



Consejo de la
Unión Europea

**Bruselas, 10 de noviembre de 2022
(OR. en)**

13828/22

**ECOFIN 1066
UEM 295**

NOTA DE TRANSMISIÓN

De:	Por la secretaria general de la Comisión Europea, D. ^a Martine DEPREZ, directora
Fecha de recepción:	10 de noviembre de 2022
A:	D. ^a Thérèse BLANCHET, secretaria general del Consejo de la Unión Europea
N.º doc. Ción.:	COM(2022) 583 final
Asunto:	COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL BANCO CENTRAL EUROPEO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES Comunicación sobre las orientaciones para una reforma del marco de gobernanza económica de la UE

Adjunto se remite a las Delegaciones el documento – COM(2022) 583 final.

Adj.: COM(2022) 583 final



Bruselas, 9.11.2022
COM(2022) 583 final

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

**Comunicación sobre las orientaciones para una reforma del marco de gobernanza
económica de la UE**

1. Introducción

En octubre de 2021, la Comisión reabrió el debate público sobre la revisión del marco de gobernanza económica de la UE, invitando a otras instituciones de la UE y a todas las partes interesadas a participar en él. A través de diversos foros, tales como reuniones específicas, talleres y una encuesta en línea, los ciudadanos y una amplia gama de participantes —en particular gobiernos nacionales, parlamentos, interlocutores sociales, representantes del mundo académico y otras instituciones de la UE— han debatido en qué medida los retos económicos actuales y futuros requieren reformas del marco de gobernanza económica de la UE¹. Los debates celebrados en el Consejo (ECOFIN), el Eurogrupo, el Comité Económico y Financiero y el Comité de Política Económica han brindado a los Estados miembros la oportunidad de reflexionar y expresar sus puntos de vista sobre los objetivos clave del marco de gobernanza, su funcionamiento y los nuevos retos que deben abordarse.

Ha llegado el momento de pasar de los debates a las decisiones. La presente Comunicación esboza las orientaciones de la Comisión para una reforma del marco de gobernanza económica que aborda las cuestiones económicas y estratégicas clave que conformarán la coordinación y supervisión de la política económica de la UE de la próxima década. Teniendo en cuenta las principales preocupaciones que se han expresado sobre el marco actual, estas orientaciones tienen por objeto reforzar la sostenibilidad de la deuda y promover un crecimiento sostenible e inclusivo en todos los Estados miembros (véase el gráfico 1), de manera que «volvamos a descubrir el espíritu de Maastricht, según el cual la estabilidad y el crecimiento solo pueden ir de la mano», como indicó la presidenta Von der Leyen en su discurso sobre el estado de la Unión². A fin de velar por la sostenibilidad de la política fiscal y hacer posible la doble transición ecológica y digital hacia una economía resiliente, es indispensable contar con unas estrategias fiscales prudentes y unas inversiones y reformas que mejoren el crecimiento sostenible y se refuercen mutuamente. El marco reformado debe hacer frente a los retos existentes y contribuir a que Europa sea más resiliente, manteniendo las inversiones estratégicas durante años y reduciendo las elevadas ratios de deuda pública de manera realista, gradual y sostenida. La simplificación del marco, una mayor implicación nacional y una mayor orientación a medio plazo, junto con una aplicación más sólida y coherente, son elementos clave de las orientaciones de la Comisión.

El objetivo de la reforma es facilitar una supervisión económica eficaz, dentro de un marco común que garantice la igualdad de trato y la coordinación de las políticas multilaterales. El marco debe ser fuerte y resistente ante los cambios en las condiciones económicas y la incertidumbre, lo que requiere un código normativo sólido y predecible y cláusulas de salvaguardia para circunstancias excepcionales. También debe aplicar un

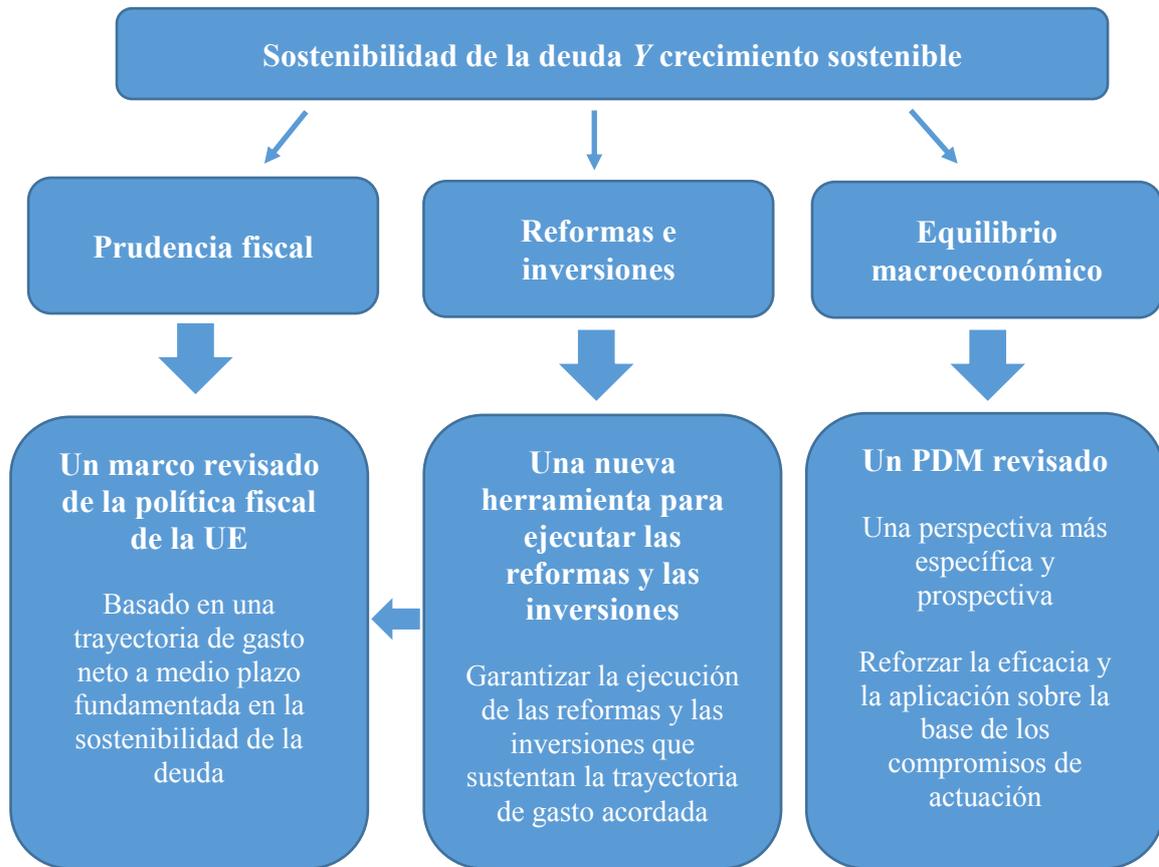
¹ En marzo de 2022, la Comisión publicó un informe de síntesis sobre las respuestas obtenidas por la encuesta en línea. Comisión Europea (2022), «[Consulta pública en línea sobre la revisión del marco de gobernanza económica de la UE: resumen de las respuestas](#)», SWD(2022) 104 final, de 28 de marzo de 2022.

² [Discurso sobre el estado de la Unión](#) pronunciado por la presidenta de la Comisión Europea, 14 de septiembre de 2022.

enfoque integrado en el que los instrumentos de supervisión se complementen entre sí, en el contexto del Semestre Europeo. A fin de prevenir y corregir eficazmente los desequilibrios macroeconómicos, será necesario mejorar la capacidad de detección de nuevos riesgos y sostener el ritmo de las reformas, así como prestar más atención a la evolución de la UE y de la zona del euro y en la aplicación de las políticas. Estas orientaciones contribuirán a los debates ulteriores, en particular en el seno del Consejo y con el Parlamento Europeo, que servirán para alcanzar un amplio consenso sobre el futuro diseño del marco de gobernanza económica.

La Comunicación presenta la siguiente estructura: en la sección 2 se recuerda la necesidad de contar con un marco de gobernanza eficaz que integre las dimensiones relativas a la política fiscal, las reformas y las inversiones para hacer frente a los retos del presente y el futuro próximo; en este contexto, en la sección 3 se presentan los elementos clave de las orientaciones de la Comisión sobre la reforma; en la sección 4 se desarrollan estos elementos clave y se detallan aspectos prácticos relativos a las reformas propuestas de la supervisión fiscal y macroeconómica; en la sección 5 se describen los próximos pasos y se presentan las conclusiones.

Gráfico 1: Una nueva estructura de gobernanza



2. La necesidad de un marco de gobernanza económica eficaz

2.1 Hacia un marco que sirva a los Estados miembros de guía para abordar las prioridades políticas comunes y los retos detectados

El marco de gobernanza económica de la UE ha guiado a los Estados miembros hacia la consecución de sus objetivos de política económica y fiscal. Desde el Tratado de Maastricht de 1992, el marco ha contribuido a alcanzar la convergencia macroeconómica, a salvaguardar unas finanzas públicas saneadas y a corregir desequilibrios macroeconómicos. Junto con la política monetaria común y la moneda común en la zona del euro, el marco ha creado las condiciones necesarias para la estabilidad económica, el crecimiento económico sostenible y unos niveles de empleo más elevados entre los ciudadanos de la UE.

El marco de gobernanza económica de la UE ha evolucionado con el tiempo. En general, las reformas del marco se han llevado a cabo como respuesta a deficiencias que se han evidenciado principalmente en épocas de crisis económica. En particular, los paquetes legislativos conocidos como los paquetes de seis y de dos medidas respondieron a los aprendizajes extraídos de la crisis financiera mundial y de la crisis de la deuda soberana en la zona del euro mediante la renovación de la supervisión fiscal, el refuerzo de los marcos presupuestarios nacionales, el fortalecimiento de la coordinación presupuestaria en la zona

del euro y la ampliación del alcance de la supervisión económica para incluir los desequilibrios macroeconómicos³.

