

Diario Oficial de la Unión Europea

C 304



Edición
en lengua española

Comunicaciones e informaciones

64.º año

29 de julio de 2021

Sumario

I Resoluciones, recomendaciones y dictámenes

RECOMENDACIONES

Consejo

2021/C 304/01	Recomendación del Consejo, de 18 de junio de 2021, por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2021 de Bélgica	1
2021/C 304/02	Recomendación del Consejo, de 18 de junio de 2021, y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Convergencia de 2021 de Bulgaria	6
2021/C 304/03	Recomendación del Consejo, de 18 de junio de 2021, por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Convergencia de 2021 de Chequia	10
2021/C 304/04	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	14
2021/C 304/05	Recomendación del Consejo, de 18 de junio de 2021, por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2021 de Alemania	18
2021/C 304/06	Recomendación del Consejo, de 18 de junio de 2021, por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad para 2021 de Estonia	23
2021/C 304/07	Recomendación del Consejo, de 18 de junio de 2021, por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2021 de Irlanda	28
2021/C 304/08	Recomendación del Consejo, de 18 de junio de 2021, por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2021 de Grecia	33
2021/C 304/09	Recomendación del Consejo, de 18 de junio de 2021, por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2021 de España	38

ES

2021/C 304/10	Recomendación del Consejo, de 18 de junio de 2021, por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2021 de Francia	43
2021/C 304/11	Recomendación del Consejo, de 18 de junio de 2021, por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Convergencia de 2021 de Croacia	48
2021/C 304/12	Recomendación del Consejo, de 18 de junio de 2021, por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2021 de Italia	53
2021/C 304/13	Recomendación del Consejo, de 18 de junio de 2021, por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2021 de Chipre	58
2021/C 304/14	Recomendación del Consejo, de 18 de junio de 2021, por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2021 de Letonia	63
2021/C 304/15	Recomendación del Consejo, de 18 de junio de 2021, por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2021 de Lituania	68
2021/C 304/16	Recomendación del Consejo, de 18 de junio de 2021, por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad para 2021 de Luxemburgo	73
2021/C 304/17	Recomendación del Consejo, de 18 de junio de 2021, por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Convergencia de 2021 de Hungría	78
2021/C 304/18	Recomendación del Consejo, de 18 de junio de 2021, por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2021 de Malta	83
2021/C 304/19	Recomendación del Consejo, de 18 de junio de 2021, por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad para 2021 de los Países Bajos	88
2021/C 304/20	Recomendación del Consejo, de 18 de junio de 2021, por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2021 de Austria	93
2021/C 304/21	Recomendación del Consejo, de 18 de junio de 2021, por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Convergencia de 2021 de Polonia	98
2021/C 304/22	Recomendación del Consejo, de 18 de junio de 2021, por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2021 de Portugal	102
2021/C 304/23	Recomendación del Consejo, de 18 de junio de 2021, por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Convergencia de 2021 de Rumanía	107
2021/C 304/24	Recomendación del Consejo, de 18 de junio de 2021, encaminada a poner fin a la situación de déficit público excesivo de Rumanía	111
2021/C 304/25	Recomendación del Consejo, de 18 de junio de 2021, por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2021 de Eslovenia	116
2021/C 304/26	Recomendación del Consejo, de 18 de junio de 2021, por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2021 de Eslovaquia	121
2021/C 304/27	Recomendación del Consejo, de 18 de junio de 2021, por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2021 de Finlandia	126
2021/C 304/28	Recomendación del Consejo, de 18 de junio de 2021, por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Convergencia de 2021 de Suecia	131

I

(Resoluciones, recomendaciones y dictámenes)

RECOMENDACIONES

CONSEJO

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

de 18 de junio de 2021

por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2021 de Bélgica

(2021/C 304/01)

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 5, apartado 2,

Vista la Recomendación de la Comisión Europea,

Vistas las Resoluciones del Parlamento Europeo,

Prevía 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.

⁽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).

- (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 Bélgica 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, le recomendó 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 fomentan la inversión.
- (3) Según la Recomendación del Consejo de 2021 sobre la política económica de la zona del euro, las políticas presupuestarias deben seguir siendo expansionistas en todos los Estados miembros de la zona del euro a lo largo de 2021 y las medidas que se adopten deben adaptarse a las circunstancias específicas del país y ser oportunas, temporales y selectivas. Cuando las condiciones epidemiológicas y económicas lo permitan, deben eliminarse progresivamente las medidas de urgencia, paliando al mismo tiempo las repercusiones sociales y sobre el mercado laboral de la crisis. Los Estados miembros deberían aplicar políticas presupuestarias destinadas a lograr posiciones presupuestarias prudentes a medio plazo y garantizar la sostenibilidad de la deuda, al mismo tiempo que fomentan la inversión. Los Estados miembros deben aplicar reformas que refuercen la cobertura, adecuación y sostenibilidad de los sistemas de protección sanitaria y social para todos.
- (4) El 18 de noviembre de 2020, la Comisión adoptó sus dictámenes sobre los proyectos de planes presupuestarios para 2021 de los Estados miembros de la zona del euro, que se basaron en una evaluación cualitativa de las medidas presupuestarias. La Comisión consideró que el proyecto de plan presupuestario de Bélgica seguía globalmente las recomendaciones de política presupuestaria establecidas en la Recomendación del Consejo de 20 de julio de 2020, y que la mayoría de las medidas incluidas en dicho proyecto respaldaban la actividad económica en un contexto de considerable incertidumbre.
- (5) 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 fiscal 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.
- (6) 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 el 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.
- (7) 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 seguirá teniendo en cuenta la situación específica de cada país.

⁽³⁾ Recomendación del Consejo, de 20 de julio de 2020, relativa al Programa Nacional de Reformas de 2020 de Bélgica y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad para 2020 de Bélgica (DO C 282 de 26.8.2020, p. 1).

⁽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).

- (8) El 30 de abril de 2021, Bélgica presentó su Programa de Estabilidad de 2021, de conformidad con el artículo 4 del Reglamento (CE) n.º 1466/97.
- (9) En 2020, partiendo de los datos validados por Eurostat, Bélgica registró un déficit de las Administraciones Públicas del 9,4 % del producto interior bruto (PIB), mientras que su deuda pública aumentó al 114,1 % del PIB. La variación anual del saldo presupuestario primario equivalía al - 7,5 % del PIB, teniendo en cuenta particularmente las medidas presupuestarias discrecionales de reactivación de la economía, de importe equivalente al 4,5 % del PIB, y el funcionamiento de los estabilizadores automáticos. Bélgica 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), con un importe estimado en el 11,8 % del PIB. La Comisión calcula que en 2021 el aumento efectivo de las garantías públicas sea aproximadamente del 6 % del PIB.
- (10) 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 Bélgica, habida cuenta de que el déficit de sus Administraciones Públicas rebasó en 2020 el valor de referencia del 3 % del PIB establecido en el Tratado, mientras que su deuda pública rebasó el valor de referencia del 60 % del PIB establecido en el Tratado y no disminuyó a un ritmo satisfactorio. El informe concluyó que el criterio de déficit y el criterio de deuda no se cumplían.
- (11) El escenario macroeconómico subyacente en las previsiones presupuestarias es realista para 2021 y 2022. El Programa de Estabilidad de 2021 prevé un crecimiento del PIB real del 4,1 % y el 3,5 % en 2021 y 2022, respectivamente. Según las previsiones de la Comisión de la primavera de 2021, en 2021 y 2022, el crecimiento del PIB real, que estaría impulsado por una mayor inversión, sería ligeramente superior (4,5 % y 3,7 %, respectivamente).
- (12) En su Programa de Estabilidad de 2021, el Gobierno planeaba una mejora del déficit de las Administraciones Públicas, que pasaría del 9,4 % del PIB en 2020 al 7,7 % del PIB en 2021, mientras que la ratio de deuda aumentaría, pasando del 114,1 % del PIB en 2020 al 116,3 % del PIB en 2021. Según el Programa de Estabilidad de 2021, la variación del saldo presupuestario primario en 2021 respecto del nivel anterior a la crisis (2019) será del - 6,1 % del PIB, lo que refleja las medidas presupuestarias discrecionales adoptadas en apoyo de la economía, de importe equivalente al 2,7 % del PIB, y el funcionamiento de los estabilizadores automáticos. Estas previsiones están en consonancia con las previsiones de la primavera de 2021 de la Comisión.
- (13) En respuesta a la pandemia de COVID-19 y a la recesión económica asociada, Bélgica 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 deberán maximizar el apoyo a la recuperación sin condicionar las futuras trayectorias presupuestarias. Por lo tanto, las medidas deben evitar crear una carga permanente para las finanzas públicas. Cuando los Estados miembros introduzcan medidas permanentes, deberán financiarlas adecuadamente para garantizar la neutralidad presupuestaria a medio plazo. Las medidas adoptadas por Bélgica 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 en su mayoría son temporales o han estado acompañadas de medidas compensatorias.
- (14) El Programa de Estabilidad de 2021 no incluye todavía los ingresos procedentes de subvenciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Por su parte, las previsiones de la Comisión de la primavera de 2021, siguiendo la misma hipótesis utilizada por la Oficina Federal de Planificación de Bélgica en su evaluación macroeconómica del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, asumen que las inversiones y reformas financiadas por subvenciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia ascenderían al 0,2 % del PIB en 2021 y a 0,3 % del PIB en 2022.
- (15) Los indicadores de ajuste presupuestario establecidos en el Reglamento (CE) n.º 1466/97 deben considerarse en el contexto de 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, la situación 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 estas condiciones, el saldo estructural no parece constituir un indicador adecuado en las circunstancias actuales. La referencia en materia de gasto también debe adaptarse⁽⁷⁾ y complementarse con información adicional con el fin de calibrar plenamente la orientación de la política presupuestaria.

(7) 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.

- (16) 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 fiscal 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 se financian a nivel nacional.
- (17) En su Programa de Estabilidad de 2021, Bélgica prevé que el déficit de sus Administraciones Públicas disminuya al 4,5 % del PIB en 2022, debido principalmente al abandono de la mayoría de las medidas temporales de apoyo adoptadas en 2020 y 2021 y a unos mayores ingresos públicos como consecuencia de la mejora de la situación macroeconómica. Por su parte, la ratio de deuda de las Administraciones Públicas se estabilizará en el 116 % 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, tal como se ha definido anteriormente —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 - 0,4 % del PIB ⁽⁶⁾. El efecto positivo de los gastos financiados por las subvenciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y de otros fondos de la Unión aumentaría 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 ⁽⁷⁾. Los gastos primarios corrientes financiados a nivel nacional (excluidas las medidas discrecionales relativas a los ingresos) tendrían un efecto expansionista equivalente a 0,4 puntos porcentuales del PIB.
- (18) 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 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.
- (19) Según los planes presupuestarios a medio plazo del Programa de Estabilidad de 2021, el déficit de las Administraciones Públicas disminuiría, pasando del 4 % del PIB en 2023 al 3,7 % del PIB en 2024. No se prevé que el déficit de las Administraciones Públicas vuelva a ser inferior al 3 % del PIB en el período que abarca el Programa de Estabilidad de 2021. El Programa de Estabilidad de 2021 no incluye la información requerida para estimar el efecto global de la política presupuestaria en 2023 y 2024. La estimación actual para el crecimiento potencial nominal medio en un período de 10 años es del 2,75 % ⁽⁸⁾. 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 Bélgica.
- (20) Se prevé un aumento de la ratio de deuda de las Administraciones Públicas, del 116,7 % del PIB en 2023 al 117,4 % del PIB en 2024, debido en su totalidad a ajustes stock-flujo. Teniendo en cuenta la elevada ratio de deuda, para la que solo se prevé una reducción gradual a lo largo del tiempo, se considera que Bélgica afronta unos riesgos elevados en lo relativo a la sostenibilidad a medio plazo de sus finanzas públicas, según el análisis más reciente de la sostenibilidad de su deuda.

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

⁽⁸⁾ Estimación de la Comisión, con arreglo a la metodología común.

- (21) En vista del grado de incertidumbre actual, aún excepcionalmente elevado, las orientaciones de política presupuestaria de la Comisión seguirán siendo de naturaleza predominantemente cualitativa. Se deberán proporcionar orientaciones cuantificadas más precisas en 2022 para los años siguientes, siempre que haya disminuido suficientemente el grado de incertidumbre.
- (22) El Consejo ha evaluado el Programa de Estabilidad de 2021 y las medidas de seguimiento adoptadas por Bélgica para seguir la Recomendación del Consejo de 20 de julio de 2020.

RECOMIENDA A BÉLGICA:

1. En 2022, utilizar el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia para financiar inversiones adicionales en apoyo de la recuperación, aplicando al mismo tiempo una política presupuestaria prudente. Preservar las inversiones financiadas a nivel nacional.
2. Cuando las condiciones económicas lo permitan, aplicar una política presupuestaria encaminada a lograr situaciones presupuestarias prudentes a medio plazo y a garantizar la sostenibilidad presupuestaria a medio plazo. Al mismo tiempo, fomentar 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

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO**de 18 de junio de 2021****y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Convergencia de 2021 de Bulgaria**

(2021/C 304/02)

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 reforzamiento 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,

Prevía 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 Bulgaria 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, le recomendó que, cuando las condiciones económicas lo permitieran, aplique políticas presupuestarias destinadas a lograr situaciones presupuestarias prudentes a medio plazo y a garantizar la sostenibilidad de la deuda, al tiempo que fomentan 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 fiscal 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 Bulgaria y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2020 de Bulgaria (DO C 282 de 26.8.2020, p. 8).

⁽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. El efecto presupuestario global, que engloba los presupuestos nacionales y el 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 5 de mayo de 2021, Bulgaria presentó su Programa de Convergencia de 2021, tras haber finalizado el plazo establecido en el artículo 8 del Reglamento (CE) n.º 1466/97.
- (7) En 2020, partiendo de los datos validados por Eurostat, Bulgaria registró un déficit de las Administraciones Públicas del 3,4 % del producto interior bruto (PIB), mientras que su deuda pública aumentó al 25 % del PIB. La variación anual del saldo presupuestario primario equivalía al -5,5 % del PIB, teniendo en cuenta particularmente las medidas presupuestarias discrecionales de reactivación de la economía, de importe equivalente al 3,2 % del PIB, y el funcionamiento de los estabilizadores automáticos.
- (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 Bulgaria, habida cuenta de que el déficit de sus administraciones públicas rebasó en 2020 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 a las previsiones presupuestarias es prudente para 2021 y 2022, ya que no tiene en cuenta la financiación del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Por consiguiente, el escenario de referencia presentado no es comparable con las previsiones de la primavera de 2021 de la Comisión. Por otro lado, según las previsiones de primavera de 2021 de la Comisión se registraría una fuerte expansión de las exportaciones, sobre la base de unas hipótesis más optimistas para la demanda exterior.
- (10) En su Programa de Convergencia de 2021, el Gobierno planea un aumento del déficit de las Administraciones Públicas, que pasaría del 3,4 % del PIB en 2020 al 5,6 % del PIB en 2021, mientras que la ratio de deuda aumentaría al 27,4 % 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) sería del -7,8 % del PIB. Los factores de los aumentos previstos del déficit global y el déficit primario de las Administraciones Públicas, y, consiguientemente, de la deuda, no se explican en detalle en el Programa de Convergencia de 2021 y se producirían a pesar de la expiración de algunas de las medidas presupuestarias discrecionales. Dichas previsiones se sitúan por encima de las contenidas en las previsiones de la primavera de 2021 de la Comisión, según las cuales en 2021 el déficit disminuiría al 3,2 % del PIB y la ratio de deuda disminuiría al 24,5 % del PIB. La principal razón de esta diferencia es la previsión de otros ingresos, que según el Programa de Convergencia de 2021 disminuirían en 2,5 puntos porcentuales del PIB en 2021, situándose muy por debajo de sus niveles históricos. Los factores de esta reducción no se explican en el Programa de Convergencia de 2021.
- (11) En respuesta a la pandemia de COVID-19 y a la recesión económica asociada, Bulgaria 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 deberán maximizar el apoyo a la recuperación sin condicionar las futuras trayectorias presupuestarias. Por lo tanto, las

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

- (12) El Programa de Convergencia de 2021 asume inversiones y reformas financiadas por subvenciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia equivalentes al 0,02 % del PIB en 2020, el 0,3 % en 2021, el 0,8 % en 2022, el 1,4 % en 2023, el 1,7 % en 2024, el 2,6 % en 2025 y el 1,8 % en 2026. 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 en el contexto de 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, la situación 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 estas condiciones, 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 fiscal 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 se financian a nivel nacional.
- (15) En su Programa de Convergencia de 2021, Bulgaria prevé que el déficit de sus Administraciones Públicas disminuya al 2,7 % del PIB en 2022, debido principalmente al abandono de la mayoría de las medidas temporales de apoyo adoptadas en 2020 y 2021. Por su parte, la ratio de deuda de sus administraciones públicas aumentaría al 28,6 % del PIB en 2022. Dichas previsiones se sitúan por encima de las contenidas en 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, tal como se ha definido anteriormente —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 - 1,4 % del PIB⁽⁶⁾. El efecto positivo de los gastos financiados por las subvenciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y de otros fondos de la Unión aumentaría en 0,8 puntos porcentuales del PIB. Por su parte, las inversiones financiadas a nivel nacional tendrían un efecto contractivo equivalente a 0,4 puntos porcentuales del PIB⁽⁷⁾, y que los gastos corrientes primarios financiados a nivel nacional (excluidas las medidas discrecionales en materia de ingresos) proporcionen un efecto expansionista equivalente a un punto porcentual 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

⁽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 0,1 puntos porcentuales del PIB.

materia de cambio climático y asistencia sanitaria. Por el lado de los ingresos, la crisis de la COVID-19 ha reforzado 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, el déficit de las Administraciones Públicas aumentaría al 3,1 % del PIB en 2023. En el Programa de Convergencia de 2021 no se comunica información sobre 2024. De acuerdo con dicho Programa de Convergencia, 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 el - 0,6 % del PIB en 2023. Se prevé que el efecto positivo de los gastos financiados por subvenciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y otros fondos de la Unión aumente en 0,6 puntos porcentuales del PIB en 2023, y que la inversión financiada a nivel nacional tenga un efecto expansionista equivalente a 0,4 puntos porcentuales del PIB⁽⁸⁾. Los gastos primarios corrientes financiados a nivel nacional (excluidas las medidas discrecionales relativas a los ingresos) tendrían un efecto contractivo equivalente a 0,4 puntos porcentuales del PIB. La estimación actual para el crecimiento potencial nominal medio en un período de 10 años es del 5 %⁽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 Bulgaria.
- (18) La ratio de deuda de las Administraciones Públicas aumentaría al 29,3 % del PIB en 2023. En el Programa de Convergencia de 2021 no hay información relativa a 2024. Según el análisis más reciente de la sostenibilidad de su deuda, se considera que Bulgaria afronta un nivel bajo de riesgo en lo relativo a la sostenibilidad a medio plazo de sus finanzas públicas.
- (19) En vista del grado de incertidumbre actual, aún excepcionalmente elevado, las orientaciones de política presupuestaria de la Comisión seguirán siendo de naturaleza predominantemente cualitativa. Se deberán proporcionar 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 de Bulgaria y las medidas de seguimiento adoptadas por Bulgaria para seguir la Recomendación del Consejo de 2020.

RECOMIENDA A BULGARIA:

1. En 2022, mantener una política presupuestaria expansionista, en particular a través del impulso proporcionado por el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, y preservar la inversión financiada a nivel nacional. Mantener bajo control el incremento de los gastos corrientes financiados a nivel nacional.
2. Cuando las condiciones económicas lo permitan, aplicar una política presupuestaria encaminada a lograr situaciones presupuestarias prudentes a medio plazo y a garantizar la sostenibilidad presupuestaria a medio plazo. Al mismo tiempo, fomentar 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⁾ Los demás gastos de capital financiados a nivel nacional tendrían un efecto expansionista equivalente a 0,1 puntos porcentuales del PIB.

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

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO**de 18 de junio de 2021****por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Convergencia de 2021 de Chequia**

(2021/C 304/03)

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,

Prevía 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, y 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 Chequia 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 Chequia que, cuando las condiciones económicas lo permitieran, 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 fiscal 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 Chequia y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2020 de Chequia (DO C 282 de 26.8.2020, p. 15).

⁽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 30 de abril de 2021, Chequia 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 datos validados por Eurostat, Chequia registró un déficit de las Administraciones Públicas del 6,2 % del producto interior bruto (PIB), mientras que su deuda pública aumentó al 38,1 % del PIB. La variación anual del saldo presupuestario primario equivalía al - 6,4 % del PIB, teniendo en cuenta particularmente las medidas presupuestarias discrecionales de reactivación de la economía, de importe equivalente al 4,6 % del PIB, y el funcionamiento de los estabilizadores automáticos. Chequia también adoptó medidas de apoyo a la liquidez de las empresas y los hogares (como garantías y aplazamientos fiscales, que no tienen un impacto presupuestario directo e inmediato) con un importe estimado en el 6,2 % del PIB. La Comisión calcula que en 2020 el aumento efectivo de las garantías públicas ha sido aproximadamente del 6 % 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 Chequia, habida cuenta de que el déficit de sus administraciones públicas rebasó en 2020 el valor de referencia del 3 % del PIB establecido en el Tratado. El informe concluía que no se cumplía el criterio de déficit.
- (9) El escenario macroeconómico subyacente en las previsiones presupuestarias es realista para 2021 y prudente para 2022. Las previsiones de la Comisión son ligeramente más optimistas en términos de crecimiento del PIB real para 2021 (el 3,4 % frente al 3,1 % en el Programa de Convergencia de 2021), y más optimistas aún con respecto a 2022 (el 4,4 % frente al 3,7 % en el Programa de Convergencia de 2021), ya que la Comisión prevé un mayor crecimiento del consumo privado en 2021 y una mayor formación bruta de capital fijo en 2022.
- (10) En su Programa de Convergencia de 2021, el Gobierno planea un aumento del déficit de las Administraciones Públicas, que pasaría del 6,2 % del PIB en 2020 al 8,8 % del PIB en 2021, mientras que la ratio de deuda aumentaría al 44,8 % 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 - 9 % del PIB, lo que refleja las medidas presupuestarias discrecionales adoptadas en apoyo de la economía, de importe equivalente al 6,5 % del PIB, y el funcionamiento de los estabilizadores automáticos. Estas previsiones están en consonancia con las previsiones de primavera de 2021 de la Comisión.
- (11) En respuesta a la pandemia de COVID-19 y a la recesión económica asociada, Chequia 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 deberían maximizar el apoyo a la recuperación sin anticipar futuras trayectorias presupuestarias. Por consiguiente, las medidas deben evitar crear una carga permanente para las finanzas públicas. Cuando los Estados miembros introduzcan

medidas permanentes, deben financiarlas adecuadamente para garantizar la neutralidad presupuestaria a medio plazo. Las medidas adoptadas por Chequia en 2020 y 2021 se ajustan a la Recomendación del Consejo de 20 de julio de 2020. Algunas de las medidas discrecionales adoptadas por el Gobierno durante el período de 2020 y 2021 no parecen ser temporales o estar acompañadas de medidas compensatorias. Más allá del horizonte de las previsiones de primavera de 2021 de la Comisión, en 2023, el impacto residual acumulado de estas medidas no temporales se estima con carácter preliminar en torno al 2 % del PIB; se trata principalmente de reducciones en el impuesto sobre la renta de las personas físicas, con un impacto del 1,9 % del PIB.

- (12) El Programa de Convergencia de 2021 asume inversiones y reformas financiadas por subvenciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia equivalentes al 0,3 % del PIB en 2021, al 0,7 % del PIB en 2022 y al 0,7 % del PIB en 2023. 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, Chequia prevé que el déficit de sus Administraciones Públicas disminuya al 5,9 % del PIB en 2022, debido principalmente a la interrupción de las medidas temporales de apoyo adoptadas en 2020 y 2021 y a la recuperación económica. Por su parte, la ratio de deuda de sus Administraciones Públicas aumentaría hasta el 48,2 % del PIB en 2022. Estas previsiones están en consonancia con las previsiones de 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- 0,2 % del PIB⁽⁶⁾. El efecto positivo de los gastos financiados por las subvenciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y de otros fondos de la Unión aumentaría en 0,5 puntos porcentuales del PIB. Por su parte, las inversiones financiadas a nivel nacional tendrían un efecto contractivo equivalente a 0,3 puntos porcentuales del PIB⁽⁷⁾. Según las previsiones, los gastos primarios corrientes financiados a nivel nacional (excluidas las medidas discrecionales en materia de ingresos) supondrían una contribución neutra.
- (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

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

materia de cambio climático y asistencia sanitaria. Por el lado de los ingresos, la crisis de la COVID-19 ha reforzado 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, el déficit de las Administraciones Públicas disminuiría, pasando del 5,4 % del PIB en 2023 al 5,2 % del PIB en 2024. No se prevé que el déficit de las Administraciones Públicas vuelva a situarse por debajo del valor de referencia del 3 % del PIB establecido en el Tratado a lo largo del programa. 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 + 1,2 % 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 0,3 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⁾. Los gastos primarios corrientes financiados a nivel nacional (excluidas las medidas discrecionales relativas a los ingresos) tendrían un efecto contractivo equivalente a 0,8 puntos porcentuales del PIB. La estimación actual para el crecimiento potencial nominal medio en un período de 10 años lo sitúa en el 4,25 %⁽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 Chequia.
- (18) Según el Programa de Convergencia de 2021, se prevé que la ratio de deuda de sus Administraciones Públicas aumente del 51,5 % del PIB en 2023 al 54,6 % del PIB en 2024. Se considera que Chequia afronta un nivel medio de riesgo para 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, aún excepcionalmente elevado, las orientaciones de política presupuestaria de la Comisión seguirán siendo de naturaleza predominantemente cualitativa. Se proporcionarán orientaciones cuantificadas más precisas en 2022 para los años siguientes, si disminuye suficientemente el grado de incertidumbre.
- (20) El Consejo ha evaluado el Programa de Convergencia de 2021 y las medidas de seguimiento adoptadas por Chequia para seguir la Recomendación del Consejo de 20 de julio de 2020.

RECOMIENDA A CHEQUIA:

1. Que, en 2022, mantenga un saldo presupuestario expansionista, con inclusión del impulso proporcionado por el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, y preserve las inversiones financiadas a nivel nacional.
2. Que, cuando las condiciones económicas lo permitan, aplique una política presupuestaria destinada a lograr situaciones presupuestarias prudentes a medio plazo y a garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas a medio plazo. Que, 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, de acuerdo con la metodología común.

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.

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO**de 18 de junio de 2021****por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2021 de Alemania**

(2021/C 304/05)

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 5, apartado 2,

Vista la recomendación de la Comisión Europea,

Vistas las resoluciones del Parlamento Europeo,

Prevía 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 del Consejo ⁽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 Alemania 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 Alemania que, cuando las condiciones económicas lo permitieran, aplicara 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) Según la Recomendación del Consejo de 2021 sobre la política económica de la zona del euro, las políticas presupuestarias deben seguir siendo expansionistas en todos los Estados miembros de la zona del euro a lo largo de 2021 y las medidas que se adopten deben adaptarse a las circunstancias específicas del país y ser oportunas, temporales y selectivas. Cuando las condiciones epidemiológicas y económicas lo permitan, deben eliminarse progresivamente las medidas de emergencia, paliando al mismo tiempo las repercusiones sociales y sobre el mercado laboral de la crisis. Los Estados miembros deben aplicar políticas presupuestarias destinadas a lograr posiciones presupuestarias prudentes a medio plazo y garantizar la sostenibilidad de la deuda, al mismo tiempo que fomentan la inversión. Los Estados miembros deben aplicar reformas que refuercen la cobertura, adecuación y sostenibilidad de los sistemas de protección sanitaria y social para todos.

⁽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 Alemania y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad para 2020 de Alemania (DO C 282 de 26.8.2020, p. 27).

- (4) El 18 de noviembre de 2020, la Comisión adoptó sus dictámenes sobre los proyectos de planes presupuestarios para 2021 de los Estados miembros de la zona del euro, que se basaron en una evaluación cualitativa de las medidas presupuestarias. La Comisión consideró que el proyecto de plan presupuestario de Alemania seguía globalmente las recomendaciones de política presupuestaria establecidas en la Recomendación del Consejo de 20 de julio de 2020, y que la mayoría de las medidas incluidas en dicho proyecto respaldaban la actividad económica en un contexto de considerable incertidumbre.
- (5) 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 fiscal 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.
- (6) 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.
- (7) 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.
- (8) El 27 de abril de 2021, Alemania presentó su Programa de Estabilidad de 2021, de conformidad con el artículo 4 del Reglamento (CE) n.º 1466/97.
- (9) En 2020, partiendo de los datos validados por Eurostat, Alemania registró un déficit de las Administraciones Públicas del 4,2 % del producto interior bruto (PIB), mientras que su deuda pública aumentó al 69,8 % del PIB. La variación anual del saldo presupuestario primario equivalía al - 5,9 % del PIB, teniendo en cuenta particularmente las medidas presupuestarias discrecionales de reactivación de la economía, de importe equivalente al - 3,5 % del PIB, y el funcionamiento de los estabilizadores automáticos. Alemania 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 25 % del PIB; la Comisión calcula que en 2020 el aumento efectivo de las garantías públicas ha sido aproximadamente del 1,5 % del PIB.
- (10) 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 Alemania, habida cuenta de que el déficit de sus Administraciones Públicas rebasó en 2020 el valor de referencia del 3 % del PIB establecido en el Tratado, mientras que su deuda pública rebasó el valor de referencia del 60 % del PIB establecido en el Tratado y no disminuyó a un ritmo satisfactorio. El informe concluía que el criterio de déficit y el criterio de deuda no se cumplían.

⁽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).

- (11) El escenario macroeconómico subyacente en las previsiones presupuestarias es realista para 2021 y prudente para 2022. El Programa de Estabilidad de 2021 prevé un crecimiento del PIB real del 3,0 % en 2021 y del 2,6 % en 2022, frente a las previsiones de la primavera de 2021 de la Comisión, del 3,4 % y el 4,1 %, respectivamente. La diferencia obedece a que las autoridades esperan una recuperación del consumo privado más rápida de lo previsto, y un crecimiento menos vigoroso de las exportaciones en 2021. Para 2022, las previsiones de la primavera de 2021 de la Comisión se fundamentan en un fuerte, aunque tardío, repunte del consumo. Las proyecciones del Programa de Estabilidad de 2021 apuntan a un retorno al nivel de producción anterior a la crisis en el transcurso de 2022, mientras que el empleo y el consumo privado tardarán algo más en recuperarse.
- (12) En su Programa de Estabilidad de 2021, el Gobierno planea un incremento del déficit de las Administraciones Públicas, que pasaría del 4,2 % del PIB en 2020 al 9 % del PIB en 2021, mientras que la ratio de deuda aumentaría al 74,5 % del PIB en 2021. Según el Programa de Estabilidad de 2021, la variación del saldo presupuestario primario en 2021 respecto del nivel anterior a la crisis (2019) sería del -10,6 % del PIB, lo que reflejaría las medidas presupuestarias discrecionales adoptadas en apoyo de la economía, de importe equivalente al 6,25 % del PIB, y el funcionamiento de los estabilizadores automáticos. En sus previsiones de la primavera de 2021, la Comisión espera un menor impacto presupuestario de las medidas para luchar contra la pandemia de COVID-19 y apoyar la economía, y prevé un déficit inferior al que figura en el Programa de Estabilidad de 2021, del 7,5 % del PIB en 2021, con una ratio de deuda del 73,1 % del PIB.
- (13) En respuesta a la pandemia de COVID-19 y a la recesión económica asociada, Alemania 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 tanto, las medidas deben 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 Alemania en 2020 y 2021 se ajustan a la Recomendación del Consejo de 20 de julio de 2020. Algunas de las medidas discrecionales adoptadas por el Gobierno durante el periodo de 2020 a 2021 no parecen ser temporales o estar acompañadas de medidas compensatorias. Más allá del horizonte de las previsiones de la primavera de 2021 de la Comisión, para 2023, el impacto residual acumulado de estas medidas no temporales se estima, con carácter preliminar, en torno al 1 % del PIB. Las medidas no temporales también incluyen inversiones por un importe aproximado del 0,1 % del PIB, las cuales respaldarán, según cabe esperar, el crecimiento potencial a medio plazo y, por ende, la sostenibilidad.
- (14) El Programa de Estabilidad de 2021 asume inversiones y reformas financiadas por subvenciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia equivalentes al 0,03 % del PIB en 2020, el 0,3 % en 2021, el 0,1 % en 2022, el 0,1 % en 2023, el 0,1 % en 2024, el 0,1 % en 2025, y el 0,04 % en 2026. Las previsiones de la primavera de 2021 de la Comisión incluyen estas subvenciones en sus previsiones presupuestarias.
- (15) 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 poder 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⁽³⁾ y complementarse con información adicional con el fin de calibrar plenamente la orientación de la política presupuestaria.
- (16) 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 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

⁽³⁾ 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.

