estado miembro, evaluados y aprobados por la Comisión y aprobados por el Consejo. Con su naturaleza basada en los resultados y unos mecanismos de seguimiento y control estrechos, el MRR proporciona una estrategia coherente para apoyar las reformas y la inversión pública, e impulsar el crecimiento potencial para hacer frente a las necesidades de la doble transición. Cada plan nacional debe dedicar un mínimo del 37 % de los fondos asignados a la acción por el clima y el 20 % al sector digital([24]). El seguimiento de estos objetivos aporta credibilidad a los objetivos climáticos y digitales del MRR.

El Mecanismo también contribuirá a la aplicación del pilar europeo de derechos sociales gracias a la financiación dedicada al empleo y a las medidas sociales, así como a la promoción de la igualdad de oportunidades para todos.

Se espera que el enfoque basado en compromisos del MRR para la coordinación de políticas, con una fuerte responsabilización nacional respecto del diseño y los resultados de las políticas, apoye la aplicación de las reformas e inversiones acordadas. Este enfoque tiene en cuenta las complejidades que se derivan de la persecución simultánea de diversos objetivos nacionales y de la UE, en un contexto de diferencias en las estructuras socioeconómicas y las preferencias nacionales. Además, promueve la responsabilización y la confianza. La rápida evolución de la situación desde el inicio de la pandemia (e incluso desde antes) ha puesto de manifiesto la dificultad de diseñar normas globales capaces de dar respuesta a todas las circunstancias posibles. Las mismas cuestiones tienen también pertinencia en el contexto más amplio de la gobernanza económica. Por ejemplo, en el ámbito presupuestario, la preservación de la credibilidad del marco requiere que los objetivos de sostenibilidad presupuestaria, estabilización macroeconómica y calidad de las finanzas públicas se aborden adecuadamente ya desde la fase de planificación, lo que se traduce en sendas de ajuste bien definidas. Teniendo en cuenta las enseñanzas extraídas del MRR, la revisión de la gobernanza económica debería considerar la mejor manera de garantizar la responsabilización nacional, la confianza mutua, la aplicación efectiva de los objetivos clave del marco y la interacción entre las dimensiones económica y presupuestaria.

([24]) Además del objetivo climático, las medidas individuales deben respetar el principio de «no causar un perjuicio significativo» en relación con los objetivos medioambientales, demostrado mediante una evaluación, tal como se establece en una guía técnica publicada por la Comisión.

De cara al futuro, el Semestre Europeo seguirá siendo el marco de referencia para llevar a cabo la supervisión integrada y la coordinación de las políticas económicas y de empleo en la UE. El Semestre Europeo ha demostrado su valor a la hora de mejorar la coordinación de las políticas económicas y de empleo. Sin embargo, deberá adaptarse a los nuevos retos derivados de las transiciones ecológica y digital y a la necesidad de una mayor resiliencia. El Semestre Europeo, gracias a su ámbito más amplio, complementará la aplicación de los planes de recuperación y resiliencia, que establecen el programa de reformas e inversiones para los próximos años. Ambos procesos estarán intrínsecamente vinculados, haciendo el mejor uso posible de las sinergias existentes y sin crear solapamientos.

Temas de debate

Hay once preguntas clave para el debate público, tal como se refleja en la encuesta en línea actualizada. Teniendo en cuenta la experiencia con el marco jurídico existente antes del brote de COVID-19 (recuadro 1), el impacto de la crisis y los retos descritos anteriormente, a las 9 preguntas que orientan el debate público incluidas en la Comunicación de febrero de 2020 ([25]) se han añadido, como se muestra a continuación, dos preguntas adicionales, mientras que una de las preguntas se ha reformulado ligeramente:

Nueva pregunta: ¿En qué aspectos pueden el diseño, la gobernanza y el funcionamiento del MRR ofrecer información útil en términos de gobernanza económica a través de una mayor responsabilización, confianza mutua, aplicación e interacción entre las dimensiones económica y presupuestaria?

Nueva pregunta: Teniendo en cuenta cómo ha reconfigurado nuestras economías la crisis de la COVID-19, ¿hay otros retos que el marco de gobernanza económica debería tener en cuenta aparte de los determinados hasta ahora?