Si bien el marco ha logrado colmar las lagunas de vigilancia y se ha hecho más adaptable a las condiciones económicas, también ha adquirido una mayor complejidad y no todos los instrumentos y procedimientos han resistido bien el paso del tiempo. La Comunicación sobre la revisión de la gobernanza económica de febrero de 2020 y el consiguiente debate público (véase el anexo 1) señalaron el éxito solo parcial del marco de supervisión fiscal y la creciente heterogeneidad de las situaciones fiscales en los Estados miembros. A pesar de sus diferencias en materia de situación fiscal, riesgo para la sostenibilidad y otras vulnerabilidades, el marco no había diferenciado suficientemente entre los Estados miembros. Las políticas fiscales nacionales seguían siendo a menudo procíclicas y los Estados miembros no habían aprovechado las coyunturas económicas favorables para acumular amortiguadores fiscales. La capacidad de encauzar la orientación de la política fiscal de la zona del euro se vio obstaculizada por la falta de políticas prudentes en tiempos de bonanza económica y se mantuvo limitada en ausencia de una capacidad fiscal central con funciones de estabilización. La composición de las finanzas públicas no se había vuelto más favorable al crecimiento y los gobiernos nacionales no habían dado prioridad a un gasto que potenciara el crecimiento y la resiliencia económica y social. Las reglas fiscales de la UE se habían vuelto complejas, incluían múltiples indicadores y dependían de variables no observables, lo que socavaba la transparencia y dificultaba la responsabilización y la predictibilidad. A pesar de las mejoras introducidas en determinados marcos de la política fiscal nacionales, su eficacia variaba notablemente de un Estado miembro a otro. Por lo que se refiere a la supervisión de los desequilibrios macroeconómicos, el marco había logrado sensibilizar sobre los riesgos de carácter más general para la estabilidad macroeconómica, pero no consiguió generar suficientes respuestas políticas. El procedimiento de desequilibrio excesivo nunca se había activado. Desde la creación del procedimiento de desequilibrio macroeconómico (PDM), la Unión había sido más eficaz para reducir los déficits por cuenta corriente que los amplios y persistentes superávits por cuenta corriente. No había sido necesario poner a prueba la supervisión para prevenir la acumulación de nuevas vulnerabilidades y riesgos ni para fomentar la aplicación de políticas preventivas eficaces. Los vínculos entre las distintas vertientes de la supervisión no siempre se aprovecharon plenamente.

2.2 Enseñanzas extraídas de las recientes crisis

Las enseñanzas extraídas de la respuesta política a las recientes perturbaciones económicas, en particular la crisis de la COVID-19, repercuten en la revisión de la gobernanza económica. En marzo de 2020, se activó la cláusula general de salvaguardia del

³ Para consultar una descripción completa de las reformas introducidas por los paquetes de *seis* y de *dos* medidas, véase el recuadro 1 de la Comunicación de la Comisión «[Revisión de la gobernanza económica](#)», COM(2020) 55 final, de 5 de febrero de 2020. Para consultar la lista completa del Derecho derivado pertinente, véase la nota a pie de página 1 (página 1) del documento de trabajo de los servicios de la Comisión que acompaña a dicha Comunicación de la Comisión [[«Revisión de la gobernanza económica»](#), SWD(2020) 210 final, de 5 de febrero de 2020].

Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), lo que permitió a los Estados miembros reaccionar ante la crisis de la COVID-19 prestando un apoyo fiscal considerable a sus economías y desviándose temporalmente de los requisitos presupuestarios del PEC⁴. Esta fuerte respuesta anticíclica, junto con nuevas medidas e instrumentos a escala de la UE y redes de seguridad social y sistemas sanitarios a nivel nacional, resultó muy eficaz para mitigar los daños económicos y sociales de la crisis. Los aprendizajes extraídos de la eficaz respuesta política de la UE a la crisis, como la interacción positiva entre las reformas y la inversión en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), también han sido útiles para la revisión del marco de gobernanza económica. Al mismo tiempo, la crisis dio lugar a un aumento considerable de las ratios de deuda de los sectores público y privado, lo que puso de manifiesto la importancia de reducir las ratios de deuda a niveles prudentes de forma gradual, sostenida y favorable al crecimiento. La prudencia fiscal en tiempos de crecimiento sostenido contribuye a acumular amortiguadores fiscales que los gobiernos pueden utilizar para prestar apoyo fiscal anticíclico en tiempos de crisis, en los que la política fiscal discrecional puede ser especialmente eficaz. La inversión en preparación y resiliencia también puede mitigar los efectos económicos negativos de las crisis. Además, la experiencia adquirida antes y durante las crisis confirmó las dificultades asociadas a la elaboración de recomendaciones de políticas sobre la base de indicadores no observables que están sujetos a revisiones frecuentes (como la «brecha de producción» y el «saldo estructural»).

La doble transición ecológica y digital, la necesidad de garantizar la seguridad energética, así como la resiliencia social y económica⁵, y de desarrollar las capacidades de defensa requerirán unos elevados y sostenidos niveles de inversión en los próximos años. Además, como consecuencia de la crisis de la COVID-19 y la invasión rusa de Ucrania, estas prioridades comunes son ahora más visibles y urgentes. Harán falta altos niveles de inversión para lograr una doble transición (ecológica y digital) justa, aumentar la resiliencia social y económica (también mediante la mejora de las capacidades y la reconversión profesional), aumentar la cohesión territorial, reducir las dependencias energéticas e incrementar las capacidades de defensa, tanto a nivel nacional como en apoyo de las prioridades comunes de Europa. Dentro de su limitada capacidad, el presupuesto de la UE ha apoyado estos esfuerzos, habida cuenta de que la doble transición, la resiliencia, la seguridad energética y la defensa son objetivos comunes para todos los Estados miembros y son aún más apremiantes en el contexto de la crisis actual. Estos objetivos exigen inversiones por parte de las empresas y los hogares, pero también una mayor inversión pública, respaldada por una buena composición y calidad de las finanzas públicas. Estas políticas impulsan el crecimiento potencial, refuerzan la resiliencia y ayudan a contrarrestar las perturbaciones negativas generadas por la guerra. Por último, reflejan las prioridades estratégicas de la UE y

⁴ Para un debate más profundo sobre la respuesta a la crisis de la COVID-19 y sus implicaciones en la revisión de la gobernanza económica, véase la Comunicación de la Comisión Europea, «[La economía de la UE después de la COVID-19: Implicaciones para la gobernanza económica](#)», COM(2021) 662 final, de 19 de octubre de 2021.

⁵ Las orientaciones a los Estados miembros sobre la mejor manera de realizar evaluaciones del impacto distributivo de las nuevas políticas (importantes para evitar una exacerbación de las desigualdades existentes), figuran en la Comunicación de la Comisión, «[Evaluar mejor el impacto distributivo de las políticas de los Estados miembros](#)», COM(2022) 494 final, de 23 de septiembre de 2022.

reciben el apoyo de programas comunes financiados por la UE, como la financiación del MRR hasta 2026 y la financiación de la política de cohesión.

Una coordinación eficaz de las políticas es fundamental a la hora de responder a las crisis. Las respuestas estratégicas a la crisis de la COVID-19, la invasión rusa de Ucrania y la consiguiente crisis energética han puesto de manifiesto la importancia de contar con una fuerte coordinación de las políticas, entre las distintas políticas y herramientas de financiación, y entre la UE y los Estados miembros. La activación de la cláusula general de salvaguardia facilitó las respuestas nacionales en materia fiscal. La interacción entre la política fiscal y la política monetaria fue y sigue siendo fundamental para dar una respuesta macroeconómica eficaz a la crisis. La política monetaria abrió un margen para aplicar las políticas fiscales nacionales necesarias, lo que, a su vez, contribuyó a amortiguar las repercusiones sobre el crecimiento económico y la cohesión social. Algunas condiciones marco, como la regulación prudencial de los mercados financieros y el marco de ayudas estatales de la UE, se ajustaron temporalmente. Se aplicaron plenamente los mecanismos de flexibilidad, también los del presupuesto de la UE. Las nuevas herramientas a escala de la UE también ayudaron, en particular el Instrumento Europeo de Apoyo Temporal para Atenuar los Riesgos de Desempleo en una Emergencia (SURE), las Iniciativas de Inversión en Respuesta al Coronavirus (IIRC) en el marco de la política de cohesión y de NextGenerationEU, incluidas la Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa (REACT-UE) y el MRR. La ejecución efectiva de las reformas e inversiones en los planes nacionales de recuperación y resiliencia constituye una oportunidad única para que los Estados miembros se sitúen en una senda de mayor crecimiento, aborden las vulnerabilidades económicas y sociales, mejoren la sostenibilidad de la deuda pública y privada, refuercen su resiliencia y aceleren la doble transición ecológica y digital, al tiempo que cumplen los objetivos de la Unión. Más recientemente, como respuesta a la perturbación del mercado energético provocada por la invasión rusa de Ucrania y la utilización de la energía como arma por parte de Rusia, la Comisión presentó una serie de medidas para hacer frente a los elevados precios de la energía y garantizar la seguridad del suministro. La Comisión también ha puesto en marcha una serie de iniciativas —por ejemplo, el plan REPowerEU—, para poner fin a la dependencia respecto de los combustibles fósiles rusos mediante la diversificación del suministro de energía, el ahorro de energía y la aceleración hacia la transición ecológica⁶.

El marco reformado también debe ayudar a los Estados miembros a hacer frente a los retos a largo plazo a los que se enfrenta la UE. Las tendencias estructurales a largo plazo suponen un escollo considerable para la sostenibilidad de las finanzas públicas y el crecimiento sostenible en los Estados miembros de la UE. Entre estas tendencias se encuentran los retos demográficos y la crisis climática, una crisis que se manifiesta cada vez más en forma de fenómenos meteorológicos extremos de creciente gravedad y frecuencia. Para hacer frente a estos retos, los Estados miembros deberán adoptar nuevas medidas, como destinar inversión pública a facilitar la transición ecológica y digital, y diseñar políticas

⁶ Comunicación de la Comisión, «[REPowerEU: Acción conjunta para una energía más asequible, segura y sostenible](#)», COM(2022) 108 final, de 8 de marzo de 2022.

destinadas a garantizar unas finanzas públicas saneadas, en particular mediante la reforma de los sistemas de pensiones.

3. Hacia un marco más sencillo y eficaz que implique una mayor responsabilización

En esta sección se presentan las principales líneas de las orientaciones de la Comisión para la reforma del marco de gobernanza económica (véase el gráfico 2). Las cuestiones específicas relacionadas con la creación y la aplicación del marco reformado propuesto se tratan con más detalle en la sección 4, en la que también se analiza el marco para asistir a los Estados miembros de la zona del euro cuya estabilidad financiera experimente o corra el riesgo de experimentar dificultades.

3.1 Una estructura de gobernanza revisada más centrada en el medio plazo

Las orientaciones de la Comisión pretenden definir una estructura más sencilla e integrada para la supervisión macrofiscal a fin de garantizar la sostenibilidad de la deuda y fomentar un crecimiento sostenible e integrador. Para que el marco sea coherente en todos sus componentes y permita llevar a cabo una supervisión económica eficaz, es necesario aclarar los objetivos de cada vertiente de la supervisión, integrar mejor las políticas macroeconómicas y fiscales y añadir instrumentos para seguir los avances y cumplir nuevos objetivos. Por consiguiente, además de revisar el marco de la política fiscal de la UE y el PDM, en particular mediante la integración de los objetivos fiscales, de reforma y de inversión en un único plan global a medio plazo, las orientaciones de la Comisión piden que se cree un nuevo instrumento de ejecución de la UE relativo a las reformas y la inversión. Este instrumento garantizaría el cumplimiento de los compromisos de los Estados miembros en materia de reforma e inversión que sustentan un ajuste fiscal más gradual (véase la sección 4.1).