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 fiscal nacional es prudente y si 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.

- (17) En su Programa de Estabilidad de 2021, Alemania prevé que el déficit de sus Administraciones Públicas disminuya al 3 % 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 disminuiría al 74 % 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 + 0,5 % del PIB ⁽⁶⁾. 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 expansionista equivalente a 0,2 puntos porcentuales del PIB ⁽⁷⁾. Los gastos primarios corrientes financiados a nivel nacional (excluidas las medidas discrecionales relativas a los ingresos) tendrían un efecto contractivo equivalente a 0,3 puntos porcentuales del PIB.
- (18) 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 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.
- (19) Según los planes presupuestarios a medio plazo del Programa de Estabilidad de 2021, se prevé que el déficit de las Administraciones Públicas disminuya del 1,5 % del PIB en 2023 al 0,5 % del PIB en 2024, y alcance un equilibrio presupuestario del 0 % del PIB 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 + 0,9 % del PIB en 2023 y 2024. El efecto positivo de los gastos financiados por subvenciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y otros fondos de la Unión se mantendría sin cambios. Las inversiones financiadas a nivel nacional tendrían un efecto neutro ⁽⁸⁾. Los gastos primarios corrientes financiados a nivel nacional (excluidas las medidas discrecionales relativas a los ingresos) tendrían un efecto contractivo equivalente a 0,7 puntos porcentuales del PIB. El crecimiento potencial nominal medio a 10 años se estima actualmente en un 2,75 % ⁽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 Alemania.
- (20) Las previsiones apuntan a que la ratio deuda pública/PIB descenderá del 73,25 % del PIB en 2023 al 72 % del PIB en 2024. Se considera que Alemania 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.
- (21) 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, si el grado de incertidumbre ha disminuido suficientemente para entonces.
- (22) El Consejo ha evaluado el Programa de Estabilidad de 2021 y las medidas de seguimiento adoptadas por Alemania para aplicar la Recomendación del Consejo de 20 de julio de 2020.

⁽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 0,2 puntos porcentuales del PIB.

⁽⁸⁾ Los demás gastos de capital financiados a nivel nacional tendrían un efecto contractivo equivalente a 0,1 puntos porcentuales del PIB.

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

RECOMIENDA A ALEMANIA 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

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO**de 18 de junio de 2021****por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad para 2021 de Estonia**

(2021/C 304/06)

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 5, apartado 2,

Vista la recomendación de la Comisión Europea,

Vistas las Resoluciones del Parlamento Europeo,

Prevía 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 del Consejo ⁽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, y 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 Estonia 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 Estonia que aplicase, cuando las condiciones económicas lo permitían, políticas presupuestarias destinadas a lograr situaciones presupuestarias prudentes a medio plazo y garantizar la sostenibilidad de la deuda, al tiempo que se fomenta la inversión.
- (3) Según la Recomendación del Consejo de 2021 sobre la política económica de la zona del euro, las políticas presupuestarias deben seguir siendo expansionistas en todos los Estados miembros de la zona del euro a lo largo de 2021 y las medidas que se adopten deben adaptarse a las circunstancias específicas del país y ser oportunas, temporales y selectivas. Cuando las condiciones epidemiológicas y económicas lo permitan, deben eliminarse progresivamente las medidas de emergencia, paliando al mismo tiempo las repercusiones sociales y sobre el mercado laboral de la crisis. Los Estados miembros deberían aplicar políticas presupuestarias destinadas a lograr posiciones presupuestarias prudentes a medio plazo y garantizar la sostenibilidad de la deuda, al mismo tiempo que fomentan la inversión. Los Estados miembros deben aplicar reformas que refuercen la cobertura, adecuación y sostenibilidad de los sistemas de protección sanitaria y social para todos.

⁽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 Estonia y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad para 2020 de Estonia (DO C 282 de 26.8.2020, p. 33).

- (4) El 18 de noviembre de 2020, la Comisión adoptó sus dictámenes sobre los proyectos de planes presupuestarios para 2021 de los Estados miembros de la zona del euro, que se basaron en una evaluación cualitativa de las medidas presupuestarias. La Comisión consideró que el proyecto de plan presupuestario de Estonia seguía globalmente las recomendaciones de política presupuestaria establecidas en la Recomendación del Consejo de 20 de julio de 2020, y que la mayoría de las medidas incluidas en dicho proyecto respaldaban la actividad económica en un contexto de considerable incertidumbre.
- (5) 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 fiscal 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.
- (6) 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.
- (7) 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.
- (8) El 30 de abril de 2021, Estonia presentó su Programa de Estabilidad para 2021, de conformidad con el artículo 4 del Reglamento (CE) n.º 1466/97.
- (9) En 2020, partiendo de los datos validados por Eurostat, Estonia registró un déficit de las Administraciones Públicas del 4,9 % del producto interior bruto (PIB), mientras que su deuda pública aumentó al 18,2 % del PIB. La variación anual del saldo presupuestario primario equivalía al - 4,7 % del PIB, teniendo en cuenta particularmente las medidas presupuestarias discrecionales de reactivación de la economía, de importe equivalente al 2,7 % del PIB ⁽⁵⁾, y el funcionamiento de los estabilizadores automáticos. Estonia también adoptó medidas de apoyo a la liquidez de las empresas y los hogares (tales como garantías y aplazamiento de pagos tributarios, que no tienen un impacto presupuestario directo e inmediato), con un importe estimado en el 1,5 % del PIB. La Comisión calcula que en 2021 el aumento efectivo de las garantías públicas sea inferior al 0,5 % del PIB.

⁽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).

⁽⁵⁾ El Programa de Estabilidad de 2021 no incluye una estimación del importe total de las medidas presupuestarias discrecionales.

- (10) 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 Estonia, habida cuenta de que el déficit de sus administraciones públicas rebasó en 2020 el valor de referencia del 3 % del PIB establecido en el Tratado. El informe concluía que no se cumplía el criterio de déficit.
- (11) El escenario macroeconómico subyacente en las previsiones presupuestarias es realista para 2021 y 2022. Según el Programa de Estabilidad de 2021, se prevé que el crecimiento del PIB real sea del 2,5 % en 2021 y del 4,8 % en 2022. Esta previsión está en consonancia con las previsiones de la primavera de 2021 de la Comisión, que muestran un crecimiento del PIB real del 2,8 % en 2021 y del 5,0 % en 2022.
- (12) En su Programa de Estabilidad de 2021, el Gobierno planeaba un aumento del déficit de las administraciones públicas, que pasaría del 4,9 % del PIB en 2020 al 6 % del PIB en 2021, mientras que la ratio de deuda aumentaría al 21,4 % del PIB en 2021. Según el Programa de Estabilidad de 2021, la variación del saldo presupuestario primario respecto del nivel anterior a la crisis (2019) debería ascender al 6,3 % del PIB, lo que reflejaba las medidas presupuestarias discrecionales adoptadas en 2020 y 2021 en apoyo de la economía, de importe equivalente al 3,3 % del PIB, y el funcionamiento de los estabilizadores automáticos. Estas proyecciones concuerdan con las previsiones de la primavera de 2021 de la Comisión.
- (13) En respuesta a la pandemia de COVID-19 y a la recesión económica asociada, Estonia 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 deberán maximizar el apoyo a la recuperación sin anticipar futuras trayectorias presupuestarias. Por lo tanto, las medidas deben evitar crear una carga permanente para las finanzas públicas. Cuando los Estados miembros introduzcan medidas permanentes, deberán financiarlas adecuadamente para garantizar la neutralidad presupuestaria a medio plazo. Las medidas adoptadas por Estonia en 2020 y 2021 se ajustan a la Recomendación del Consejo de 20 de julio de 2020. Algunas de las medidas discrecionales adoptadas por el Gobierno durante el periodo de 2020 y 2021 no parecen ser temporales o estar acompañadas de medidas compensatorias. Más allá del periodo cubierto por las previsiones de la primavera de 2021 de la Comisión, en 2023 el impacto residual total de estas medidas no temporales se estima provisionalmente en torno al 1 % del PIB; se trata principalmente de gastos corrientes. Estas medidas no temporales también incluyen inversiones por un importe equivalente, aproximadamente, al 0,33 % del PIB, que se espera respalden el crecimiento potencial medio plazo, y de esta forma la sostenibilidad.
- (14) El Programa de Estabilidad de 2021 parte del supuesto de que las inversiones y reformas financiadas mediante subvenciones en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia ascenderán al 0,4 % en 2021, al 0,5 % en 2022, al 0,7 % en 2023 y al 0,7 % en 2024. Las previsiones de primavera de 2021 de la Comisión incluyen estas subvenciones en sus previsiones presupuestarias.
- (15) 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⁽⁶⁾ y complementarse con información adicional con el fin de calibrar plenamente la orientación de la política presupuestaria.
- (16) 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 temporales de emergencia 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

⁽⁶⁾ 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.

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.

- (17) En su Programa de Estabilidad de 2021, se prevé que el déficit de las administraciones públicas de Estonia disminuya al 3,8 % del PIB en 2022, debido principalmente a la recuperación económica y a la interrupción de las medidas temporales de apoyo adoptadas en 2020 y 2021. Por su parte, la ratio de deuda de sus administraciones públicas aumentaría al 24,6 % del PIB en 2022. Estas proyecciones concuerdan 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, tal como se ha definido anteriormente —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 ⁽⁷⁾. El efecto positivo de los gastos financiados por las subvenciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y de otros fondos de la Unión aumentaría en 0,2 puntos porcentuales del PIB. Por su parte, las inversiones financiadas a nivel nacional tendrían un efecto contractivo equivalente a 0,2 puntos porcentuales del PIB ⁽⁸⁾. Los gastos primarios corrientes financiados a nivel nacional (excluidas las medidas discrecionales relativas a los ingresos) tendrían un efecto contractivo equivalente a 1,7 puntos porcentuales del PIB.
- (18) 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 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.
- (19) Según los planes presupuestarios a medio plazo del Programa de Estabilidad de 2021, el déficit de las Administraciones Públicas disminuiría, pasando del 3,2 % del PIB en 2023 al 2,2 % del PIB en 2024. Se prevé por tanto que el déficit de las administraciones públicas ya no supere el 3 % del PIB establecido en el Tratado en 2024. 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 1,1 % 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 0,4 puntos porcentuales del PIB ⁽⁹⁾. Los gastos primarios corrientes financiados a nivel nacional (excluidas las medidas discrecionales relativas a los ingresos) tendrían un efecto contractivo equivalente a 0,5 puntos porcentuales del PIB. La estimación actual para el crecimiento potencial nominal medio en un período de 10 años es del 5,75 % ⁽¹⁰⁾. 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 Estonia.
- (20) Se prevé un aumento de la ratio de deuda de las administraciones públicas, del 27,4 % del PIB en 2023 al 28 % del PIB en 2024. Según el análisis más reciente de la sostenibilidad de su deuda, se considera que Estonia afronta unos riesgos bajos en lo relativo a la sostenibilidad a medio plazo de sus finanzas públicas.
- (21) En vista del grado de incertidumbre actual, aún excepcionalmente elevado, las orientaciones de política presupuestaria de la Comisión seguirán siendo de naturaleza predominantemente cualitativa. Se deberán proporcionar orientaciones cuantificadas más precisas en 2022 para los años siguientes, cuando haya disminuido suficientemente el grado de incertidumbre.
- (22) El Consejo ha evaluado el Programa de Estabilidad de 2021 y las medidas de seguimiento adoptadas por Estonia para seguir la Recomendación del Consejo de 20 de julio de 2020.

RECOMIENDA A ESTONIA:

1. En 2022, mantener una política fiscal expansionista, en particular a través del impulso proporcionado por el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, y preservar la inversión financiada a nivel nacional.

⁽⁷⁾ 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.

⁽⁸⁾ Los demás gastos de capital financiados a nivel nacional tendrían un efecto expansionista equivalente a 0,2 puntos porcentuales del PIB.

⁽⁹⁾ Se prevé que otros gastos de capital financiados a nivel nacional aporten una contribución neutra.

⁽¹⁰⁾ Estimación de la Comisión, de acuerdo con la metodología común.

2. Cuando las condiciones económicas lo permitan, aplicar una política presupuestaria encaminada a lograr situaciones presupuestarias prudentes a medio plazo y garantizar la sostenibilidad presupuestaria a medio plazo. Al mismo tiempo, fomentar 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

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO**de 18 de junio de 2021****por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2021 de Irlanda**

(2021/C 304/07)

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 5, 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 del Consejo ⁽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 Irlanda 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 Irlanda que, cuando las condiciones económicas lo permitieran, aplicara 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) Según la Recomendación del Consejo de 2021 sobre la política económica de la zona del euro, las políticas presupuestarias deben seguir siendo expansionistas en todos los Estados miembros de la zona del euro a lo largo de 2021 y las medidas que se adopten deben adaptarse a las circunstancias específicas del país y ser oportunas, temporales y selectivas. Cuando las condiciones epidemiológicas y económicas lo permitan, deben eliminarse progresivamente las medidas de emergencia, paliando al mismo tiempo las repercusiones sociales y sobre el mercado laboral de la crisis. Los Estados miembros deben aplicar políticas presupuestarias destinadas a lograr posiciones presupuestarias prudentes a medio plazo y garantizar la sostenibilidad de la deuda, al mismo tiempo que fomentan la inversión. Los Estados miembros deben aplicar reformas que refuercen la cobertura, adecuación y sostenibilidad de los sistemas de protección sanitaria y social para todos.

⁽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 España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad para 2020 de Irlanda (DO C 282 de 26.8.2020, p. 39).

- (4) El 18 de noviembre de 2020, la Comisión adoptó sus dictámenes sobre los proyectos de planes presupuestarios para 2021 de los Estados miembros de la zona del euro, que se basaron en una evaluación cualitativa de las medidas presupuestarias. La Comisión consideró que el proyecto de plan presupuestario de Irlanda seguía globalmente las recomendaciones de política presupuestaria establecidas en la Recomendación del Consejo de 20 de julio de 2020, y que la mayoría de las medidas incluidas en dicho proyecto respaldaban la actividad económica en un contexto de considerable incertidumbre.
- (5) La iniciativa NextGenerationEU, 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 fiscal 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.
- (6) 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 el 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 alta 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.
- (7) 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.
- (8) El 30 de abril de 2021, Irlanda presentó su Programa de Estabilidad de 2021, de conformidad con el artículo 4 del Reglamento (CE) n.º 1466/97.
- (9) En 2020, partiendo de datos validados por Eurostat, Irlanda registró un déficit de las Administraciones Públicas del 5,0 % del producto interior bruto (PIB), mientras que su deuda pública aumentó al 59,5 % del PIB. La variación anual del saldo presupuestario primario equivalía al - 5,7 % del PIB, teniendo en cuenta las medidas presupuestarias discrecionales de reactivación de la economía, de importe equivalente al 3,9 % del PIB, y el funcionamiento de los estabilizadores automáticos. Irlanda también adoptó medidas de apoyo a la liquidez de las empresas y los hogares (como garantías y aplazamiento de pagos tributarios, que no tienen un impacto presupuestario directo e inmediato), con un importe estimado en el 1,2 % del PIB. La Comisión calcula que, en 2020, el aumento efectivo de las garantías públicas se ha situado por debajo del 0,5 % del PIB.
- (10) El 2 de junio de 2021, la Comisión emitió un informe en virtud del artículo 126, apartado 3, del Tratado. Dicho informe aborda la situación presupuestaria de Irlanda, habida cuenta de que el déficit de sus Administraciones Públicas rebasó, en 2020, el valor de referencia del 3 % del PIB establecido en el Tratado. El informe concluyó que no se cumplía el criterio de déficit.

⁽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).

- (11) El escenario macroeconómico subyacente en las previsiones presupuestarias es realista para 2021 y 2022. Tras un crecimiento del PIB real del 3,4 % en 2020, el Programa de Estabilidad prevé un crecimiento del 4,5 % en 2021, en consonancia con las previsiones de primavera de 2021 de la Comisión. En 2022, tanto el Programa de Estabilidad como la Comisión prevén un crecimiento anual del PIB real del 5 %.
- (12) En su Programa de Estabilidad de 2021, el Gobierno planea un descenso del déficit de las Administraciones Públicas, que pasaría del 5,0 % del PIB en 2020 al 4,7 % del PIB en 2021, mientras que la ratio de deuda disminuiría al 62,2 % del PIB en 2021. Según el Programa de Estabilidad de 2021, el deterioro del saldo presupuestario primario en 2021 respecto del nivel anterior a la crisis (2019) será del 5,4 % del PIB, lo que refleja las medidas presupuestarias discrecionales adoptadas en apoyo de la economía, de importe equivalente al 3,5 % del PIB, y el funcionamiento de los estabilizadores automáticos. Estas previsiones están en consonancia con las previsiones de la primavera de 2021 de la Comisión.
- (13) En respuesta a la pandemia de COVID-19 y a la recesión económica asociada, Irlanda 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 deberán maximizar el apoyo a la recuperación sin anticipar futuras trayectorias presupuestarias. Por lo tanto, las medidas deben evitar crear una carga permanente para las finanzas públicas. Cuando los Estados miembros introduzcan medidas permanentes, deberán financiarlas adecuadamente para garantizar la neutralidad presupuestaria a medio plazo. Las medidas adoptadas por Irlanda en 2020 y 2021 se ajustan a la Recomendación del Consejo de 20 de julio de 2020. Las medidas discrecionales adoptadas por el Gobierno en 2020 y 2021 en su mayoría son temporales o están acompañadas de medidas compensatorias.
- (14) El Programa de Estabilidad de 2021 parte de la base de que las inversiones y reformas financiadas mediante subvenciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia representarán el 0,02 % del PIB en 2022, el 0,07 % en 2023, el 0,06 % en 2024 y el 0,04 % en 2025. Las previsiones de primavera de la Comisión asumen una integración simplificada y lineal del gasto financiado por el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia equivalente al 0,06 % en 2021 y al 0,04 % en 2022.
- (15) 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 poder 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⁽³⁾ y complementarse con información adicional con el fin de calibrar plenamente la orientación de la política presupuestaria.
- (16) 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 temporales de emergencia 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 si 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.
- (17) En su Programa de Estabilidad de 2021, Irlanda prevé que el déficit de sus Administraciones Públicas disminuya al 2,8 % del PIB en 2022, principalmente como consecuencia de la supresión de las medidas temporales de apoyo adoptadas en 2020 y 2021. Se prevé que la ratio de deuda de sus Administraciones Públicas disminuya al 60,2 % del PIB en 2022. Estas previsiones están en consonancia con las previsiones de la primavera de 2021 de la Comisión.

⁽³⁾ 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.

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, tal como se ha definido anteriormente —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 - 0,4 % del PIB ⁽⁶⁾. El efecto positivo de los gastos financiados por las subvenciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y de otros fondos de la Unión aumentaría en 0,2 puntos porcentuales del PIB. Por su parte, las inversiones financiadas a nivel nacional tendrían un efecto contractivo equivalente a 0,2 puntos porcentuales del PIB ⁽⁷⁾. Los gastos primarios corrientes financiados a nivel nacional (excluidas las medidas discrecionales relativas a los ingresos) tendrían un efecto expansionista equivalente a 0,2 puntos porcentuales del PIB.

- (18) 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 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.
- (19) Según los planes presupuestarios a medio plazo del Programa de Estabilidad de 2021, el déficit público disminuiría, pasando del 1,2 % del PIB en 2023, al 0,7 % del PIB en 2024 y al 0,2 % del PIB 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 1,6 % del PIB en 2023 y 2024. Se prevé que la contribución positiva de los gastos financiados por subvenciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y otros fondos de la Unión se mantenga sin cambios. Por su parte, las inversiones financiadas a nivel nacional tendrían un efecto expansionista equivalente a 0,1 punto porcentual del PIB ⁽⁸⁾. Se prevé que los gastos corrientes primarios financiados a nivel nacional (excluidas las medidas discrecionales en materia de ingresos) proporcionen una contribución contractiva equivalente a 1,4 puntos porcentuales del PIB. La estimación actual para el crecimiento potencial nominal medio en un período de 10 años lo sitúa en el 6,5 % ⁽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 Irlanda.
- (20) Las previsiones apuntan a que la ratio deuda pública/PIB descenderá del 59,0 % del PIB en 2023 al 57,7 % del PIB en 2024. Según el análisis más reciente de la sostenibilidad de su deuda, se considera que Irlanda afronta unos riesgos bajos en lo relativo a la sostenibilidad a medio plazo de sus finanzas públicas.
- (21) En vista del grado de incertidumbre actual, aún excepcionalmente elevado, las orientaciones de política presupuestaria de la Comisión deben seguir siendo de naturaleza predominantemente cualitativa. Se deberán proporcionar orientaciones cuantificadas más precisas en 2022 para los años siguientes, si ha disminuido suficientemente el grado de incertidumbre.
- (22) El Consejo ha evaluado el Programa de Estabilidad de 2021 y las medidas adoptadas por Irlanda para seguir la Recomendación del Consejo de 20 de julio 2020.

RECOMIENDA A IRLANDA QUE:

1. En 2022, siga una política presupuestaria expansionista, en particular a través del impulso proporcionado por el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, y preservar las inversiones financiadas 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.

⁽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 expansionista equivalente a 0,1 puntos porcentuales del PIB.

⁽⁸⁾ Los demás gastos de capital financiados a nivel nacional tendrían un efecto contractivo equivalente a 0,3 puntos porcentuales del PIB.

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

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

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO**de 18 de junio de 2021****por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2021 de Grecia**

(2021/C 304/08)

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 5, 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 del Consejo ⁽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 Grecia 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, le recomendó que, cuando las condiciones económicas lo permitieran, aplicara 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) Según la Recomendación del Consejo de 2021 sobre la política económica de la zona del euro, las políticas presupuestarias deben seguir siendo expansionistas en todos los Estados miembros de la zona del euro a lo largo de 2021 y las medidas que se adopten deben adaptarse a las circunstancias específicas del país y ser oportunas, temporales y selectivas. Cuando las condiciones epidemiológicas y económicas lo permitan, deben eliminarse progresivamente las medidas de emergencia, paliando al mismo tiempo las repercusiones sociales y sobre el mercado laboral de la crisis. Los Estados miembros deberían aplicar políticas presupuestarias destinadas a lograr posiciones presupuestarias prudentes a medio plazo y garantizar la sostenibilidad de la deuda, al mismo tiempo que fomentan la inversión. Los Estados miembros deben aplicar reformas que refuercen la cobertura, adecuación y sostenibilidad de los sistemas de protección sanitaria y social para todos.

⁽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 Grecia y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad para 2020 de Grecia (DO C 282 de 26.8.2020, p. 46).

- (4) El 18 de noviembre de 2020, la Comisión adoptó sus dictámenes sobre los proyectos de planes presupuestarios para 2021 de los Estados miembros de la zona del euro, que se basaron en una evaluación cualitativa de las medidas presupuestarias. La Comisión consideró que el proyecto de plan presupuestario de Grecia seguía globalmente las recomendaciones de política presupuestaria establecidas en la Recomendación del Consejo de 20 de julio de 2020, y que la mayoría de las medidas incluidas en dicho proyecto respaldaban la actividad económica en un contexto de considerable incertidumbre.
- (5) 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 fiscal 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.
- (6) 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 el 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.
- (7) 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 seguirá teniendo en cuenta la situación específica de cada país.
- (8) Tras finalizar satisfactoriamente en 2018 el programa de asistencia financiera en el marco del Mecanismo Europeo de Estabilidad, Grecia está sujeta a supervisión reforzada de conformidad con el Reglamento (UE) n.º 472/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽⁵⁾. El recurso a la supervisión reforzada para Grecia de conformidad con las Decisiones de Ejecución (UE) 2018/1192 ⁽⁶⁾ y (UE) 2021/271 ⁽⁷⁾ de la Comisión supone el reconocimiento de que, a medio plazo, Grecia necesita seguir aplicando medidas para hacer frente a las causas potenciales de desequilibrios macroeconómicos y, al mismo tiempo, llevar a cabo reformas estructurales en pro de un crecimiento económico robusto y sostenible. En la reunión del Eurogrupo del 22 de junio de 2018, Grecia asumió el compromiso de proseguir todas las reformas clave adoptadas en el marco del programa hasta que se completen íntegramente. Grecia también se comprometió a aplicar medidas específicas en relación con las políticas presupuestarias, incluidas las de

⁽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).

⁽⁵⁾ Reglamento (UE) n.º 472/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, sobre el reforzamiento de la supervisión económica y presupuestaria de los Estados miembros de la zona del euro cuya estabilidad financiera experimenta o corre el riesgo de experimentar graves dificultades (DO L 140 de 27.5.2013, p. 1).

⁽⁶⁾ Decisión de Ejecución (UE) 2018/1192 de la Comisión, de 11 de julio de 2018, relativa a la activación de una supervisión reforzada para Grecia (DO L 211 de 22.8.2018, p. 1).

⁽⁷⁾ Decisión de Ejecución (UE) 2021/271 de la Comisión, de 17 de febrero de 2021, relativa a la prolongación de la supervisión reforzada para Grecia (DO L 61 de 22.2.2021, p. 3).

carácter estructural, el bienestar social, la estabilidad financiera, los mercados de trabajo y de productos, la privatización, el funcionamiento del sistema judicial, la administración pública y la lucha contra la corrupción. Estas reformas estructurales cobran cada día mayor importancia en el contexto de la labor de Grecia para la reactivación de su economía. Cabe esperar que la correcta aplicación y finalización de estas reformas contribuya de manera significativa a sustentar el crecimiento de Grecia a medio y largo plazo. Grecia está obligada a presentar informes trimestrales sobre los progresos realizados en el cumplimiento de sus compromisos en el marco de la supervisión reforzada. Un informe favorable puede, cada seis meses, allanar el camino para la liberación de medidas de reducción de la deuda por un valor anual equivalente al 0,7 % del producto interior bruto (PIB). La liberación de los cuatro primeros tramos de medidas condicionales de alivio de la deuda, por un valor total de 3 252 millones EUR, fue aprobada por el Eurogrupo en abril de 2019, diciembre de 2019, junio de 2020 y noviembre de 2020, respectivamente. El décimo informe de supervisión reforzada, en el que se evalúan los avances realizados por Grecia en el cumplimiento de sus compromisos, se publicó el 2 de junio de 2021.

- (9) El 29 de abril de 2021, Grecia presentó su Programa de Estabilidad de 2021, de conformidad con el artículo 4 del Reglamento (CE) n.º 1466/97.
- (10) En 2020, partiendo de los datos validados por Eurostat, Grecia registró un déficit de las Administraciones Públicas del 9,7 % del PIB, mientras que su deuda pública aumentó al 205,6 % del PIB. La variación anual del saldo presupuestario primario equivalía al 11,3 % del PIB, teniendo en cuenta particularmente las medidas presupuestarias discrecionales de reactivación de la economía, de importe equivalente al 5,9 % del PIB, y el funcionamiento de los estabilizadores automáticos. Grecia 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 2,2 % del PIB; la Comisión calcula que en 2020 el aumento efectivo de las garantías públicas ha sido inferior al 0,5 % del PIB.
- (11) 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 Grecia, habida cuenta de que el déficit de sus Administraciones Públicas rebasó en 2020 el valor de referencia del 3 % del PIB establecido en el Tratado, mientras que su deuda pública rebasó el valor de referencia del 60 % del PIB establecido en el Tratado y no disminuyó a un ritmo satisfactorio. El informe concluía que el criterio de déficit y el criterio de deuda no se cumplían.
- (12) El escenario macroeconómico en el que se basan las previsiones presupuestarias es prudente en 2021 y prevé que el crecimiento del PIB real sea aproximadamente 0,5 puntos porcentuales inferior a las previsiones de la primavera de 2021 de la Comisión. Esta diferencia se debe a las diferentes hipótesis sobre el desarrollo de la pandemia de COVID-19, la utilización de fondos en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y el ritmo de recuperación del sector turístico. Las previsiones macroeconómicas del Programa de Estabilidad de 2021 para 2022 están en estrecha consonancia con las previsiones de la primavera de 2021 de la Comisión.
- (13) En su Programa de Estabilidad de 2021, el Gobierno planea un aumento del déficit de las Administraciones Públicas, que pasaría del 9,7 % del PIB en 2020 al 9,9 % del PIB en 2021, mientras que la ratio de deuda disminuiría al 204,8 % del PIB en 2021. Según el Programa de Estabilidad de 2021, la variación del saldo presupuestario primario en 2021 respecto del nivel anterior a la crisis (2019) sería del -11,6 % del PIB, lo que reflejaría las medidas presupuestarias discrecionales adoptadas en apoyo de la economía, de importe equivalente al 6,4 % del PIB, y el funcionamiento de los estabilizadores automáticos. Las previsiones de déficit de las Administraciones Públicas están en consonancia con las previsiones de la primavera de 2021 de la Comisión. En cuanto a la ratio de deuda, las previsiones presentadas en el Programa de Estabilidad de 2021 se sitúan por debajo de las previsiones de la primavera de 2021 de la Comisión, que prevén que la ratio de deuda alcance el 208,8 % del PIB. La diferencia refleja diferentes hipótesis sobre los ingresos procedentes de privatizaciones, la acumulación neta de activos financieros y los ajustes de devengo.
- (14) En respuesta a la pandemia de COVID-19 y a la recesión económica asociada, Grecia 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 Grecia 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, y las anunciadas para 2022, son temporales o van acompañadas de medidas compensatorias.
- (15) El Programa de Estabilidad de 2021 parte de la base de que las inversiones y reformas financiadas mediante subvenciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia representarán el 0,9 % del PIB en 2021, el 1,7 % del PIB en 2022, el 1,6 % del PIB en 2023, el 1,6 % del PIB en 2024, el 1,5 % del PIB en 2025 y el 1,5 % del PIB en 2026. El programa también parte del supuesto de que los préstamos concedidos en el marco del Mecanismo de Recuperación

y Resiliencia ascenderán al 1,4 % del PIB en 2021, el 1,4 % del PIB en 2022, el 1,1 % del PIB en 2023, el 1,1 % del PIB en 2024, el 1 % del PIB en 2025 y el 0,5 % en 2026. Las previsiones de la primavera de 2021 de la Comisión incluyen estas subvenciones en sus previsiones presupuestarias, mientras que para los préstamos prevé un importe inferior en 2022 sobre la base de un desembolso anual uniforme después de 2021.

- (16) 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 poder 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⁽⁸⁾ y complementarse con información adicional con el fin de calibrar plenamente la orientación de la política presupuestaria.
- (17) 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 fiscal 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.
- (18) En su Programa de Estabilidad de 2021, Grecia prevé que el déficit de sus Administraciones Públicas disminuya al 2,9 % del PIB en 2022, principalmente como consecuencia de la recuperación económica prevista y 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 disminuiría al 189,5 % del PIB en 2022. Las previsiones de déficit de las Administraciones Públicas están en consonancia con las previsiones de la primavera de 2021 de la Comisión. En cuanto a la ratio de deuda, las previsiones presentadas en el Programa de Estabilidad de 2021 se sitúan por debajo de las previsiones de la primavera de 2021 de la Comisión. La diferencia se explica por diferentes hipótesis sobre el saldo en efectivo, sobre los ingresos procedentes de las privatizaciones y sobre la acumulación neta de activos financieros. 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 -2,4 % del PIB⁽⁹⁾. El efecto positivo de los gastos financiados por las subvenciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y de otros fondos de la Unión aumentaría en 0,3 puntos porcentuales del PIB. Por su parte, las inversiones financiadas a nivel nacional tendrían un efecto expansionista equivalente a 0,9 puntos porcentuales del PIB⁽¹⁰⁾. Los gastos primarios corrientes financiados a nivel nacional (excluidas las medidas discrecionales relativas a los ingresos) tendrían un efecto expansionista equivalente a 0,3 puntos porcentuales del PIB.
- (19) 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 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.

⁽⁸⁾ 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.

⁽⁹⁾ 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.

⁽¹⁰⁾ Los demás gastos de capital financiados a nivel nacional tendrían un efecto expansionista equivalente a 0,9 puntos porcentuales del PIB.

- (20) Según los planes presupuestarios a medio plazo del Programa de Estabilidad de 2021, el déficit de las Administraciones Públicas alcanzaría el 0,4 % del PIB en 2023 y se transformaría en un superávit del 0,6 % del PIB en 2024. 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 0,6 % 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. Las inversiones financiadas a nivel nacional tendrían un efecto neutro ⁽¹¹⁾. Los gastos primarios corrientes financiados a nivel nacional (excluidas las medidas discrecionales relativas a los ingresos) tendrían un efecto contractivo equivalente a 0,6 puntos porcentuales del PIB. El crecimiento potencial nominal medio a 10 años se estima actualmente en un 1,25 % ⁽¹²⁾. 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 Grecia.
- (21) Las previsiones apuntan a que la ratio deuda pública/PIB descenderá del 176,7 % del PIB en 2023 al 166,1 % del PIB en 2024. Habida cuenta de la elevada ratio de deuda de Grecia, que no registraría sino una reducción gradual a lo largo del tiempo, se considera que Grecia afronta unos riesgos elevados en lo relativo a la sostenibilidad a medio plazo de sus finanzas públicas, según el análisis más reciente de sostenibilidad de la deuda. El 10.º informe de supervisión reforzada señala otros factores pertinentes para una evaluación global de la sostenibilidad de la deuda, a saber, que la composición y el perfil de vencimiento de la deuda pública mitigan las vulnerabilidades de la deuda, mientras que los pasivos contingentes constituyen un riesgo adicional.
- (22) En vista del grado de incertidumbre actual, aún excepcionalmente elevado, las orientaciones de política presupuestaria de la Comisión 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.
- (23) El Consejo ha evaluado el Programa de Estabilidad de 2021 y las medidas de seguimiento adoptadas por Grecia para aplicar la Recomendación del Consejo de 20 de julio de 2020.