Pregunta reformulada: Teniendo en cuenta el amplio impacto de la crisis de la COVID-19 y de los nuevos instrumentos políticos temporales que se han puesto en marcha para afrontarla, ¿cómo puede garantizar mejor el marco —incluidos el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, el procedimiento de desequilibrio macroeconómico y, más en general, el Semestre Europeo— una respuesta política adecuada y coordinada a nivel nacional y de la UE?

4. Conclusiones

La Comisión invita a las demás instituciones y a todas las partes interesadas a participar en el debate público sobre la revisión de la gobernanza económica. La Comisión espera con interés un debate inclusivo con el Parlamento Europeo, el Consejo, el Comité Económico y Social Europeo, el Comité de las Regiones, el Banco Central Europeo, los bancos centrales nacionales, y los gobiernos y parlamentos nacionales, así como con una amplia gama de partes interesadas, incluidos los interlocutores sociales, el mundo académico, las organizaciones de la sociedad civil, las instituciones presupuestarias independientes y los consejos nacionales de productividad. El debate tendrá lugar en diversos foros como, por

[25] Comisión Europea (2020), «Revisión de la gobernanza económica», COM(2020) 55 final de 5 de febrero de 2020.

ejemplo, reuniones específicas, seminarios, talleres y una encuesta en línea. La encuesta en línea se ha relanzado hoy y se invita a los ciudadanos, las organizaciones y las autoridades públicas a presentar sus contribuciones antes del 31 de diciembre de 2021([26]). El sitio web dedicado a la gobernanza económica de la Comisión servirá de centro de información sobre los diversos «actos de escucha» que organizará la Comisión([27]). La Comisión también evaluará la información y los comentarios recabados durante otros actos organizados por las partes interesadas de toda la UE.

Es necesario un compromiso de gran alcance e inclusivo con todas las partes interesadas para crear un consenso amplio. El funcionamiento efectivo del marco de supervisión es responsabilidad colectiva de todos los Estados miembros, de las instituciones de la UE y de las principales partes interesadas. El debate público contribuirá a lograr un consenso entre todos. Esto es importante para la eficacia de la supervisión económica en la Unión. A través de sus iniciativas, la Comisión promoverá el diálogo y la comprensión mutua entre las partes interesadas, con el objetivo de elaborar un planteamiento ampliamente compartido sobre el camino a seguir.

La Comisión tendrá en cuenta todas las opiniones expresadas durante el debate público. En el primer trimestre de 2022, la Comisión proporcionará orientaciones para la política presupuestaria del próximo período, con el fin de facilitar la coordinación de las políticas presupuestarias y la preparación de los programas de estabilidad y convergencia de los Estados miembros. Las orientaciones reflejarán la situación económica mundial, la situación específica de cada Estado miembro y el debate sobre el marco de gobernanza económica. La Comisión proporcionará orientaciones sobre posibles cambios en el marco de gobernanza económica con el objetivo de alcanzar a tiempo para 2023 un amplio consenso sobre el camino a seguir.

([26]) Utilice el siguiente enlace: https://ec.europa.eu/eusurvey/runner/Public-debate-on-the-review-of-the-EU-economic-governance

([27]) Véase: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/economic-governance-review_en

Recuadro 1: Resumen de la Comunicación de febrero de 2020 sobre la revisión de la gobernanza económica

La Comunicación de febrero de 2020 evaluó la eficacia del marco de gobernanza económica a la hora de alcanzar sus objetivos clave. Esos objetivos son los siguientes: i) garantizar unas finanzas públicas y un crecimiento sostenibles y evitar desequilibrios macroeconómicos; ii) proporcionar un marco de supervisión integrado que refuerce la coordinación de las políticas económicas, en particular en la zona del euro; y iii) promover la convergencia macroeconómica en la UE.

La Comunicación constató que el marco de gobernanza económica había logrado reducir los niveles de deuda pública, corregir los desequilibrios macroeconómicos existentes, apoyar una convergencia gradual de los resultados económicos de los Estados miembros y una mejor coordinación de las políticas económicas. La Comunicación también llamaba la atención sobre problemas relacionados con el bajo potencial de crecimiento de los Estados miembros, una inflación persistentemente baja y unos niveles de deuda pública que siguen siendo elevados en algunos Estados miembros. Además, la Comunicación argumentó que el marco de supervisión debería contribuir a hacer frente a los retos económicos, demográficos y medioambientales más acuciantes de hoy y de mañana.