Los valores de referencia establecidos en el Tratado, es decir, el déficit presupuestario del 3 % del PIB y la ratio de deuda pública sobre PIB del 60 %, se mantienen sin cambios. Estos valores están establecidos en un Protocolo del Tratado y el objetivo de la revisión es garantizar que se respeten de manera más eficaz, en particular fomentando una senda adecuada y creíble de reducción de la deuda hacia el 60 % del PIB y garantizando al mismo tiempo que el marco de gobernanza económica propicie un crecimiento sostenible e integrador.

Gráfico 2: Propuesta de revisión del marco de la política fiscal de la UE

Implicación nacional integrada en el marco de la UE	Simplificación y especial atención a los riesgos fiscales	Aplicación
<ol style="list-style-type: none"> 0. La Comisión presenta las trayectorias de ajuste de referencia 1. Los Estados miembros proponen planes fiscales y estructurales a medio plazo 2. Los presupuestos anuales se comprometerán a seguir la trayectoria fiscal y a velar por que la deuda empiece a converger hacia niveles prudentes dentro del período de ajuste 3. Los Estados miembros pueden solicitar un período de ajuste más largo sustentado por reformas e inversiones 4. El Consejo aprueba el plan 5. Papel reforzado de las IFI nacionales 	<ol style="list-style-type: none"> 1. La trayectoria de gasto neto basada en la sostenibilidad de la deuda y acordada con el Consejo será el indicador fiscal único 2. La supervisión y la aplicación se basarán en el riesgo 3. El valor de referencia para la reducción de la deuda, el valor de referencia para la reducción del saldo estructural, el procedimiento de desviación significativa y la matriz ajuste acordada dejan de existir 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Se mantiene el PDE basado en el déficit (umbral del 3% del PIB) 2. El PDE basado en la deuda se pondrá en marcha y se reforzará, como instrumento para garantizar la conformidad con la trayectoria de gasto neto acordada 3. Se añadirán sanciones más inteligentes al conjunto de instrumentos de sanciones financieras 4. Se mantendrá la condicionalidad macroeconómica

3.2 Los planes fiscales y estructurales nacionales a medio plazo como elemento central de la nueva estructura de gobernanza

Unos planes fiscales y estructurales nacionales a medio plazo que agrupen los compromisos en materia fiscal, de reforma y de inversión de cada Estado miembro, dentro de un marco común de la UE, serían la piedra angular de la propuesta de revisión del marco⁷. Así, se garantizaría la coherencia y se racionalizarían los procesos y los resultados, y se reconocería al mismo tiempo que las reformas y las inversiones pueden tener un impacto positivo sobre la sostenibilidad de la política fiscal. El marco de la política fiscal de la UE establecería los requisitos necesarios para garantizar que la ratio de deuda se sitúe en una senda descendente o se mantenga en niveles prudentes, y que el déficit presupuestario se mantenga por debajo del valor de referencia del 3 % del PIB a medio plazo. Los Estados miembros presentarían planes a medio plazo para establecer trayectorias fiscales específicas por país, así como compromisos prioritarios de inversión pública y reforma que, juntos, garantizarían una reducción sostenida y gradual de la deuda y un crecimiento sostenible e inclusivo. Todos los Estados miembros tendrían que acometer las prioridades definidas en las recomendaciones específicas por país (REP) formuladas en el contexto del Semestre Europeo. Los planes a medio plazo también deben incluir iniciativas que estén en consonancia con las prioridades estratégicas de la UE derivadas directamente de las orientaciones y objetivos acordados por la UE que requieren la adopción de medidas por parte de los Estados miembros. Por lo tanto, los planes también deben ser coherentes con los planes nacionales de energía y clima (que deben ajustarse a los objetivos de la Legislación Europea sobre el Clima), así como con las hojas de ruta nacionales para la Década Digital. Durante el período de vigencia del MRR, serían necesarias referencias cruzadas a los planes de recuperación y resiliencia para garantizar la coherencia de las estrategias.

⁷ Los planes fiscales y estructurales fusionarían los actuales programas de estabilidad y convergencia con los programas nacionales de reforma.

Este enfoque a medio plazo permitiría diferenciar entre Estados miembros, dentro de un marco común revisado de la UE cuya base común sería el crecimiento sostenible y los riesgos para la sostenibilidad de la deuda. Este marco común de la UE sería fundamental para garantizar de forma transparente la igualdad de trato entre los Estados miembros. El hecho de fijar el objetivo de la sostenibilidad de la deuda como punto de partida para la supervisión de la política fiscal de la UE refleja el objetivo fundamental del Tratado relativo a las normas fiscales en la Unión Económica y Monetaria, es decir, evitar los denominados «errores manifiestos» en la ejecución de la política fiscal, ya que estos pueden tener efectos indirectos negativos para otros Estados miembros y para la unión monetaria en su conjunto. El marco vigente de la UE exige que todos los Estados miembros realicen esfuerzos de ajuste similares, en particular en el componente preventivo, independientemente de su situación en materia de deuda y de los riesgos fiscales. Sin embargo, la ratio de deuda pública sobre PIB y la evolución de la deuda difieren considerablemente de un Estado miembro a otro. Algunos tienen una deuda muy elevada que supera el 90 % del PIB (y el 150 % en dos casos). Otros tienen una deuda inferior al 60 % del PIB. Por último, muchos se encuentran en una situación intermedia, con una deuda que se sitúa entre el 60 % y el 90 % del PIB.

Un marco de supervisión basado en el riesgo permitiría adaptar el valor de referencia vigente para la reducción de la deuda a la ratio de deuda específica de cada país, al tiempo que se conservaría el requisito de mantener los déficits públicos, de forma creíble, por debajo del 3 % del PIB. El actual valor de referencia para la reducción de la deuda (la denominada norma 1/20) implica, en las circunstancias actuales de elevadas ratios de deuda tras la COVID-19, un excesivo esfuerzo fiscal concentrado en las fases iniciales que podría poner en peligro el crecimiento y que tiene un carácter procíclico⁸. Es preciso reconocer que los Estados miembros con un elevado nivel de deuda no pueden respetar el actual valor de referencia para la reducción de la deuda de 1/20, ya que la reducción de sus ratios de deuda a ese ritmo tendría un impacto muy negativo en el crecimiento y, por tanto, en la propia sostenibilidad de la deuda. Por consiguiente, se propone avanzar hacia un marco de supervisión que se base más en el riesgo, otorgue prioridad a la sostenibilidad de la deuda y distinga más entre países teniendo en cuenta su situación en materia de deuda pública, y sin salir del marco común y transparente de la UE coherente con los valores de referencia del 3 % del PIB y el 60 % del PIB establecidos en el Tratado.

Los planes nacionales a medio plazo deben garantizar una senda sostenible de reducción de la deuda mediante un saneamiento gradual, reformas e inversiones. Los Estados miembros deberán presentar planes fiscales y estructurales a medio plazo que garanticen que la deuda se mantiene en una senda sostenible, o tiende hacia una senda sostenible, al final del período de ajuste, así como compromisos prioritarios de inversión pública y reforma. El marco refleja que no existe una compensación entre las reformas y las inversiones, por un lado, y el ajuste fiscal, por otro. La mejora de la calidad de las finanzas

⁸ Para más información sobre este valor de referencia, véase el artículo 2, apartado 1 *bis*, del Reglamento (CE) n° 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).

públicas y la protección de la inversión pública deben ser elementos centrales de los planes fiscales y estructurales a medio plazo, a la luz del papel esencial que desempeñan la inversión pública y las reformas a la hora de mejorar el crecimiento potencial y hacer frente a los principales retos sistémicos, como la doble transición ecológica y digital.

Además, los Estados miembros podrían acometer un conjunto de reformas e inversiones que contribuyan a hacer que la deuda sea sostenible y, por lo tanto, puedan sustentar un período de ajuste más largo y una trayectoria de ajuste más gradual. La senda de ajuste, las reformas y las inversiones se debatirán con la Comisión y, una vez evaluadas positivamente, serán adoptadas por el Consejo. Los planes tendrían que trasladarse a los presupuestos nacionales anuales durante todo el período de ajuste, y los Estados miembros tendrían la posibilidad de revisarlos solo después de un período mínimo de cuatro años. Este período mínimo de ajuste podría ampliarse para hacerlo coincidir con el período correspondiente a la legislatura nacional, si los Estados miembros así lo desean. El plan podría revisarse antes si se dieran circunstancias objetivas que hicieran inviable su aplicación, pero tendría que someterse al mismo proceso de validación. Las revisiones frecuentes socavarían la credibilidad de los planes como balizas de las políticas prudentes.

Un único indicador operativo fundamentado en la sostenibilidad de la deuda serviría de base para establecer la senda de ajuste fiscal y proceder a una supervisión fiscal anual, lo que simplificaría considerablemente el marco de la política fiscal y aumentaría la transparencia. La utilización del gasto primario neto financiado a nivel nacional —es decir, excluidas las medidas discrecionales en materia de ingresos y excluidos también los gastos por intereses y el gasto en desempleo cíclico— como único indicador operativo de la supervisión permitiría la entrada en funcionamiento de los estabilizadores automáticos, incluidas las fluctuaciones de ingresos y gastos fuera del control directo de las administraciones públicas. Esta medida garantizaría un mayor grado de estabilización macroeconómica. Si bien los Estados miembros podrían utilizar otros indicadores para fines presupuestarios a nivel nacional (por ejemplo, un saldo estructural), la supervisión fiscal anual a escala de la UE se llevaría a cabo utilizando solamente este indicador operativo único y, por tanto, la trayectoria de gasto. Este indicador operativo único debe definirse de manera que garantice la sostenibilidad de la deuda. La trayectoria plurianual del gasto primario neto acordada debe garantizar que la deuda se sitúe o se mantenga en una senda descendente a más tardar al final del período de ajuste, o permanezca en niveles prudentes, garantizando al mismo tiempo que el déficit público se mantenga por debajo del 3 % del PIB a medio plazo⁹.

3.3 Acuerdo sobre los planes fiscales y estructurales nacionales a medio plazo

Los planes fiscales y estructurales nacionales a medio plazo ocuparían un lugar central del reformado Pacto de Estabilidad y Crecimiento y serían propuestos por los Estados miembros sobre la base de un marco común de la UE. El marco común revisado de la UE establecería los requisitos necesarios para garantizar que la deuda pública se sitúe en una

⁹ La Comisión utilizará su marco de análisis de la sostenibilidad de la deuda, dado que es una herramienta analítica consolidada para evaluar los riesgos para la sostenibilidad de la deuda (véase el recuadro 1).

senda descendente, o se mantenga en niveles prudentes, y que el déficit permanezca por debajo del 3 % del PIB. El marco común de la UE también fijaría los criterios para evaluar las reformas e inversiones que sustentan una posible ampliación de la trayectoria de ajuste. Los planes a medio plazo de los Estados miembros tendrían que cumplir con las disposiciones del marco común revisado de la UE.