RECOMIENDA A GRECIA QUE:

1. En 2022, utilice el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia para financiar inversiones adicionales en apoyo de la recuperación, aplicando al mismo tiempo una política presupuestaria prudente. Preserve las inversiones financiadas 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

⁽¹¹⁾ Los demás gastos de capital financiados a nivel nacional tendrían un efecto expansionista equivalente a 0,1 puntos porcentuales del PIB.

⁽¹²⁾ Estimación de la Comisión, con arreglo a la metodología común.

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO**de 18 de junio de 2021****por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2021 de España**

(2021/C 304/09)

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 5, 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 España 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, le recomendó que, cuando las condiciones económicas lo permitieran, aplicara 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) Según la Recomendación del Consejo de 2021 sobre la política económica de la zona del euro, las políticas presupuestarias deben seguir siendo expansionistas en todos los Estados miembros de la zona del euro a lo largo de 2021 y las medidas que se adopten deben adaptarse a las circunstancias específicas del país y ser oportunas, temporales y selectivas. Cuando las condiciones epidemiológicas y económicas lo permitan, deben eliminarse progresivamente las medidas de emergencia, paliando al mismo tiempo las repercusiones sociales y sobre el mercado laboral de la crisis. Los Estados miembros deberían aplicar políticas presupuestarias destinadas a lograr posiciones presupuestarias prudentes a medio plazo y garantizar la sostenibilidad de la deuda, al mismo tiempo que fomentan la inversión. Los Estados miembros deben aplicar reformas que refuercen la cobertura, adecuación y sostenibilidad de los sistemas de protección sanitaria y social para todos.

⁽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 España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad para 2020 de España, DO C 282 de 26.8.2020, p. 54.

- (4) El 18 de noviembre de 2020, la Comisión adoptó sus dictámenes sobre los proyectos de planes presupuestarios para 2021 de los Estados miembros de la zona del euro, que se basaron en una evaluación cualitativa de las medidas presupuestarias. La Comisión consideró que el proyecto de plan presupuestario de España seguía globalmente las recomendaciones de política presupuestaria establecidas en la Recomendación del Consejo de 20 de julio de 2020, y que la mayoría de las medidas incluidas en dicho proyecto respaldaban la actividad económica en un contexto de considerable incertidumbre.
- (5) 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 fiscal 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.
- (6) 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 el 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.
- (7) 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 seguirá teniendo en cuenta la situación específica de cada país.
- (8) El 30 de abril de 2021, España presentó su Programa de Estabilidad de 2021, de conformidad con el artículo 4 del Reglamento (CE) n.º 1466/97.
- (9) En 2020, partiendo de los datos validados por Eurostat, España registró un déficit de las Administraciones Públicas del 11,0 % del producto interior bruto (PIB), mientras que su deuda pública aumentó al 120,0 % del PIB. La variación anual del saldo presupuestario primario equivalía al 8,1 % del PIB, teniendo en cuenta particularmente las medidas presupuestarias discrecionales de reactivación de la economía, de importe equivalente al 4,0 % del PIB, y el funcionamiento de los estabilizadores automáticos. España 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 15 % del PIB. La Comisión calcula que en 2020 el aumento efectivo de las garantías públicas ha sido aproximadamente del 8,0 % del PIB.
- (10) 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 España, habida cuenta de que el déficit de sus Administraciones Públicas rebasó en 2020 el valor de referencia del 3 % del PIB establecido en el Tratado, mientras que su deuda pública rebasó el valor de referencia del 60 % del PIB establecido en el Tratado y no disminuyó a un ritmo satisfactorio. El informe concluía que el criterio de déficit y el criterio de deuda no se cumplían.

⁽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).

- (11) El escenario macroeconómico subyacente en las previsiones presupuestarias es realista para 2021 y 2022. La desviación de 0,6 puntos porcentuales del PIB entre las estimaciones de la Comisión (5,9 %) y las estimaciones del Programa de Estabilidad de 2021 (6,5 %) en lo que respecta al crecimiento del PIB en 2021 se explica por ciertas diferencias en los perfiles de gasto ligados a las subvenciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Mientras que la Comisión prevé una absorción más gradual de las subvenciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, el escenario macroeconómico del Programa de Estabilidad de 2021 se basa en una utilización mayor de los fondos en la fase inicial, que daría lugar a un crecimiento económico más elevado. De cara a 2022, las previsiones están en la misma línea, con tan solo alguna pequeña discrepancia.
- (12) En su Programa de Estabilidad de 2021, el Gobierno planea un descenso del déficit de las Administraciones Públicas, que pasaría del 11,0 % del PIB en 2020 al 8,4 % del PIB en 2021, mientras que la ratio de deuda disminuiría al 119,5 % del PIB en 2021. Según el Programa de Estabilidad de 2021, la variación del saldo presupuestario primario en 2021 respecto del nivel anterior a la crisis (2019) sería del 5,8 % del PIB, lo que reflejaría las medidas presupuestarias discrecionales adoptadas en apoyo de la economía y el funcionamiento de los estabilizadores automáticos. Estas previsiones son superiores a las previsiones de la primavera de 2021 de la Comisión, que apuntan a un déficit del 7,6 % del PIB. La diferencia se explica por la divergencia entre las previsiones de gasto público. En particular, la Comisión prevé un gasto público en transferencias sociales y otros gastos inferiores a los contemplados en el Programa de Estabilidad de 2021.
- (13) En respuesta a la pandemia de COVID-19 y a la recesión económica asociada, España 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 España en 2020 y 2021 se ajustan a la Recomendación del Consejo de 20 de julio de 2020. Las medidas discrecionales adoptadas por el Gobierno en 2020 y 2021 son temporales o van acompañadas de medidas compensatorias.
- (14) El Programa de Estabilidad de 2021 parte de la base de que las inversiones y reformas financiadas mediante subvenciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia representarán el 0,04 % del PIB en 2020, el 1,8 % en 2021, el 1,9 % en 2022, el 1,4 % en 2023, y el 0,1 % en 2024. Se planea aprovechar prácticamente en su totalidad la financiación del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, dentro del período del Programa de Estabilidad de 2021, puesto que alrededor del 95 % de las subvenciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia atribuidas a España se utilizarían entre 2021 y 2023. El Programa de Estabilidad de 2021 menciona también la posibilidad de solicitar préstamos a través del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia por un importe equivalente al 6,3 % del PIB en una fase posterior, lo cual podría duplicar el volumen del plan de recuperación y resiliencia español. No obstante, las previsiones presupuestarias del Programa de Estabilidad de 2021 no incluyen la incidencia directa de las subvenciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia en los planes de ingresos y gastos, sino únicamente la incidencia indirecta en los ingresos derivada de un mayor crecimiento del PIB. Las previsiones de la primavera de 2021 de la Comisión no integran plenamente las subvenciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia tal como planea España en sus previsiones presupuestarias hasta 2022, debido a las diferentes hipótesis manejadas en cuanto al momento en que los proyectos del plan de recuperación y resiliencia español alcanzarán una fase en que puedan realizarse efectivamente los gastos y comiencen también a repercutir en el crecimiento del PIB.
- (15) 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. Sobre esta base, 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.
- (16) 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

⁽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.

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 fiscal 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.

- (17) En su Programa de Estabilidad de 2021, España prevé que el déficit de sus Administraciones Públicas disminuya al 5,0 % 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 disminuiría al 115,1 % del PIB en 2022. Estas previsiones están, en términos generales, 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, tal como se ha definido anteriormente —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 -0,5 % del PIB ⁽⁶⁾. El efecto positivo de los gastos financiados por las subvenciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y de otros fondos de la Unión aumentaría en 0,6 puntos porcentuales del PIB. Por su parte, las inversiones financiadas a nivel nacional tendrían un efecto contractivo equivalente a 0,2 puntos porcentuales del PIB ⁽⁷⁾. Los gastos primarios corrientes financiados a nivel nacional (excluidas las medidas discrecionales relativas a los ingresos) tendrían un efecto contractivo equivalente a 0,4 puntos porcentuales del PIB.
- (18) 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 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.
- (19) Según los planes presupuestarios a medio plazo del Programa de Estabilidad de 2021, el déficit de las Administraciones Públicas disminuiría, pasando del 4,0 % del PIB en 2023 al 3,2 % del PIB en 2024. No se prevé que el déficit de las Administraciones Públicas vuelva a ser inferior al 3 % del PIB en el período que abarca el Programa de Estabilidad de 2021. 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 +0,9 % 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 0,9 puntos porcentuales del PIB. Las inversiones financiadas a nivel nacional tendrían un efecto neutro ⁽⁸⁾. Los gastos primarios corrientes financiados a nivel nacional (excluidas las medidas discrecionales relativas a los ingresos) tendrían un efecto expansionista equivalente a 0,2 puntos porcentuales del PIB. El crecimiento potencial nominal medio a 10 años se estima actualmente en un 2,5 %. 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 España.
- (20) Las previsiones apuntan a que la ratio deuda pública/PIB descenderá del 113,3 % del PIB en 2023 al 112,1 % del PIB en 2024. Habida cuenta de la elevada ratio de deuda, que no registraría sino una reducción gradual a lo largo del tiempo, se considera que España afronta unos riesgos elevados en lo relativo a la sostenibilidad a medio plazo de sus finanzas públicas, según el análisis más reciente de la sostenibilidad de su deuda.

⁽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 expansionista equivalente a 0,5 puntos porcentuales del PIB.

⁽⁸⁾ Los demás gastos de capital financiados a nivel nacional tendrían un efecto contractivo equivalente a 0,2 puntos porcentuales del PIB.

- (21) En vista del grado de incertidumbre actual, aún excepcionalmente elevado, las orientaciones de política presupuestaria de la Comisión deben seguir siendo de naturaleza predominantemente cualitativa, incluyendo, no obstante, algunos elementos cuantificados diferenciados en el marco de sus orientaciones a medio plazo. Se proporcionarán orientaciones cuantificadas más precisas en 2022 para los años siguientes, siempre que haya disminuido suficientemente el grado de incertidumbre.
- (22) El Consejo ha evaluado el Programa de Estabilidad de 2021 y las medidas de seguimiento adoptadas por España para aplicar la Recomendación del Consejo de 20 de julio de 2020.

RECOMIENDA A ESPAÑA QUE:

1. En 2022, utilice el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia para financiar inversiones adicionales en apoyo de la recuperación, aplicando al mismo tiempo una política presupuestaria prudente. Preserve las inversiones financiadas 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

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO**de 18 de junio de 2021****por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2021 de Francia**

(2021/C 304/10)

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 5, 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 Francia 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, le recomendó que, cuando las condiciones económicas lo permitieran, 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) Según la Recomendación del Consejo de 2021 sobre la política económica de la zona del euro, las políticas presupuestarias deben seguir siendo expansionistas en todos los Estados miembros de la zona del euro a lo largo de 2021 y las medidas que se adopten deben adaptarse a las circunstancias específicas del país y ser oportunas, temporales y selectivas. Cuando las condiciones epidemiológicas y económicas lo permitan, deben eliminarse progresivamente las medidas de emergencia, paliando al mismo tiempo las repercusiones sociales y sobre el mercado laboral de la crisis. Los Estados miembros deberían aplicar políticas presupuestarias destinadas a lograr posiciones presupuestarias prudentes a medio plazo y garantizar la sostenibilidad de la deuda, al mismo tiempo que fomentan la inversión. Los Estados miembros deben aplicar reformas que refuercen la cobertura, adecuación y sostenibilidad de los sistemas de protección sanitaria y social para todos.

⁽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 Francia y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad para 2020 de Francia, DO C 282 de 26.8.2020, p. 62.

- (4) El 18 de noviembre de 2020, la Comisión adoptó sus dictámenes sobre los proyectos de planes presupuestarios para 2021 de los Estados miembros de la zona del euro, que se basaron en una evaluación cualitativa de las medidas presupuestarias. La Comisión consideró que el proyecto de plan presupuestario de Francia seguía globalmente las recomendaciones de política presupuestaria establecidas en la Recomendación del Consejo de 20 de julio de 2020, y que la mayoría de las medidas incluidas en dicho proyecto respaldaban la actividad económica en un contexto de considerable incertidumbre. Sin embargo, algunas medidas no parecían ser temporales ni venir acompañadas de medidas compensatorias.
- (5) 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 fiscal 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.
- (6) 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.
- (7) 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 seguirá teniendo en cuenta la situación específica de cada país.
- (8) El 30 de abril de 2021, Francia presentó su Programa de Estabilidad de 2021, de conformidad con el artículo 4 del Reglamento (CE) n.º 1466/97.
- (9) En 2020, partiendo de los datos validados por Eurostat, Francia registró un déficit de las Administraciones Públicas del 9,2 % del producto interior bruto (PIB), mientras que su deuda pública aumentó al 115,7 % del PIB. La variación anual del saldo presupuestario primario equivalía al - 6,2 % del PIB, teniendo en cuenta particularmente las medidas presupuestarias discrecionales de reactivación de la economía, de importe equivalente al 3,3 % del PIB, y el funcionamiento de los estabilizadores automáticos. Francia 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 17,4 % del PIB. La Comisión calcula que en 2020 el aumento efectivo de las garantías públicas ha sido aproximadamente del 6 % del PIB.

⁽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).

- (10) 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 Francia, habida cuenta de que el déficit de sus Administraciones Públicas rebasó en 2020 el valor de referencia del 3 % del PIB establecido en el Tratado, mientras que su deuda pública rebasó el valor de referencia del 60 % del PIB establecido en el Tratado y no disminuyó a un ritmo satisfactorio. El informe concluía que el criterio de déficit y el criterio de deuda no se cumplían.
- (11) El escenario macroeconómico subyacente en las previsiones presupuestarias es prudente para 2021 y 2022. El Programa de Estabilidad de 2021 prevé un crecimiento del PIB del 5 % en 2021 y del 4 % en 2022, en tanto que la Comisión prevé un aumento del PIB del 5,7 % y del 4,2 % en esos mismos años. El mayor crecimiento esperado por la Comisión en 2021 obedece a una contribución interna y de las exportaciones netas más importante que la del Programa de Estabilidad de 2021. Concretamente, la Comisión contempla un menor dinamismo del consumo privado, pero un incremento de la inversión y las exportaciones más rápido que el contenido en el escenario macroeconómico del Programa de Estabilidad de 2021. En lo que respecta a 2022, el mayor crecimiento previsto por la Comisión se debe principalmente a una mayor contribución de las exportaciones netas; la contribución global vaticinada de la demanda interna es, por su parte, similar a la del Programa de Estabilidad de 2021.
- (12) En su Programa de Estabilidad de 2021, el Gobierno planea un descenso del déficit de las Administraciones Públicas, que pasaría del 9,2 % del PIB en 2020 al 9,0 % del PIB en 2021, mientras que la ratio de deuda disminuiría al 117,8 % del PIB en 2021. Según el Programa de Estabilidad de 2021, la variación del saldo presupuestario primario en 2021 respecto del nivel anterior a la crisis (2019) será del -6,2 % del PIB, lo que refleja las medidas presupuestarias discrecionales adoptadas en apoyo de la economía, de importe equivalente al 4,0 % del PIB, y el funcionamiento de los estabilizadores automáticos. Estas previsiones están en consonancia con las previsiones de la primavera de 2021 de la Comisión.
- (13) En respuesta a la pandemia de COVID-19 y a la recesión económica asociada, Francia 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 Francia en 2020 y 2021 se ajustan a la Recomendación del Consejo de 20 de julio de 2020. Algunas de las medidas discrecionales adoptadas por el Gobierno durante el período 2020 a 2021, y de las anunciadas para 2022, no parecen ser temporales o estar acompañadas de medidas compensatorias. Más allá del período abarcado por las previsiones de primavera de 2021 de la Comisión, en 2023, se estima por ahora que estas medidas no temporales —consistentes fundamentalmente en una reducción permanente de los impuestos sobre la producción, el aumento de los sueldos en la función pública, sobre todo en la sanidad, y transferencias de capital— tendrían un impacto residual acumulado de alrededor del 1 % del PIB. Las medidas no temporales también incluyen inversiones por un importe aproximado del 0,1 % del PIB, las cuales respaldarán, según cabe esperar, el crecimiento potencial a medio plazo y, por ende, la sostenibilidad.
- (14) El Programa de Estabilidad de 2021 presupone que las inversiones y reformas financiadas mediante subvenciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia representarán el 0,7 % del PIB en 2021 y el 0,9 % a partir de 2022. Las previsiones de primavera de 2021 de la Comisión incluyen en sus proyecciones presupuestarias subvenciones estimadas en el 0,8 % del PIB en 2021 y en el 0,4 % del PIB en 2022.
- (15) 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. Sobre esta base, el saldo estructural no parece constituir un indicador adecuado en las circunstancias actuales. La referencia en materia de gasto también debe adaptarse ⁽⁷⁾ y complementarse con información adicional con el fin de calibrar plenamente la orientación de la política presupuestaria.

⁽⁷⁾ 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.

- (16) 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 fiscal 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.
- (17) En su Programa de Estabilidad de 2021, Francia prevé que el déficit de sus Administraciones Públicas disminuya al 5,3 % 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 disminuiría al 116,3 % del PIB en 2022. Mientras que la proyección de deuda se ajusta a las previsiones de primavera de 2021 de la Comisión, la relativa al déficit rebasa las previsiones de la primavera de 2021 de la Comisión, debido ante todo al menor déficit esperado por la Comisión en 2021 y al escenario macroeconómico ligeramente menos favorable en el que se basa el Programa de Estabilidad de 2021. 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, tal como se ha definido anteriormente —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 que será neutro⁽⁶⁾. El efecto positivo de los gastos financiados por las subvenciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y de otros fondos de la Unión se prevé que se reduciría en 0,3 puntos porcentuales del PIB. Por su parte, las inversiones financiadas a nivel nacional tendrían un efecto expansionista equivalente a 0,2 puntos porcentuales del PIB⁽⁷⁾. Los gastos primarios corrientes financiados a nivel nacional (excluidas las medidas discrecionales relativas a los ingresos) tendrían un efecto expansionista equivalente a 0,2 puntos porcentuales del PIB.
- (18) 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 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.
- (19) Según los planes presupuestarios a medio plazo del Programa de Estabilidad de 2021, el déficit de las Administraciones Públicas disminuiría, pasando del 4,4 % del PIB en 2023 al 3,9 % en 2024, al 3,5 % en 2025 y al 3,2 % en 2026. El déficit de las Administraciones Públicas dejaría de rebasar el 3 % del PIB en 2027, situándose ese año en un 2,8 % del PIB. 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 0,4 % del PIB en 2023 y 2024. El Programa no contiene la información necesaria para estimar la contribución respectiva de los gastos financiados por la Unión, las inversiones financiadas a nivel nacional y los gastos primarios corrientes financiados a nivel nacional al efecto global de la política presupuestaria. El crecimiento potencial nominal medio a 10 años se estima actualmente en un 2,25 %⁽⁸⁾. 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 Francia.

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

⁽⁸⁾ Estimación de la Comisión, con arreglo a la metodología común.

- (20) La ratio de deuda de las Administraciones Públicas aumentaría del 117,2 % del PIB en 2023 al 118,0 % en 2024 y al 118,3 % en 2025, descendiendo posteriormente al 118,2 % y al 117,7 % en 2026 y 2027, respectivamente. Habida cuenta de la elevada ratio de deuda, que no registraría sino una reducción gradual a lo largo del tiempo, se considera que Francia afronta unos riesgos elevados en lo relativo a la sostenibilidad a medio plazo de sus finanzas públicas, según el análisis más reciente de la sostenibilidad de su deuda.
- (21) En vista del grado de incertidumbre actual, aún excepcionalmente elevado, las orientaciones de política presupuestaria de la Comisión 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.
- (22) El Consejo ha evaluado el Programa de Estabilidad de 2021 y las medidas de seguimiento adoptadas por Francia para aplicar la Recomendación del Consejo de 20 de julio de 2020.

RECOMIENDA A FRANCIA QUE:

1. En 2022, utilice el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia para financiar inversiones adicionales en apoyo de la recuperación, aplicando al mismo tiempo una política presupuestaria prudente. Preserve las inversiones financiadas 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

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO**de 18 de junio de 2021****por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Convergencia de 2021 de Croacia**

(2021/C 304/11)

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,

Prevía 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 del Consejo ⁽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 había 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, y 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 Croacia 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 Croacia 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 fiscal 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 Croacia y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2020 de Croacia (DO C 282 de 26.8.2020, p. 68).

⁽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 el 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 alta 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) Croacia presentó su Programa de Convergencia de 2021 el 29 de abril de del mismo año, de acuerdo con el artículo 8 del Reglamento (CE) n.º 1466/97.
- (7) En 2020, partiendo de datos validados por Eurostat, Croacia registró un déficit de las Administraciones públicas del 7,4 % del producto interior bruto (PIB), mientras que la deuda pública aumentó al 88,7 % del PIB. La variación anual del saldo presupuestario primario equivalía al - 8,1 % del PIB, teniendo en cuenta particularmente las medidas presupuestarias discrecionales de reactivación de la economía, de importe equivalente al 3,8 % del PIB, y el funcionamiento de los estabilizadores automáticos. Croacia también adoptó medidas de apoyo a la liquidez de las empresas y los hogares (tales como garantías y aplazamiento de pagos tributarios, que no tienen un impacto presupuestario directo e inmediato), con un importe estimado en el 4,6 % del PIB. la Comisión calcula que en 2020 el aumento efectivo de las garantías públicas se ha situado por debajo del 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 Croacia, habida cuenta de que el déficit de sus Administraciones Públicas rebasó en 2020 el valor de referencia del 3 % del PIB establecido en el Tratado, mientras que su deuda pública rebasó el valor de referencia del 60 % del PIB establecido en el Tratado y no disminuyó a un ritmo satisfactorio. El informe concluyó que no se cumplían el criterio de déficit ni el criterio de deuda.
- (9) El escenario macroeconómico subyacente en las previsiones presupuestarias es realista para 2021 y favorable para 2022. De hecho, prevé un crecimiento algo más fuerte que el de las previsiones de primavera de 2021 de la Comisión tanto en 2021 (un 5,2 % frente a un 5 %), y especialmente en 2022 (un 6,6 % frente a un 6,1 %). Ello se debe principalmente a los pronósticos más positivos para el consumo de los hogares y la inversión, mientras que las previsiones de primavera de la Comisión de 2021 son ligeramente más optimistas con respecto a la contribución de las exportaciones.
- (10) En su Programa de Convergencia de 2021, el Gobierno prevé una mejora del déficit público, que pasaría del 7,4 % del PIB en 2020 al 3,8 % del PIB en 2021, mientras que la ratio de deuda disminuiría al 86,6 % 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) sería del - 4,6 % del PIB, lo que reflejaría las medidas presupuestarias discrecionales adoptadas en apoyo de la economía y el funcionamiento de los estabilizadores automáticos. Por su parte, las

previsiones de primavera de la Comisión no prevén que el déficit disminuya tanto en 2021 (4,6 % del PIB). Las diferencias son más pronunciadas en el lado de los ingresos, que según las estimaciones del Programa de Convergencia de 2021 repuntarán muy por encima de la tasa de crecimiento del PIB real. Entretanto, se prevé que la reconstrucción tras los terremotos de 2020 en Zagreb y Petrinja tenga un impacto en los gastos, aunque de manera excepcional.

- (11) En respuesta a la pandemia de COVID-19 y a la recesión económica asociada, Croacia 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 deberán maximizar el apoyo a la recuperación sin anticipar futuras trayectorias presupuestarias. Por lo tanto, las medidas deben evitar crear una carga permanente para las finanzas públicas. Cuando los Estados miembros introduzcan medidas permanentes, deberán financiarlas adecuadamente para garantizar la neutralidad presupuestaria a medio plazo. Las medidas adoptadas por Croacia 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, en gran medida, temporales o van acompañadas de medidas compensatorias. Más allá del periodo cubierto por la previsión de primavera de 2021 de la Comisión, en 2023 el impacto residual de estas medidas no temporales (principalmente recortes del impuesto sobre la renta) se estima provisionalmente en torno al 0,3 % del PIB.
- (12) El Programa de Convergencia de 2021 parte del supuesto de que las inversiones y reformas financiadas mediante subvenciones en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia ascenderán al 0,4 % del PIB en 2021, el 1,9 % en 2022, el 2,4 % en 2023, el 2,3 % en 2024, el 1,7 % en 2025 y el 1 % en 2026. Las previsiones de primavera de 2021 de la Comisión incluyen la evolución de estas subvenciones en sus previsiones presupuestarias a un ritmo bastante similar en 2021 y 2022.
- (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. Sobre esta base, el saldo estructural no parece constituir un indicador adecuado en las circunstancias actuales. La referencia en materia de gasto también debe adaptarse⁽⁷⁾ 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 pertinentes 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 fiscal 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, Croacia prevé que el déficit de sus Administraciones Públicas disminuya al 2,6 % del PIB en 2022, debido principalmente al fuerte aumento de los ingresos y al abandono de las medidas de apoyo temporales adoptadas en 2020 y 2021. Por su parte, la ratio de deuda de sus Administraciones Públicas disminuiría al 82,5 % del PIB en 2022. Según las previsiones de la primavera de 2021 de la Comisión, las ratios de déficit de y deuda serán más elevadas en 2022, situándose en el 3,2 % del PIB y el 82,9 % del PIB respectivamente,

⁽⁷⁾ En particular, el recurso suavizado a lo largo de cuatro años a 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.

diferencia que se explica en gran medida por efecto de base a partir de 2021. 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 - 2,4 % del PIB ⁽⁶⁾. 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 1,5 puntos porcentuales del PIB. Por su parte, las inversiones financiadas a nivel nacional tendrían un efecto expansionista equivalente a 0,1 puntos porcentuales del PIB ⁽⁷⁾. Los gastos primarios corrientes financiados a nivel nacional (excluidas las medidas discrecionales relativas a los ingresos) tendrían un efecto expansionista equivalente a 0,8 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 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, el déficit de las Administraciones Públicas disminuiría, pasando del 1,9 % del PIB en 2023 al 1,5 % del PIB en 2024. De acuerdo con el Programa de Convergencia para 2021, 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 0,1 % del PIB en 2023 y 2024. Se prevé que los gastos financiados por subvenciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y otros fondos de la Unión supongan una contribución contractiva de 0,6 punto porcentual del PIB. Por su parte, las inversiones financiadas a nivel nacional tendrían un efecto contractivo equivalente a 0,1 puntos porcentuales del PIB ⁽⁸⁾. Los gastos primarios corrientes financiados a nivel nacional (excluidas las medidas discrecionales relativas a los ingresos) tendrían un efecto expansionista equivalente a 0,6 puntos porcentuales del PIB. El crecimiento potencial nominal medio a 10 años se estima actualmente en un 3,25 % ⁽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 Croacia.
- (18) Las previsiones apuntan a que la ratio deuda pública/PIB descenderá del 79,5 % del PIB en 2023 al 76,8 % del PIB en 2024. Se considera que Croacia afronta unos riesgos medios 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, aún excepcionalmente elevado, las orientaciones de política presupuestaria de la Comisión 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 Croacia para aplicar la Recomendación del Consejo de 2020.

INVITA A CROACIA A QUE:

1. En 2022, mantenga una política fiscal expansionista, en particular a través del impulso proporcionado por el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, y preserve la inversión financiada a nivel nacional. Mantenga bajo control el incremento de los gastos corrientes financiados 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 fomentar el potencial de crecimiento.

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

⁽⁸⁾ Los demás gastos de capital financiados a nivel nacional tendrían un efecto expansionista equivalente a 0,2 puntos porcentuales del PIB.

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

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

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO**de 18 de junio de 2021****por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2021 de Italia**

(2021/C 304/12)

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 5, 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 del Consejo ⁽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 Italia 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, le recomendó que, cuando las condiciones económicas lo permitieran, aplicara 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) Según la Recomendación del Consejo de 2021 sobre la política económica de la zona del euro, las políticas presupuestarias deben seguir siendo expansionistas en todos los Estados miembros de la zona del euro a lo largo de 2021 y las medidas que se adopten deben adaptarse a las circunstancias específicas del país y ser oportunas, temporales y selectivas. Cuando las condiciones epidemiológicas y económicas lo permitan, deben eliminarse progresivamente las medidas de emergencia, paliando al mismo tiempo las repercusiones sociales y sobre el mercado laboral de la crisis. Los Estados miembros deberían aplicar políticas presupuestarias destinadas a lograr posiciones presupuestarias prudentes a medio plazo y garantizar la sostenibilidad de la deuda, al mismo tiempo que fomentan la inversión. Los Estados miembros deben aplicar reformas que refuercen la cobertura, adecuación y sostenibilidad de los sistemas de protección sanitaria y social para todos.

⁽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 Italia y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2020 de Italia (DO C 282 de 26.8.2020, p. 74).

- (4) El 18 de noviembre de 2020, la Comisión adoptó sus dictámenes sobre los proyectos de planes presupuestarios para 2021 de los Estados miembros de la zona del euro, que se basaron en una evaluación cualitativa de las medidas presupuestarias. La Comisión consideró que el proyecto de plan presupuestario de Italia seguía globalmente las recomendaciones de política presupuestaria establecidas en la Recomendación del Consejo de 20 de julio de 2020, y que la mayoría de las medidas incluidas en dicho proyecto respaldaban la actividad económica en un contexto de considerable incertidumbre. Sin embargo, algunas medidas no parecían ser temporales ni ir acompañadas de medidas de compensación.
- (5) 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 fiscal 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.
- (6) 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 el 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.
- (7) 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 seguirá teniendo en cuenta la situación específica de cada país.
- (8) El 30 de abril de 2021, Italia presentó su Programa de Estabilidad de 2021, de conformidad con el artículo 4 del Reglamento (CE) n.º 1466/97.
- (9) En 2020, partiendo de los datos validados por Eurostat, Italia registró un déficit de las Administraciones Públicas del 9,5 % del producto interior bruto (PIB), mientras que su deuda pública aumentó al 155,8 % del PIB. La variación anual del saldo presupuestario primario equivalía al 8,0 % del PIB, teniendo en cuenta particularmente las medidas presupuestarias discrecionales de reactivación de la economía y el funcionamiento de los estabilizadores automáticos. Italia 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 24,8 % del PIB. En 2020, el aumento efectivo de dichas medidas de apoyo a la liquidez ha sido aproximadamente del 7 % del PIB.
- (10) 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 Italia, habida cuenta de que el déficit de sus Administraciones Públicas rebasó en 2020 el valor de referencia del 3 % del PIB establecido en el Tratado, mientras que su deuda pública rebasó el valor de referencia del 60 % del PIB establecido en el Tratado y no disminuyó a un ritmo satisfactorio. El informe concluía que el criterio de déficit y el criterio de deuda no se cumplían.

⁽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).