Marco presupuestario

El marco de supervisión presupuestaria había logrado animar a los Estados miembros a que recuperasen la solidez de su situación presupuestaria reduciendo sus déficits y colocando sus ratios de deuda en una trayectoria descendente. Sin embargo, el componente preventivo del marco había sido menos eficaz que el componente corrector. Aunque la ratio deuda pública/PIB agregada empezó a disminuir en 2015, la dinámica de la deuda había sido muy divergente en función del Estado miembro. El marco no garantizaba una diferenciación suficiente entre Estados miembros con situaciones presupuestarias, riesgos de sostenibilidad y otras vulnerabilidades muy diferentes.

La Comunicación enfatizaba que las políticas presupuestarias de los Estados miembros seguían siendo procíclicas. La capacidad para dirigir la orientación presupuestaria de la zona del euro había sido limitada, dada la falta de una capacidad presupuestaria central con funciones de estabilización. Además, el marco presupuestario no ha preservado suficientemente el nivel de inversión pública durante los períodos de saneamiento presupuestario y, al mismo tiempo, las finanzas públicas no han sido más favorables al crecimiento. La Comunicación también destacó la complejidad de las normas presupuestarias de la UE, incluida la multiplicidad de indicadores y la dependencia de variables no observables. El marco carecía de transparencia y su complejidad obstaculizaba la responsabilización y la previsibilidad. Por último, el desarrollo de marcos presupuestarios nacionales y de instituciones presupuestarias independientes ha aumentado la responsabilización nacional en cuanto a la disciplina presupuestaria. Sin embargo, la eficacia de los marcos nacionales difería en función del Estado miembro.

El procedimiento de desequilibrio macroeconómico

El PDM amplió el ámbito del marco de supervisión, pero la interacción entre el PDM y el PEC había sido insuficiente. Por ejemplo, se podría haber seguido desarrollando el vínculo entre la sostenibilidad presupuestaria y los desequilibrios macroeconómicos. Además, la supervisión del PDM no había tenido en cuenta de forma suficiente las interacciones con los nuevos retos económicos, especialmente los relacionados con el cambio climático y otras presiones medioambientales. Aunque el PDM había contribuido a concienciar sobre los desequilibrios macroeconómicos, no había dado lugar a reformas duraderas en los Estados

miembros en los que persisten desequilibrios. El PDM había sido más eficaz para reducir los déficits por cuenta corriente que para reducir los amplios y persistentes superávits por cuenta corriente. Por último, dado que el PDM se introdujo en un contexto de desequilibrios existentes, su eficacia para prevenir la acumulación de nuevos desequilibrios, vulnerabilidades y riesgos aún está por probar.

Estados miembros de la zona del euro cuya estabilidad financiera experimente o corra el riesgo de experimentar graves dificultades

En 2010 se empezaron a desarrollar mecanismos de apoyo financiero a los Estados miembros de la zona del euro que experimentaban dificultades relacionadas con la estabilidad financiera, lo que condujo a la creación del Mecanismo Europeo de Estabilidad. Aunque todos los Estados miembros de la zona del euro que recibieron ayuda financiera volvieron con éxito a los mercados a unos tipos de financiación razonables, cabría prestar más atención a la responsabilización nacional respecto de los programas de cara al futuro, así como a la transparencia y la rendición de cuentas.

Recuadro 2: Necesidades de inversión ecológica y digital

Las necesidades adicionales de inversión pública y privada en relación con la doble transición y sus objetivos políticos se estiman en casi 650 000 millones EUR anuales hasta 2030. ([1]) La transición ecológica representa 520 000 millones EUR al año, es decir, el 80 % de estas necesidades, con casi el 60 % del total para las políticas en materia de clima y energía.