Tras la evaluación positiva por parte de la Comisión, el Consejo refrendaría el plan fiscal y estructural a medio plazo, incluida la trayectoria de la política fiscal. La Comisión evaluaría los planes en relación con el marco común revisado de la UE y solo podría emitir una evaluación positiva si la deuda se situara en una senda descendente o se mantuviera en niveles prudentes, y si el déficit público permaneciera por debajo del valor de referencia del 3 % del PIB a medio plazo. Los debates multilaterales en los comités pertinentes del Consejo garantizarían la transparencia y la rendición de cuentas, y el Consejo respaldaría la idoneidad de los planes. Este modelo reforzaría la implicación nacional y, gracias a una mayor integración de los requisitos del marco común revisado de la UE en los debates sobre políticas nacionales, reforzaría la supervisión fiscal multilateral.

3.4 Aplicación de los planes nacionales a medio plazo y seguimiento anual

A fin de garantizar la transparencia y facilitar el seguimiento efectivo de la aplicación de los planes fiscales y estructurales a medio plazo, los Estados miembros presentarían informes de situación anuales. Además de la notificación de información sobre la política fiscal, en estos informes se detallaría la aplicación de las reformas e inversiones cubiertas por los planes a medio plazo¹⁰. Servirían de base para la supervisión anual por parte de la Comisión y el Consejo, incluso para posibles decisiones de ejecución.

Si bien se daría más margen a los Estados miembros para diseñar sus trayectorias fiscales, una aplicación más estricta de los planes a nivel de la UE sustentaría la supervisión multilateral. En comparación con el marco actual, se mejoraría la aplicación de los planes. El procedimiento de déficit excesivo (PDE) se mantendría sin cambios en caso de incumplimiento del valor de referencia del déficit del 3 % del PIB (el denominado «PDE basado en el déficit»). Se trata de un elemento consolidado de la supervisión de la política fiscal de la UE que ha sido eficaz a la hora de influir en el comportamiento fiscal, y de fácil comprensión para los responsables políticos y la población en general gracias a su simplicidad. El PDE por incumplimiento del criterio de deuda (el denominado «PDE basado en la deuda») se reforzaría tanto para su activación como para su derogación. Se centraría en las desviaciones de la trayectoria de la política fiscal acordada a la que el Estado miembro se ha comprometido y que el Consejo ha refrendado. En el caso de los Estados miembros con problemas graves de deuda pública, las desviaciones de la trayectoria acordada darían lugar, por defecto, a la apertura de un PDE. En el caso de los Estados miembros con problemas moderados de deuda pública, las desviaciones podrán dar lugar a la apertura de un PDE si se considera que provocan «errores manifiestos». Se ampliaría el abanico de sanciones, por ejemplo, añadiendo sanciones en materia de reputación (véase la sección 4.2).

¹⁰ Las interacciones pertinentes con los planes de recuperación y resiliencia se tendrán en cuenta durante el período de vigencia del MRR.

Se crearía una nueva herramienta para garantizar el cumplimiento de los compromisos de reforma e inversión. En el marco de la reforma propuesta, los Estados miembros podrían solicitar una trayectoria de ajuste más gradual mediante un conjunto específico de reformas e inversiones prioritarias que fomenten el crecimiento sostenible a largo plazo y, por tanto, ayuden a mejorar la dinámica de la deuda (véase la sección 4.1). En caso de no cumplir estos compromisos, una nueva herramienta de garantía de cumplimiento daría lugar a una revisión de la trayectoria de ajuste que introduzca criterios más estrictos¹¹. Debido a que dentro de una unión monetaria existe un especial riesgo de sufrir efectos de contagio negativos, en caso de no cumplimiento sería posible aplicar sanciones financieras a los países de la zona del euro.

Los marcos y procesos nacionales contribuirían a la consecución de los objetivos del plan fiscal y estructural a medio plazo. Las instituciones fiscales independientes desempeñarían un papel importante en cada Estado miembro, ya que podrían evaluar las hipótesis en que se basan los planes, proporcionar una evaluación de la idoneidad de los planes con respecto a la sostenibilidad de la deuda y los objetivos a medio plazo específicos de cada país, y supervisar el cumplimiento de los planes. Para ello, sería preciso reforzar la estructura y las prestaciones de las instituciones fiscales independientes. Como resultado, se generarían debates más amplios a escala nacional y, consiguientemente, un mayor grado de aceptación y responsabilización desde el punto de vista político de los planes a medio plazo. En este contexto, la Comisión reconsiderará el mandato y el papel del Consejo Fiscal Europeo.

3.5 Un marco más eficaz para detectar y corregir los desequilibrios macroeconómicos

La piedra angular de las orientaciones de la Comisión sobre el PDM sería un diálogo reforzado con los Estados miembros para lograr una mejor aplicación mediante la implicación y el compromiso. La mayor implicación de los Estados miembros se conseguiría mediante una interpretación común, por parte de los Estados miembros y de la Comisión, de los problemas detectados en el marco del PDM y de las estrategias necesarias para solucionarlos. Esto implicaría mantener un diálogo que daría lugar al compromiso de los Estados miembros de incluir en sus planes fiscales y estructurales a medio plazo las reformas e inversiones necesarias para prevenir o corregir los desequilibrios macroeconómicos.

Además, el papel preventivo del PDM debería reforzarse en un entorno macroeconómico caracterizado por nuevos riesgos. Tanto el primer análisis de los desequilibrios en el Informe sobre el Mecanismo de Alerta (IMA) como la evaluación de la existencia de desequilibrios en los exámenes exhaustivos tendrían un mayor carácter prospectivo a fin de detectar y solucionar tempranamente los desequilibrios que pudieran surgir. Esto podría conllevar la necesidad de preparar más exámenes exhaustivos cuando las variables de flujo muestren tendencias adversas, lo que indicaría un alto riesgo de acumulación de desequilibrios. Otra consecuencia podría ser que los exámenes exhaustivos concluyeran con mayor frecuencia que no existen desequilibrios.

¹¹ Deberán desarrollarse las modalidades y la base jurídica precisas de esta herramienta.

La reforma reduciría la inercia que ha caracterizado al PDM, al basar más la evaluación de los desequilibrios en la evolución de los riesgos y la aplicación de las estrategias. Todo ello implica dar más peso a las tendencias que se prevé duren en el tiempo y a las estrategias aplicadas para corregir los desequilibrios macroeconómicos al examinar si estos se han corregido. Este enfoque daría lugar a que algunos Estados miembros saldrían del PDM cuando aplicasen estrategias para subsanar los desequilibrios y corrigiesen continuamente los desequilibrios de stock.

Por último, la reforma perseguiría un PDM centrado claramente en las cuestiones macroeconómicas que afectan a los Estados miembros y, al mismo tiempo, daría mayor visibilidad a la dimensión de los desequilibrios de la UE y de la zona del euro. Esto podría poner de relieve vulnerabilidades capaces de afectar a la UE y a la zona del euro en su conjunto, así como las contribuciones respectivas de los distintos Estados miembros a dichas vulnerabilidades. También contribuiría a internalizar los efectos de contagio y fundamentaría las recomendaciones para la zona del euro.

Para aprovechar plenamente las sinergias entre el PDM y el marco de la política fiscal, la revisión prevé varios puntos de enlace. En primer lugar, en el caso de los Estados miembros con desequilibrios, los planes fiscales y estructurales a medio plazo también tendrían que prever reformas e inversiones para corregir los desequilibrios. En segundo lugar, se consideraría la posibilidad de poner en marcha el procedimiento de desequilibrio excesivo para los países con desequilibrios excesivos que no apliquen las reformas e inversiones pertinentes para el PDM que sustenten un período de ajuste más largo. Por último, en caso de ponerse en marcha un procedimiento de desequilibrio excesivo, se pediría al Estado miembro que presente un plan fiscal y estructural revisado, que actuaría así como el plan de medidas correctoras que ya prevé la legislación de la UE¹².

4. Funcionamiento en la práctica del marco revisado de gobernanza económica

Tomando como punto de partida las principales líneas de reforma expuestas en la sección anterior, esta sección se refiere a algunas cuestiones específicas relacionadas con el funcionamiento del marco común revisado de la política fiscal de la UE. Estas cuestiones se refieren a: la creación y aprobación de los planes fiscales y estructurales nacionales a medio plazo; la evaluación de la conformidad de los resultados de la política fiscal con la trayectoria de gasto aprobada; la detección de los desequilibrios macroeconómicos y la supervisión de la corrección de dichos desequilibrios. Esta sección también se refiere al marco que rige la ayuda financiera, es decir, el marco para los Estados miembros de la zona del euro cuya estabilidad financiera experimenta o corre el riesgo de experimentar graves dificultades.

¹² Para más información sobre el plan de medidas correctoras, véase el artículo 8 del Reglamento (UE) n.º 1176/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos (DO L 306 de 23.11.2011, p. 25).

4.1 Cómo crear y aprobar el plan

Presentación, evaluación, aprobación y revisión del plan nacional fiscal y estructural a medio plazo

Como parte del marco común, la Comisión presentaría para los Estados miembros muy endeudados o moderadamente endeudados una trayectoria de ajuste plurianual de referencia en términos de gasto primario neto que abarcaría, como mínimo, cuatro años. La trayectoria de ajuste de referencia se fundamentaría en la sostenibilidad de la deuda, lo que significa que, en el caso de los Estados miembros muy endeudados o moderadamente endeudados, debería garantizar que, incluso en ausencia de nuevas medidas fiscales, la deuda se mantenga en una trayectoria creíble y decreciente tras el período de ajuste fiscal, y que el déficit se mantenga por debajo del umbral del 3 % del PIB (para más información, véase el recuadro 1). Para cada Estado miembro, la trayectoria de gasto plurianual que situaría la deuda en una senda descendente podría traducirse, por tanto, en el nivel correspondiente del saldo primario estructural que debe alcanzarse al finalizar el período de cuatro años. La Comisión haría públicos el análisis de la sostenibilidad de la deuda¹³, la trayectoria de ajuste plurianual de referencia y el nivel correspondiente del saldo primario estructural al finalizar el período de ajuste de cuatro años. Estos elementos proporcionarían una referencia común para la evaluación de los planes que deben proponer los Estados miembros.

Al establecer que la trayectoria de ajuste de referencia abarque al menos cuatro años, la Comisión aplicaría el siguiente marco común:

- En el caso de los Estados miembros con problemas graves de deuda pública, la trayectoria de gasto neto de referencia velará por que, en el horizonte temporal del plan (cuatro años), i) la trayectoria de la deuda a diez años, en el supuesto de que las políticas no varíen, siga una trayectoria creíble y decreciente; y ii) el déficit se mantenga por debajo del valor de referencia del 3 % del PIB, en el supuesto de que las políticas no varíen, durante el mismo período de diez años.
- En el caso de los Estados miembros con problemas moderados de deuda pública, la trayectoria de gasto neto de referencia velará por que i) como máximo tres años después del horizonte temporal del plan, la trayectoria de la deuda a diez años, en el supuesto de que las políticas no varíen, siga una trayectoria creíble y decreciente, y ii) en el horizonte temporal del plan, el déficit se mantenga por debajo del valor de referencia del 3 % del PIB durante el mismo período de diez años.