- (11) El escenario macroeconómico subyacente en las previsiones presupuestarias es realista para 2021 y 2022. El Programa de Estabilidad de 2021 prevé que el PIB real crezca un 4,5 % en 2021 y un 4,8 % en 2022. En comparación, las previsiones de primavera de 2021 de la Comisión prevén un crecimiento del PIB real ligeramente inferior, del 4,2 % en 2021 y del 4,4 % en 2022, debido principalmente al menor recurso previsto de las subvenciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia en 2021 y 2022, a la vista de las últimas indicaciones proporcionadas en el Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia.
- (12) En su Programa de Estabilidad de 2021, el Gobierno planea un aumento del déficit de las Administraciones Públicas, que pasaría del 9,5 % del PIB en 2020 al 11,8 % del PIB en 2021, mientras que la ratio de deuda disminuiría al 159,8 % del PIB en 2021. Según el Programa de Estabilidad de 2021, la variación del saldo presupuestario primario en 2021 respecto del nivel anterior a la crisis (2019) sería del 10,4 % del PIB, lo que reflejaría las medidas presupuestarias discretionales adoptadas en apoyo de la economía y el funcionamiento de los estabilizadores automáticos. Estas proyecciones concuerdan con las previsiones de primavera de 2021 de la Comisión.
- (13) En respuesta a la pandemia de COVID-19 y a la recesión económica asociada, Italia 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, deberán financiarlas adecuadamente para garantizar la neutralidad presupuestaria a medio plazo. Las medidas adoptadas por Italia en 2020 y 2021 se ajustan a la Recomendación del Consejo de 20 de julio de 2020. Algunas de las medidas discretionales adoptadas por el Gobierno durante el periodo de 2020 a 2021 no parecen ser temporales o ir acompañadas de medidas compensatorias. Más allá del período abarcado por las previsiones de primavera de la Comisión, en 2023 el impacto residual acumulado de estas medidas no temporales se estima, con carácter preliminar, en torno al 1 % del PIB, consistente principalmente en una reducción de las cotizaciones a la seguridad social en las regiones más pobres, la ampliación de las desgravaciones a las rentas del trabajo y la introducción de una prestación familiar. Estas medidas no temporales también incluyen inversiones por un importe equivalente, aproximadamente, al 0,33 % del PIB, que se espera respalden el crecimiento potencial medio plazo, y de esta forma la sostenibilidad.
- (14) El Programa de Estabilidad de 2021 parte de la base de que las inversiones y reformas financiadas mediante subvenciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia representarán el 0,6 % del PIB en 2021, el 0,9 % en 2022, el 1,4 % en 2023, el 0,5 % en 2024 y el 0,2 % en 2025. El Programa de Estabilidad de 2021 parte de la base de que las inversiones y reformas financiadas mediante subvenciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia representarán el 0,3 % del PIB en 2020, el 0,8 % del PIB en 2021, el 0,9 % en 2022, el 0,7 % en 2023, el 1,3 % en 2024, el 1,2 % en 2025 y el 1,0 % en 2026. Las previsiones de primavera de 2021 de la Comisión no integran plenamente las subvenciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia en sus previsiones presupuestarias, en consonancia con las indicaciones más recientes proporcionadas por el Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia, que finalizó después del Programa de Estabilidad de 2021. Por su parte, las previsiones de primavera de 2021 de la Comisión parten de la base de que las inversiones y reformas financiadas por las subvenciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia ascenderán al 0,3 % del PIB en 2021 y al 0,7 % del PIB en 2022.
- (15) 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 poder 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. Sobre esta base, el saldo estructural no parece constituir un indicador adecuado en las circunstancias actuales. La referencia en materia de gasto también debe adaptarse⁽⁷⁾ y complementarse con información adicional con el fin de calibrar plenamente la orientación de la política presupuestaria.
- (16) 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

⁽⁷⁾ 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.

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 si 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.

- (17) En su Programa de Estabilidad de 2021, Italia prevé que el déficit de sus Administraciones Públicas disminuya al 5,9 % del PIB en 2022, principalmente como consecuencia de la supresión de las medidas temporales de apoyo adoptadas en 2020 y 2021 y la menor ayuda aportada por los estabilizadores automáticos. Por su parte, la ratio de deuda de sus Administraciones Públicas disminuiría al 156,3 % 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, tal como se ha definido anteriormente —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 -2,2 % del PIB ⁽⁶⁾. El efecto positivo de los gastos financiados por las subvenciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y de otros fondos de la Unión aumentaría en 0,4 puntos porcentuales del PIB. Por su parte, las inversiones financiadas a nivel nacional tendrían un efecto expansionista equivalente a 0,3 puntos porcentuales del PIB ⁽⁷⁾. Los gastos primarios corrientes financiados a nivel nacional (excluidas las medidas discrecionales relativas a los ingresos) tendrían un efecto expansionista equivalente a 1,3 puntos porcentuales del PIB.
- (18) 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 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.
- (19) Según los planes presupuestarios a medio plazo del Programa de Estabilidad de 2021, el déficit de las Administraciones Públicas disminuiría, pasando del 4,3 % del PIB en 2023 al 3,4 % del PIB en 2024. No se prevé que el déficit de las Administraciones Públicas vuelva a ser inferior al 3 % del PIB en el período que abarca el Programa de Estabilidad de 2021. 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 0,4 % del PIB en 2023 y 2024 ⁽⁸⁾. 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 0,4 puntos porcentuales del PIB. Las inversiones financiadas a nivel nacional tendrían un efecto expansionista equivalente a 0,2 puntos porcentuales del PIB ⁽⁹⁾. Los gastos primarios corrientes financiados a nivel nacional (excluidas las medidas discrecionales relativas a los ingresos) tendrían un efecto neutro. El crecimiento potencial nominal medio a 10 años se estima actualmente en un 2 % ⁽¹⁰⁾. 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 Italia.
- (20) Las previsiones apuntan a que la ratio deuda pública/PIB descenderá del 155 % del PIB en 2023 al 152,7 % del PIB en 2024. Habida cuenta de la elevada ratio de deuda, que no registraría sino una reducción gradual a lo largo del tiempo, se considera que España afronta unos riesgos elevados en lo relativo a la sostenibilidad a medio plazo de sus finanzas públicas, según el análisis más reciente de la sostenibilidad de su deuda.

⁽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 expansionista equivalente a 0,2 puntos porcentuales del PIB.

⁽⁸⁾ Las estimaciones presentadas en este apartado se basan en las previsiones presupuestarias detalladas transmitidas por Italia con el Programa de Estabilidad de 2021. A excepción de las cifras globales de déficit y deuda pública, las previsiones transmitidas por Italia no tienen en cuenta el paquete presupuestario anunciado para mayo de 2021. Este paquete, adoptado el 20 de mayo de 2021, incluía ayuda de emergencia adicional para el año 2021, así como más recursos para proyectos de inversión financiados a nivel nacional en los años venideros.

⁽⁹⁾ Los demás gastos de capital financiados a nivel nacional tendrían un efecto contractivo equivalente a 0,2 puntos porcentuales del PIB.

⁽¹⁰⁾ Estimación de la Comisión, con arreglo a la metodología común.

- (21) En vista del grado de incertidumbre actual, aún excepcionalmente elevado, las orientaciones de política presupuestaria de la Comisión 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.
- (22) El Consejo ha evaluado el Programa de Estabilidad de 2021 y las medidas de seguimiento adoptadas por Italia para aplicar la Recomendación del Consejo de 20 de julio de 2020.

RECOMIENDA A ITALIA QUE:

1. En 2022, utilice el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia para financiar inversiones adicionales en apoyo de la recuperación, aplicando al mismo tiempo una política presupuestaria prudente. Preserve las inversiones financiadas a nivel nacional. Limite el incremento de los gastos corrientes financiados 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

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO**de 18 de junio de 2021****por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2021 de Chipre**

(2021/C 304/13)

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 5, apartado 2,

Vista la Recomendación de la Comisión Europea,

Vistas las Resoluciones del Parlamento Europeo,

Prevía 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 del Consejo ⁽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 Chipre 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 Chipre que, cuando las condiciones económicas lo permitieran, aplicara 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) Según la Recomendación del Consejo de 2021 sobre la política económica de la zona del euro, las políticas presupuestarias deben seguir siendo expansionistas en todos los Estados miembros de la zona del euro a lo largo de 2021 y las medidas que se adopten deben adaptarse a las circunstancias específicas del país y ser oportunas, temporales y selectivas. Cuando las condiciones epidemiológicas y económicas lo permitan, deben eliminarse progresivamente las medidas de emergencia, paliando al mismo tiempo las repercusiones sociales y sobre el mercado laboral de la crisis. Los Estados miembros deben aplicar políticas presupuestarias destinadas a lograr posiciones presupuestarias prudentes a medio plazo y garantizar la sostenibilidad de la deuda, al mismo tiempo que fomentan la inversión. Los Estados miembros deben aplicar reformas que refuercen la cobertura, adecuación y sostenibilidad de los sistemas de protección sanitaria y social para todos.

⁽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 Chipre y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad para 2020 de Chipre (DO C 282 de 26.8.2020, p. 82).

- (4) El 18 de noviembre de 2020, la Comisión adoptó sus dictámenes sobre los proyectos de planes presupuestarios para 2021 de los Estados miembros de la zona del euro, que se basaron en una evaluación cualitativa de las medidas presupuestarias. La Comisión consideró que el proyecto de plan presupuestario de Chipre seguía globalmente las recomendaciones de política presupuestaria establecidas en la Recomendación del Consejo de 20 de julio de 2020, y que la mayoría de las medidas incluidas en dicho proyecto respaldaban la actividad económica en un contexto de considerable incertidumbre.
- (5) 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 fiscal 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.
- (6) 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.
- (7) 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.
- (8) El 29 de abril de 2021, Chipre presentó su Programa de Estabilidad de 2021, de conformidad con el artículo 4 del Reglamento (CE) n.º 1466/97.
- (9) En 2020, partiendo de los datos validados por Eurostat, Chipre registró un déficit de las Administraciones Públicas del 5,7 % del producto interior bruto (PIB), mientras que su deuda pública aumentó al 118,2 % del PIB. La variación anual del saldo presupuestario primario equivalía al - 7,6 % del PIB, teniendo en cuenta particularmente las medidas presupuestarias discrecionales de reactivación de la economía, de importe equivalente al 3,6 % del PIB, y el funcionamiento de los estabilizadores automáticos. Chipre también adoptó medidas de apoyo a la liquidez de las empresas y los hogares (como garantías y aplazamientos fiscales, que no tienen un impacto presupuestario directo e inmediato) con un importe estimado en el 1,9 % del PIB. La Comisión calcula que en 2020 el aumento efectivo de las garantías públicas sea inferior al 0,5 % del PIB.

⁽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).

- (10) 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 Chipre, habida cuenta de que el déficit de sus Administraciones Públicas rebasó en 2020 el valor de referencia del 3 % del PIB establecido en el Tratado, mientras que su deuda pública rebasó el valor de referencia del 60 % del PIB establecido en el Tratado y no disminuyó a un ritmo satisfactorio. El informe concluyó que el criterio de déficit no se cumplía y que el criterio de deuda, tampoco.
- (11) El escenario macroeconómico subyacente en las previsiones presupuestarias es optimista para 2021 y 2022. De acuerdo con las previsiones de primavera de 2021 de la Comisión, se prevé que el PIB real de Chipre crezca un 3,1 % en 2021 y un 3,8 % en 2022. De acuerdo con el Programa de Estabilidad de 2021, se prevé que la economía chipriota crezca un 3,6 % en 2021 y un 3,8 % en 2022. La tasa de crecimiento comparativamente más alta del Programa de Estabilidad en 2021 se debe a un incremento del consumo privado.
- (12) En su Programa de Estabilidad de 2021, el Gobierno planeaba un descenso del déficit de las Administraciones Públicas, que pasaría del 5,7 % del PIB en 2020 al 4,7 % del PIB en 2021, mientras que la ratio de deuda disminuiría al 111,9 % del PIB en 2021. Según el Programa de Estabilidad de 2021, la variación del saldo presupuestario primario en 2021 respecto del nivel anterior a la crisis (2019) será del -6,5 % del PIB, lo que refleja las medidas presupuestarias discrecionales adoptadas en apoyo de la economía, de importe equivalente al 3,4 % del PIB, y el funcionamiento de los estabilizadores automáticos. Estas previsiones están en consonancia con las previsiones de primavera de 2021 de la Comisión.
- (13) En respuesta a la pandemia de COVID-19 y a la recesión económica asociada, Chipre 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 deberían maximizar el apoyo a la recuperación sin anticipar futuras trayectorias presupuestarias. Por consiguiente, las medidas deben evitar crear una carga permanente para las finanzas públicas. Cuando los Estados miembros introduzcan medidas permanentes, deben financiarlas adecuadamente para garantizar la neutralidad presupuestaria a medio plazo. Las medidas adoptadas por Chipre 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 en su mayoría temporales o están acompañadas de medidas compensatorias.
- (14) El Programa de Estabilidad de 2021 asume inversiones y reformas financiadas por subvenciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia equivalentes al 0,6 % en 2021, el 0,4 % en 2022, el 0,4 % en 2023 y el 0,4 % en 2024. En lugar de ello, las previsiones de la Comisión de la primavera de 2021 asumen que el impacto presupuestario total de las reformas e inversiones que implica el plan de recuperación y resiliencia asciende al 0,3 % del PIB en 2021 y al 0,5 % en 2022.
- (15) 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⁽³⁾ y complementarse con información adicional con el fin de calibrar plenamente la orientación de la política presupuestaria.
- (16) 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 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

⁽³⁾ En particular, el recurso suavizado a lo largo de cuatro años a 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.

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 fiscal 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.

- (17) En su Programa de Estabilidad de 2021, Chipre prevé que el déficit de sus Administraciones Públicas disminuya al 0,9 % del PIB en 2022, debido principalmente a la interrupción de las medidas temporales de apoyo adoptadas en 2020 y 2021. Por su parte, la ratio de deuda de sus Administraciones Públicas disminuiría al 103,9 % del PIB en 2022. Estas previsiones son inferiores a las previsiones de primavera de 2021 de la Comisión. La Comisión prevé un déficit del 2 % del PIB, debido principalmente al aumento del gasto previsto y a una disminución de los ingresos, y una ratio de deuda de sus Administraciones Públicas del 106,6 % del PIB en 2022. 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 - 0,3 % del PIB ⁽⁶⁾. El efecto positivo de los gastos financiados por las subvenciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y de otros fondos de la Unión aumentaría en 0,4 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 ⁽⁷⁾. Los gastos primarios corrientes financiados a nivel nacional (excluidas las medidas discrecionales relativas a los ingresos) tendrían un efecto contractivo equivalente a 0,1 puntos porcentuales del PIB.
- (18) 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 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.
- (19) Según los planes presupuestarios a medio plazo del Programa de Estabilidad de 2021, el déficit de las Administraciones Públicas aumentaría, pasando del 0,1 % del PIB en 2023 al 1,6 % del PIB en 2024. 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 2,8 % 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 aumentaría 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⁾. Según las previsiones, los gastos primarios corrientes financiados a nivel nacional (excluidas las medidas discrecionales en materia de ingresos) supondrían una contribución contraccionista de 2,8 puntos porcentuales del PIB. La estimación actual para el crecimiento potencial nominal medio en un período de 10 años lo sitúa en el 3,5 % ⁽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 Chipre.
- (20) Se prevé una disminución de la ratio de deuda de las Administraciones Públicas del 99,5 % del PIB en 2023 y del 92,9 % del PIB en 2024. Se considera que Chipre afronta un nivel medio de riesgo para la sostenibilidad a medio plazo de sus finanzas públicas, según el análisis más reciente de la sostenibilidad de su deuda.
- (21) En vista del grado de incertidumbre actual, aún excepcionalmente elevado, las orientaciones de política presupuestaria de la Comisión seguirán siendo de naturaleza predominantemente cualitativa. Se proporcionarán orientaciones cuantificadas más precisas en 2022 para los años siguientes, si disminuye suficientemente el grado de incertidumbre.

⁽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 expansionista equivalente a 0,1 puntos porcentuales del PIB.

⁽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.

- (22) El Consejo ha evaluado el Programa de Estabilidad de 2021 y las medidas de seguimiento adoptadas por Chipre para seguir la Recomendación del Consejo de 20 de julio de 2020.

RECOMIENDA A CHIPRE QUE:

1. En 2022, mantenga un saldo presupuestario expansionista, con inclusión del impulso proporcionado por el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, y preserve las inversiones financiadas 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

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO**de 18 de junio de 2021****por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2021 de Letonia**

(2021/C 304/14)

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 5, apartado 2,

Vista la Recomendación de la Comisión Europea,

Vistas las Resoluciones del Parlamento Europeo,

Prevía 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 del Consejo ⁽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 Letonia 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, le recomendó que aplicase, cuando las condiciones económicas lo permitieran, políticas presupuestarias destinadas a lograr situaciones presupuestarias prudentes a medio plazo y a garantizar la sostenibilidad de la deuda, al tiempo que se fomenta la inversión.
- (3) Según la Recomendación del Consejo de 2021 sobre la política económica de la zona del euro, las políticas presupuestarias deben seguir siendo expansionistas en todos los Estados miembros de la zona del euro a lo largo de 2021 y las medidas que se adopten deben adaptarse a las circunstancias específicas del país y ser oportunas, temporales y selectivas. Cuando las condiciones epidemiológicas y económicas lo permitan, deben eliminarse progresivamente las medidas de emergencia, paliando al mismo tiempo las repercusiones sociales y sobre el mercado laboral de la crisis. Los Estados miembros deben aplicar políticas presupuestarias destinadas a lograr posiciones presupuestarias prudentes a medio plazo y garantizar la sostenibilidad de la deuda, al mismo tiempo que fomentan la inversión. Los Estados miembros deben aplicar reformas que refuercen la cobertura, adecuación y sostenibilidad de los sistemas sanitarios y de protección social para todos.

⁽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 Letonia y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad para 2020 de Letonia (DO C 282 de 26.8.2020, p. 89).

- (4) El 18 de noviembre de 2020, la Comisión adoptó sus dictámenes sobre los proyectos de planes presupuestarios para 2021 de los Estados miembros de la zona del euro, que se basaron en una evaluación cualitativa de las medidas presupuestarias. La Comisión consideró que el proyecto de plan presupuestario de Letonia seguía globalmente las recomendaciones de política presupuestaria establecidas en la Recomendación del Consejo de 20 de julio de 2020, y que la mayoría de las medidas incluidas en dicho proyecto respaldaban la actividad económica en un contexto de considerable incertidumbre.
- (5) 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.
- (6) 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 abarca los presupuestos nacionales y el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, debe seguir siendo expansionista en 2021 y 2022. Al mismo tiempo, ante las expectativas de normalización gradual de 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 con la eliminación gradual de las medidas de apoyo a su debido tiempo, contribuirá a garantizar la sostenibilidad presupuestaria a medio plazo.
- (7) 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.
- (8) El 15 de abril de 2021, Letonia presentó su Programa de Estabilidad de 2021, de conformidad con el artículo 4 del Reglamento (CE) n.º 1466/97.
- (9) En 2020, partiendo de los datos validados por Eurostat, Letonia registró un déficit público del 4,5 % del producto interior bruto (PIB), mientras que la deuda de sus Administraciones Públicas aumentó al 43,5 % del PIB. La variación anual del saldo presupuestario primario equivalía al - 4 % del PIB, teniendo en cuenta particularmente las medidas presupuestarias discrecionales de reactivación de la economía, de importe equivalente al 3,5 % del PIB, y el funcionamiento de los estabilizadores automáticos. Letonia 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 una repercusión presupuestaria directa e inmediata), por un importe estimado en el 1,7 % del PIB. La Comisión calcula que en 2020 el aumento efectivo de las garantías públicas ha sido inferior al 0,5 % del PIB.
- (10) 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 Letonia, habida cuenta de que el déficit público rebasó en 2020 el valor de referencia del 3 % del PIB establecido en el Tratado. El informe concluía que no se cumplía el criterio de déficit.

⁽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).

- (11) El escenario macroeconómico subyacente en las previsiones presupuestarias es cauteloso en 2021 y 2022. Se prevé que los índices de crecimiento del PIB real sean menores en el Programa de Estabilidad de 2021 que en las previsiones de primavera de 2021 de la Comisión, debido principalmente a un menor crecimiento de las exportaciones. Además, el Programa de Estabilidad de 2021 prevé un descenso adicional del empleo en 2021, y una recuperación en 2022 más lenta que la prevista en las previsiones de primavera de 2021 de la Comisión.
- (12) En su Programa de Estabilidad de 2021, el Gobierno prevé un aumento del déficit de las Administraciones Públicas, que pasaría del 5,4 % del PIB en 2020 al 9,3 % del PIB en 2021, en tanto que se prevé un aumento de la ratio de deuda hasta el 48,9 % del PIB en 2021. Según el Programa de Estabilidad de 2021, la variación del saldo presupuestario primario en 2021 respecto del nivel anterior a la crisis (2019) sería del -8,7 % del PIB, lo que reflejaría las medidas presupuestarias discrecionales adoptadas en apoyo de la economía, de importe equivalente al 2,9 % del PIB, y el funcionamiento de los estabilizadores automáticos. Las previsiones de déficit y deuda superan las previsiones de primavera de 2021 de la Comisión. El Programa de Estabilidad de 2021 prevé un aumento del gasto, en particular de los otros gastos, superior a las previsiones de primavera de 2021 de la Comisión. Además, las previsiones de primavera de 2021 de la Comisión contemplan una evolución más favorable de los ingresos, en consonancia con el escenario macroeconómico más optimista de las previsiones de la Comisión.
- (13) En respuesta a la pandemia de COVID-19 y a la recesión económica asociada, Letonia 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 Letonia en 2020 y 2021 se ajustan a la Recomendación del Consejo de 20 de julio de 2020. Algunas de las medidas discrecionales adoptadas por el Gobierno durante el periodo de 2020 y 2021 no parecen ser temporales o estar acompañadas de medidas compensatorias. Más allá del horizonte de las previsiones de primavera de 2021 de la Comisión, en 2023, el impacto residual acumulado de estas medidas no temporales se estima de forma preliminar en aproximadamente el 1 % del PIB, y consiste principalmente en un incremento de los salarios del sector público, en particular del personal sanitario.
- (14) El Programa de Estabilidad de 2021 prevé inversiones y reformas financiadas mediante subvenciones en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia que representan un 0,1 % en 2021, un 0,8 % en 2022 y un 0,8 % en 2023. El Programa de Estabilidad de 2021 parte de la base de que el gasto financiado mediante el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia está ligeramente concentrado al final del periodo, con una mayor inversión prevista para 2024 y 2025. Las previsiones de primavera de 2021 de la Comisión incluyen dichas subvenciones en sus previsiones presupuestarias.
- (15) 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, la situación 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 estas condiciones, el saldo estructural no parece constituir un indicador adecuado en las circunstancias actuales. La referencia en materia de gasto también debe adaptarse⁽³⁾ y complementarse con información adicional con el fin de calibrar plenamente la orientación de la política presupuestaria.
- (16) 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

⁽³⁾ 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.

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.

- (17) En su Programa de Estabilidad de 2021, se prevé que el déficit de las Administraciones Públicas de Letonia disminuya hasta el 2,7 % del PIB en 2022, principalmente como consecuencia de la supresión de las medidas temporales de apoyo adoptadas en 2020 y 2021. Se prevé que la ratio de deuda de las Administraciones Públicas aumente hasta el 50,3 % del PIB en 2022. Estas previsiones superan las de primavera de 2021 de la Comisión, debido principalmente al escenario macroeconómico más favorable de dichas previsiones. Partiendo de dichas previsiones, 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 -0,8 % del PIB ⁽⁶⁾. El efecto positivo de los gastos financiados por las subvenciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y de otros fondos de la Unión aumentaría en 0,6 puntos porcentuales del PIB. Por su parte, las inversiones financiadas a nivel nacional tendrían un efecto contractivo equivalente a 0,3 puntos porcentuales del PIB ⁽⁷⁾. Los gastos primarios corrientes financiados a nivel nacional (excluidas las medidas discrecionales relativas a los ingresos) tendrían un efecto expansionista equivalente a 0,5 puntos porcentuales del PIB.
- (18) 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 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.
- (19) Según los planes presupuestarios a medio plazo del Programa de Estabilidad de 2021, el déficit de las Administraciones Públicas disminuiría, pasando del 1,3 % del PIB en 2023 al 0,3 % del PIB en 2024. De acuerdo con el Programa de Estabilidad para 2021, 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 + 1,4 % del PIB en 2023 y 2024. Se prevé que la contribución positiva del gasto financiado mediante subvenciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y de otros fondos de la Unión disminuya 0,3 puntos porcentuales del PIB de media en 2023 y 2024. 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 el gasto corriente primario financiado a nivel nacional (neto de medidas discrecionales relativas a los ingresos) aporte una contribución contractiva de 1 punto porcentual del PIB. El crecimiento potencial nominal medio a 10 años se estima actualmente en un 4,75 % ⁽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 Letonia.
- (20) Las previsiones apuntan a que la ratio deuda pública/PIB descenderá del 48,8 % del PIB en 2023 al 48,5 % del PIB en 2024. Se considera que Letonia se enfrenta a un riesgo bajo de sostenibilidad presupuestaria a medio plazo, de acuerdo con el análisis más reciente de sostenibilidad de la deuda.
- (21) En vista del grado de incertidumbre actual, aún excepcionalmente elevado, las orientaciones de política presupuestaria de la Comisión 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.
- (22) El Consejo ha evaluado el Programa de Estabilidad de 2021 y las medidas de seguimiento adoptadas por Letonia para aplicar la Recomendación del Consejo de 20 de julio de 2020.

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

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

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

RECOMIENDA A LETONIA 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. Mantenga bajo control el crecimiento de los gastos corrientes financiados a nivel nacional.
2. Cuando las condiciones económicas lo permitan, aplique una política presupuestaria encaminada a lograr situaciones presupuestarias prudentes a medio plazo y a 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

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO**de 18 de junio de 2021****por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2021 de Lituania**

(2021/C 304/15)

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 5, apartado 2,

Vista la recomendación de la Comisión Europea,

Vistas las resoluciones del Parlamento Europeo,

Prevía 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 del Consejo ⁽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 Lituania 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, le recomendó que, cuando las condiciones económicas lo permitieran, 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) Según la Recomendación del Consejo de 2021 sobre la política económica de la zona del euro, las políticas presupuestarias deben seguir siendo expansionistas en todos los Estados miembros de la zona del euro a lo largo de 2021 y las medidas que se adopten deben adaptarse a las circunstancias específicas del país y ser oportunas, temporales y selectivas. Cuando las condiciones epidemiológicas y económicas lo permitan, deben eliminarse progresivamente las medidas de emergencia, paliando al mismo tiempo las repercusiones sociales y sobre el mercado laboral de la crisis. Los Estados miembros deberían aplicar políticas presupuestarias destinadas a lograr posiciones presupuestarias prudentes a medio plazo y garantizar la sostenibilidad de la deuda, al mismo tiempo que fomentan la inversión. Los Estados miembros deben aplicar reformas que refuercen la cobertura, adecuación y sostenibilidad de los sistemas de protección sanitaria y social para todos.

⁽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 Lituania y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad para 2020 de Lituania (DO C 282 de 26.8.2020, p. 95).

- (4) El 18 de noviembre de 2020, la Comisión adoptó sus dictámenes sobre los proyectos de planes presupuestarios para 2021 de los Estados miembros de la zona del euro, que se basaron en una evaluación cualitativa de las medidas presupuestarias. La Comisión consideró que el proyecto de plan presupuestario de Lituania seguía globalmente las recomendaciones de política presupuestaria establecidas en la Recomendación del Consejo de 20 de julio de 2020, y que la mayoría de las medidas incluidas en dicho proyecto respaldaban la actividad económica en un contexto de considerable incertidumbre. El 21 de diciembre de 2020, Lituania presentó un proyecto de plan presupuestario actualizado para 2021. La Comisión consideró que el proyecto de plan presupuestario de Lituania seguía globalmente las recomendaciones de política presupuestaria establecidas en la Recomendación del Consejo de 20 de julio de 2020, y que la mayoría de las medidas incluidas en dicho proyecto respaldaban la actividad económica en un contexto de considerable incertidumbre. Sin embargo, algunas medidas no parecen temporales ni venir acompañadas de medidas compensatorias.
- (5) 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 fiscal 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.
- (6) 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 el 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.
- (7) 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 seguirá teniendo en cuenta la situación específica de cada país.
- (8) El 30 de abril de 2021, Lituania presentó su Programa de Estabilidad de 2021, de conformidad con el artículo 4 del Reglamento (CE) n.º 1466/97.
- (9) En 2020, partiendo de los datos validados por Eurostat, Lituania registró un déficit de las Administraciones Públicas del 7,4 % del producto interior bruto (PIB), mientras que su deuda pública aumentó al 47,3 % del PIB. La variación anual del saldo presupuestario primario equivalía al - 8,0 % del PIB, teniendo en cuenta particularmente las medidas presupuestarias discrecionales de reactivación de la economía, de importe equivalente al 7,1 % del PIB, y el funcionamiento de los estabilizadores automáticos. Lituania también adoptó medidas de apoyo a la liquidez de las

(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).

empresas y los hogares (como garantías y aplazamiento en el pago de impuestos, que no tienen un impacto presupuestario directo e inmediato), por un importe estimado en el 2,7 % del PIB. La Comisión calcula que en 2020 el aumento efectivo de las garantías públicas ha sido inferior al 0,5 % del PIB.

- (10) 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 Lituania, habida cuenta de que el déficit de sus Administraciones Públicas rebasó en 2020 el valor de referencia del 3 % del PIB establecido en el Tratado. El informe concluía que el criterio de déficit no se cumplía.
- (11) El escenario macroeconómico subyacente en las previsiones presupuestarias es realista para 2021 y 2022. Se prevé un crecimiento del PIB real del 2,6 % en 2021 y del 3,2 % en 2022. El escenario macroeconómico no tuvo en cuenta las inversiones que serán financiadas por el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Según las previsiones de la primavera de 2021 de la Comisión, se prevé que el PIB real registre un crecimiento del 2,9 % en 2021 y del 3,9 % en 2022. Las previsiones de la Comisión sobre el PIB son más elevadas debido principalmente a la hipótesis de una recuperación más sólida de la demanda interna, incluidas las inversiones que serán financiadas por el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.
- (12) En su Programa de Estabilidad de 2021, el Gobierno planea un aumento del déficit de las Administraciones Públicas, que pasaría del 7,4 % del PIB en 2020 al 8,1 % del PIB en 2021, mientras que la ratio de deuda aumentaría al 52,1 % del PIB en 2021. Según el Programa de Estabilidad de 2021, la variación del saldo presupuestario primario en 2021 respecto del nivel anterior a la crisis (2019) sería del - 8,9 % del PIB, lo que reflejaría las medidas presupuestarias discrecionales adoptadas en apoyo de la economía, de importe equivalente al 5,2 % del PIB, y el funcionamiento de los estabilizadores automáticos. Estas previsiones están en consonancia con las previsiones de la primavera de 2021 de la Comisión, según las cuales el déficit de las Administraciones Públicas alcanzaría el 8,2 % en 2021, mientras que la ratio de deuda pública con respecto al PIB debería alcanzar el 51,9 % del PIB.
- (13) En respuesta a la pandemia de COVID-19 y a la recesión económica asociada, Lituania 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, deberán financiarlas adecuadamente para garantizar la neutralidad presupuestaria a medio plazo. Las medidas adoptadas por Lituania en 2020 y 2021 se ajustan a la Recomendación del Consejo de 20 de julio de 2020. Las medidas discrecionales adoptadas por el Gobierno durante el período de 2020 a 2021 no parecen ser temporales o ir acompañadas de medidas compensatorias. Más allá del período que abarcan las previsiones de la primavera de 2021 de la Comisión, en 2023 el impacto residual acumulado de estas medidas no temporales se estima provisionalmente en torno al 1 % del PIB; se trata principalmente de incrementos de los salarios del sector público, las pensiones y otras prestaciones.
- (14) El Programa de Estabilidad de 2021 parte de la base de que las inversiones y reformas financiadas mediante subvenciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia representarán el 0,3 % del PIB en 2021, el 0,8 % en 2022, el 1,0 % en 2023, y el 0,9 % en 2024. Las previsiones de la primavera de 2021 de la Comisión integran estas subvenciones en sus previsiones presupuestarias.
- (15) 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. Sobre esta base, 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.
- (16) 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 temporales de emergencia 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

⁽⁵⁾ En particular, el recurso 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.

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 fiscal 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.

- (17) En su Programa de Estabilidad de 2021, Lituania prevé que el déficit de sus Administraciones Públicas disminuya al 6,0 % 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 54,2 % del PIB en 2022. Estas previsiones están en consonancia con las previsiones de la primavera de 2021 de la Comisión, según las cuales el déficit de las administraciones públicas se situaría en el 6,0 %, mientras que la ratio de deuda pública con respecto al PIB debería alcanzar el 54,1 % del PIB. 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, tal como se ha definido anteriormente—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 - 2,0 % del PIB ⁽⁶⁾. El efecto positivo de los gastos financiados por las subvenciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y de otros fondos de la Unión aumentaría en 0,5 puntos porcentuales del PIB. Por su parte, las inversiones financiadas a nivel nacional tendrían un efecto contractivo equivalente a 0,3 puntos porcentuales del PIB ⁽⁷⁾. Los gastos primarios corrientes financiados a nivel nacional (excluidas las medidas discrecionales relativas a los ingresos) tendrían un efecto expansionista equivalente a 1,8 puntos porcentuales del PIB.
- (18) 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 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.
- (19) Según los planes presupuestarios a medio plazo del Programa de Estabilidad de 2021, el déficit de las Administraciones Públicas disminuiría, pasando del 4,0 % del PIB en 2023 al 2,2 % del PIB en 2024. Se prevé por tanto que el déficit de las Administraciones Públicas ya no supere el 3 % del PIB establecido en el Tratado en 2024. 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 + 2,1 % 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. Las inversiones financiadas a nivel nacional tendrían un efecto contractivo equivalente a 0,1 puntos porcentuales del PIB ⁽⁸⁾. Los gastos primarios corrientes financiados a nivel nacional (excluidas las medidas discrecionales relativas a los ingresos) tendrían un efecto contractivo equivalente a 1,9 puntos porcentuales del PIB. El crecimiento potencial nominal medio a 10 años se estima actualmente en un 5,25 % ⁽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 Lituania.
- (20) Las previsiones apuntan a que la ratio de deuda/PIB se mantendrá al 57,9 % del PIB en 2023 y 2024. Se considera que Lituania afronta unos riesgos medios en lo relativo a la sostenibilidad de sus finanzas públicas.