Transición ecológica

La transición climática conducirá inevitablemente a una obsolescencia acelerada del capital existente. Esto no significa necesariamente que el crecimiento vaya a disminuir, pero es probable que dé lugar a un cambio en la composición del crecimiento, ya que habrá que dedicar más recursos a la inversión y menos al consumo. ([2])

El aumento de las necesidades de inversión en los sectores de la energía y el transporte se estima en unos 390 000 millones EUR al año. ([3]) El aumento de más del 50 % en comparación con la tendencia histórica se debe principalmente a las políticas en materia de clima y energía destinadas a descarbonizar nuestra economía, pero también refleja las necesidades de energía y transporte de una economía en expansión. ([4]) Por término medio, esto representa un aumento de aproximadamente 2,1 puntos porcentuales de la cuota de inversión en energía y transporte en el PIB en comparación con la tendencia histórica. Incluye inversiones en la red eléctrica, centrales eléctricas, calderas industriales y producción y distribución de nuevos combustibles, así como inversiones en el aislamiento de edificios, la renovación energética y los costes de adquisición de vehículos y otras inversiones en el sector del transporte. ([5]) Se incluyen parcialmente las necesidades de inversión en infraestructuras para el transporte. ([6]) Estas estimaciones no tienen en cuenta las necesidades futuras de adaptación al cambio climático, como las inversiones destinadas a hacer que los activos existentes sean más resistentes al cambio climático o al aumento de los costes debido a fenómenos meteorológicos extremos más frecuentes.

Para los demás ámbitos medioambientales, el déficit de inversión para lograr las políticas se estima en unos 130 000 millones EUR al año. Esta estimación refleja las necesidades de inversión en ámbitos de la política medioambiental como la protección del medio ambiente, incluida la biodiversidad, la gestión de los recursos y la economía circular. ([7])

Si bien una parte sustancial de la inversión correrá a cargo del sector privado, las inversiones públicas también tendrán que aumentar.

Transformación digital

El déficit global de inversión para efectuar la transformación digital en la UE se estima en unos 125 000 millones EUR al año. ([8]) Esta cifra incluye las carencias de inversión en las redes de comunicación, el desarrollo de capacidades digitales y el desarrollo de tecnologías y capacidades digitales clave, como la nube, los semiconductores y la inteligencia artificial, pero no cubre la digitalización de los servicios públicos ni algunas otras dimensiones.

---

(1) Las necesidades de inversión para las distintas políticas proceden de distintas fuentes y reflejan enfoques diferentes (véanse las notas a pie de página 3, 7 y 8), y proporcionan un orden de magnitud.

(2) Pisani-Ferry, J. (2021), «Climate Policy is Macroeconomic Policy, and the Implications Will Be Significant» (La política climática es política macroeconómica, y las implicaciones serán significativas), PIIE Policy Brief 21-20, agosto de 2021.

(3) Véanse las evaluaciones de impacto de las propuestas políticas del 55 %, entre otras, la evaluación de impacto para la revisión de la Directiva sobre fuentes de energía renovables[SWD(2021) 621 final].

(4) Para el período 2021-2030 es necesario invertir anualmente alrededor de 1 billón EUR en los sectores de la energía y el transporte. Estas estimaciones reflejan las necesidades de inversión para satisfacer las necesidades de energía y transporte de la economía, así como el aumento de las necesidades de inversión debido a la mayor ambición de las políticas en materia de clima y energía. Estas estimaciones incluyen la reducción de los costes previstos para las tecnologías de la energía y el transporte, como los costes de las energías renovables y de las baterías. 650 000 millones EUR proceden del sector del transporte y representan principalmente el coste de adquisición de vehículos. Esto incluye los vehículos comprados por los hogares, que normalmente se contabilizan como bienes duraderos en las cuentas nacionales, y no como inversión.

(5) Las necesidades de inversión se derivan de un modelo de equilibrio parcial del sistema de energía y transporte. Las cifras incluyen la inversión en nuevos activos o capacidad, incluida la sustitución de activos existentes al final de su vida económica. La sustitución de los activos existentes puede acelerarse debido a decisiones políticas como, por ejemplo, la eliminación gradual de la capacidad de generación de electricidad basada en combustibles fósiles, o debido a las condiciones cambiantes del mercado que hacen que su funcionamiento no sea rentable.

(6) Incluyen la inversión en estaciones de recarga o repostaje, pero no incluyen, por ejemplo, las inversiones en infraestructuras ferroviarias o de carreteras.

(7) Comisión Europea (2020), «Staff Working Document accompanying the Next Generation EU package» (Documento de trabajo de los servicios de la Comisión que acompaña al paquete de la próxima generación de la UE), [SWD(2020) 98].

(8) Ibídem.