Para evaluar la credibilidad, la Comisión recurriría a pruebas de resistencia y al análisis estocástico, con simulaciones de perturbaciones comunes relacionadas con los tipos de interés a corto y largo plazo, el crecimiento nominal del PIB, el saldo presupuestario primario y los tipos de cambio nominales. Este análisis se haría público junto con la trayectoria de gasto neto de referencia. La Comisión también presentaría el método y los datos subyacentes.

¹³ El análisis de la sostenibilidad de la deuda solo funcionaría como herramienta de evaluación de riesgos en el diseño de los planes, y no en su ejecución.

Al analizar cada plan, la Comisión también estudiará si se garantiza de forma creíble que el déficit se mantenga por debajo del 3 % del PIB durante un período de diez años.

En el caso de los Estados miembros con problemas leves de deuda pública, el déficit deberá mantenerse por debajo de ese valor de referencia, en el supuesto de que las políticas no varíen a lo largo de un período de diez años, como máximo tres años después del horizonte temporal del plan.

En un siguiente paso, cada Estado miembro presentaría un plan fiscal y estructural a medio plazo para su análisis por la Comisión y su aprobación por el Consejo. Los planes resumirían la trayectoria de la política fiscal a medio plazo y los compromisos de reforma e inversión. La trayectoria de ajuste fiscal se establecería en términos de gasto primario neto, es decir, gasto neto de las medidas discrecionales relativas a los ingresos, excluyendo los gastos por intereses y el gasto en desempleo cíclico. La trayectoria de la política fiscal a medio plazo se traduciría en unos límites máximos anuales de gasto. En el caso de los Estados miembros con desequilibrios en el marco del PDM, los planes también preverían reformas e inversiones para corregir los desequilibrios. La presentación del plan iría precedida de un diálogo técnico en profundidad con la Comisión. Esta analizaría el plan a medio plazo de manera integrada, teniendo en cuenta las interacciones entre la trayectoria de la política fiscal y las reformas e inversiones. El análisis se llevaría a cabo sobre la base de un marco común de evaluación de la UE y siguiendo una metodología transparente, con la posibilidad de solicitar información adicional o incluso una revisión del plan.

El Estado miembro podría solicitar y obtener una prórroga del período de ajuste de una duración máxima de tres años, siempre que sustente su plan con un conjunto de reformas e inversiones que apoyen el crecimiento sostenible y la sostenibilidad de la deuda. Los Estados miembros podrían proponer una trayectoria de ajuste más gradual, siempre que esta se sustentase en un conjunto de compromisos prioritarios de reforma e inversión. Estos compromisos se evaluarían utilizando un marco común de evaluación de la UE (véase la subsección siguiente). Tendrían que apoyar la sostenibilidad de la deuda y dar respuesta a las prioridades y objetivos comunes de la UE, así como velar por que el plan fiscal y estructural nacional abarque la totalidad o una parte significativa de las REP pertinentes. Las reformas e inversiones pertinentes que figuren en los planes de recuperación y resiliencia se tendrían debidamente en cuenta durante el período de vigencia del MRR.

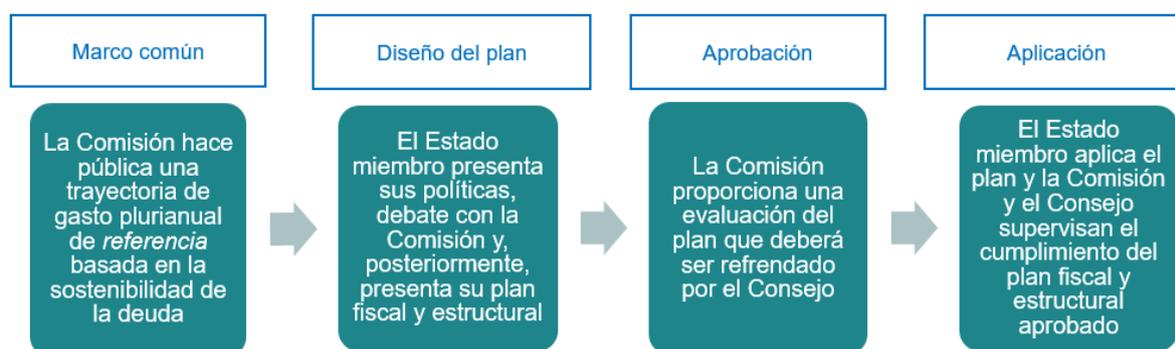
En un siguiente paso, el plan sería aprobado por el Consejo previa evaluación por parte de la Comisión. Una vez que la Comisión haya evaluado el plan a medio plazo, sobre la base de un marco común de evaluación, el Consejo aprobaría el plan o recomendaría al Estado miembro que presentase un plan modificado. En caso de que no hubiese acuerdo entre el Estado miembro y la Comisión, la Comisión y el Consejo utilizarían la trayectoria de gasto plurianual neto de referencia a efectos de vigilancia y ejecución de la política fiscal.

Como último paso, el Estado miembro ejecutaría el plan, con un seguimiento anual por parte de la Comisión y el Consejo en el marco del Semestre Europeo. Una vez que el plan haya sido aprobado por el Consejo, los presupuestos nacionales anuales habrán de atenerse a él por un período no inferior a cuatro años. La trayectoria de la política fiscal acordada solo podría revisarse antes de este período si se dieran circunstancias objetivas que hicieran

inviabile la ejecución del plan. Cualquier revisión propuesta por el Estado miembro tendría que ser evaluada por la Comisión y aprobada por el Consejo, como sucede con el propio plan.

Si se detectara que un Estado miembro se encuentra en una situación de desequilibrios macroeconómicos cuando ya esté en vigor el plan a medio plazo, este no se reabriría, por regla general, para incorporar el enfoque estratégico destinado a corregir dichos desequilibrios. Se iniciaría un diálogo con el Estado miembro para determinar las políticas necesarias para corregir los desequilibrios. El Estado miembro comunicaría dichas medidas por carta y, en su caso, estas se incorporarían en la actualización del plan a medio plazo, con arreglo al proceso de evaluación y aprobación descrito anteriormente (recuadro 2).

Gráfico 3: Síntesis del proceso



Marco común de evaluación del plan a medio plazo

En la fase de diseño, la Comisión evaluaría si la trayectoria de ajuste fiscal plurianual presentada por los Estados miembros es coherente con el objetivo de garantizar que la deuda se sitúe o mantenga en una senda descendente a más tardar al final del período de ajuste, o se mantenga en niveles prudentes, y que el déficit se mantenga por debajo del 3 % del PIB a medio plazo. La trayectoria de ajuste de referencia serviría de base común para el debate y la evaluación de los planes por parte de la Comisión. La trayectoria de ajuste de referencia también debe servir para que el déficit se mantenga por debajo del valor de referencia del 3 % del PIB a medio plazo. En el caso de los Estados miembros que ya se encuentren inmersos en el PDE en el momento de la presentación del plan, la Comisión evaluaría si este es coherente con las recomendaciones y decisiones pertinentes del Consejo.

Si un Estado miembro ha solicitado una prórroga de una duración máxima de tres años del período de ajuste, tal solicitud se evaluaría positivamente en caso de que la trayectoria de ajuste más dilatada en el tiempo se sustentara en compromisos de reforma e inversión adecuados y sujetos a plazos. Los Estados miembros tendrían que facilitar documentación exhaustiva y transparente que proporcionara un análisis cuantitativo de los costes a corto plazo, en su caso, y de los efectos sobre el presupuesto y sobre el crecimiento potencial a medio plazo de los compromisos de reforma e inversión. Al analizar la solicitud, la Comisión seguiría los siguientes criterios para evaluar el conjunto de compromisos de reforma e inversión presentados por los Estados miembros. Los criterios:

- fomentan el crecimiento y apoyan la sostenibilidad de la política fiscal;
- abordan las prioridades comunes de la UE, tales como los planes nacionales de energía y clima (en consonancia con los objetivos de la Ley del Clima de la UE), las hojas de ruta nacionales para la Década Digital¹⁴ y la aplicación del pilar europeo de derechos sociales, y garantizan que el plan fiscal y estructural sigue la totalidad o una parte significativa de las REP pertinentes, incluidas, cuando proceda, las recomendaciones formuladas en el marco del PDM;
- son lo suficientemente exhaustivos, se concentran en las fases iniciales, están sujetos a plazos y son verificables;
- garantizan que las prioridades de inversión específicas de cada país puedan cumplirse sin dar lugar a recortes de inversión en otros ámbitos en el horizonte de planificación.

Sobre la base de una evaluación positiva por parte de la Comisión, el Consejo adoptaría la trayectoria de ajuste ampliada y los compromisos de reforma e inversión que sustentan dicha trayectoria.

En la práctica, las siguientes especificaciones técnicas serían importantes con vistas a la formulación del plan a medio plazo del Estado miembro y a su evaluación por parte de la Comisión:

- El plan establecería hipótesis y proyecciones de la trayectoria de las variables macrofiscales pertinentes. Estas incluirían la trayectoria macroeconómica y de la política fiscal del período de ajuste cubierto por el plan y la consiguiente prórroga de las previsiones para los diez años siguientes, basada en la hipótesis de mantenimiento de la política económica. Las previsiones de deuda, en el supuesto de que la política económica no varíe, que deben incluirse en el plan deben ser coherentes con las previsiones comparables de la Comisión (para más información, véase el recuadro 1).
- El plan presentado por cualquier Estado miembro que solicite un período de ajuste más dilatado en el tiempo tendría que incluir documentación exhaustiva y transparente que demuestre que el conjunto de compromisos de reforma e inversión apoya el crecimiento sostenible y la sostenibilidad de la política fiscal, así como un análisis cuantitativo de la incidencia presupuestaria y de los efectos sobre el crecimiento potencial a medio plazo del conjunto de reformas e inversiones que sustentan el período de ajuste más dilatado en el tiempo.
- El plan tendría que incluir los gastos previstos financiados por las subvenciones del MRR, los fondos de la política de cohesión y otras transferencias de la UE. Tendría que seguir desarrollando otros requisitos en materia de datos y notificación, tanto del propio plan a medio plazo como del informe anual de situación, empezando por los

¹⁴ Presentadas, de conformidad con el artículo 7 de la Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece el programa «Itinerario hacia la Década Digital» para 2030, nueve meses después de la fecha de su entrada en vigor (prevista para enero de 2023).

requisitos actuales de los programas de estabilidad y convergencia y los programas nacionales de reforma, pero con un horizonte temporal más dilatado en el tiempo.

- La trayectoria plurianual del gasto primario neto acordada se traduciría en límites máximos anuales de gastos durante el período de ajuste que deberían respetarse en relación con los gastos financiados a nivel nacional, mientras que el plan incluiría los gastos previstos financiados por el MRR, los fondos de la política de cohesión y otras transferencias de la UE. La trayectoria se establecería de manera que una parte significativa de las necesidades de saneamiento quedara cubierta durante el período de ajuste y no se dejara en manos de los futuros gobiernos. El ejercicio de supervisión fiscal anual y durante el año realizaría un seguimiento de la evolución del gasto para evitar que las pequeñas desviaciones anuales se acumulen y den lugar a grandes desviaciones de la trayectoria.