⁽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 neutro.

⁽⁸⁾ Los demás gastos de capital financiados a nivel nacional tendrían un efecto contractivo equivalente a 0,1 puntos porcentuales del PIB.

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

- (21) En vista del grado de incertidumbre actual, aún excepcionalmente elevado, las orientaciones de política presupuestaria de la Comisión deben seguir siendo de naturaleza predominantemente cualitativa, incluyendo, no obstante, algunos elementos cuantificados diferenciados en el marco de sus orientaciones a medio plazo. Se proporcionarán orientaciones cuantificadas más precisas en 2022 para los años siguientes, siempre que haya disminuido suficientemente el grado de incertidumbre.
- (22) El Consejo ha evaluado el Programa de Estabilidad de 2021 y las medidas de seguimiento adoptadas por Lituania para aplicar la Recomendación del Consejo de 20 de julio 2020.

RECOMIENDA A LITUANIA QUE:

1. En 2022, mantenga una política presupuestaria expansionista, en particular a través del impulso proporcionado por el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, y preserve las inversiones financiadas a nivel nacional. Mantenga bajo control el crecimiento de los gastos corrientes financiados a nivel nacional.
2. Cuando las condiciones económicas lo permitan, aplique una política presupuestaria encaminada a lograr situaciones presupuestarias prudentes a medio plazo y a garantizar la sostenibilidad presupuestaria a medio plazo. Al mismo tiempo, fomente la inversión para fomentar 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

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO**de 18 de junio de 2021****por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad para 2021 de Luxemburgo**

(2021/C 304/16)

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 5, 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 del Consejo ⁽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. 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 Luxemburgo 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. También recomendó a Luxemburgo que aplicase, cuando las condiciones económicas lo permitían, políticas fiscales destinadas a lograr situaciones fiscales prudentes a medio plazo y garantizar la sostenibilidad de la deuda, al mismo tiempo que se fomenta la inversión.
- (3) Según la Recomendación del Consejo de 2021 sobre la política económica de la zona del euro, las políticas presupuestarias deben seguir siendo expansionistas en todos los Estados miembros de la zona del euro a lo largo de 2021 y las medidas que se adopten deben adaptarse a las circunstancias específicas del país y ser oportunas, temporales y selectivas. Cuando las condiciones epidemiológicas y económicas lo permitan, deben eliminarse progresivamente las medidas de emergencia, paliando al mismo tiempo las repercusiones sociales y laborales de la crisis. Los Estados miembros deben aplicar políticas presupuestarias destinadas a lograr posiciones presupuestarias prudentes a medio plazo y garantizar la sostenibilidad de la deuda, al mismo tiempo que fomentan la inversión. Los Estados miembros deben aplicar reformas que refuercen la cobertura, adecuación y sostenibilidad de los sistemas de protección sanitaria y social para todos.

⁽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 Luxemburgo y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad para 2020 de Luxemburgo (DO C 282 de 26.8.2020, p. 101).

- (4) El 18 de noviembre de 2020, la Comisión adoptó sus dictámenes sobre los proyectos de planes presupuestarios para 2021 de los Estados miembros de la zona del euro, que se basaron en una evaluación cualitativa de las medidas presupuestarias. La Comisión consideró que el proyecto de plan presupuestario de Luxemburgo seguía globalmente las recomendaciones de política presupuestaria establecidas en la Recomendación del Consejo de 20 de julio de 2020, y que la mayoría de las medidas incluidas en dicho proyecto respaldaban la actividad económica en un contexto de considerable incertidumbre.
- (5) 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 fiscal 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.
- (6) 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 fiscal general, teniendo en cuenta los presupuestos nacionales y el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, debe seguir siendo expansionista en 2021 y 2022. Al mismo tiempo, ante las expectativas de que la actividad económica se normalice en el segundo semestre de 2021, las políticas presupuestarias de los Estados miembros deben adquirir un mayor grado de diferenciación en 2022. Las políticas fiscales de los Estados miembros deben tener en cuenta el estado de la recuperación, la sostenibilidad fiscal 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 alta calidad y reformas estructurales adicionales. Para el período posterior a 2022, las políticas fiscales deben seguir teniendo en cuenta la fortaleza de la recuperación, el grado de incertidumbre económica y consideraciones de sostenibilidad fiscal. Una reorientación de las políticas fiscales hacia la consecución de situaciones fiscales prudentes a medio plazo, incluida la eliminación gradual de las medidas de apoyo en el momento oportuno, contribuirá a garantizar la sostenibilidad fiscal a medio plazo.
- (7) 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 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. Se seguirán teniendo en cuenta las situaciones específicas de cada país tras la desactivación de la cláusula general de salvaguardia.
- (8) El 30 de abril de 2021, Luxemburgo presentó su Programa de Estabilidad de 2021, de conformidad con el artículo 4 del Reglamento (CE) n.º 1466/97.
- (9) En 2020, partiendo de datos validados por Eurostat, Luxemburgo registró un déficit público del 4,1 % del producto interior bruto (PIB), mientras que la deuda pública aumentó al 24,9 % del PIB. La variación anual del saldo presupuestario primario equivalía al - 6,6 % del PIB, teniendo en cuenta particularmente las medidas presupuestarias discrecionales de reactivación de la economía, de importe equivalente al 3,6 % del PIB, y el funcionamiento de los estabilizadores automáticos. Luxemburgo también prestó un apoyo a la liquidez de empresas y hogares (como garantías y aplazamientos de impuestos, que no tienen una repercusión directa e inmediata), estimado en un 5,7 % del PIB; la Comisión calcula que en 2020 el aumento efectivo de las garantías públicas ha sido aproximadamente del 0,5 % del PIB.
- (10) El 2 de junio de 2021, la Comisión emitió un informe en virtud del artículo 126, apartado 3, del Tratado. Dicho informe aborda la situación presupuestaria de Luxemburgo, habida cuenta de que el déficit público rebasó, en 2020, el valor de referencia del 3 % del PIB establecido en el Tratado. El informe concluía que no se cumplía el criterio de déficit.

⁽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).

- (11) El escenario macroeconómico en que se basan estas proyecciones presupuestarias es realista en 2021 y favorable en 2022. El Programa de Estabilidad de 2021 prevé un crecimiento del PIB real del 4,0 % en 2021 frente al 4,5 % de las previsiones de primavera de 2021 de la Comisión, que tienen en cuenta una mayor contribución al crecimiento de la demanda interior y las exportaciones netas. Para 2022, el Programa de Estabilidad de 2021 prevé que el PIB real aumente un 4,0 % gracias a un aumento de la contribución de las exportaciones netas mayor que las previsiones de primavera de 2021 de la Comisión, del 3,3 %.
- (12) En su Programa de Estabilidad de 2021, el Gobierno prevé una disminución del déficit de las Administraciones Públicas, que pasará del 4,1 % del PIB en 2020 al 2,0 % del PIB en 2021, a la vez que se prevé un aumento de la ratio de deuda hasta el 26,8 % del PIB. Según el Programa de Estabilidad de 2021, la variación del saldo presupuestario primario en 2021 respecto del nivel anterior a la crisis (2019) será del - 4,3 % del PIB, lo que refleja las medidas presupuestarias discrecionales adoptadas en apoyo de la economía, de importe equivalente al 0,6 % del PIB, y el funcionamiento de los estabilizadores automáticos. Las previsiones de primavera de 2021 de la Comisión prevén una ratio de deuda similar en 2021 y una mayor mejora del déficit, hasta el 0,3 % del PIB, relacionada en gran parte con una mayor disminución del gasto público.
- (13) En respuesta a la pandemia de COVID-19 y a la recesión económica asociada, Luxemburgo 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 fiscales han de maximizar el apoyo a la recuperación sin anticipar futuras trayectorias fiscales. Por lo tanto, las medidas deben evitar crear una carga permanente para las finanzas públicas. Cuando los Estados miembros introduzcan medidas permanentes, deben financiarlas adecuadamente para garantizar la neutralidad presupuestaria a medio plazo. Las medidas adoptadas por Luxemburgo en 2020 y 2021 están en consonancia con la Recomendación del Consejo de 20 de julio de 2020. Estas medidas presupuestarias discrecionales adoptadas por el Gobierno en 2020 y 2021 son mayoritariamente temporales o están acompañadas de medidas compensatorias.
- (14) El Programa de Estabilidad de 2021 no incluye todavía el cobro de subvenciones en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. En su lugar, y a falta de información suficientemente detallada sobre el plan nacional de recuperación y resiliencia, las previsiones de primavera de 2021 de la Comisión parten de la base de una integración simplificada y lineal de los gastos financiados por el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, que representan cerca del 0,03 % del PIB por año.
- (15) Los indicadores establecidos de ajuste fiscal del Reglamento (CE) n.º 1466/97 deben considerarse en el contexto de las circunstancias actuales. En primer lugar, existe una gran 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 una importante respuesta política en apoyo de 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 ser el 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.
- (16) 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 temporales de emergencia relacionadas con la crisis apoyan a los sistemas sanitarios y compensan a los trabajadores y las empresas por las pérdidas de ingresos provocadas por los confinamientos y las interrupciones de la cadena de suministro; su retirada por parte de las autoridades públicas está supeditada a la recuperación de la normalidad en la situación económica y de salud pública. 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

⁽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.

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 fiscal nacional es prudente y su composición propicia una recuperación sostenible compatible con las transiciones ecológica y digital. Por este motivo, se presta especial atención a la evolución del gasto corriente primario y las inversiones financiadas a nivel nacional.

- (17) En su Programa de Estabilidad de 2021, se prevé que el déficit de las Administraciones Públicas de Luxemburgo disminuya hasta el 1,3 % del PIB en 2022, debido principalmente a unos mayores ingresos públicos y a una disminución del gasto social gracias a la interrupción de las medidas temporales de apoyo adoptadas en 2020 y 2021. Por su parte, la ratio de deuda de sus Administraciones Públicas aumentaría al 28,0 % del PIB en 2022. Las previsiones de primavera de 2021 de la Comisión prevén un déficit (0,1 %) y una ratio de deuda (26,8 %) inferiores. Partiendo de las previsiones de primavera de 2021 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 - 0,2 % del PIB ⁽⁶⁾. Se prevé que la contribución positiva de los gastos financiados por subvenciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y otros fondos de la Unión se mantenga sin cambios. Por su parte, las inversiones financiadas a nivel nacional tendrían un efecto contractivo equivalente a 0,1 puntos porcentuales del PIB ⁽⁷⁾. Los gastos primarios corrientes financiados a nivel nacional (excluidas las medidas discrecionales relativas a los ingresos) tendrían un efecto expansionista equivalente a 0,4 puntos porcentuales del PIB.
- (18) 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 reafirmado la importancia de las reformas para lograr unos sistemas de ingresos públicos más eficientes y justos. 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.
- (19) Según los planes presupuestarios a medio plazo del Programa de Estabilidad de 2021, se prevé que el déficit de las Administraciones Públicas disminuya del 0,4 % del PIB en 2023 al 0,0 % del PIB en 2024 y pase a un superávit del 0,4 % del PIB en 2025. El Programa de Estabilidad de 2021 no incluye la información requerida para estimar el efecto global de la política presupuestaria en 2023 y 2024. La estimación actual para el crecimiento potencial nominal medio en un periodo de 10 años es del 5 % ⁽⁸⁾. 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 Luxemburgo.
- (20) Las previsiones apuntan a que la ratio deuda pública/PIB descenderá del 28,4 % del PIB en 2023 al 28,2 % del PIB en 2024. Se considera que Luxemburgo se enfrenta a un riesgo bajo de sostenibilidad fiscal a medio plazo, de acuerdo con el análisis más reciente de sostenibilidad de la deuda.
- (21) En vista de que el grado de incertidumbre actual sigue siendo excepcionalmente alto, la orientación de la política fiscal debe seguir siendo predominantemente cualitativa. En 2022, se facilitará una orientación cuantificada más precisa para años posteriores, si para entonces el grado de incertidumbre ha disminuido lo suficiente.
- (22) El Consejo ha evaluado el Programa de Estabilidad de 2021 y el seguimiento por parte de Luxemburgo de la Recomendación del Consejo de 20 de julio de 2020.

RECOMIENDA A LUXEMBURGO:

1. En 2022, aplicar una orientación fiscal favorable, incluido el impulso proporcionado por el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, y preservar las inversiones financiadas a nivel nacional.
2. Cuando las condiciones económicas lo permitan, aplicar una política fiscal destinada a lograr situaciones fiscales prudentes a medio plazo y garantizar la sostenibilidad fiscal a medio plazo. Al mismo tiempo, incrementar las inversiones para impulsar el potencial de crecimiento.

⁽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 0,2 puntos porcentuales del PIB.

⁽⁸⁾ Estimación de la Comisión, con arreglo a la metodología común.

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

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO**de 18 de junio de 2021****por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Convergencia de 2021 de Hungría**

(2021/C 304/17)

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 del Consejo ⁽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 Hungría 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, le recomendó 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 fiscal 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 Hungría y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Convergencia para 2020 de Hungría (DO C 282 de 26.8.2020, p. 107).

⁽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 el 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 seguirá teniendo en cuenta la situación específica de cada país.
- (6) El 30 de abril de 2021, Hungría presentó su Programa de Convergencia de 2021, de acuerdo con el artículo 8 del Reglamento (CE) n.º 1446/97.
- (7) En 2020, partiendo de los datos validados por Eurostat, Hungría registró un déficit de las Administraciones Públicas del 8,1 % del producto interior bruto (PIB), mientras que su deuda pública aumentó al 80,4 % del PIB. La variación anual del saldo presupuestario primario equivalía al - 5,9 % del PIB, teniendo en cuenta particularmente las medidas presupuestarias discrecionales de reactivación de la economía, de importe equivalente al 6,3 % del PIB, y el funcionamiento de los estabilizadores automáticos. Hungría 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 efecto presupuestario directo e inmediato), con un importe estimado en el 6,8 % del PIB. La Comisión calcula que en 2020 el aumento efectivo de las garantías públicas ha sido aproximadamente del 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 Hungría, habida cuenta de que el déficit de sus Administraciones Públicas rebasó en 2020 el valor de referencia del 3 % del PIB establecido en el Tratado, mientras que su deuda pública rebasó el valor de referencia del 60 % del PIB establecido en el Tratado y no disminuyó a un ritmo satisfactorio. El informe concluyó que no se cumplía el criterio de déficit ni el criterio de deuda.
- (9) El escenario macroeconómico subyacente en las previsiones presupuestarias es prudente para 2021 y 2022. El Programa de Convergencia de 2021 prevé un crecimiento del PIB real del 4,3 % en 2021 y del 5,2 % en 2022, una recuperación menos fuerte que la anticipada en las previsiones de primavera de 2021 de la Comisión, debido principalmente a una recuperación más lenta de la estimada de las exportaciones y del consumo privado. Las proyecciones del Programa de Convergencia de 2021 para la tasa de crecimiento del PIB nominal y las principales bases impositivas, incluidos la remuneración de los asalariados y el consumo privado, son algo más bajas que las de las previsiones de primavera de la Comisión para 2021, y similares en términos generales para 2022.
- (10) En su Programa de Convergencia de 2021, el Gobierno planea un descenso del déficit de las Administraciones Públicas, que pasaría del 8,1 % del PIB en 2020 al 7,5 % del PIB en 2021, mientras que la ratio de deuda disminuiría al 79,9 % 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) sería del - 5,1 % del PIB, lo que reflejaría las medidas presupuestarias discrecionales adoptadas en apoyo de la economía, de importe equivalente al 3 % del PIB, y el funcionamiento de los estabilizadores automáticos. Las previsiones de primavera de 2021 de la Comisión apuntan a un descenso en la ratio de déficit (6,8 %) y en la ratio de deuda (78,6 %) en 2021, lo que refleja un crecimiento económico y de los ingresos fiscales más fuerte.

- (11) En respuesta a la pandemia de COVID-19 y a la recesión económica asociada, Hungría 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 Hungría en 2020 y 2021 se ajustan a la Recomendación del Consejo de 20 de julio de 2020. Algunas de las medidas discrecionales adoptadas por el Gobierno durante el período de 2020 y 2021 no parecen ser temporales ni ir acompañadas de medidas compensatorias. Más allá del horizonte de las previsiones de primavera de 2021 de la Comisión, en 2023, se estima de forma preliminar en aproximadamente un 2 % del PIB el impacto residual acumulativo de las medidas no temporales, entre las que cabe citar los aumentos salariales para los trabajadores del sector sanitario, la gradual reintroducción de la decimotercera mensualidad de pensión y la exención del impuesto sobre la renta para los empleados de menos de 25 años.
- (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 0,9 % del PIB en 2021, el 0,9 % en 2022, el 1,0 % en 2023, el 0,6 % en 2024 y el 0,4 % en 2025. Las previsiones de primavera de 2021 de la Comisión no integran plenamente estas subvenciones en sus previsiones presupuestarias debido a la falta de información suficientemente detallada sobre el plan nacional de recuperación y resiliencia antes de la fecha límite. En su lugar, las previsiones de primavera de 2021 de la Comisión contempla una absorción lineal del total de subvenciones asignadas a lo largo del período de vida del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, empezando a partir de la segunda mitad de 2021 y hasta finales de 2026. Así pues, la inversión y las reformas financiadas a través de subvenciones con cargo al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia suponen un 0,4 % del PIB en 2021 y un 0,8 % del PIB en 2022 en la previsión de la Comisión.
- (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. Sobre esta base, el saldo estructural no parece constituir un indicador adecuado en las circunstancias actuales. La referencia en materia de gasto también debe adaptarse^(?) 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 fiscal 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, Hungría prevé que el déficit de sus Administraciones Públicas disminuya al 5,9 % del PIB en 2022, debido principalmente a la fuerte recuperación económica. Por su parte, la ratio de deuda de sus Administraciones Públicas disminuiría al 79,3 % del PIB. Las previsiones de primavera de 2021 de la Comisión estiman un descenso en la ratio de déficit (4,5 %) y de deuda (77,1 %) debido a un fuerte crecimiento económico y de los ingresos fiscales, así como a la base del déficit más baja en 2021. Partiendo de dichas previsiones

^(?) 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.

de la Comisión, y basándose en el método específico que refleja los retos mencionados, el efecto global de la política presupuestaria, tal como se ha definido anteriormente —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 + 0,7 % del PIB ⁽⁶⁾. El efecto positivo de los gastos financiados por las subvenciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y de otros fondos de la Unión aumentaría en 0,2 puntos porcentuales del PIB. Por su parte, las inversiones financiadas a nivel nacional tendrían un efecto expansionista equivalente a 0,1 puntos porcentuales del PIB ⁽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 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, el déficit de las Administraciones Públicas disminuiría, pasando del 3,9 % del PIB en 2023, al 3,0 % del PIB en 2024 y al 2,0 % del PIB en 2025. Por lo tanto, se prevé que el déficit de las Administraciones Públicas deje de superar el 3 % del PIB establecido en el Tratado en 2024. 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 + 0,3 % 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 0,4 puntos porcentuales del PIB. Por su parte, las inversiones financiadas a nivel nacional tendrían un efecto contractivo equivalente a 0,3 puntos porcentuales del PIB ⁽⁸⁾. Los gastos primarios corrientes financiados a nivel nacional (excluidas las medidas discrecionales relativas a los ingresos) tendrían un efecto expansionista equivalente a 0,6 puntos porcentuales del PIB. El crecimiento potencial nominal medio a 10 años se estima actualmente en un 6,75 % ⁽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 Hungría.
- (18) Las previsiones apuntan a que la ratio deuda pública/PIB descenderá del 77,5 % del PIB en 2023 al 75,7 % en 2024 y al 73,1 % en 2025. Según el último análisis de sostenibilidad de la deuda, se considera que Hungría se enfrenta a un riesgo limitado de sostenibilidad presupuestaria.
- (19) En vista del grado de incertidumbre actual, aún excepcionalmente elevado, las orientaciones de política presupuestaria de la Comisión seguirán 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 Hungría para aplicar la Recomendación del Consejo de 20 de julio de 2020.

RECOMIENDA A HUNGRÍA QUE:

1. En 2022, mantenga una orientación presupuestaria expansionista, incluido el impulso del 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 a garantizar la sostenibilidad presupuestaria a medio plazo. Al mismo tiempo, fomente la inversión para impulsar el potencial de crecimiento.

⁽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⁾ Se prevé que otras inversiones financiadas a nivel nacional tendrían un efecto neutro.

⁽⁸⁾ Los demás gastos de capital financiados a nivel nacional tendrían un efecto contractivo equivalente a 0,2 puntos porcentuales del PIB.

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

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

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO**de 18 de junio de 2021****por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2021 de Malta**

(2021/C 304/18)

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 5, apartado 2,

Vista la recomendación de la Comisión Europea,

Vistas las resoluciones del Parlamento Europeo,

Prevía 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 del Consejo ⁽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 Malta 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, le recomendó que, cuando las condiciones económicas lo permitieran, aplique políticas presupuestarias destinadas a lograr situaciones presupuestarias prudentes a medio plazo y a garantizar la sostenibilidad de la deuda, al tiempo que se fomenta la inversión.
- (3) Según la Recomendación del Consejo de 2021 sobre la política económica de la zona del euro, las políticas presupuestarias deben seguir siendo expansionistas en todos los Estados miembros de la zona del euro a lo largo de 2021 y las medidas que se adopten deben adaptarse a las circunstancias específicas del país y ser oportunas, temporales y selectivas. Cuando las condiciones epidemiológicas y económicas lo permitan, deben eliminarse progresivamente las medidas de emergencia, paliando al mismo tiempo las repercusiones sociales y laborales de la crisis. Los Estados miembros deberían aplicar políticas presupuestarias destinadas a lograr posiciones presupuestarias prudentes a medio plazo y garantizar la sostenibilidad de la deuda, al mismo tiempo que fomentan la inversión. Los Estados miembros deben aplicar reformas que refuercen la cobertura, adecuación y sostenibilidad de los sistemas de protección sanitaria y social para todos.

⁽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 Malta y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad para 2020 de Malta (DO C 282 de 26.8.2020, p. 116).

- (4) El 18 de noviembre de 2020, la Comisión adoptó sus dictámenes sobre los proyectos de planes presupuestarios para 2021 de los Estados miembros de la zona del euro, que se basaron en una evaluación cualitativa de las medidas presupuestarias. La Comisión consideró que el proyecto de plan presupuestario de Malta seguía globalmente las recomendaciones de política presupuestaria establecidas en la Recomendación del Consejo de 20 de julio de 2020, y que la mayoría de las medidas incluidas en dicho proyecto respaldaban la actividad económica en un contexto de considerable incertidumbre.
- (5) 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 fiscal 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.
- (6) 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 el 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 fiscal. 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.
- (7) 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 seguirá teniendo en cuenta la situación específica de cada país.
- (8) El 30 de abril de 2021, Malta presentó su Programa de Estabilidad de 2021, de conformidad con el artículo 4 del Reglamento (CE) n.º 1466/97.
- (9) En 2020, partiendo de los datos validados por Eurostat, Malta registró un déficit de las Administraciones Públicas del 10,1 % del producto interior bruto (PIB), mientras que su deuda pública aumentó al 54,3 % del PIB. El deterioro anual del saldo presupuestario primario equivalía al 10,6 % del PIB, teniendo en cuenta particularmente las medidas presupuestarias discrecionales de reactivación de la economía, de importe equivalente al 5,7 % del PIB, y el funcionamiento de los estabilizadores automáticos. Malta 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 3,9 % del PIB. La Comisión calcula que en 2020 el aumento efectivo de las garantías públicas ha sido aproximadamente del 1 % del PIB.
- (10) 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 Malta, habida cuenta de que el déficit de las Administraciones Públicas rebasó en 2020 el valor de referencia del 3 % del PIB establecido en el Tratado. El informe concluía que el criterio de déficit no se cumplía.

⁽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).

- (11) El escenario macroeconómico subyacente en las previsiones presupuestarias es realista para 2021 y favorable en 2022. El Programa de Estabilidad de 2021 prevé un aumento del PIB real de un 3,8 % en 2021 y una aceleración hasta el 6,8 % en 2022. En 2021, el crecimiento estaría impulsado exclusivamente por la demanda interior, mientras que en 2022 también se recibiría una contribución positiva del sector exterior. Las previsiones de la primavera de 2021 de la Comisión parten de la base de que una trayectoria de crecimiento más suave, con una previsión de crecimiento del PIB del 4,6 % y del 6,1 % en 2021 y 2022 respectivamente. Una perspectiva más optimista en cuanto al consumo privado y público en 2021 y un crecimiento más moderado de la inversión en 2022 explican en gran medida la diferencia de perfil de las previsiones de crecimiento de la Comisión.
- (12) En su Programa de Estabilidad de 2021, el Gobierno planea un aumento del déficit de las Administraciones Públicas, que pasaría del 10,1 % del PIB en 2020 al 12,0 % del PIB en 2021, mientras que la ratio de deuda aumentaría al 65,0 % del PIB en 2021. Según el Programa de Estabilidad de 2021, la variación del saldo presupuestario primario en 2021 respecto del nivel anterior a la crisis (2019) sería del 12,5 % del PIB, lo que reflejaría las medidas presupuestarias discrecionales adoptadas en apoyo de la economía, de importe equivalente al 5,6 % del PIB, y el funcionamiento de los estabilizadores automáticos. Estas previsiones están en consonancia con las previsiones de la primavera de 2021 de la Comisión.
- (13) En respuesta a la pandemia de COVID-19 y a la recesión económica asociada, Malta 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 Malta 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 mayoritariamente temporales o van acompañadas de medidas compensatorias.
- (14) El Programa de Estabilidad de 2021 parte de que las inversiones y reformas financiadas mediante subvenciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia representarán el 0,3 % del PIB en 2021, el 0,8 % en 2022, el 0,6 % en 2023, el 0,3 % en 2024 y el 0,1 % en 2025. Las previsiones de la primavera de 2021 de la Comisión no integran plenamente estas subvenciones en sus previsiones presupuestarias dada la falta de información suficientemente detallada sobre el plan de recuperación y resiliencia en la fecha límite. En cambio, las previsiones de la primavera de 2021 de la Comisión parten de una integración simplificada y lineal del gasto financiado por el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.
- (15) 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. Sobre esta base, 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.
- (16) 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

(5) En particular, el recurso suavizado a lo largo de cuatro años a 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.

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.

- (17) En su Programa de Estabilidad de 2021, Malta prevé que el déficit de las Administraciones Públicas de Malta disminuya hasta el 5,6 % 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 65,8 % del PIB. Estas proyecciones concuerdan con las previsiones de 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, tal como se ha definido anteriormente —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 2,1 % del PIB ⁽⁶⁾. 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 0,2 puntos porcentuales del PIB ⁽⁷⁾. Los gastos primarios corrientes financiados a nivel nacional (excluidas las medidas discrecionales relativas a los ingresos) tendrían un efecto contractivo equivalente a 0,8 puntos porcentuales del PIB.
- (18) 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 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.
- (19) Según los planes presupuestarios a medio plazo del Programa de Estabilidad de 2021, el déficit de las Administraciones Públicas disminuiría, pasando del 3,9 % del PIB en 2023 al 2,9 % del PIB en 2024. Se prevé que el déficit de las Administraciones Públicas ya no supere el 3 % del PIB establecido en el Tratado en 2024. 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 1,3 % 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 0,2 puntos porcentuales del PIB. Las inversiones financiadas a nivel nacional tendrían un efecto contractivo equivalente a 0,2 puntos porcentuales del PIB ⁽⁸⁾. Los gastos primarios corrientes financiados a nivel nacional (excluidas las medidas discrecionales relativas a los ingresos) tendrían un efecto contractivo equivalente a 0,4 puntos porcentuales del PIB. El crecimiento potencial nominal medio a 10 años se estima actualmente en un 5,5 % ⁽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 Malta.
- (20) Las previsiones apuntan a que la ratio deuda pública/PIB descenderá del 66 % del PIB en 2023 al 65,6 % del PIB en 2024. Se considera que Malta afronta unos riesgos elevados en lo relativo a la sostenibilidad a medio plazo de sus finanzas públicas, según el análisis más reciente de la sostenibilidad de su deuda.
- (21) En vista del grado de incertidumbre actual, aún excepcionalmente elevado, las orientaciones de política presupuestaria de la Comisión 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.
- (22) El Consejo ha evaluado el Programa de Estabilidad para 2021 y las medidas de seguimiento adoptadas por Malta para aplicar la Recomendación del Consejo de 20 de julio de 2020.

⁽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 1,1 puntos porcentuales del PIB.

⁽⁸⁾ Los demás gastos de capital financiados a nivel nacional tendrían un efecto contractivo equivalente a 0,5 puntos porcentuales del PIB.

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

RECOMIENDA A MALTA QUE:

1. En 2022, mantenga una política presupuestaria favorable, incluido el impulso proporcionado por el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, y preserve las inversiones financiadas 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 nacionales, 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

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO**de 18 de junio de 2021****por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad para 2021 de los Países Bajos**

(2021/C 304/19)

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 5, apartado 2,

Vista la recomendación de la Comisión Europea,

Vistas las Resoluciones del Parlamento Europeo,

Prevía 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 del Consejo ⁽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 los Países Bajos 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, les recomendó que, cuando las condiciones económicas lo permitan, apliquen políticas presupuestarias destinadas a lograr situaciones presupuestarias prudentes a medio plazo y a garantizar la sostenibilidad de la deuda, al tiempo que fomentan la inversión.
- (3) Según la Recomendación del Consejo de 2021 sobre la política económica del euro, las políticas presupuestarias deben seguir siendo expansionistas en todos los Estados miembros de la zona del euro a lo largo de 2021 y las medidas que se adopten deben adaptarse a las circunstancias específicas del país y ser oportunas, temporales y selectivas. Cuando las condiciones epidemiológicas y económicas lo permitan, deben eliminarse progresivamente las medidas de emergencia, paliando al mismo tiempo las repercusiones sociales y sobre el mercado laboral de la crisis. Los Estados miembros deberían aplicar políticas presupuestarias destinadas a lograr posiciones presupuestarias prudentes a medio plazo y garantizar la sostenibilidad de la deuda, al mismo tiempo que fomentan la inversión. Los Estados miembros deben aplicar reformas que refuercen la cobertura, adecuación y sostenibilidad de los sistemas de protección sanitaria y social para todos.

⁽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 los Países Bajos y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad para 2020 de los Países Bajos (DO C 282 de 26.8.2020, p. 122).

- (4) El 18 de noviembre de 2020, la Comisión adoptó sus dictámenes sobre los proyectos de planes presupuestarios para 2021 de los Estados miembros de la zona del euro, que se basaron en una evaluación cualitativa de las medidas presupuestarias. La Comisión consideró que el proyecto de plan presupuestario de los Países Bajos seguía globalmente las recomendaciones de política presupuestaria establecidas en la Recomendación del Consejo de 20 de julio de 2020, y que la mayoría de las medidas incluidas en dicho proyecto respaldaban la actividad económica en un contexto de considerable incertidumbre. Sin embargo, algunas medidas no son temporales ni están acompañadas de medidas de compensación.
- (5) 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 fiscal 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.
- (6) 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 el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, debe seguir siendo expansionista en 2021 y 2022. Al mismo tiempo, ante las expectativas de que la actividad económica se normalice 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 alta 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.
- (7) 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 seguirá teniendo en cuenta la situación específica de cada país.
- (8) El 30 de abril de 2021, los Países Bajos presentaron su Programa de Estabilidad de 2021, de conformidad con el artículo 4 del Reglamento (CE) n.º 1466/97.
- (9) En 2020, partiendo de los datos validados por Eurostat, los Países Bajos registraron un déficit de las Administraciones Públicas del 4,3 % del producto interior bruto (PIB), mientras que su deuda pública aumentó al 54,5 % del PIB. La variación anual del saldo presupuestario primario equivalía al 6,0 % del PIB, teniendo en cuenta particularmente las medidas presupuestarias discrecionales de reactivación de la economía, de importe equivalente al 3,0 %, y el funcionamiento de los estabilizadores automáticos. Los Países Bajos también adoptaron 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 5,3 % del PIB. La Comisión calcula que en 2020 el aumento efectivo de las garantías públicas ha sido aproximadamente del 8,0 % del PIB.
- (10) El 2 de junio de 2021, la Comisión emitió un informe en virtud del artículo 126, apartado 3, del Tratado. Dicho informe trata la situación presupuestaria de los Países Bajos, ya que su déficit de las Administraciones Públicas de 2020 superó el valor de referencia del 3 % del PIB establecido en el Tratado. El informe concluía que no se cumplía el criterio de déficit.

⁽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).

- (11) El escenario macroeconómico en el que se basan las previsiones presupuestarias es realista en 2021 y 2022 y concuerda con las previsiones de primavera de 2021 de la Comisión. Las previsiones de primavera de 2021 de la Comisión muestran un mayor crecimiento del consumo privado tanto en 2021 como en 2022 (0,5 puntos porcentuales superior en 2021 y 0,4 puntos porcentuales superior en 2022) y un mayor crecimiento en la formación bruta de capital fijo en 2022 (0,3 puntos porcentuales superior). Esto se ve compensado por un mayor crecimiento de las importaciones en las previsiones de primavera de 2021 de la Comisión, lo que resulta en importaciones netas positivas, mientras que el Programa de Estabilidad de 2021 prevé importaciones netas negativas.
- (12) En su Programa de Estabilidad de 2021, el Gobierno planea un aumento del déficit de las Administraciones Públicas, que pasaría del 4,3 % del PIB en 2020 al 5,9 % del PIB en 2021, mientras que la ratio de deuda aumentaría al 58,6 % del PIB en 2021. Según el Programa de Estabilidad de 2021, la variación del saldo presupuestario primario en 2021 respecto del nivel anterior a la crisis (2019) sería del 8,2 % del PIB, lo que reflejaría las medidas presupuestarias discrecionales del 1,9 % del PIB adoptadas en apoyo de la economía y el funcionamiento de los estabilizadores automáticos. En su previsión de primavera de 2021, la Comisión prevé un aumento del déficit de las Administraciones Públicas al 5,0 % del PIB en 2021, en tanto que se prevé un aumento de la ratio de deuda hasta el 57,9 % del PIB en 2021. Las previsiones de primavera de 2021 de la Comisión se basan en datos de ejecución que muestran unos ingresos más sólidos en 2020, y que se espera que sean similares en 2021. El menor déficit estimado conlleva menores niveles de deuda.
- (13) En respuesta a la pandemia de COVID-19 y a la recesión económica asociada, los Países Bajos han 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 fiscales han de maximizar el apoyo a la recuperación sin anticipar futuras trayectorias fiscales, 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 los Países Bajos en 2020 y 2021 se ajustan a la Recomendación del Consejo de 20 de julio de 2020. Algunas de las medidas discrecionales adoptadas por el Gobierno durante el período de 2020 a 2021 no parecen ser temporales o ir acompañadas de medidas compensatorias. Más allá del horizonte de las previsiones de primavera de 2021 de la Comisión, en 2023, el impacto residual acumulado de estas medidas no temporales se estima de forma preliminar en aproximadamente el 1 % del PIB, siendo todas ellas transferencias de capital, procedentes principalmente del National Growth Investment Fund.
- (14) El Programa de Estabilidad para 2021 no incluye todavía el cobro de subvenciones en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Las previsiones de primavera de 2021 de la Comisión parten de la base de una integración simplificada y lineal del gasto financiado por el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, a falta de información suficientemente detallada sobre el plan nacional de recuperación y resiliencia.
- (15) 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 poder 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. Sobre esta base, el saldo estructural no parece constituir un indicador adecuado en las circunstancias actuales. La referencia en materia de gasto también debe adaptarse⁽²⁾ y complementarse con información adicional con el fin de calibrar plenamente la orientación de la política presupuestaria.
- (16) 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

⁽²⁾ 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.

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 fiscal 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.

- (17) En su Programa de Estabilidad de 2021, los Países Bajos prevén que el déficit de sus Administraciones Públicas disminuya al 1,8 % del PIB en 2022, principalmente como consecuencia de la recuperación económica y la supresión de las medidas temporales de apoyo adoptadas en 2020 y 2021. Por su parte, la ratio de deuda de sus Administraciones Públicas disminuiría al 56,9 % 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, tal como se ha definido anteriormente —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 0,4 % del PIB ⁽⁶⁾. El efecto positivo de los gastos financiados por las subvenciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y de otros fondos de la Unión aumentaría en 0,1 puntos porcentuales del PIB. Por su parte, las inversiones financiadas a nivel nacional tendrían un efecto contractivo equivalente a 0,2 puntos porcentuales del PIB ⁽⁷⁾. Los gastos primarios corrientes financiados a nivel nacional (excluidas las medidas discrecionales relativas a los ingresos) tendrían un efecto expansionista equivalente a 0,2 puntos porcentuales del PIB.
- (18) 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 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.
- (19) Según los planes presupuestarios a medio plazo del Programa de Estabilidad de 2021, el déficit de las Administraciones Públicas disminuiría, pasando del 1,4 % del PIB en 2023 al 1,1 % del PIB en 2024. Se prevé que el déficit de las Administraciones Públicas vuelva situarse por debajo del 3 % del PIB en 2022. El Programa de Estabilidad de 2021 no incluye la información requerida para estimar el efecto global de la política presupuestaria en 2023 y 2024. El crecimiento potencial nominal medio a 10 años se estima actualmente en un 3 % ⁽⁸⁾. 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 los Países Bajos.
- (20) Las previsiones apuntan a que la ratio deuda pública/PIB descenderá del 56,0 % del PIB en 2023 al 55,3 % del PIB en 2024. Se considera que los Países Bajos se enfrentan a un riesgo bajo de sostenibilidad fiscal a medio plazo, de acuerdo con el análisis más reciente de sostenibilidad de la deuda.
- (21) En vista de que el grado de incertidumbre actual sigue siendo excepcionalmente alto, la orientación de la política fiscal debe seguir siendo predominantemente cualitativa. Se proporcionarán orientaciones cuantificadas más precisas en 2022 para los años siguientes, siempre que haya disminuido suficientemente el grado de incertidumbre.
- (22) El Consejo ha evaluado el Programa de Estabilidad de 2021 y las medidas de seguimiento adoptadas por los Países Bajos para aplicar la Recomendación del Consejo de 20 de julio de 2020.

RECOMIENDA A LOS PAÍSES BAJOS:

1. En 2022, aplicar una orientación fiscal favorable, incluido el impulso proporcionado por el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, y preservar las inversiones financiadas a nivel nacional.
2. Cuando las condiciones económicas lo permitan, aplicar una política fiscal destinada a lograr situaciones fiscales prudentes a medio plazo y garantizar la sostenibilidad fiscal a medio plazo. Al mismo tiempo, incrementar las inversiones para impulsar el potencial de crecimiento.

⁽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 expansionista equivalente a 0,3 puntos porcentuales del PIB.

⁽⁸⁾ Estimación de la Comisión, con arreglo a la metodología común.

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

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO**de 18 de junio de 2021****por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2021 de Austria**

(2021/C 304/20)

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 5, 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 Austria 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, le recomendó que, cuando las condiciones económicas lo permitieran, aplicara políticas presupuestarias destinadas a lograr situaciones presupuestarias prudentes a medio plazo y a garantizar la sostenibilidad de la deuda, al tiempo que fomentan la inversión.
- (3) Según la Recomendación del Consejo de 2021 sobre la política económica de la zona del euro, las políticas presupuestarias deben seguir siendo expansionistas en todos los Estados miembros de la zona del euro a lo largo de 2021 y las medidas que se adopten deben adaptarse a las circunstancias específicas del país y ser oportunas, temporales y selectivas. Cuando las condiciones epidemiológicas y económicas lo permitan, deben eliminarse progresivamente las medidas de urgencia, paliando al mismo tiempo las repercusiones sociales y sobre el mercado laboral de la crisis. Los Estados miembros deberían aplicar políticas presupuestarias destinadas a lograr posiciones presupuestarias prudentes a medio plazo y garantizar la sostenibilidad de la deuda, al mismo tiempo que fomentan la inversión. Los Estados miembros deben aplicar reformas que refuercen la cobertura, adecuación y sostenibilidad de los sistemas de protección sanitaria y social para todos.

⁽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 Austria y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad para 2020 de Austria (DO C 282 de 26.8.2020, p. 129).

- (4) El 18 de noviembre de 2020, la Comisión adoptó sus dictámenes sobre los proyectos de planes presupuestarios para 2021 de los Estados miembros de la zona del euro, que se basaron en una evaluación cualitativa de las medidas presupuestarias. La Comisión consideró que el proyecto de plan presupuestario de Austria seguía globalmente las recomendaciones de política presupuestaria establecidas en la Recomendación del Consejo de 20 de julio de 2020, y que la mayoría de las medidas incluidas en dicho proyecto respaldaban la actividad económica en un contexto de considerable incertidumbre.
- (5) 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 fiscal 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.
- (6) 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 el 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.
- (7) 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 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.
- (8) El 28 de abril de 2021, Austria presentó su Programa de Estabilidad de 2021, de conformidad con el artículo 4 del Reglamento (CE) n.º 1466/97.
- (9) En 2020, partiendo de los datos validados por Eurostat, Austria registró un déficit de las Administraciones Públicas del 8,9 % del producto interior bruto (PIB), mientras que su deuda pública aumentó al 83,9 % del PIB. La variación anual del saldo presupuestario primario equivalía al - 9,6 % del PIB, teniendo en cuenta particularmente las medidas presupuestarias discrecionales de reactivación de la economía, de importe equivalente al 6,8 % del PIB, y el funcionamiento de los estabilizadores automáticos. Austria también adoptó medidas de apoyo a la liquidez de las empresas y los hogares (tales como garantías y aplazamiento de pagos tributarios, que no tienen un impacto presupuestario directo e inmediato), por un importe estimado en el 3,5 % del PIB; la Comisión calcula que en 2020 el aumento efectivo de las garantías públicas ha sido aproximadamente del 2 % del PIB.
- (10) 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 Austria, habida cuenta de que el déficit de sus Administraciones Públicas rebasó en 2020 el valor de referencia del 3 % del PIB establecido en el Tratado, mientras que su deuda pública rebasó el valor de referencia del 60 % del PIB establecido en el Tratado y no disminuyó a un ritmo satisfactorio. El informe concluyó que el criterio de déficit y el criterio de deuda no se cumplían.

⁽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).

- (11) El escenario macroeconómico subyacente en las previsiones presupuestarias es cauteloso en 2021 y 2022. El Programa de Estabilidad de 2021 prevé un crecimiento moderado del PIB real del 1,5 % para 2021 y un fuerte repunte del 4,7 % para 2022. Estas cifras se han de comparar con un crecimiento del 3,4 % en 2021 y del 4,3 % en 2022 según las previsiones de primavera de 2021 de la Comisión. La diferencia entre ambas previsiones se debe principalmente a sus distintas fechas tope para los datos; las previsiones de la Comisión pudieron tener en cuenta una estimación preliminar mejor que la esperada para el PIB del primer trimestre, publicada a finales de abril de 2021. Además, las previsiones de la Comisión tiene en cuenta la relajación de la restricciones que tuvieron lugar en abril de 2021 en algunas zonas del país y el anuncio del Gobierno de una relajación substancial de las medidas de confinamiento a partir de mediados de mayo.
- (12) En su Programa de Estabilidad de 2021, el Gobierno planea una disminución del déficit de las Administraciones Públicas, que pasaría del 8,9 % del PIB en 2020 al 8,4 % del PIB en 2021, mientras que la ratio de deuda aumentaría al 89,6 % del PIB en 2021. Según el Programa de Estabilidad de 2021, la variación del saldo presupuestario primario en 2021 respecto del nivel anterior a la crisis (2019) sería del -9,2 % del PIB, lo que reflejaría las medidas presupuestarias discrecionales adoptadas en apoyo de la economía, de importe equivalente al 5,8 % del PIB, y el funcionamiento de los estabilizadores automáticos. Estas previsiones son menos optimistas que las previsiones de primavera de 2021 de la Comisión, según las cuales el déficit de las Administraciones Públicas mejoraría para situarse en el 7,6 % del PIB 2021, mientras que la ratio de deuda aumentaría hasta el 87,2 % del PIB en 2021. Estas diferencias serían en gran medida el resultado de un escenario macroeconómico más optimista en las previsiones de primavera de 2021 de la Comisión.
- (13) En respuesta a la pandemia de COVID-19 y a la recesión económica asociada, Austria 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, deberán financiarlas adecuadamente para garantizar la neutralidad presupuestaria a medio plazo. Las medidas adoptadas por Austria en 2020 y 2021 se ajustan a la Recomendación del Consejo de 20 de julio de 2020. Algunas de las medidas discrecionales adoptadas por el Gobierno durante el período de 2020 y 2021 no parecen ser temporales ni ir acompañadas de medidas compensatorias. Más allá del período cubierto por las previsiones de primavera de 2021 de la Comisión, para 2023 el impacto residual acumulado de estas medidas no temporales se estima provisionalmente en torno al 1 % del PIB; estas medidas consistirían principalmente en: primas de inversión, introducción del método de amortización decreciente y desgravación en el impuesto sobre la renta de las personas físicas, así como transferencias de capital. Estas medidas no temporales también incluyen inversiones que representan aproximadamente el 0,1 % del PIB, y que está previsto que apoyen el crecimiento potencial a medio plazo y, por tanto, la sostenibilidad.
- (14) El Programa de Estabilidad de 2021 parte de la base de que las inversiones y reformas financiadas mediante subvenciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia representarán el 0,02 % del PIB en 2020, el 0,1 % en 2021, el 0,3 % en 2022, el 0,3 % en 2023, y el 0,2 % en 2024. Las previsiones de primavera de la Comisión incluyen plenamente estas subvenciones en sus previsiones presupuestarias.
- (15) 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, la situación 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 estas condiciones, el saldo estructural no parece constituir un indicador adecuado en las circunstancias actuales. La referencia en materia de gasto también debe adaptarse⁽³⁾ y complementarse con información adicional con el fin de calibrar plenamente la orientación de la política presupuestaria.
- (16) 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 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

⁽³⁾ En particular, el recurso suavizado a lo largo de cuatro años a 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.

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 los gastos primarios corrientes que se financian a nivel nacional.

- (17) Según el Programa de Estabilidad de 2021, el déficit de las Administraciones Públicas de Austria disminuiría al 4,3 % del PIB en 2022, debido principalmente a una previsión de elevado crecimiento económico en términos reales del 4,7 %, recuperación del mercado laboral y fuerte consumo privado. Por su parte, la ratio de deuda de sus Administraciones Públicas disminuiría al 88,1 % del PIB en 2022. Estas previsiones son menos optimistas que las previsiones de primavera de 2021 de la Comisión, según las cuales el déficit de las Administraciones Públicas mejoraría para situarse en el 3,0 % del PIB 2022, mientras que la ratio de deuda disminuiría hasta el 85,0 % del PIB en 2022. Estas diferencias serían en gran medida el resultado de unos escenarios macroeconómicos subyacentes distintos. Partiendo de las previsiones de primavera de 2021 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 que sería neutro (el 0,0 % del PIB) ⁽⁶⁾. El efecto positivo de los gastos financiados por las subvenciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y de otros fondos de la Unión aumentaría en 0,1 puntos porcentuales del PIB. Las inversiones financiadas a nivel nacional tendrían un efecto neutro ⁽⁷⁾, y que los gastos corrientes primarios financiados a nivel nacional (excluidas las medidas discrecionales en materia de ingresos) proporcionen un efecto neutro.
- (18) 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 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.
- (19) Según los planes presupuestarios a medio plazo del Programa de Estabilidad de 2021, el déficit de las Administraciones Públicas disminuiría, pasando del 3,0 % del PIB en 2023 al 2,5 % del PIB en 2024. Así, se prevé que el déficit de las Administraciones Públicas ya no rebase el 3 % del PIB en 2023. 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 0,6 % 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. Las inversiones financiadas a nivel nacional tendrían un efecto neutro ⁽⁸⁾. Los gastos primarios corrientes financiados a nivel nacional (excluidas las medidas discrecionales relativas a los ingresos) tendrían un efecto contractivo equivalente a 0,4 puntos porcentuales del PIB. La estimación actual para el crecimiento potencial nominal medio en un período de 10 años es del 3 % ⁽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 Austria.
- (20) Las previsiones apuntan a que la ratio deuda pública/PIB descenderá del 88,1 % del PIB en 2023 al 87,6 % del PIB en 2024. Austria afronta a medio plazo un nivel medio de riesgo para la sostenibilidad de sus finanzas públicas.
- (21) En vista del grado de incertidumbre actual, aún excepcionalmente elevado, las orientaciones de política presupuestaria de la Comisión seguirán siendo de naturaleza predominantemente cualitativa. Se deberán proporcionar orientaciones cuantificadas más precisas en 2022 para los años siguientes, siempre que haya disminuido suficientemente el grado de incertidumbre.

⁽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 0,1 puntos porcentuales del PIB.

⁽⁸⁾ Los demás gastos de capital financiados a nivel nacional tendrían un efecto contractivo equivalente a 0,1 puntos porcentuales del PIB.

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

- (22) El Consejo ha evaluado el Programa de Estabilidad de 2021 y las medidas de seguimiento adoptadas por Austria para aplicar la Recomendación del Consejo de 20 de julio de 2020.

RECOMIENDA A AUSTRIA QUE:

1. En 2022, mantenga una política presupuestaria expansionista, en particular a través del 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 a 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

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO**de 18 de junio de 2021****por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Convergencia de 2021 de Polonia**

(2021/C 304/21)

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,

Prevía 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 del Consejo ⁽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 había 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 Polonia 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, le recomendó que, cuando las condiciones económicas lo permitieran, 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 fiscal 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 Polonia y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Convergencia para 2020 de Polonia (DO C 282 de 26.8.2020, p. 135).

⁽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 el 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 seguirá teniendo en cuenta la situación específica de cada país.
- (6) El 30 de abril de 2021, Polonia 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, Polonia registró un déficit de las Administraciones Públicas del 7,0 % del producto interior bruto (PIB), mientras que su deuda pública aumentó al 57,5 % del PIB. La variación anual del saldo presupuestario primario equivalía al - 6,4 % del PIB, teniendo en cuenta particularmente las medidas presupuestarias discrecionales de reactivación de la economía, de importe equivalente al 4,3 % del PIB, y el funcionamiento de los estabilizadores automáticos. La variación de la ratio deuda/PIB se debió también a la emisión de bonos por parte del Fondo de Desarrollo polaco (4,3 % del PIB) en el contexto de la actuación para luchar contra la crisis causada por la pandemia de COVID-19, ya parcialmente computada en el déficit de las Administraciones Públicas de 2020. Polonia 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 10,5 % 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 Polonia, habida cuenta de que el déficit de sus Administraciones Públicas rebasó en 2020 el valor de referencia del 3 % del PIB establecido en el Tratado. El informe concluía que no se cumplía el criterio de déficit.
- (9) El escenario macroeconómico subyacente en las previsiones presupuestarias es en general prudente, en especial en lo que a 2022 se refiere. El Programa de Convergencia de 2021 prevé un crecimiento del PIB real del 3,8 % en 2021 y del 4,3 % en 2022, una recuperación menos sólida que las previsiones de la primavera de 2021 de la Comisión en 0,2 puntos porcentuales en 2021 y en 1,1 puntos porcentuales en 2022. Ello se debe principalmente a que el escenario central previsto en el Programa de Convergencia de 2021 no incluye los efectos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia en la economía polaca.
- (10) En su Programa de Convergencia de 2021, el Gobierno planea un descenso del déficit de las Administraciones Públicas, que pasaría del 7,0 % del PIB en 2020 al 6,9 % del PIB en 2021, mientras que la ratio de deuda aumentaría al 60,0 % 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) sería del - 6,4 % del PIB, lo que reflejaría las medidas presupuestarias discrecionales adoptadas en apoyo de la economía, de importe equivalente al 2,5 % del PIB, y el funcionamiento de los estabilizadores automáticos. Estas previsiones son superiores a las de la primavera de 2021 de la Comisión. La diferencia se debe principalmente al aumento del gasto, incluidas las medidas para contener la pandemia de COVID-19 planeadas en el Programa de Convergencia de 2021.

- (11) En respuesta a la pandemia de COVID-19 y a la recesión económica asociada, Polonia 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 Polonia 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 no contempla aún los ingresos de las subvenciones con arreglo al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.
- (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 poder 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 fiscal 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, Polonia prevé que el déficit de sus Administraciones Públicas disminuya al 4,2 % 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 disminuiría al 59,2 % del PIB en 2022. Estas previsiones se sitúan por encima de las de la primavera de 2021 de la Comisión y parten de la premisa de un mayor gasto en, entre otras cosas, consumo intermedio y transferencias sociales, en particular en las medidas destinadas a contener la pandemia de COVID-19. 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 + 0,1 % del PIB⁽⁶⁾. El efecto positivo de los gastos financiados por las subvenciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y de otros fondos de la Unión aumentaría en 0,1 puntos porcentuales del PIB. Por su parte, las inversiones financiadas a nivel nacional tendrían un efecto expansionista equivalente a 0,3 puntos porcentuales del PIB⁽⁷⁾. Los gastos primarios corrientes financiados a nivel nacional (excluidas las medidas discrecionales relativas a los ingresos) tendrían un efecto contractivo equivalente a 0,2 puntos porcentuales del PIB.

⁽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 0,2 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 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, el déficit de las Administraciones Públicas disminuiría, pasando del 3,2 % del PIB en 2023 al 2,5 % del PIB en 2024. Se prevé por tanto que el déficit de las Administraciones Públicas ya no supere el 3 % del PIB establecido en el Tratado en 2024. El Programa de Convergencia de 2021 no incluye la información requerida para estimar el efecto global de la política presupuestaria en 2023 y 2024. El crecimiento potencial nominal medio a 10 años se estima actualmente en un 5,75 %⁽⁸⁾. 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 Polonia.
- (18) Las previsiones apuntan a que la ratio deuda pública/PIB descenderá del 58,7 % del PIB en 2023 al 57,9 % del PIB en 2024. Se considera que Polonia 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, aún excepcionalmente elevado, las orientaciones de política presupuestaria de la Comisión 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 Polonia para aplicar la Recomendación del Consejo de 20 de julio de 2020.

RECOMIENDA A POLONIA QUE:

1. En 2022, aplique una política presupuestaria expansionista, en particular a través del impulso proporcionado por el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, y preserve las inversiones financiadas 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⁾ Estimación de la Comisión, con arreglo a la metodología común.

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO**de 18 de junio de 2021****por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2021 de Portugal**

(2021/C 304/22)

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 5, 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 del Consejo ⁽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 Portugal 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, le recomendó que, cuando las condiciones económicas lo permitieran, 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) Según la Recomendación del Consejo de 2021 sobre la política económica de la zona del euro, las políticas presupuestarias deben seguir siendo expansionistas en todos los Estados miembros de la zona del euro a lo largo de 2021 y las medidas que se adopten deben adaptarse a las circunstancias específicas del país y ser oportunas, temporales y selectivas. Cuando las condiciones epidemiológicas y económicas lo permitan, deben eliminarse progresivamente las medidas de emergencia, paliando al mismo tiempo las repercusiones sociales y sobre el mercado laboral de la crisis. Los Estados miembros deberían aplicar políticas presupuestarias destinadas a lograr posiciones presupuestarias prudentes a medio plazo y garantizar la sostenibilidad de la deuda, al mismo tiempo que fomentan la inversión. Los Estados miembros deben aplicar reformas que refuercen la cobertura, adecuación y sostenibilidad de los sistemas de protección sanitaria y social para todos.

⁽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 Portugal y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad para 2020 de Portugal (DO C 282 de 26.8.2020, p. 142).

- (4) El 18 de noviembre de 2020, la Comisión adoptó sus dictámenes sobre los proyectos de planes presupuestarios para 2021 de los Estados miembros de la zona del euro, que se basaron en una evaluación cualitativa de las medidas presupuestarias. La Comisión consideró que el proyecto de plan presupuestario de Portugal seguía globalmente las recomendaciones de política presupuestaria establecidas en la Recomendación del Consejo de 20 de julio de 2020, y que la mayoría de las medidas incluidas en dicho proyecto respaldaban la actividad económica en un contexto de considerable incertidumbre.
- (5) 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 fiscal 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.
- (6) 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 el 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 periodo 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.
- (7) 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 seguirá teniendo en cuenta la situación específica de cada país.
- (8) El 30 de abril de 2021, Portugal presentó su Programa de Estabilidad de 2021, de conformidad con el artículo 4 del Reglamento (CE) n.º 1466/97.
- (9) En 2020, partiendo de los datos validados por Eurostat, Portugal registró un déficit de las Administraciones Públicas del 5,7 % del producto interior bruto (PIB), mientras que su deuda pública aumentó al 133,6 % del PIB. La variación anual del saldo presupuestario primario equivalía al - 6 % del PIB, teniendo en cuenta particularmente las medidas presupuestarias discrecionales de reactivación de la economía, de importe aproximadamente equivalente al 3 % del PIB, y el funcionamiento de los estabilizadores automáticos. Portugal 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 torno al 4 % del PIB; la Comisión calcula que en 2020 el aumento efectivo de las garantías públicas ha sido aproximadamente del 3,5 % del PIB.
- (10) 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 Portugal, habida cuenta de que el déficit de sus Administraciones Públicas rebasó en 2020 el valor de referencia del 3 % del PIB establecido en el Tratado, mientras que su deuda pública rebasó el valor de referencia del 60 % del PIB establecido en el Tratado y no disminuyó a un ritmo satisfactorio. El informe concluía que el criterio de déficit y el criterio de deuda no se cumplían.

⁽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).

- (11) El escenario macroeconómico subyacente en las previsiones presupuestarias es realista para 2021 y 2022. De acuerdo con el Programa de Estabilidad de 2021, se prevé que el PIB real crezca un 4 % en 2021 y un 4,9 % en 2022. Esto concuerda con las previsiones de primavera de 2021 de la Comisión. Los sectores en los que se producen muchos contactos entre personas se vieron especialmente afectados por la crisis de COVID-19. Los riesgos para las previsiones macroeconómicas siguen apuntando a una corrección a la baja debido a la elevada dependencia de Portugal del turismo extranjero, que sigue sometido a un alto grado de incertidumbre por lo que respecta a la senda hacia la recuperación.
- (12) En su Programa de Estabilidad de 2021, el Gobierno planea un descenso del déficit de las Administraciones Públicas, que pasaría del 5,7 % del PIB en 2020 al 4,5 % del PIB en 2021, mientras que la ratio de deuda disminuiría al 128 % del PIB en 2021. Según el Programa de Estabilidad de 2021, la variación del saldo presupuestario primario en 2021 respecto del nivel anterior a la crisis (2019) sería del - 5 % del PIB, lo que reflejaría las medidas presupuestarias discrecionales adoptadas en apoyo de la economía, de importe en torno al 3 % del PIB, y el funcionamiento de los estabilizadores automáticos. Estas previsiones están en consonancia con las previsiones de la primavera de 2021 de la Comisión.
- (13) En respuesta a la pandemia de COVID-19 y a la recesión económica asociada, Portugal 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 Portugal en 2020 y 2021 se ajustan a la Recomendación del Consejo de 20 de julio de 2020. Algunas de las medidas discrecionales adoptadas por el Gobierno durante el periodo de 2020 y 2021 no parecen ser temporales ni ir acompañadas de medidas compensatorias. Más allá del horizonte de las previsiones de la primavera de 2021 de la Comisión, en 2023, el impacto residual acumulado de estas medidas no temporales se estima de forma preliminar en aproximadamente el 1 % del PIB, y consiste principalmente en un gasto adicional en los salarios del sector público. Estas medidas no temporales también incluyen inversiones que representan aproximadamente el 0,1 % del PIB, y que está previsto que apoyen el crecimiento potencial a medio plazo y, por tanto, la sostenibilidad.
- (14) El Programa de Estabilidad de 2021 parte de la base de que las inversiones y reformas financiadas mediante subvenciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia representarán el 0,3 % del PIB en 2021, el 1,3 % del PIB en 2022, el 1,5 % del PIB en 2023, el 1,3 % del PIB en 2024 y el 1,1 % del PIB en 2025. El Programa de Estabilidad de 2021 también prevé préstamos en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia que representan el 0,7 % del PIB en 2021, el 0,2 % del PIB en 2022 y el 0,1 % del PIB anual en el periodo 2023-2025. Las previsiones de la primavera de 2021 de la Comisión integran estas subvenciones en sus previsiones presupuestarias.
- (15) 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 poder 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. Sobre esta base, 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.
- (16) 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

⁽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.

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 fiscal 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.

- (17) En su Programa de Estabilidad de 2021, Portugal prevé que el déficit de sus Administraciones Públicas disminuya al 3,2 % del PIB en 2022, principalmente como consecuencia de la supresión de las medidas temporales de apoyo adoptadas en 2020 y 2021, así como de la recuperación económica prevista. Por su parte, la ratio de deuda de sus Administraciones Públicas disminuiría al 123 % 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 - 1,1 % del PIB ⁽⁶⁾. El efecto positivo de los gastos financiados por las subvenciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y de otros fondos de la Unión aumentaría en 0,1 puntos porcentuales del PIB. Por su parte, las inversiones financiadas a nivel nacional tendrían un efecto expansionista equivalente a 0,2 puntos porcentuales del PIB ⁽⁷⁾. Los gastos primarios corrientes financiados a nivel nacional (excluidas las medidas discrecionales relativas a los ingresos) tendrían un efecto expansionista equivalente a 0,7 puntos porcentuales del PIB.
- (18) 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 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.
- (19) Según los planes presupuestarios a medio plazo del Programa de Estabilidad de 2021, el déficit de las Administraciones Públicas disminuiría, pasando del 2,2 % del PIB en 2023 al 1,6 % del PIB en 2024. Se prevé por tanto que el déficit de las Administraciones Públicas ya no supere el 3 % del PIB establecido en el Tratado en 2023. 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 0,3 % del PIB en 2023 y 2024. El efecto positivo de los gastos financiados por subvenciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y de otros fondos de la Unión se mantendría sin cambios. Por su parte, las inversiones financiadas a nivel nacional tendrían un efecto expansionista equivalente a 0,1 puntos porcentuales del PIB ⁽⁸⁾. Los gastos primarios corrientes financiados a nivel nacional (excluidas las medidas discrecionales relativas a los ingresos) tendrían un efecto contractivo equivalente a 0,3 puntos porcentuales del PIB. El crecimiento potencial nominal medio a 10 años se estima actualmente en un 3 % ⁽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 Portugal.
- (20) Las previsiones apuntan a que la ratio deuda pública/PIB descenderá del 120,7 % del PIB en 2023 al 117,1 % del PIB en 2024. Habida cuenta de la elevada ratio de deuda, que se prevé que disminuya gradualmente con el tiempo, se considera que Portugal afronta unos riesgos elevados en lo relativo a la sostenibilidad a medio plazo de sus finanzas públicas, según el análisis más reciente de la sostenibilidad de su deuda.
- (21) En vista del grado de incertidumbre actual, aún excepcionalmente elevado, las orientaciones de política presupuestaria de la Comisión 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.

⁽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 expansionista equivalente a 0,1 puntos porcentuales del PIB.

⁽⁸⁾ Los demás gastos de capital financiados a nivel nacional tendrían un efecto contractivo equivalente a 0,2 puntos porcentuales del PIB.

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

- (22) El Consejo ha evaluado el Programa de Estabilidad de 2021 y las medidas de seguimiento adoptadas por Portugal para aplicar la Recomendación del Consejo de 20 de julio de 2020.

RECOMIENDA A PORTUGAL QUE:

1. En 2022, utilice el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia para financiar inversiones adicionales en apoyo de la recuperación, aplicando al mismo tiempo una política presupuestaria prudente. Preserve las inversiones financiadas a nivel nacional. Limite el incremento de los gastos corrientes financiados 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 nacionales, 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

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO**de 18 de junio de 2021****por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Convergencia de 2021 de Rumanía**

(2021/C 304/23)

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,

Prevía 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 del Consejo ⁽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 3 de abril de 2020, el Consejo adoptó la Decisión (UE) 2020/509 ⁽³⁾ sobre la existencia un déficit excesivo en Rumanía, a raíz del incumplimiento del criterio de déficit en 2019. Esta se basaba en los objetivos presupuestarios actualizados del Gobierno, mientras que la posterior publicación de los resultados de déficit de las Administraciones Públicas del 4,3 % del PIB confirmaron el incumplimiento. El exceso sobre el valor de referencia del 3 % del PIB establecido en el Tratado vino dado por un continuo aumento de los desequilibrios presupuestarios como consecuencia de una política presupuestaria expansionista desde 2016, en un período de fuerte crecimiento económico. El 3 de abril de 2020, el Consejo emitió también una Recomendación ⁽⁴⁾ encaminada a poner fin a la situación de déficit público excesivo en Rumanía a más tardar en 2022.

⁽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⁾ Decisión (UE) 2020/509 del Consejo, de 3 de abril de 2020, sobre la existencia de un déficit excesivo en Rumanía (DO L 110 de 8.4.2020, p. 58).

⁽⁴⁾ Recomendación del Consejo, de 3 de abril de 2020, encaminada a poner fin a la situación de déficit público excesivo de Rumanía (DO C 116 de 8.4.2020, p. 1).