4.2 Cómo evaluar la consecución de los resultados de la política fiscal y estructural

Principios para evaluar la consecución de los resultados

La aplicación de los planes fiscales y estructurales a medio plazo sería objeto de seguimiento a fin de comprobar si respeta la trayectoria plurianual del gasto primario neto aprobada por el Consejo. Si bien el seguimiento y la ejecución seguirían basándose en el ciclo de supervisión anual y durante el año, con el papel destacado de los informes anuales, la supervisión se centraría en velar por el cumplimiento del plan a medio plazo. Los gastos financiados a nivel nacional tendrían que mantenerse dentro de la trayectoria plurianual del gasto primario neto acordada. Dado que la utilización del gasto primario neto como indicador operativo único para la supervisión permitiría el funcionamiento de los estabilizadores automáticos, no estaría justificada ninguna desviación de la trayectoria debida a las condiciones cíclicas (ya que así existiría el riesgo de que se aplicara de forma asimétrica en tiempos difíciles, lo que socavaría el ajuste y la sostenibilidad de la deuda). Del mismo modo, si bien los Estados miembros seguirían teniendo libertad para emprender más reformas o inversiones, esas nuevas iniciativas no implicarían una reapertura de la trayectoria plurianual del gasto primario neto acordada.

Se necesitan cláusulas de salvaguardia sólidas para hacer frente a situaciones excepcionales en las que no resulte realista seguir la trayectoria de ajuste aprobada. El respeto estricto de la trayectoria plurianual del gasto primario neto acordada permitiría llevar a cabo una política fiscal anticíclica, acumulando amortiguadores fiscales en tiempos de bonanza y permitiendo las respuestas estratégicas necesarias en tiempos difíciles¹⁵. Sin embargo, en caso de graves perturbaciones en la zona del euro o en la UE en su conjunto, seguiría habiendo una cláusula general de salvaguardia para hacer frente a una grave recesión económica que permitiría una desviación temporal de la trayectoria de la política fiscal.

¹⁵ La complementariedad entre la adhesión a una política fiscal basada en normas y la necesidad de coordinación para hacer frente a situaciones excepcionales ha quedado reflejada en los criterios de admisibilidad para la activación del Instrumento para la Protección de la Transmisión (TPI, por sus siglas en inglés) del BCE, ya que el cumplimiento del marco de la política fiscal de la UE por parte de los Estados miembros es uno de los criterios que debe tener en cuenta el Consejo de Gobierno del BCE a la hora de decidir sobre la activación del TPI.

Además, una cláusula de circunstancias excepcionales permitiría desviaciones temporales respecto de la trayectoria de la política fiscal a medio plazo en circunstancias extraordinarias que escapen al control del gobierno y que tengan repercusiones importantes en las cuentas públicas de un Estado miembro en concreto. Su aplicación exigiría que la magnitud global de la perturbación superase la gama «normal» (por ejemplo, los costes derivados de las catástrofes naturales deben anticiparse dentro de ciertos intervalos). La activación y ampliación de las cláusulas generales y específicas por país requerirían la aprobación del Consejo.

A fin de reforzar la implicación y la transparencia a nivel nacional, las instituciones fiscales independientes podrían desempeñar un papel importante en la supervisión del cumplimiento de los planes fiscales y estructurales nacionales a medio plazo en apoyo de los gobiernos nacionales. Las instituciones fiscales independientes podrían facilitar una evaluación *ex ante* de la idoneidad de los planes y sus previsiones subyacentes, lo que ayudaría a los gobiernos nacionales en la fase de diseño. De esa manera aumentaría la implicación con respecto a los planes a nivel nacional y se reforzaría su transparencia antes de que se aprobasen a escala de la UE. Además, las instituciones fiscales independientes podrían reforzar la ejecución a nivel nacional encargándose de facilitar una evaluación *ex post* del cumplimiento de los resultados presupuestarios con la trayectoria plurianual del gasto primario neto acordada y, cuando proceda, una evaluación de la validez de las explicaciones relativas a las desviaciones de la trayectoria. La Comisión y el Consejo, encargados de la supervisión por parte de la UE, podrían tener en cuenta las evaluaciones de las instituciones fiscales independientes, pero conservarían necesariamente la facultad de proponer y adoptar la decisión final.

Supervisión del cumplimiento de la trayectoria de la política fiscal a medio plazo e inicio de los procedimientos de déficit excesivo

Una supervisión *ex-post* reforzada sería el complemento necesario de un marco de supervisión basado en el riesgo que permita un mayor margen de maniobra a los Estados miembros a la hora de establecer sus trayectorias de ajuste. La evaluación del cumplimiento y de la ejecución se llevaría a cabo de forma continua, en particular sobre la base de los informes de situación anuales y las notificaciones de datos en el marco del PDE. En el caso de los Estados miembros de la zona del euro, la Comisión también evaluaría el cumplimiento de los proyectos de planes presupuestarios con la trayectoria plurianual del gasto primario neto acordada, en otoño. Ya no sería necesario formular recomendaciones anuales de política fiscal a los Estados miembros que cumplan sus planes a medio plazo. Al mismo tiempo, la Comisión y el Consejo podrían formular recomendaciones que incluyan alertas tempranas antes de que se den las condiciones para la apertura de un PDE, es decir, si consideran que existe un riesgo considerable de rebasar el umbral del 3 % del PIB o desviaciones de la trayectoria plurianual del gasto primario neto acordada que no den lugar a la apertura de un PDE.

El PDE basado en el déficit se mantendría, mientras que el PDE basado en la deuda se reforzaría y se convertiría en una herramienta clave para garantizar el cumplimiento continuado con la trayectoria plurianual del gasto primario neto acordada. Las normas

vigentes que regulan la apertura y el cierre de un PDE basado en el déficit no sufrirían modificaciones. El proceso de apertura de un PDE basado en la deuda con arreglo a las nuevas normas se activaría cuando un Estado miembro con una deuda superior al 60 % del PIB se desviara de la trayectoria plurianual del gasto primario neto acordada y establecida en el plan fiscal a medio plazo aprobado por el Consejo. En tal caso, la Comisión elaboraría el documento conocido como «informe del artículo 126, apartado 3» en el que se analizarían los factores pertinentes, tal como prevé el Tratado. En el caso de los Estados miembros con problemas graves de deuda pública, las desviaciones de la trayectoria acordada darían lugar, por defecto, a la apertura de un PDE. La trayectoria en el marco del PDE sería, en principio, la aprobada inicialmente por el Consejo. En caso de que esta trayectoria inicial ya no sea viable debido a circunstancias objetivas, la Comisión podría proponer al Consejo una trayectoria modificada en el marco del PDE. Asimismo, en caso de que no se apliquen las reformas ni las inversiones que sustentan una trayectoria de ajuste más gradual, un nuevo instrumento de ejecución daría lugar a una revisión de la trayectoria de ajuste de carácter más restrictivo. La Comisión utilizaría cuentas de control nocionales de cada Estado miembro para hacer un seguimiento de las desviaciones de la trayectoria plurianual del gasto primario neto acordada acumuladas a lo largo del tiempo. Esta medida reforzaría la memoria a medio plazo del sistema y evitaría que las pequeñas desviaciones acabaran convirtiéndose, por acumulación, en grandes desviaciones.

Se reforzarían los mecanismos de ejecución:

- se extendería el uso efectivo de las *sanciones financieras* mediante la reducción de sus importes;
- se reforzarían las *sanciones en materia de reputación*, por ejemplo, los ministros de un Estado miembro objeto de un PDE también podrían estar obligados a presentar ante el Parlamento Europeo las medidas introducidas para cumplir con las recomendaciones del PDE;
- la *condicionalidad macroeconómica* aplicable a los Fondos Estructurales y el MRR se aplicaría con un espíritu similar. La financiación de la UE también podría suspenderse cuando los Estados miembros no hayan tomado medidas eficaces para corregir su déficit excesivo.

Para derogar los PDE sería necesario cumplir varias condiciones claras. Para la derogación se exigiría que el déficit se mantuviera de forma creíble por debajo del 3 % del PIB (en consonancia con las disposiciones actuales) y, en el caso de los PDE basados en la deuda, que el Estado miembro demostrara un cumplimiento duradero de la trayectoria plurianual del gasto primario neto acordada durante tres años, garantizando que la deuda se situase de forma creíble en una trayectoria descendente al final del período de ajuste.

Supervisión del cumplimiento de los compromisos de reforma e inversión

El cumplimiento de los compromisos de reforma e inversión aprobados que sustentan una trayectoria de la política fiscal más gradual sería objeto de seguimiento anual en el contexto del Semestre Europeo. A fin de garantizar un seguimiento adecuado, el plan nacional a medio plazo debe incluir datos suficientes, así como un calendario para la

aplicación de los compromisos de reforma e inversión. Los Estados miembros informarían sobre los avances realizados en la aplicación de estos compromisos en sus informes anuales de situación, así como en un informe sobre las medidas estratégicas adoptadas para dar respuesta a las REP.

Se crearía un nuevo instrumento con el objetivo de hacer cumplir los compromisos de reforma e inversión que sustentan una trayectoria de ajuste más dilatada en el tiempo. Si un Estado miembro no cumpliera sus compromisos de reforma e inversión, dicho instrumento facultaría a la UE para solicitar una revisión de la trayectoria plurianual del gasto primario neto (que fuera más restrictiva pero garantizara unas finanzas públicas de calidad elevada) y, en el caso de los Estados miembros de la zona del euro, para imponer también sanciones financieras.

4.3 Cómo detectar y evaluar mejor la evolución de los desequilibrios macroeconómicos

La piedra angular del PDM reformado sería el diseño conjunto de una estrategia política destinada a corregir los desequilibrios, a través de un diálogo y un compromiso reforzados.