- (3) El 20 de julio de 2020, el Consejo adoptó una recomendación ⁽⁵⁾ (en lo sucesivo, «Recomendación del Consejo de 20 de julio de 2020»). Recomendó a Rumanía que aplicara políticas presupuestarias en consonancia con la Recomendación del Consejo de 3 de abril de 2020, adoptando al mismo tiempo todas las medidas necesarias para combatir la pandemia de COVID-19, sostener la economía y respaldar la posterior recuperación de forma eficaz.
- (4) 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 ⁽⁶⁾, 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 fiscal 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.
- (5) 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 Comunicación también anunció la opinión de la Comisión de 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 seguirá teniendo en cuenta la situación específica de cada país.
- (6) El 5 de mayo de 2021, Rumanía presentó su Programa de Convergencia de 2021, más tarde del plazo establecido en el artículo 8 del Reglamento (CE) n.º 1466/97.
- (7) En 2020, partiendo de los datos validados por Eurostat, Rumanía registró un déficit de las Administraciones Públicas del 9,2 % del producto interior bruto (PIB), mientras que su deuda pública aumentó al 47,3 % del PIB. La variación anual en el saldo presupuestario primario representaba un - 3,6 % del PIB, teniendo en cuenta particularmente las medidas presupuestarias discrecionales de reactivación de la economía, de importe equivalente al 1,5 % del PIB, y el funcionamiento de los estabilizadores automáticos. Rumanía también adoptó medidas de apoyo a la liquidez de 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 4 % del PIB. La Comisión calcula que en 2020 el aumento efectivo de las garantías públicas ha sido aproximadamente del 1,5 % del PIB.
- (8) El escenario macroeconómico subyacente en las previsiones presupuestarias es realista para 2021 y 2022. Según el Programa de Convergencia de 2021, se prevé que el crecimiento del PIB real sea del 5,0 % en 2021 y del 4,8 % en 2022. En ambos años, se prevé que el principal motor sea la demanda interna, con un fuerte crecimiento del consumo y la inversión. Las previsiones de la primavera de 2021 de la Comisión sobre el crecimiento de Rumanía son ligeramente superiores a las del Programa de Convergencia de 2021, con un 5,1 % en 2021 y un 4,9 % en 2022, y están igualmente impulsadas por la demanda interna.
- (9) En su Programa de Convergencia de 2021, el Gobierno planea un descenso del déficit de las Administraciones Públicas, que pasaría del 9,2 % del PIB en 2020 al 8 % del PIB en 2021, mientras que la ratio de deuda aumentaría al 50,8 % 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) sería del 3,3 % del PIB, lo que reflejaría las medidas presupuestarias discrecionales adoptadas en apoyo de la economía, de importe equivalente al 1,5 % del PIB, y el funcionamiento de los estabilizadores automáticos. Estas previsiones concuerdan con las previsiones de la primavera de 2021 de la Comisión.
- (10) En respuesta a la pandemia de COVID-19 y a la recesión económica asociada, Rumanía 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 adoptadas por Rumanía en 2020 y 2021 se ajustan a la Recomendación del Consejo de 20 de julio de 2020. Las medidas discrecionales adoptadas por el Gobierno en 2020 y 2021 son temporales o van acompañadas de medidas compensatorias. Al mismo tiempo, ha habido un impacto presupuestario continuo de las medidas expansivas adoptadas antes de la pandemia de COVID-19. Estas medidas incluían, en particular, la subida de las pensiones y otros gastos sociales, así como la recortes del impuesto sobre la renta.

⁽⁵⁾ Recomendación del Consejo, de 20 de julio de 2020, relativa al Programa Nacional de Reformas de 2020 de Rumanía y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Convergencia para 2020 de Rumanía (DO C 282 de 26.8.2020, p. 149).

⁽⁶⁾ 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).

- (11) 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 0,1 % del PIB en 2021, el 0,6 % del PIB en 2022, el 1,2 % del PIB en 2023, el 1,2 % del PIB en 2024, el 0,9 % del PIB en 2025 y el 0,9 % del PIB en 2026. El Programa de Convergencia de 2021 también parte de la base de que los préstamos concedidos en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia representarán un 2,3 % del PIB en 2025 y un 2,5 % del PIB en 2026. Las previsiones de la primavera de 2021 de la Comisión solo integran las subvenciones en sus previsiones presupuestarias, ya que en el Programa de Convergencia de 2021 se parte de la base de que los préstamos deberán comenzar después del periodo cubierto por las previsiones de primavera de 2021 de la Comisión.
- (12) 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.
- (13) En su Programa de Convergencia de 2021, Rumanía prevé que el déficit de las Administraciones Públicas disminuya al 6,2 % 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 52,9 % del PIB en 2022. Estas previsiones son más favorables que las previsiones de la primavera de 2021 de la Comisión. Partiendo dichas previsiones de la Comisión, y basándose en el método específico que refleja los retos mencionados, el efecto global de la política presupuestaria, tal como se ha definido anteriormente —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 -0,5 % del PIB ⁽⁷⁾. El efecto positivo de los gastos financiados por las subvenciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y de otros fondos de la Unión aumentaría en 0,4 punto porcentual del PIB. Las inversiones financiadas a nivel nacional tendrían un efecto expansionista equivalente a 0,1 puntos porcentuales del PIB ⁽⁸⁾. Los gastos primarios corrientes financiados a nivel nacional (excluidas las medidas discrecionales relativas a los ingresos) tendrían un efecto neutro.
- (14) Según los planes presupuestarios a medio plazo del Programa de Convergencia de 2021, el déficit de las Administraciones Públicas disminuiría, pasando del 4,4 % del PIB en 2023 al 2,9 % del PIB en 2024. Se prevé que el déficit de las Administraciones Públicas ya no supere el 3 % del PIB establecido en el Tratado en 2024. De acuerdo con dicho Programa, el efecto global de la política presupuestaria —incluida también 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 0,6 % 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 aumentaría en 0,2 puntos porcentuales del PIB. Las inversiones financiadas a nivel nacional tendrían un efecto contractivo equivalente a 0,1 puntos porcentuales del PIB ⁽⁹⁾. Los gastos primarios corrientes financiados a nivel nacional (excluidas las medidas discrecionales relativas a los ingresos) tendrían un efecto contractivo equivalente a 0,8 puntos porcentuales del PIB. El crecimiento potencial nominal medio a 10 años se estima actualmente en un 5,75 % ⁽¹⁰⁾. 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 Rumanía.
- (15) La ratio de deuda de las Administraciones Públicas aumentaría hasta el 53,3 % del PIB en 2023 y disminuiría al 52,4 % del PIB en 2024. En vista del aumento especialmente rápido de la trayectoria de la deuda a medio plazo, debido principalmente al elevado déficit previsto para 2022 y unas condiciones de financiación desfavorables en comparación con otros Estados miembros, se considera que Rumanía afronta unos riesgos elevados en lo relativo a la sostenibilidad a medio plazo de sus finanzas públicas, según el análisis más reciente de la sostenibilidad de su deuda.
- (16) El 2 de junio de 2021, la Comisión emitió una Recomendación del Consejo para la corrección del déficit excesivo de Rumanía en el año 2024. Según esta Recomendación, Rumanía debe alcanzar un objetivo de déficit de las Administraciones Públicas del 8,0 % del PIB en 2021, del 6,2 % del PIB en 2022, del 4,4 % del PIB en 2023, y del 2,9 % del PIB en 2024, lo cual es compatible con una tasa de incremento nominal del gasto público primario neto del 3,4 % en 2021, del 1,3 % en 2022, del 0,9 % en 2023 y del 0,0 % en 2024. Esto se corresponde con un ajuste estructural anual del 0,7 % del PIB en 2021, del 1,8 % del PIB en 2022, del 1,7 % del PIB en 2023 y del 1,5 % del PIB en 2024.

⁽⁷⁾ 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.

⁽⁸⁾ Se prevé que otros gastos de capital financiados a nivel nacional tendrían un efecto neutro.

⁽⁹⁾ Se prevé que otros gastos de capital financiados a nivel nacional tendrían un efecto neutro.

⁽¹⁰⁾ Estimación de la Comisión, con arreglo a la metodología común.

- (17) El Consejo ha evaluado el Programa de Convergencia de 2021 y las medidas de seguimiento adoptadas por Rumanía para aplicar la Recomendación del Consejo de 20 de julio de 2020.

RECOMIENDA A RUMANÍA QUE:

1. Aplique políticas presupuestarias en consonancia con la Recomendación del Consejo de 18 de junio de 2021 encaminada a poner fin a la situación de déficit público excesivo de Rumanía ⁽¹¹⁾.

Hecho en Luxemburgo, el 18 de junio de 2021.

Por el Consejo

El Presidente

J. LEÃO

⁽¹¹⁾ Véase la página ... del presente Diario Oficial.

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO**de 18 de junio de 2021****encaminada a poner fin a la situación de déficit público excesivo de Rumanía**

(2021/C 304/24)

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 126, apartado 7,

Vista la recomendación de la Comisión Europea,

Considerando lo siguiente:

- (1) Conforme al artículo 126 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, los Estados miembros deben evitar déficits públicos excesivos.
- (2) El Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) tiene por objetivo lograr unas finanzas públicas saneadas como medio de reforzar las condiciones para la estabilidad de precios y para un crecimiento fuerte, sostenible y generador de empleo.
- (3) Siguiendo una Recomendación de la Comisión, el 3 de abril de 2020, el Consejo declaró, mediante la Decisión (UE) 2020/509 ⁽¹⁾, de conformidad con el artículo 126, apartado 6, del Tratado, la existencia de un déficit excesivo en Rumanía y formuló una recomendación con miras a corregir el déficit excesivo en 2022 a más tardar ⁽²⁾ (en lo sucesivo, «Recomendación del Consejo de 3 de abril de 2020»), de conformidad con el artículo 126, apartado 7, del Tratado y el artículo 3 del Reglamento (CE) n.º 1467/97 del Consejo ⁽³⁾.
- (4) El 20 de marzo de 2020, la Comisión adoptó una Comunicación relativa a la activación de la cláusula general de salvaguardia del PEC. Esta cláusula, tal como se recoge 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 del Consejo ⁽⁴⁾ y en el artículo 3, apartado 5, y el artículo 5, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1467/97, 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 resultante de la pandemia de COVID-19, las condiciones justificaban la activación de la cláusula general de salvaguardia del PEC. El 23 de marzo de 2020, los ministros de Hacienda de los Estados miembros manifestaron su acuerdo con la valoración de la Comisión.
- (5) El 15 de septiembre de 2020, Rumanía presentó su informe sobre las medidas adoptadas en respuesta a la Recomendación del Consejo de 3 de abril de 2020. Dicho informe señalaba un importante deterioro de sus finanzas públicas durante el año 2020, en su mayor parte debido a la pandemia de COVID-19.
- (6) El 18 de noviembre de 2020, la Comisión adoptó una Comunicación sobre la situación presupuestaria de Rumanía. A la luz del persistente y excepcional grado de incertidumbre creado por la pandemia de COVID-19 y sus enormes repercusiones macroeconómicas y presupuestarias, la Comisión consideraba que, en esa coyuntura, no se podía adoptar ninguna decisión sobre nuevas medidas en el marco del procedimiento de déficit excesivo iniciado con respecto a Rumanía. En particular, el excepcional grado de incertidumbre, especialmente en cuanto a diseñar una trayectoria creíble para la política presupuestaria, no permitía a la Comisión presentar en ese momento una Recomendación de Recomendación del Consejo conforme al artículo 126, apartado 7, del Tratado. La Comisión

⁽¹⁾ Decisión (UE) 2020/509 del Consejo, de 3 de abril de 2020, sobre la existencia de un déficit excesivo en Rumanía (DO L 110 de 8.4.2020, p. 58).

⁽²⁾ Recomendación del Consejo, de 3 de abril de 2020, encaminada a poner fin a la situación de déficit público excesivo de Rumanía (DO C 116 de 8.4.2020, p. 1).

⁽³⁾ 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).

⁽⁴⁾ Reglamento (CE) n.º 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 (DO L 209 de 2.8.1997, p. 1).

declaró que volvería a evaluar la situación presupuestaria de Rumanía en la primavera de 2021 partiendo de los datos registrados para 2020, el presupuesto de 2021 y las previsiones económicas de la Comisión de la primavera de 2021 y que, en su caso, propondría nuevas medidas en el marco del procedimiento de déficit excesivo, teniendo en cuenta el mantenimiento en vigor de la cláusula general de salvaguardia del PEC en 2021.

- (7) 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. Por otra parte, en dicha Comunicación, la Comisión consideró que la decisión relativa a la desactivación o el mantenimiento en vigor de la cláusula general de salvaguardia del PEC debería incluir una evaluación global de la situación de la economía, utilizando como principal criterio cuantitativo la comparación del nivel de actividad económica en la Unión o en la zona del euro con los niveles anteriores a la crisis (fin de 2019). El 2 de junio de 2021, la Comisión adoptó una Comunicación titulada «Coordinación de las políticas económicas en 2021: superar la COVID-19, apoyar la recuperación y modernizar nuestra economía». Según esa Comunicación, la cláusula general de salvaguardia del PEC seguirá en vigor en 2022 y se prevé su desactivación en 2023.
- (8) Según una actualización del «Debt Sustainability Monitor 2020» de la Comisión, que pretendía reflejar las previsiones económicas de la Comisión de la primavera de 2021, los riesgos para la sostenibilidad de las finanzas públicas rumanas a medio y largo plazo se mantienen a un nivel elevado. Estos riesgos deben abordarse a través de un plan presupuestario a medio plazo adecuado respaldado por medidas estructurales.
- (9) A la luz de la profunda contracción de la actividad económica derivada de la pandemia de COVID-19 y de la consiguiente necesidad de políticas presupuestarias favorables a la recuperación en 2021 y 2022, la Recomendación del Consejo de 3 de abril de 2020 ya no constituye una base apropiada para la orientación de la política presupuestaria de Rumanía.
- (10) De conformidad con el artículo 3, apartado 5, última frase, del Reglamento (CE) n.º 1467/97, en caso de grave recesión económica en la zona del euro o en el conjunto de la Unión, el Consejo, partiendo de una recomendación de la Comisión, puede adoptar una recomendación revisada con arreglo al artículo 126, apartado 7, del Tratado, siempre que no ponga en peligro la sostenibilidad presupuestaria a medio plazo.
- (11) De conformidad con el artículo 126, apartado 7, del Tratado y el artículo 3 del Reglamento (CE) n.º 1467/97, el Consejo debe dirigir una Recomendación al Estado miembro de que se trate en la que se establezca un plazo para la corrección del déficit excesivo. Dicha Recomendación ha de establecer un plazo máximo de seis meses para que el Estado miembro adopte medidas eficaces encaminadas a la corrección del déficit excesivo, plazo que puede reducirse a tres meses cuando la gravedad de la situación así lo justifique. Por otra parte, en una recomendación relativa a la corrección del déficit excesivo, el Consejo debe exigir el logro de objetivos presupuestarios anuales que, teniendo en cuenta la previsión en que se basa dicha Recomendación, sean compatibles con una mejora anual equivalente como mínimo al 0,5 % del PIB del saldo estructural, es decir, el saldo ajustado en función del ciclo excluidas las medidas puntuales y otras medidas de carácter temporal.
- (12) El PIB real de Rumanía se redujo un 3,9 % en 2020, y según las previsiones económicas de la Comisión de la primavera de 2021 registrará un repunte a continuación, con una tasa de crecimiento del 5,1 % en 2021 y el 4,9 % en 2022. Se espera una recuperación del consumo privado a medida que avance el proceso de vacunación y se vayan suprimiendo gradualmente las medidas de distanciamiento social, mientras que se prevé que las subidas salariales también se mantengan robustas. Se considera que la realización gradual de proyectos en el marco del plan de recuperación y resiliencia a que se refiere el Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo⁽³⁾ propiciará un nuevo impulso a la expansión de la inversión. Se espera que la contribución de las exportaciones netas (esto es, exportaciones menos importaciones) se mantenga negativa durante el período de previsión, ya que las importaciones se verían estimuladas por el consumo privado y por las crecientes inversiones. Se prevé que las exportaciones sean respaldadas por una recuperación de la demanda interna, pero que se mantengan menos dinámicas que las importaciones. Las perspectivas de crecimiento están sujetas a unos riesgos equilibrados. Por una parte, una estrategia presupuestaria a medio plazo creíble puede contribuir a disipar la inquietud acerca de la sostenibilidad presupuestaria, particularmente cuando se asocia a reformas ambiciosas (incluidas las contenidas en el plan de recuperación y resiliencia). Ello ayudaría a Rumanía a corregir sus desequilibrios macroeconómicos, mitigar los riesgos para la estabilidad de sus finanzas y contribuir al crecimiento sostenible, particularmente mejorando su clima de inversión. Por otra parte, la incertidumbre en relación con la adopción de medidas y los retrasos o ineficiencias en la aplicación del Plan de Recuperación y Resiliencia podrían tener efectos negativos sobre la confianza.

⁽³⁾ 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).

- (13) El 2 de marzo de 2021, el Parlamento rumano adoptó el presupuesto y la estrategia presupuestaria a medio plazo de Rumanía para 2021. La estrategia presupuestaria, junto con información sobre el perfil de ayudas financieras no reembolsables y préstamos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia establecido por el Reglamento (UE) 2021/241 (en lo sucesivo, «Mecanismo»), se ha tenido en cuenta en el Programa de Convergencia de 2021 de Rumanía (en lo sucesivo, «Programa de Convergencia»), que se presentó a la Comisión el 5 de mayo de 2021. Partiendo de un déficit de las Administraciones Públicas equivalente al 9,2 % del PIB en 2020, el Programa de Convergencia se propone como objetivo reducir este déficit por debajo del 3 % del PIB de aquí a 2024, en las siguientes etapas: 8,0 % del PIB en 2021; 6,2 % del PIB en 2022; 4,4 % del PIB en 2023, y 2,9 % del PIB en 2024. El ajuste presupuestario contemplado en el Programa de Convergencia se realizaría principalmente por el lado del gasto. Se espera un control del gasto, reduciéndolo en porcentaje del PIB, particularmente en el caso de los salarios del sector público (disminución de 1,4 puntos porcentuales entre 2022 y 2024) y las transferencias sociales (disminución de 0,9 puntos porcentuales entre 2022 y 2024).
- (14) Según las previsiones económicas de la Comisión de la primavera de 2021, que abarcan hasta 2024, el déficit de las Administraciones Públicas sería del 8,0 % del PIB en 2021, el 7,1 % del PIB en 2022 y el 6,8 % del PIB en 2023 y 2024. Esta previsión tiene en cuenta los gastos que se espera financiar con ayudas financieras no reembolsables y préstamos del Mecanismo, según figuran en el Programa de Convergencia y en la información adicional proporcionada por las autoridades rumanas. La disminución del déficit de las Administraciones Públicas previsto por la Comisión se basaría principalmente en la expiración gradual de las medidas de urgencia adoptadas en respuesta a la pandemia de COVID-19, en unos mayores ingresos debido a la recuperación económica prevista y en los efectos positivos adicionales de las inversiones y las reformas que se espera financiar mediante el Mecanismo. Además, el Gobierno rumano ha decidido congelar los salarios del sector público en 2021 y 2022, aplazar la subida de las pensiones previstas para 2021 y aumentar moderadamente las pensiones en 2022, medidas que contribuyen a unas mejores perspectivas en comparación con las previsiones de la Comisión del otoño de 2020. Esas medidas ya se han adoptado. Por otro lado, el Gobierno rumano se propone adoptar una nueva legislación en materia de pensiones que mantendría a un nivel globalmente estable la proporción que representan los gastos de pensiones en el PIB. El hecho de que la previsión de déficit que figura en las previsiones económicas de la Comisión de la primavera de 2021 sea superior a la contenida en el Programa de Convergencia se deriva de que la consolidación planeada por las autoridades rumanas se apoya en medidas no aplicadas plenamente o no anunciadas de forma creíble, por lo que no pueden ser tenidas en cuenta en dichas previsiones. La Comisión prevé que el déficit estructural mejore en 0,7 puntos porcentuales del PIB en 2021 y 0,5 puntos porcentuales del PIB en 2022 y se deteriore en 0,1 puntos porcentuales del PIB en 2023 y 0,4 puntos porcentuales del PIB en 2024.
- (15) El déficit de las Administraciones Públicas representaba el 34,7 % del PIB al final de 2018, el 35,3 % del PIB al final de 2019 y el 47,3 % del PIB al final de 2020. Según las previsiones económicas de la Comisión de la primavera de 2021, aumentaría al 49,7 % del PIB al final de 2021, el 52,7 % del PIB al final de 2022 y el 59,5 % del PIB al final de 2024, con lo cual se aproximaría por primera vez al valor de referencia del 60 % del PIB establecido en el Tratado, a falta de medidas correctoras adicionales ya adoptadas o anunciadas de forma creíble.
- (16) El análisis de la sostenibilidad de la deuda a medio y largo plazo, actualizado atendiendo a las previsiones económicas de la Comisión de la primavera de 2021, confirma unos elevados riesgos para la sostenibilidad a medio plazo. Según la previsión de referencia a 10 años, la ratio deuda pública/PIB seguiría aumentando durante el período de previsión, hasta alcanzar un nivel próximo al 90 % del PIB. Los factores de riesgo para la sostenibilidad de la deuda serían los amplios déficits presupuestarios, los costes relacionados con el envejecimiento de la población y la vulnerabilidad de la senda de deuda respecto de perturbaciones macrofiscuales. Las subidas de las pensiones, adoptadas en el verano de 2019, y por ahora aplazadas hasta el final de 2022, constituyen el principal factor de riesgo para la sostenibilidad de la deuda. La estructura de la deuda, con una alta proporción de deuda denominada en divisas y una proporción significativa de deuda poseída por no residentes, aumenta los riesgos para la sostenibilidad de la deuda, aunque las intervenciones del Banco Nacional de Rumanía en el mercado secundario han contribuido a mantener los costes de empréstito del sector público en unos niveles favorables en 2020. Por otro lado, existen riesgos derivados de los pasivos contingentes asociados a las garantías estatales (1,4 % del PIB) concedidas a las empresas y a los trabajadores autónomos durante la crisis de la COVID-19. Se prevé un aumento de las necesidades brutas de financiación. En cambio, se prevé que las reformas e inversiones en el marco de la iniciativa *Next Generation EU*, si se aplican de forma eficaz, tendrán un efecto positivo sobre el crecimiento del PIB en los próximos años, lo que contribuiría a la sostenibilidad de la deuda.
- (17) En virtud del artículo 3, apartado 4, del Reglamento (CE) n.º 1467/97, la corrección del déficit excesivo debe completarse en el año siguiente a su detección salvo que concurren circunstancias especiales. La senda de ajuste debe determinarse de conformidad con el Reglamento (CE) n.º 1467/97, teniendo en cuenta la situación económica y presupuestaria del Estado miembro de que se trate.
- (18) En la situación actual, en Rumanía se dan tales circunstancias especiales. La concesión de un año adicional a Rumanía, lo que sería conforme con la norma establecida en el artículo 3, apartado 4, del Reglamento (CE) n.º 1467/97, requeriría un ajuste presupuestario muy pronunciado y daría lugar a pérdidas de producción significativas, lo que pondría en peligro la recuperación económica tras la pandemia de COVID-19. Una senda de

ajuste con un plazo de corrección del déficit excesivo en 2024, aunque requeriría ajustes anuales sustanciales, implicaría un esfuerzo más gradual y lograría un buen equilibrio entre el saneamiento presupuestario y el apoyo a la recuperación económica. La nueva senda de ajuste también tiene en cuenta la modificación de la situación presupuestaria, con inclusión de la evolución presupuestaria en 2020 y la nueva estrategia presupuestaria instaurada por el Gobierno rumano. Unas reformas, especialmente aquellas que mejoren la gestión de las finanzas públicas, serían determinantes para garantizar una corrección duradera del déficit excesivo. A la luz de esas consideraciones, y en consonancia con las orientaciones para la política presupuestaria establecidas en la Comunicación de la Comisión de 3 de marzo de 2021, está justificado fijar el año 2024 como plazo para la corrección del déficit excesivo.

- (19) Una senda de ajuste creíble y sostenible conforme a dicho plazo requeriría que Rumanía lograra un déficit de las Administraciones Públicas del 8,0 % del PIB en 2021, el 6,2 % del PIB en 2022, el 4,4 % del PIB en 2023 y el 2,9 % del PIB en 2024, en consonancia con los propios objetivos del Gobierno. Según las previsiones económicas de la Comisión de la primavera de 2021, ello es compatible con una tasa de incremento nominal de los gastos primarios netos del 3,4 % en 2021, el 1,3 % en 2022, el 0,9 % en 2023 y el 0,0 % en 2024 ⁽⁶⁾. Estas tasas de incremento de los gastos primarios netos constituirán el principal indicador utilizado para evaluar el esfuerzo presupuestario en caso de que sea necesario un análisis a fondo de la situación. Los correspondientes ajustes presupuestarios anuales del saldo estructural serían del 0,7 % del PIB en 2021, el 1,8 % del PIB en 2022, el 1,7 % del PIB en 2023 y el 1,5 % del PIB en 2024.
- (20) Para evaluar el efecto potencial de la política presupuestaria general en la producción, en la coyuntura actual los considerables pagos efectuados con cargo al presupuesto de la Unión (en el marco del Mecanismo y otros fondos de la Unión) deben incluirse en el agregado del gasto pertinente, como medida presupuestaria ⁽⁷⁾. Partiendo de esta base, se espera que los fondos de la Unión tengan un efecto positivo significativo sobre la economía rumana en los próximos años. Concretamente, las inversiones y reformas respaldadas por el Mecanismo ofrecen a Rumanía la oportunidad de mejorar su situación presupuestaria subyacente a medio plazo, al mismo tiempo que apoyan el crecimiento y la creación de empleo.
- (21) Las medidas de saneamiento presupuestario deben garantizar una corrección duradera del déficit excesivo y, al mismo tiempo, estar encaminadas a mejorar la calidad de las finanzas públicas y a reforzar el potencial de crecimiento de la economía. La realización de reformas de carácter presupuestario y de carácter económico en general —relacionadas, por ejemplo, con el sistema de pensiones, la administración tributaria, los salarios del sector público y la gobernanza de las empresas de propiedad estatal— debe contribuir al esfuerzo de saneamiento presupuestario.
- (22) Desde 2016, Rumanía se ha apartado de forma sistemática y repetida de su normativa presupuestaria nacional y del calendario de adopción de su estrategia presupuestaria a medio plazo, incluidos en su marco presupuestario nacional. De cara al futuro, el ajuste presupuestario Rumanía estaría respaldado por una plena aplicación de su marco presupuestario nacional.

HA ADOPTADO LA PRESENTE RECOMENDACIÓN:

1. Rumanía debe poner fin a su situación de déficit excesivo a más tardar en 2024.
2. Rumanía debe alcanzar un objetivo de déficit público del 8,0 % del PIB en 2021, el 6,2 % del PIB en 2022, el 4,4 % del PIB en 2023, y el 2,9 % del PIB en 2024. Estas cifras son compatibles con unas tasas de incremento nominal del gasto público primario neto del 3,4 % en 2021, el 1,3 % en 2022, el 0,9 % en 2023 y el 0,0 % en 2024, y corresponden a un ajuste estructural anual del 0,7 % del PIB en 2021, el 1,8 % del PIB en 2022, el 1,7 % del PIB en 2023 y el 1,5 % del PIB en 2024.
3. Rumanía debe aplicar plenamente las medidas ya adoptadas para 2021, y debe especificar y aplicar las medidas adicionales que son necesarias para lograr la corrección de su déficit excesivo de aquí a 2024. Las medidas de saneamiento presupuestario deben garantizar una corrección sostenible que favorezca el crecimiento. Los posibles resultados positivos inesperados deben utilizarse para reducir el déficit de las Administraciones Públicas.

⁽⁶⁾ El gasto público primario neto se compone del gasto público total, excluidos los gastos en concepto de intereses, los gastos de programas de la Unión compensados totalmente con ingresos procedentes de fondos de la Unión, y los cambios no discrecionales en los gastos destinados a prestaciones de desempleo. La formación bruta de capital fijo financiada a nivel nacional se somete a un suavizado a lo largo de un período de cuatro años. Se tienen en cuenta las medidas discrecionales en materia de ingresos o los aumentos de ingresos establecidos por ley. Las medidas puntuales, tanto por el lado de los ingresos como por el de los gastos, se calculan en cifras netas.

⁽⁷⁾ El efecto presupuestario global se mide comparando la variación de los gastos primarios (excluidas las medidas discrecionales en materia de ingresos, pero incluidas las variaciones en los gastos financiados por el Mecanismo y otras ayudas financieras no reembolsables de la Unión) con la tasa media de crecimiento potencial en un período de 10 años. Sin embargo, esta estimación no incluye los efectos de las reformas que forman parte del Plan de Recuperación y Resiliencia y pueden aumentar el potencial de crecimiento de Rumanía. 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.

4. El Consejo fija la fecha límite del 15 de octubre de 2021 para que Rumanía adopte medidas efectivas y, de conformidad con el artículo 3, apartado 4 bis, del Reglamento (CE) n.º 1467/97, informe sobre la estrategia de saneamiento prevista para alcanzar los objetivos. Posteriormente, Rumanía debe informar acerca de los progresos realizados en la aplicación de la presente Recomendación, al menos cada seis meses, hasta que se haya corregido el déficit excesivo. Asimismo, Rumanía debe garantizar la aplicación plena y efectiva de su marco presupuestario nacional. A fin de garantizar el éxito de la estrategia presupuestaria a medio plazo, también será importante respaldar el saneamiento presupuestario por medio de reformas globales.

El destinatario de la presente Recomendación es Rumanía.

Hecho en Luxemburgo, el 18 de junio de 2021.

Por el Consejo

El Presidente

J. LEÃO

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO**de 18 de junio de 2021****por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2021 de Eslovenia**

(2021/C 304/25)

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 5, apartado 2,

Vista la Recomendación de la Comisión Europea,

Vistas las Resoluciones del Parlamento Europeo,

Prevía 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 del Consejo ⁽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 Eslovenia 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, le recomendó que, cuando las condiciones económicas lo permitieran, 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) Según la Recomendación del Consejo de 2021 sobre la política económica de la zona del euro, las políticas presupuestarias deben seguir siendo expansionistas en todos los Estados miembros de la zona del euro a lo largo de 2021 y las medidas que se adopten deben adaptarse a las circunstancias específicas del país y ser oportunas, temporales y selectivas. Cuando las condiciones epidemiológicas y económicas lo permitan, deben eliminarse progresivamente las medidas de emergencia, paliando al mismo tiempo las repercusiones sociales y sobre el mercado laboral de la crisis. Los Estados miembros deberían aplicar políticas presupuestarias destinadas a lograr posiciones presupuestarias prudentes a medio plazo y garantizar la sostenibilidad de la deuda, al mismo tiempo que fomentan la inversión. Los Estados miembros deben aplicar reformas que refuercen la cobertura, adecuación y sostenibilidad de los sistemas de protección sanitaria y social para todos.

⁽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 Eslovenia y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad para 2020 de Eslovenia (DO C 282 de 26.8.2020, p. 157).

- (4) El 18 de noviembre de 2020, la Comisión adoptó sus dictámenes sobre los proyectos de planes presupuestarios para 2021 de los Estados miembros de la zona del euro, que se basaron en una evaluación cualitativa de las medidas presupuestarias. La Comisión consideró que el proyecto de plan presupuestario de Eslovenia seguía globalmente las recomendaciones de política presupuestaria establecidas en la Recomendación del Consejo de 20 de julio de 2020, y que la mayoría de las medidas incluidas en dicho proyecto respaldaban la actividad económica en un contexto de considerable incertidumbre.
- (5) 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 fiscal 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.
- (6) 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 el 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.
- (7) 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. Se seguirán teniendo en cuenta las situaciones específicas de cada país tras la desactivación de la cláusula general de salvaguardia.
- (8) El 30 de abril de 2021, Eslovenia presentó su Programa de Estabilidad de 2021, de conformidad con el artículo 4 del Reglamento (CE) n.º 1466/97.
- (9) En 2020, partiendo de datos validados por Eurostat, Eslovenia registró un déficit de las Administraciones Públicas del 8,4 % del producto interior bruto (PIB), mientras que su deuda pública aumentó al 80,8 % del PIB. La variación anual del saldo presupuestario primario equivalía al - 8,9 % del PIB, teniendo en cuenta particularmente las medidas presupuestarias discrecionales de reactivación de la economía, de importe equivalente al 5,2 % del PIB, y el funcionamiento de los estabilizadores automáticos. Eslovenia también adoptó medidas de apoyo a la liquidez de las empresas y los hogares (tales como garantías y aplazamiento de pagos tributarios, que no tienen un impacto presupuestario directo e inmediato), por un importe estimado en el 5,5 % del PIB. La Comisión calcula que en 2020 el aumento efectivo de las garantías públicas ha sido inferior al 0,5 % del PIB.
- (10) 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 Eslovenia, habida cuenta de que su déficit público rebasó en 2020 el valor de referencia del 3 % del PIB establecido en el Tratado, mientras que su deuda pública rebasó el valor de referencia del 60 % del PIB establecido en el Tratado y no disminuyó a un ritmo satisfactorio. El informe concluía que el criterio de déficit y el criterio de deuda no se cumplían.

⁽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).