- Al igual que la trayectoria de ajuste fiscal, el enfoque estratégico necesario para prevenir y corregir los desequilibrios macroeconómicos se basaría en una *mayor responsabilización*, tras celebrar un diálogo con la Comisión fundamentado en el examen exhaustivo realizado por esta y, en su caso, de las REP. Todo ello daría lugar a compromisos en el plan fiscal y estructural a medio plazo, cuyo cumplimiento se tendrá en cuenta en el análisis de la evolución de los desequilibrios.
- Como para la supervisión de la política fiscal, se contemplaría *un proceso reforzado de seguimiento y ejecución* para el PDM. Por lo tanto, el procedimiento de desequilibrio excesivo seguiría siendo la principal herramienta para hacer cumplir las medidas estratégicas en los Estados miembros con desequilibrios macroeconómicos excesivos —incluidos los desequilibrios que ponen en peligro o amenazan con poner en peligro el correcto funcionamiento de la unión económica y monetaria—, cuando dichos Estados miembros no adopten medidas adecuadas.
- Para garantizar la coherencia global con los compromisos asumidos en el plan fiscal y estructural a medio plazo, la puesta en marcha de un procedimiento de desequilibrio excesivo daría lugar a la *reapertura del plan fiscal y estructural sobre la base de un plan revisado presentado por el Estado miembro, que cumpliría la función de plan de medidas correctoras en el marco del procedimiento de desequilibrio excesivo*. Este plan único permitiría un proceso de supervisión macrofiscal más coherente e integrado.
- A fin de reforzar el *enfoque macroeconómico y la dimensión de la UE/zona del euro*, el cuadro de indicadores del PDM se complementaría con la inclusión de valores de la UE y de la zona del euro relativos a todos los indicadores. Los retos sistémicos, en particular los relacionados con el cambio climático, el medio ambiente y la transición energética, se abordarán en el contexto del Semestre Europeo y se mencionarán en el

Informe sobre el Mecanismo de Alerta (IMA) y en el examen exhaustivo cuando exista un vínculo claro con los desequilibrios macroeconómicos.

- Para una *detección de riesgos más prospectiva y temprana*, el PDM reformado debe prestar más atención a las variables relacionadas con los flujos, a lo largo de las principales fases de supervisión del PDM. El IMA haría mayor hincapié en la previsión de continuidad de las tendencias y en el impacto previsto de dichas tendencias en los Estados miembros que son objeto de un examen exhaustivo, lo que permitiría realizar exámenes exhaustivos más frecuentes cuando se observase una evolución tendencial adversa, incluso si esta no se reflejase plenamente en los desequilibrios en términos de stock. La evaluación de la existencia de desequilibrios seguiría basándose en los tres criterios de gravedad, evolución y respuesta política. Sin embargo, los criterios de evolución y respuesta política del Estado miembro de que se trate tendrían más peso en la evaluación, lo que podría ayudar a reducir la inercia percibida en torno a la clasificación de los desequilibrios.
- A fin de mejorar la dinámica del PDM, *la salida de los Estados miembros del PDM se basaría en criterios claros*. Tales criterios podrían ser, por ejemplo, que se produzca una reducción de los desequilibrios durante al menos dos años y que los flujos sustenten las expectativas de lograr una reducción mayor y suficiente; las previsiones deben mostrar mejoras continuas y los compromisos de actuación, en particular los especificados en el plan fiscal y estructural nacional, deben cumplirse. Podrían elaborarse exámenes exhaustivos más breves cuando los desequilibrios estuviesen en proceso de corrección, mientras que, por regla general, se realizarían informes completos cada tres años, a menos que la Comisión considerase necesario realizarlos antes.

4.4 Una supervisión posterior al programa centrada y racionalizada

La revisión de la gobernanza económica también incluyó una evaluación de la supervisión posterior al programa. La Comunicación de febrero de 2020 consideraba que el marco de supervisión de los Estados miembros cuya estabilidad financiera experimenta o corre el riesgo de experimentar graves dificultades había dado lugar a una serie de mejoras y, en general, funcionaba bien. No obstante, destacaba la importancia de mantener un adecuado nivel de implicación nacional con los programas, y señalaba que también persisten problemas de transparencia y rendición de cuentas¹⁶.

Debe preservarse la flexibilidad de la supervisión reforzada como instrumento de resolución de crisis. Utilizada con éxito al final del programa de ajuste macroeconómico para Grecia, de 2018 a 2022, la supervisión reforzada ha demostrado ser un instrumento flexible. Permitió realizar un seguimiento eficaz de los compromisos de reforma, e hizo

¹⁶ Desde entonces, el Tribunal de Cuentas Europeo constató que, si bien la supervisión posterior al programa era una herramienta adecuada, su eficiencia se veía obstaculizada por la falta de claridad de los objetivos y la insuficiente racionalización y concentración en la aplicación, y formuló varias recomendaciones a la Comisión para que considerara la posibilidad de subsanar tales deficiencias en el contexto de la revisión de la gobernanza económica.

posible la subsiguiente transición a la supervisión posterior al programa. Sin embargo, el valor de la supervisión reforzada como medida de intervención temprana sigue siendo igualmente importante a fin de evitar que la situación de un Estado miembro de la zona del euro llegue a deteriorarse de tal manera que sea necesario aplicar un programa de ajuste macroeconómico.

La supervisión posterior al programa debe tener unos objetivos claros, y su grado de intensidad debe estar vinculado a dichos objetivos. La supervisión posterior al programa se centraría en: i) analizar la capacidad de reembolso teniendo en cuenta la situación económica, fiscal y financiera; ii) supervisar la ejecución de las reformas inacabadas iniciadas en el marco del programa de ajuste; y iii) estudiar si son necesarias medidas correctoras en caso de existir problemas relacionados con la capacidad de reembolso o el acceso permanente al mercado. La intensidad de la supervisión posterior al programa evolucionaría con el tiempo, junto con el cambio del enfoque y la evaluación de riesgos. Si bien los primeros años serían más intensos por la supervisión de la ejecución de las reformas inacabadas que se iniciaron en el marco del programa de ajuste, la intensidad disminuiría con el tiempo a medida que se ejecutaran las reformas. Por definición, en épocas «normales», la supervisión posterior al programa se centraría en analizar la capacidad de reembolso teniendo en cuenta la situación económica, fiscal y financiera, y podría simplificarse cuando se considerase que los riesgos de reembolso son bajos, también mediante una mejor integración con otros instrumentos de supervisión. En caso de deterioro de la situación económica, fiscal o financiera, este enfoque permitiría volver a aumentar la intensidad de la supervisión posterior al programa, que incorporaría la tarea de evaluar si es necesario adoptar medidas correctoras.

5. Conclusiones

La presente Comunicación expone las principales características de un marco reformado de gobernanza económica de la UE. Los principales aspectos que se describen en la presente Comunicación responden a la necesidad de un marco reformado que permita afrontar los problemas de esta década. La financiación necesaria para la transición justa hacia una economía digital, ecológica y climáticamente neutra, y unas ratios de deuda pública sobre PIB más elevadas requieren normas fiscales que permitan realizar inversiones estratégicas, y que salvaguarden al mismo tiempo la sostenibilidad de la política fiscal.

Alcanzar un rápido acuerdo sobre la revisión de las normas fiscales de la UE y otros elementos del marco de gobernanza económica es una prioridad acuciante en la actual coyuntura crítica para la economía europea. Los Estados miembros y la Comisión deben alcanzar un consenso sobre la reforma del marco de gobernanza económica antes de los procedimientos presupuestarios de los Estados miembros para 2024. A la luz de los crecientes problemas a los que se enfrenta la UE, es necesario contar con una coordinación sólida de las políticas presupuestarias y estructurales y con una supervisión económica y fiscal eficaz. Unas cuentas públicas saneadas que puedan responder de manera coordinada a los problemas existentes y que contribuyan al cumplimiento de las prioridades comunes de la UE son cada

vez más importantes en vista de las crisis recientes y en curso. Su existencia también permitiría tranquilizar a los mercados financieros en lo relativo a la solidez institucional de la zona del euro, que se basa en la sostenibilidad de las finanzas públicas y en la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos en todos los Estados miembros. La aplicación de unas normas fiscales creíbles y la supervisión de los riesgos para la estabilidad macrofinanciera también ayudarán al BCE a alcanzar sus objetivos, en particular cuando se enfrenta a la necesidad de cumplir su mandato de mantener la estabilidad de precios, evitando al mismo tiempo la fragmentación financiera de la zona del euro.

Una reforma en profundidad del marco de gobernanza económica de la UE requeriría cambios legislativos. La modificación de la legislación de base permitiría aclarar y simplificar el marco. Aportaría un alto grado de seguridad jurídica para el funcionamiento de un marco reformado, con la necesaria participación del Consejo y del Parlamento Europeo. Para alcanzar un acuerdo sobre los cambios legislativos necesarios se seguiría el procedimiento legislativo ordinario, con la participación, en la mayoría de los aspectos, del Consejo y el Parlamento Europeo en pie de igualdad.

La mayoría de los objetivos de la reforma propuesta del PDM podrían perseguirse en el marco de las disposiciones legales vigentes. Podrían integrarse en el marco jurídico actual, en particular, el objetivo de adoptar un enfoque más prospectivo para evaluar mejor los riesgos y el de ajustar los criterios que se siguen a la hora de decidir sobre la existencia de desequilibrios, clasificarlos y corregirlos.

Sobre la base de estas orientaciones y de los subsiguientes debates, la Comisión estudiará la posibilidad de presentar propuestas legislativas. De nuevo, en el primer trimestre de 2023 emitirá orientaciones para la política fiscal del próximo período. Estas orientaciones facilitarán la coordinación de las políticas fiscales y la preparación de los programas de estabilidad y convergencia de los Estados miembros para 2024 y años posteriores. Reflejarán la situación económica, la situación específica de cada Estado miembro y las orientaciones establecidas en la presente Comunicación, siempre que para entonces se haya logrado un grado suficiente de convergencia entre los Estados miembros. En la primavera de 2023, las orientaciones se materializarán mediante REP.

Recuadro 1: Criterio de sostenibilidad de la deuda

Para determinar la trayectoria de ajuste de referencia que garantice la convergencia de la deuda a niveles prudentes, la Comisión utilizaría una metodología bien establecida y transparente, basada en su marco de análisis de la sostenibilidad de la deuda, y acordada con los Estados miembros. En el caso de los Estados miembros con problemas graves de deuda pública, la Comisión presentaría una trayectoria de ajuste de referencia que garantizara que en cada Estado miembro, tras la plena aplicación del plan, la deuda se mantuviera en una trayectoria creíble y decreciente tras el período de ajuste, sobre la base de una trayectoria de diez años y en el supuesto de que las políticas no varíen tras el período de ajuste. Esta trayectoria de ajuste de referencia está vinculada a un nivel del saldo primario estructural al final del período de ajuste que garantiza que la deuda se sitúe en una trayectoria creíble y decreciente. En el caso de los Estados miembros con problemas moderados de deuda pública, la trayectoria de referencia sería menos exigente.