- (11) El escenario macroeconómico subyacente en las previsiones presupuestarias es prudente para 2021 y 2022. El Programa de Estabilidad de 2021 prevé que el PIB real crezca un 4,6 % en 2021 y un 4,4 % en 2022. Según las previsiones de primavera de 2021 de la Comisión, el crecimiento del PIB real será del 4,9 % en 2021 y del 5,1 % en 2022. Conforme a esas mismas previsiones, la Comisión anticipa que el consumo privado se recupere algo más rápido que lo indicado en el Programa de Estabilidad de 2021, por el aumento de la demanda debido a la crisis y el alza prevista de empleo y salarios. Según las previsiones de primavera de 2021 de la Comisión también habrá una mayor dinámica de inversión en 2022, así como un aumento de las exportaciones en 2021 y 2022.
- (12) En su Programa de Estabilidad de 2021, el Gobierno planea un aumento del déficit de las Administraciones Públicas, que pasaría del 8,4 % del PIB en 2020 al 8,6 % del PIB en 2021, y una disminución de la ratio de deuda al 80,4 % del PIB en 2021. Según el Programa de Estabilidad de 2021, la modificación del saldo presupuestario primario en 2021 respecto del nivel anterior a la crisis (2019) será del -9,2 % del PIB en 2021, lo que refleja las medidas presupuestarias discrecionales adoptadas en apoyo de la economía, de importe equivalente al 2,6 % del PIB, y el funcionamiento de los estabilizadores automáticos. Estas previsiones casan con las previsiones de la Comisión de primavera de 2021, según las cuales se espera que el déficit de las Administraciones Públicas alcance el 8,5 % del PIB y la ratio de deuda se sitúe en el 79,0 % del PIB. Aunque ambas previsiones contemplan un aumento significativo del gasto primario que no se explica por las medidas de emergencia temporales derivadas de la crisis, su composición presenta diferencias. Las previsiones de primavera de 2021 de la Comisión contemplan una menor trayectoria de inversión pública debido a una menor absorción de los fondos de la Unión en 2021 y a un despliegue más lento de los proyectos de inversión financiados a nivel nacional. También cabe esperar un mayor crecimiento nominal en algunas categorías de gasto corriente. La ratio de deuda pronosticada por las previsiones de primavera de 2021 de la Comisión es inferior debido a una dinámica del PIB nominal más favorable.
- (13) En respuesta a la pandemia de COVID-19 y a la recesión económica asociada, Eslovenia 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 introduzcan medidas permanentes, deben financiarlas adecuadamente para garantizar la neutralidad presupuestaria a medio plazo. Las medidas adoptadas por Eslovenia 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, en su mayoría, temporales o van acompañadas de medidas compensatorias.
- (14) El Programa de Estabilidad de 2021 parte de la base de que las inversiones y reformas financiadas mediante subvenciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia representarán el 0,6 % del PIB en 2021, el 1,2 % en 2022 y el 0,7 % en 2023. Prevé un gasto adicional del 0,2 % del PIB en 2024 y de alrededor del 0,3 % en 2025 y 2026. El Programa de Estabilidad de 2021 también prevé que los préstamos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia ascenderán al 0,1 % del PIB en 2022 y alcanzarán hasta el 0,4 % del PIB en 2025. Las previsiones de primavera de 2021 de la Comisión no incluyen la totalidad de estas subvenciones en sus pronósticos presupuestarios debido a que esta información no estaba disponible en la fecha límite de dichas previsiones. En cambio, las previsiones de primavera de 2021 de la Comisión parten de la hipótesis de que los gastos financiados por subvenciones alcanzarán el 0,2 % en 2021 y el 0,6 % del PIB en 2022, respectivamente, según la información del Plan de Recuperación y Resiliencia adoptado por el Gobierno el 28 de abril de 2021.
- (15) 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 poder 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. Sobre esta base, el saldo estructural no parece constituir un indicador adecuado en las circunstancias actuales. La referencia en materia de gasto también debe adaptarse⁽⁷⁾ y complementarse con información adicional con el fin de calibrar plenamente la orientación de la política presupuestaria.
- (16) 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

⁽⁷⁾ En particular, el recurso suavizado a lo largo de cuatro años a 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.

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 si 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.

- (17) En su Programa de Estabilidad de 2021, Eslovenia prevé que el déficit de las Administraciones Públicas disminuya al 5,7 % del PIB en 2022, principalmente como consecuencia de la recuperación económica y la supresión de las medidas temporales de apoyo adoptadas en 2020 y 2021. Por su parte, la ratio de deuda de sus Administraciones Públicas disminuiría al 79,6 % del PIB en 2022. Según las previsiones de primavera de 2021 de la Comisión, las ratios de déficit (4,7 % del PIB) y de deuda (76,7 % del PIB) serán inferiores. En ambas proyecciones, la trayectoria del gasto primario (excluidas las medidas de emergencia temporales relacionadas con la crisis) sigue siendo elevada. La diferencia entre las previsiones de déficit se explica en gran medida por el escenario macroeconómico, que es más favorable en las previsiones de primavera de 2021 de la Comisión y que, por lo tanto, cuenta con una menor proporción del gasto total en el PIB. Ninguna de las dos previsiones incluye el efecto de una serie de medidas, incluido un amplio paquete de reforma fiscal adoptado recientemente por el Gobierno. Según la información facilitada en el Programa de Estabilidad de 2021, de ser adoptadas por el parlamento estas medidas podrían aumentar el déficit en al menos el 0,7 % del PIB en 2022. Partiendo de las previsiones de primavera de 2021 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 -0,1 % del PIB ⁽⁶⁾. El efecto positivo de los gastos financiados por las subvenciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y de otros fondos de la Unión aumentaría en 0,3 puntos porcentuales del PIB. Las inversiones financiadas a nivel nacional tendrían un efecto neutro ⁽⁷⁾. Se prevé que los gastos corrientes primarios financiados a nivel nacional (excluidas las medidas discrecionales en materia de ingresos) proporcionen una contribución contractiva equivalente a 0,2 puntos porcentuales del PIB.
- (18) 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 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.
- (19) Según los planes presupuestarios a medio plazo del Programa de Estabilidad de 2021, el déficit de las Administraciones Públicas disminuiría, pasando del 3,8 % del PIB en 2023 al 2,8 % del PIB en 2024. Se prevé por tanto que el déficit de las administraciones públicas ya no supere el valor de referencia del 3 % del PIB establecido en el Tratado en 2024. De acuerdo con el Programa de Estabilidad para 2021, 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 1,5 % 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 0,6 puntos porcentuales del PIB. Las inversiones financiadas a nivel nacional tendrían un efecto contractivo equivalente a 0,4 puntos porcentuales del PIB ⁽⁸⁾. Los gastos primarios corrientes financiados a nivel nacional (excluidas las medidas discrecionales relativas a los ingresos) tendrían un efecto contractivo equivalente a 0,6 puntos porcentuales del PIB. La estimación actual para el crecimiento potencial nominal medio en un período de 10 años lo sitúa en el 4,25 % ⁽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 Eslovenia.

⁽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⁾ Se prevé que otras inversiones financiadas a nivel nacional tengan una contribución neutra.

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

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

- (20) Las previsiones apuntan a que la ratio deuda pública/PIB descenderá del 79,0 % del PIB en 2023 al 78,0 % del PIB en 2024. Se considera que Eslovenia afronta unos riesgos elevados en lo relativo a la sostenibilidad a medio plazo de sus finanzas públicas, según el análisis más reciente de la sostenibilidad de su deuda.
- (21) En vista del grado de incertidumbre actual, aún excepcionalmente elevado, las orientaciones de política presupuestaria de la Comisión 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.
- (22) El Consejo ha evaluado el Programa de Estabilidad de 2021 y las medidas de seguimiento adoptadas por Eslovenia para aplicar la Recomendación del Consejo de 2020.

RECOMIENDA A ESLOVENIA QUE:

1. En 2022, mantenga una política fiscal expansionista, en particular a través del impulso proporcionado por el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, y preserve las inversiones financiadas 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

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO**de 18 de junio de 2021****por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2021 de Eslovaquia**

(2021/C 304/26)

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 5, apartado 2,

Vista la Recomendación de la Comisión Europea,

Vistas las Resoluciones del Parlamento Europeo,

Prevía 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 del Consejo ⁽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 Eslovaquia 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 al país que aplicase, cuando las condiciones económicas lo permitían, 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) Según la Recomendación del Consejo de 2021 sobre la política económica de la zona del euro, las políticas presupuestarias deben seguir siendo expansionistas en todos los Estados miembros de la zona del euro a lo largo de 2021 y las medidas que se adopten deben adaptarse a las circunstancias específicas del país y ser oportunas, temporales y selectivas. Cuando las condiciones epidemiológicas y económicas lo permitan, deben eliminarse progresivamente las medidas de emergencia, paliando al mismo tiempo las repercusiones sociales y sobre el mercado laboral de la crisis. Los Estados miembros deberían aplicar políticas presupuestarias destinadas a lograr posiciones presupuestarias prudentes a medio plazo y garantizar la sostenibilidad de la deuda, al mismo tiempo que fomentan la inversión. Los Estados miembros deben aplicar reformas que refuercen la cobertura, adecuación y sostenibilidad de los sistemas de protección sanitaria y social para todos.

⁽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 Eslovaquia y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad para 2020 de Eslovaquia (DO C 282 de 26.8.2020, p. 164).

- (4) El 18 de noviembre de 2020, la Comisión adoptó sus dictámenes sobre los proyectos de planes presupuestarios para 2021 de los Estados miembros de la zona del euro, que se basaron en una evaluación cualitativa de las medidas presupuestarias. La Comisión consideró que el proyecto de plan presupuestario de Eslovaquia seguía globalmente las recomendaciones de política presupuestaria establecidas en la Recomendación del Consejo de 20 de julio de 2020, y que la mayoría de las medidas incluidas en dicho proyecto respaldaban la actividad económica en un contexto de considerable incertidumbre. Sin embargo, algunas medidas no parecían ser temporales ni ir acompañadas de medidas de compensación.
- (5) 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 fiscal 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.
- (6) 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 el 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.
- (7) 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.
- (8) El miércoles, 12 de mayo de 2021, Eslovaquia presentó su Programa de Estabilidad de 2021, ya cumplido el plazo fijado por el artículo 4 del Reglamento (CE) n.º 1466/97.
- (9) En 2020, partiendo de los datos validados por Eurostat, Eslovaquia registró un déficit de las Administraciones Públicas del 6,2 % del producto interior bruto (PIB), mientras que su deuda pública aumentó al 60,6 % del PIB. La variación anual del saldo presupuestario primario equivalía al - 4,8 % del PIB, teniendo en cuenta particularmente las medidas presupuestarias discrecionales de reactivación de la economía, de importe equivalente al 3,6 % del PIB, y el funcionamiento de los estabilizadores automáticos. Eslovaquia 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), con un importe estimado en el 2,1 % del PIB. La Comisión calcula que en 2020 el aumento efectivo de las garantías públicas ha sido aproximadamente del 1 % del PIB.

⁽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).

- (10) 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 Eslovaquia, habida cuenta de que el déficit de sus Administraciones Públicas rebasó en 2020 el valor de referencia del 3 % del PIB establecido en el Tratado, mientras que su deuda pública rebasó el valor de referencia del 60 % del PIB establecido en el Tratado. El informe concluía que el criterio de déficit no se cumplía, a diferencia del criterio de deuda.
- (11) El escenario macroeconómico subyacente en las previsiones presupuestarias es realista para 2021 y 2022, dada la incertidumbre actual. El Programa de Estabilidad de 2021 prevé que el PIB real crezca un 3,3 % en 2021 y un 6,3 % en 2022. Ello contrasta con las previsiones de primavera de 2021 de la Comisión, que anticipan un adelanto de la recuperación, con un crecimiento del PIB real del 4,8 % en 2021 y 5,2 % en 2022.
- (12) En su Programa de Estabilidad de 2021, el Gobierno planea un aumento del déficit de las Administraciones Públicas, que pasaría del 6,2 % del PIB en 2020 al 9,9 % del PIB en 2021, mientras que la ratio de deuda disminuiría al 64,1 % del PIB en 2021. Según el Programa de Estabilidad de 2021, la variación del saldo presupuestario primario en 2021 respecto del nivel anterior a la crisis (2019) sería del -4,0 % del PIB, lo que reflejaría las medidas presupuestarias discrecionales adoptadas en apoyo de la economía, de importe equivalente al 2,3 % del PIB, y el funcionamiento de los estabilizadores automáticos. Los ratios de déficit y deuda previstos son superiores a las recogidas en las previsiones de primavera de 2021 de la Comisión. La Comisión prevé un déficit de las Administraciones Públicas del 6,5 % y una ratio de deuda del 59,5 % en 2021. Las previsiones de primavera de 2021 de la Comisión no incluyen una provisión para gastos relacionados con la pandemia de 2,4 puntos porcentuales del PIB, ni un aumento de los gastos de las empresas estatales y de la agencia de seguros sociales, ambos incluidos en las Administraciones Públicas, ya que no se disponía de información en la fecha límite prevista. La Comisión prevé unos ingresos superiores en 0,2 puntos porcentuales del PIB y unos gastos inferiores en 3,4 puntos porcentuales con respecto al Programa de Estabilidad de 2021. Las principales diferencias en el gasto se atribuyen al menor consumo intermedio, a la reducción en los pagos de carácter social y a la reducción de las subvenciones asumidas en las previsiones de primavera de 2021 de la Comisión. La menor previsión de deuda de la Comisión se explica principalmente porque el saldo primario es más bajo (3,6 puntos porcentuales).
- (13) En respuesta a la pandemia de COVID-19 y a la recesión económica asociada, Eslovaquia 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, deberán financiarlas adecuadamente para garantizar la neutralidad presupuestaria a medio plazo. Las medidas adoptadas por Eslovaquia en 2020 y 2021 se ajustan a la Recomendación del Consejo de 20 de julio de 2020. Sin embargo, algunas de las medidas discrecionales adoptadas por el Gobierno durante el periodo de 2020 a 2021 no parecen ser temporales ni ir acompañadas de medidas compensatorias. Más allá de las previsiones de primavera de 2021 de la Comisión, el impacto restante acumulado de estas medidas no temporales en 2023 se estima preliminarmente en un 1 % del PIB, principalmente mediante la reintroducción de las pagas navideñas, cambios en el régimen de la energía verde, un aumento de sueldo de los efectivos de las Fuerzas Armadas, una reducción del impuesto sobre vehículos de motor, la supresión de la tasa bancaria, subvenciones a centros sanitarios y desgravaciones por hijos. Estas medidas, que no son temporales, se han visto compensadas solo en parte con la congelación de la pensión mínima y el aumento de los costes de funcionamiento de los ministerios.
- (14) El Programa de Estabilidad de 2021 no contempla aún los ingresos de las subvenciones con arreglo al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. No obstante, en su escenario macroeconómico subyacente parte de unas inversiones y reformas financiadas mediante subvenciones en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia que ascenderían al 0,2 % del PIB en 2021, el 1,1 % en 2022 y el 1,3 % en 2023 y 2024. Las previsiones de primavera de 2021 de la Comisión incluyen estas subvenciones en sus previsiones presupuestarias.
- (15) 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. Sobre esta base, 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.

- (16) 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 fiscal 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.
- (17) En su Programa de Estabilidad de 2021, Eslovaquia prevé que el déficit de sus Administraciones Públicas disminuya al 5,1 % del PIB en 2022, principalmente como consecuencia de la supresión de las medidas temporales de apoyo adoptadas en 2020 y 2021. La ratio de deuda de sus Administraciones Públicas aumentaría al 65,5 % del PIB en 2022. Estas previsiones son superiores a las de la primavera de 2021 de la Comisión. Las previsiones de la Comisión parten de la hipótesis de medidas contra la COVID-19 de menor calado y una tasa de utilización más rápida de los fondos de la Unión en 2022 en comparación con el Programa de Estabilidad de 2021. 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, tal como se ha definido anteriormente —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 + 0,9 % del PIB ⁽⁶⁾. El efecto positivo de los gastos financiados por las subvenciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y de otros fondos de la Unión aumentaría en 0,8 puntos porcentuales del PIB. Por su parte, las inversiones financiadas a nivel nacional tendrían un efecto contractivo equivalente a 0,7 puntos porcentuales del PIB ⁽⁷⁾. Se prevé que los gastos corrientes primarios financiados a nivel nacional (excluidas las medidas discrecionales en materia de ingresos) proporcionen una contribución contractiva equivalente a 1,1 puntos porcentuales del PIB.
- (18) 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 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.
- (19) Según los planes presupuestarios a medio plazo del Programa de Estabilidad de 2021, el déficit de las Administraciones Públicas disminuiría, pasando del 4,1 % del PIB en 2023 al 3,8 % del PIB en 2024. Se prevé por tanto que el déficit de las Administraciones Públicas supere el valor de referencia del 3 % del PIB establecido en el Tratado a lo largo del Programa de Estabilidad de 2021. 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

⁽⁵⁾ En particular, el recurso suavizado a lo largo de cuatro años a 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⁾ Se prevé que otros gastos de capital financiados a nivel nacional aporten una contribución neutra.

subvenciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y de otros fondos de la Unión se reduciría en 0,3 puntos porcentuales del PIB. Las inversiones financiadas a nivel nacional tendrían un efecto neutro ⁽⁸⁾. Los gastos primarios corrientes financiados a nivel nacional (excluidas las medidas discrecionales relativas a los ingresos) tendrían un efecto contractivo equivalente a 1,3 puntos porcentuales del PIB. El crecimiento potencial nominal medio a diez años se estima actualmente en un 4,50 % ⁽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 Eslovaquia.

- (20) Las previsiones apuntan a que la ratio deuda pública/PIB pasará del 64,6 % del PIB en 2023 al 65,8 % del PIB en 2024. A medio plazo, se considera que Eslovaquia se enfrenta a riesgos medios de sostenibilidad presupuestaria según el último análisis de sostenibilidad de la deuda.
- (21) En vista del grado de incertidumbre actual, aún excepcionalmente elevado, las orientaciones de política presupuestaria de la Comisión deben seguir siendo de naturaleza predominantemente cualitativa. Se deberán proporcionar orientaciones cuantificadas más precisas en 2022 para los años siguientes, siempre que haya disminuido suficientemente el grado de incertidumbre.
- (22) El Consejo ha evaluado el Programa de Estabilidad de 2021 y las medidas de seguimiento adoptadas por Eslovaquia para aplicar la Recomendación del Consejo de 20 de julio de 2020.

RECOMIENDA A ESLOVAQUIA QUE:

1. En 2022, mantenga una política fiscal expansionista, en particular a través del 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 a 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⁾ Los demás gastos de capital financiados a nivel nacional tendrían un efecto expansionista equivalente a 1,6 puntos porcentuales del PIB.

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

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO**de 18 de junio de 2021****por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2021 de Finlandia**

(2021/C 304/27)

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 5, apartado 2,

Vista la Recomendación de la Comisión Europea,

Vistas las Resoluciones del Parlamento Europeo,

Prevía 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 Finlandia 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, le recomendó que aplique, cuando las condiciones económicas lo permitan, 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) Según la Recomendación del Consejo de 2021 sobre la política económica de la zona del euro, las políticas presupuestarias deben seguir siendo expansionistas en todos los Estados miembros de la zona del euro a lo largo de 2021 y las medidas que se adopten deben adaptarse a las circunstancias específicas del país y ser oportunas, temporales y selectivas. Cuando las condiciones epidemiológicas y económicas lo permitan, deben eliminarse progresivamente las medidas de emergencia, paliando al mismo tiempo las repercusiones sociales y sobre el mercado laboral de la crisis. Los Estados miembros deberían aplicar políticas presupuestarias destinadas a lograr posiciones presupuestarias prudentes a medio plazo y garantizar la sostenibilidad de la deuda, al mismo tiempo que fomentan la inversión. Los Estados miembros deben aplicar reformas que refuercen la cobertura, adecuación y sostenibilidad de los sistemas de protección sanitaria y social para todos.

⁽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 Finlandia y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad para 2020 de Finlandia (DO C 282 de 26.8.2020, p. 171).

- (4) El 18 de noviembre de 2020, la Comisión adoptó sus dictámenes sobre los proyectos de planes presupuestarios para 2021 de los Estados miembros de la zona del euro, que se basaron en una evaluación cualitativa de las medidas presupuestarias. La Comisión consideró que el proyecto de plan presupuestario de Finlandia seguía globalmente las recomendaciones de política presupuestaria establecidas en la Recomendación del Consejo de 20 de julio de 2020, y que la mayoría de las medidas incluidas en dicho proyecto respaldaban la actividad económica en un contexto de considerable incertidumbre.
- (5) 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 fiscal 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.
- (6) 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 el 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.
- (7) 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 seguirá teniendo en cuenta la situación específica de cada país.
- (8) El 13 de mayo de 2021, Finlandia presentó su Programa de Estabilidad para 2021, fuera del plazo establecido en el artículo 4 del Reglamento (CE) n.º 1466/97.
- (9) En 2020, partiendo de los datos validados por Eurostat, Finlandia registró un déficit de las Administraciones Públicas del 5,4 % del producto interior bruto (PIB), mientras que su deuda pública aumentó al 69,2 % del PIB. La variación anual del saldo presupuestario primario equivalía al - 4,6 % del PIB, teniendo en cuenta particularmente las medidas presupuestarias discrecionales de reactivación de la economía, de importe equivalente al 3,0 % del PIB, y el funcionamiento de los estabilizadores automáticos. Finlandia 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 20,1 % del PIB. La Comisión calcula que en 2020 el aumento efectivo de las garantías públicas ha sido aproximadamente del 1 % del PIB.
- (10) 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 Finlandia, habida cuenta de que el déficit de sus Administraciones Públicas rebasó en 2020 el valor de referencia del 3 % del PIB establecido en el Tratado, mientras que su deuda pública rebasó el valor de referencia del 60 % del PIB establecido en el Tratado y no disminuyó a un ritmo satisfactorio. El informe concluyó que no se cumplían el criterio de déficit ni el criterio de deuda.

⁽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).

- (11) El escenario macroeconómico subyacente en las previsiones presupuestarias es verosímil para 2021 y 2022. Según el Programa de Estabilidad de 2021, se prevé que el crecimiento del PIB real sea del 2,6 % en 2021 y del 2,5 % en 2022. Esta previsión está en consonancia con las previsiones de primavera de 2021 de la Comisión, aunque estas prevén un crecimiento del consumo y del PIB ligeramente superior en 2022.
- (12) En su Programa de Estabilidad de 2021, el Gobierno planea un descenso del déficit de las Administraciones Públicas, que pasaría del 5,4 % del PIB en 2020 al 4,7 % del PIB en 2021, mientras que la ratio de deuda aumentaría al 71,6 % del PIB en 2021. Según el Programa de Estabilidad de 2021, la variación del saldo presupuestario primario respecto del nivel anterior a la crisis (2019) sería del -4,1 % del PIB, lo que reflejaría las medidas presupuestarias discrecionales adoptadas en apoyo de la economía, de importe equivalente al 1,5 % del PIB, y el funcionamiento de los estabilizadores automáticos. Estas proyecciones concuerdan con las previsiones de la primavera de 2021 de la Comisión.
- (13) En respuesta a la pandemia de COVID-19 y a la recesión económica asociada, Finlandia 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, deberán financiarlas adecuadamente para garantizar la neutralidad presupuestaria a medio plazo. Las medidas adoptadas por Finlandia en 2020 y 2021 se ajustan a la Recomendación del Consejo de 20 de julio de 2020. Las medidas discrecionales adoptadas por el Gobierno en 2020 y 2021 son temporales o están acompañadas de medidas compensatorias.
- (14) El Programa de Estabilidad de 2021 parte de la base de que las inversiones y reformas financiadas mediante subvenciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia representarán el 0,1 % del PIB en 2021, el 0,2 % del PIB en 2022, el 0,2 % del PIB en 2023, el 0,2 % del PIB en 2024, y el 0,1 % del PIB en 2025. Las previsiones de primavera de 2021 de la Comisión incluyen estas subvenciones en sus previsiones presupuestarias, pero con la hipótesis de que las medidas financiadas por el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia se concentrarían más en 2021 y 2022.
- (15) 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⁽⁹⁾ y complementarse con información adicional con el fin de calibrar plenamente la orientación de la política presupuestaria.
- (16) 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 fiscal 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.
- (17) En su Programa de Estabilidad de 2021, Finlandia prevé que el déficit de sus Administraciones Públicas disminuya al 2,9 % 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 72,4 % del PIB en 2022. Según las previsiones de primavera de 2021 de la Comisión, las ratios de déficit (2,1 % del PIB) y de

⁽⁹⁾ En particular, el recurso suavizado a lo largo de cuatro años a 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.

deuda (70,1 % del PIB) son inferiores, debido principalmente a la inclusión de las medidas decididas por el Gobierno el 29 de abril en el Programa de Estabilidad de 2021, así como a una mayor recuperación económica prevista para 2022 por la Comisión. Partiendo de dichas previsiones, 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 0,5 % del PIB⁽⁶⁾. El efecto positivo de los gastos financiados por las subvenciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y de otros fondos de la Unión aumentaría en 0,1 puntos porcentuales del PIB. Por su parte, las inversiones financiadas a nivel nacional tendrían un efecto contractivo equivalente a 0,2 puntos porcentuales del PIB⁽⁷⁾. Los gastos primarios corrientes financiados a nivel nacional (excluidas las medidas discrecionales relativas a los ingresos) tendrían un efecto contractivo equivalente a 0,4 puntos porcentuales del PIB.

- (18) 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 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.
- (19) Según los planes presupuestarios a medio plazo del Programa de Estabilidad de 2021, el déficit de las Administraciones Públicas disminuiría, pasando del 2,1 % del PIB en 2023 al 1,7 % del PIB en 2024. 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 0,7 % 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 mantendría sin cambios. Por su parte, las inversiones financiadas a nivel nacional tendrían un efecto contractivo equivalente a 0,1 puntos porcentuales del PIB⁽⁸⁾. Los gastos primarios corrientes financiados a nivel nacional (excluidas las medidas discrecionales relativas a los ingresos) tendrían un efecto contractivo equivalente a 0,5 puntos porcentuales del PIB. La estimación actual para el crecimiento potencial nominal medio en un período de 10 años es del 3 %⁽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 Finlandia.
- (20) Se prevé un aumento de la ratio de deuda de las administraciones públicas, del 73,9 % del PIB en 2023 al 74,7 % del PIB en 2024. Según el análisis más reciente de la sostenibilidad de su deuda, se considera que Finlandia afronta unos riesgos bajos en lo relativo a la sostenibilidad a medio plazo de sus finanzas públicas.
- (21) En vista del grado de incertidumbre actual, aún excepcionalmente elevado, las orientaciones de política presupuestaria seguirán siendo de naturaleza predominantemente cualitativa. Se deberán proporcionar orientaciones cuantificadas más precisas en 2022 para los años siguientes, cuando haya disminuido suficientemente el grado de incertidumbre.
- (22) El Consejo ha evaluado el Programa de Estabilidad de 2021 y las medidas de seguimiento adoptadas por Finlandia para seguir la Recomendación del Consejo de 20 de julio de 2020.

RECOMIENDA A FINLANDIA QUE:

1. En 2022, mantenga una política fiscal expansionista, en particular a través del 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 a garantizar la sostenibilidad presupuestaria a medio plazo. Al mismo tiempo, fomente la inversión para impulsar el potencial de crecimiento.

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

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

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

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

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO**de 18 de junio de 2021****por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Convergencia de 2021 de Suecia**

(2021/C 304/28)

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,

Prevía 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 Suecia 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, le recomendó 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 fiscal 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 Suecia y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Convergencia para 2020 de Suecia (DO C 282 de 26.8.2020, p. 177).

⁽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 el 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 periodo 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 seguirá teniendo en cuenta la situación específica de cada país.
- (6) El 30 de abril de 2021, Suecia 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, Suecia registró un déficit de las Administraciones Públicas del 3,1 % del producto interior bruto (PIB), mientras que su deuda pública aumentó al 39,9 % del PIB. La variación anual del saldo presupuestario primario equivalía al - 3,8 % del PIB, teniendo en cuenta particularmente las medidas presupuestarias discrecionales de reactivación de la economía, de importe equivalente al 3,3 % del PIB, y el funcionamiento de los estabilizadores automáticos. Suecia 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 11,5 % del PIB; la Comisión calcula que en 2020 el aumento efectivo de las garantías públicas ha sido aproximadamente del 1 % 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 Suecia, habida cuenta de que el déficit de sus Administraciones Públicas rebasó en 2020 el valor de referencia del 3 % del PIB establecido en el Tratado. El informe concluía que se cumplía el criterio de déficit.
- (9) El escenario macroeconómico en el que se apoyan las previsiones presupuestarias es cauteloso en 2021 y realista en 2022. Al estar basadas en datos más recientes, las previsiones de la primavera de 2021 de la Comisión prevén una tasa de crecimiento del PIB real en 2021 superior al escenario de referencia del Programa de Convergencia de 2021.
- (10) En su Programa de Convergencia de 2021, el Gobierno planea un aumento del déficit de las Administraciones Públicas, que pasaría del 3,1 % del PIB en 2020 al 4,5 % del PIB en 2021, mientras que la ratio de deuda se mantendría en el 39,9 % 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) sería del - 5,2 % del PIB, lo que reflejaría las medidas presupuestarias discrecionales adoptadas en apoyo de la economía, de importe equivalente al 5,0 % del PIB, y el funcionamiento de los estabilizadores automáticos. Estas previsiones del déficit de las Administraciones Públicas son superiores a las previsiones de la primavera de 2021 de la Comisión, que prevén una recuperación más rápida de la actividad económica y, por lo tanto, un menor gasto en medidas de apoyo frente a la crisis, especialmente en medidas para cubrir el desempleo temporal y las pérdidas de facturación de las empresas gravemente afectadas por la crisis.
- (11) En respuesta a la pandemia de COVID-19 y a la recesión económica asociada, Suecia 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 Suecia en 2020 y 2021 se ajustan a la Recomendación del Consejo de 20 de julio de 2020. Algunas de las medidas discrecionales adoptadas por el Gobierno durante el período de 2020 y 2021 no parecen ser temporales ni ir acompañadas de medidas compensatorias. Más allá del horizonte de las previsiones de la Comisión, en 2023, el impacto residual acumulado de estas medidas no temporales se estima de forma preliminar en aproximadamente el 1 % del PIB, y consiste principalmente en varias medidas relativas a los gastos, así como en recortes del impuesto sobre la renta.

- (12) El Programa de Convergencia de 2021 no incluye ningún gasto en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Las previsiones de la primavera de 2021 de la Comisión incluyen ingresos de subvenciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia en sus previsiones presupuestarias que ascienden a una onceava parte de la asignación total de subvenciones disponible en 2021, y a dos onceavas partes en 2022, y parten de una integración simplificada y lineal del gasto financiado por el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia ⁽⁵⁾.
- (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 poder 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. Sobre esta base, el saldo estructural no parece constituir un indicador adecuado en las circunstancias actuales. La referencia en materia de gasto también debe adaptarse ⁽⁶⁾ 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 fiscal 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, Suecia prevé que el déficit de sus Administraciones Públicas disminuya al 1,0 % del PIB en 2022, en consonancia con las previsiones de la primavera de 2021 de la Comisión, debido principalmente a la recuperación económica, a la que se suma la supresión de las medidas temporales de apoyo adoptadas en 2020 y 2021. Por su parte, la ratio de deuda de sus Administraciones Públicas disminuiría al 37,0 % del PIB en 2022, ligeramente por debajo de las previsiones de la primavera de 2021 de la Comisión, debido en parte a los efectos de valoración. 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 -0,2 % del PIB ⁽⁷⁾. El efecto positivo de los gastos financiados por las subvenciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y de otros fondos de la Unión aumentaría en 0,1 puntos porcentuales del PIB. Las inversiones financiadas a nivel nacional tendrían un efecto neutro ⁽⁸⁾. Los gastos primarios corrientes financiados a nivel nacional (excluidas las medidas discrecionales relativas a los ingresos) tendrían un efecto expansionista equivalente a 0,1 puntos porcentuales del PIB.

⁽⁵⁾ Véase el recuadro 1.2.3 de las previsiones económicas de la primavera de 2021 de la Comisión Europea.

⁽⁶⁾ 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.

⁽⁷⁾ 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.

⁽⁸⁾ Los demás gastos de capital financiados a nivel nacional tendrían un efecto neutro.

- (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 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, el superávit de las Administraciones Públicas aumentaría, pasando del 0,5 % del PIB en 2023 al 1,0 % del PIB en 2024. El Programa de Convergencia de 2021 no incluye la información requerida para estimar el efecto global de la política presupuestaria en 2023 y 2024. El crecimiento potencial nominal medio a 10 años se estima actualmente en un 4 %⁽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 Suecia.
- (18) Las previsiones apuntan a que la ratio deuda pública/PIB descenderá del 33,7 % del PIB en 2023 al 31,4 % del PIB en 2024. Se considera que Suecia 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, aún excepcionalmente elevado, las orientaciones de política presupuestaria de la Comisión 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 Suecia para aplicar la Recomendación del Consejo de 20 de julio de 2020.

RECOMIENDA A SUECIA QUE:

1. Mantenga, en 2022, una orientación presupuestaria expansionista, incluido el impulso proporcionado por el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, y preserve las inversiones financiadas 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

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