El marco del análisis de la sostenibilidad de la deuda de la Comisión es un conjunto de herramientas analíticas consolidado para evaluar los riesgos para la sostenibilidad de la deuda. Incluye una previsión de referencia para la trayectoria de la deuda a lo largo de diez años, junto con otras previsiones de deuda determinísticas respaldadas por hipótesis alternativas para las variables fiscales, macroeconómicas y financieras, así como un análisis estocástico que refleja la incertidumbre macroeconómica general. El *escenario de referencia del análisis de la sostenibilidad de la deuda* se basa en una hipótesis de mantenimiento de la política fiscal en la que no se incorporan nuevas medidas fiscales más allá del horizonte del plan, y el gasto primario solo se ve afectado por los cambios en los costes relacionados con el envejecimiento de la población previstos en el último informe conjunto de la Comisión y el Consejo sobre el envejecimiento. El crecimiento del PIB real está en consonancia con las últimas previsiones a medio plazo realizadas por la Comisión utilizando la metodología común de la UE, y teniendo en cuenta el impacto de las inversiones en el marco del paquete NextGenerationEU. Las tasas de inflación y los tipos de interés convergen con las expectativas basadas en el mercado. Por lo que respecta a las previsiones *determinísticas*, la evaluación de riesgos se basa en el nivel de deuda previsto, la trayectoria de la deuda y la verosimilitud de la situación fiscal fijada como objetivo (y el margen para adoptar medidas correctoras, en caso necesario). Por lo que respecta a las previsiones *estocásticas*, la evaluación de riesgos se basa en la probabilidad de que la deuda no se estabilice a lo largo de cinco años y en la magnitud de la incertidumbre macroeconómica. (1) Sobre esta base, dicho análisis clasifica los países en tres categorías generales de riesgo: *bajo*, *medio* y *alto*. Una categoría de riesgo *alto* indica problemas graves de deuda pública (sostenibilidad) a los que se debe hacer frente mediante políticas fiscales y macroeconómicas.

Una trayectoria de ajuste coherente con la convergencia de la deuda a niveles prudentes debe garantizar que, en el caso de un Estado miembro con problemas graves o moderados de deuda pública, la deuda se sitúe en una trayectoria creíble y decreciente tomando como base una trayectoria de diez años más allá del horizonte del plan. Así sucedería en el caso de los Estados miembros con problemas graves de deuda pública si la trayectoria de la deuda de diez años, superado el horizonte del plan, fuese creíble y decreciente de manera continua. Así sucedería en el caso de los Estados miembros con problemas moderados de deuda pública si, a más tardar tres años después del horizonte del plan, la trayectoria de la deuda a diez años se situara en una trayectoria creíble y decreciente de manera continua. Estas condiciones deben cumplirse en el supuesto de que las políticas no varíen tras la aplicación del plan a medio plazo —es decir, en ausencia de nuevas medidas de política fiscal más allá del período de ajuste—, y, para que se tengan en cuenta los riesgos de manera realista, con arreglo a un conjunto estándar de escenarios adversos como los considerados en el marco del análisis de la sostenibilidad de la deuda de la Comisión. Por último, debe haber una probabilidad suficientemente baja de que la deuda aumente en los cinco años siguientes al horizonte temporal del plan.

Las hipótesis y previsiones de la trayectoria de las variables macrofiscales pertinentes se establecerían en el plan para un período de diez años desde el final del período cubierto por el plan. Esto abarcaría la trayectoria macroeconómica y de la política fiscal del período cubierto por el plan y la consiguiente prórroga de las previsiones para los diez años siguientes, basada en la hipótesis de mantenimiento de la política económica (véase el cuadro 1).

Cuadro 1: Horizonte temporal de las previsiones y del criterio de evaluación

Horizonte temporal	T	T+[X]	...	T+[X]+10
Previsiones y criterio de evaluación	Último ejercicio de ejecución	Previsiones de los planes (incluido el período vinculante) <i>Año de referencia para llevar a cabo el análisis de la sostenibilidad de la deuda</i>	Prórroga de las previsiones de los planes basada en la hipótesis de mantenimiento de la política fiscal	Fecha de finalización del análisis de la sostenibilidad de la deuda

Nota: El período de ajuste de cuatro años podría ampliarse excepcionalmente hasta siete años con el fin de facilitar grandes inversiones y reformas.

(1) Para obtener más información sobre la metodología, véase el [Informe de Sostenibilidad de la Política Fiscal de 2021](#).

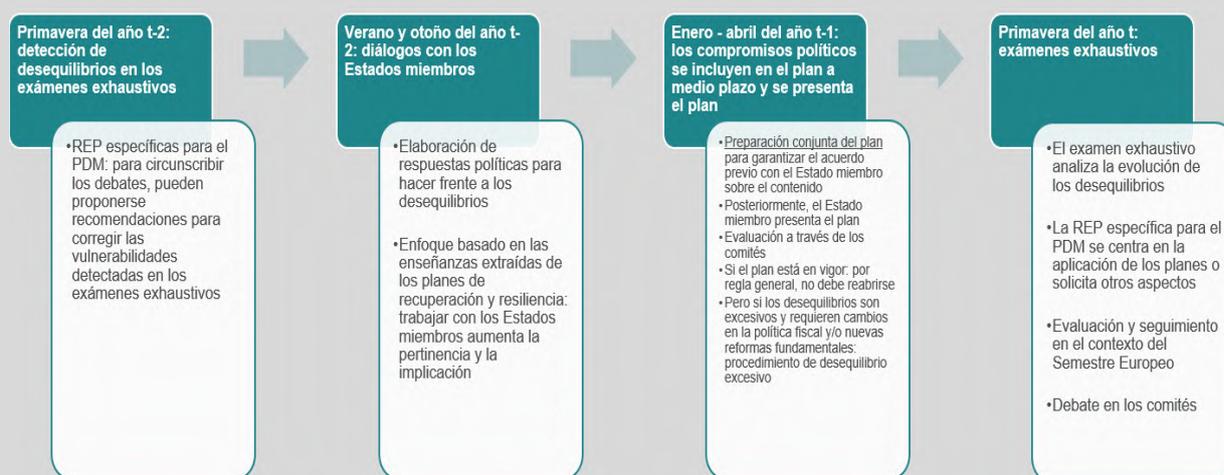
Recuadro 2: Respuesta política a los nuevos desequilibrios en el marco del PDM

Acuerdo sobre el plan nacional a medio plazo y el PDM

Inmediatamente después de detectar desequilibrios a través de un examen exhaustivo (y de la posible publicación de una REP específicas para el PDM a modo de orientación), el PDM reformado contemplaría celebrar un diálogo con el Estado miembro, que tendría lugar durante el verano y el otoño. El objetivo sería construir una interpretación común de los problemas e identificar las reformas e inversiones que permitirían corregir los desequilibrios (gráfico 1).

A partir de este diálogo, la Comisión y el Estado miembro acordarían conjuntamente un enfoque estratégico para corregir los desequilibrios, en consonancia con el enfoque del plan de recuperación y resiliencia. El conjunto acordado de reformas e inversiones se incorporaría al plan nacional a medio plazo cuando se acordase el plan. El plan nacional a medio plazo también podría incluir referencias cruzadas a medidas ya incluidas en el plan de recuperación y resiliencia, así como a inversiones pertinentes financiadas por los programas de la política de cohesión, a fin de ofrecer una visión global de los compromisos en materia de políticas de los Estados miembros.

Gráfico 1: Calendario de la respuesta política tras la detección de un desequilibrio con el nuevo plan nacional a medio plazo



Se descubre una nueva fuente de desequilibrio durante el período de vigencia del plan nacional a medio plazo

Si se descubre una nueva fuente de desequilibrios cuando el plan nacional a medio plazo ya está en marcha —tras la detección de vulnerabilidades en un examen exhaustivo durante el ciclo del Semestre Europeo—, el plan a medio plazo vigente no se reabrirá, por regla general, sino que se iniciaría un diálogo político con los Estados miembros para alcanzar una interpretación común de los desequilibrios y de las medidas necesarias para corregirlos. El enfoque estratégico acordado para corregir los desequilibrios, en el que figuran las reformas y las inversiones, será comunicado por el Estado miembro mediante una carta a la Comisión y al Consejo y será debatido en los comités. Las políticas acordadas podrán incluirse posteriormente: i) en un nuevo plan nacional a medio plazo (si no se resuelve durante el período de vigencia del plan original); O ii) en un plan a medio plazo modificado (si el plan anterior ya no es viable). Si los desequilibrios son excesivos y requieren cambios inmediatos en la política fiscal y nuevas reformas clave, se pondría en marcha el procedimiento de desequilibrio excesivo y se reabriría el plan, que funcionaría como un plan de medidas correctoras.

Anexo 1: Calendario de la supervisión de la UE

I. Plan fiscal y estructural a medio plazo

<u>Diciembre</u> T-2	Orientaciones de alto nivel sobre las prioridades de la UE en materia de reforma e inversión a medio plazo basadas en la información aportada por la Comisión
<u>Enero – marzo</u> T-1	Orientaciones técnicas: la Comisión mantiene diálogos con los Estados miembros y les proporciona trayectorias de gasto de referencia que garantizan la sostenibilidad de la deuda conforme a los criterios acordados
<u>Abril</u> T-1	Los Estados miembros presentan sus planes a medio plazo que abarcan los años T-1, T, T+1, T+2, T+3 y que tienen en cuenta las necesidades de inversión pública y reformas
<u>Mayo/junio</u> T-1	Evaluación ex ante del plan a medio plazo por la Comisión/el Consejo: tras evaluar su adecuación, el Consejo refrenda el plan o solicita que se vuelva a presentar

II. Aplicación/seguimiento anual

<u>Otoño</u> T-1*	Evaluación del proyecto de plan presupuestario para el año T (con respecto al plan fiscal a medio plazo)
<u>Primavera</u> T+1**	Evaluación ex post de los resultados de la política fiscal para el año T

Nota: Los calendarios para la presentación de nuevos planes (tras la puesta en marcha inicial del PEC revisado) pueden diferir en función de los ciclos políticos de los Estados miembros.

* En el otoño del año T, se llevará a cabo una evaluación *ex ante* del proyecto de plan presupuestario para el año T+1.

* * En la primavera del año T, todavía no puede haber una evaluación *ex post* completa de los resultados de la política fiscal, ya que el año T marca el inicio de la ejecución del plan.

Anexo 2: Resultados del debate público¹⁷

Tras la reanudación de la revisión de la gobernanza económica en octubre de 2021¹⁸, las partes interesadas contribuyeron al debate a través de una encuesta pública en línea. Las partes interesadas respondieron a once preguntas abiertas sobre diferentes aspectos de la gobernanza económica de la UE. La encuesta recibió 225 contribuciones válidas de encuestados de 25 países. La Comisión resumió sus principales conclusiones en un informe que se publicó en marzo de 2022¹⁹. Las características de los participantes en la encuesta no reflejaron las de la población de la UE y, como tales, las respuestas no pueden interpretarse como representativas de la opinión predominante de todos los ciudadanos y partes interesadas de la UE. Sin embargo, las variadas y profundas contribuciones constituyen valiosas aportaciones. Muchos encuestados opinaron que el marco de gobernanza debería ser más favorable al crecimiento, tener más en cuenta las cuestiones sociales y apoyar las prioridades de las políticas que se inscriben en la doble transición ecológica y digital. La mayoría de los encuestados reconocieron la necesidad de que el marco de la política fiscal respalde la resiliencia de las economías de la UE frente a las perturbaciones y de que la sostenibilidad de la deuda siga siendo un objetivo central de las normas fiscales de la UE, mientras que la trayectoria de ajuste hacia una menor deuda pública debe ser realista y gradual. Muchos encuestados señalaron la necesidad de incentivar la inversión como elemento fundamental del marco de gobernanza económica. Se consideró que la inversión ecológica merece una atención especial debido a los retos mundiales en materia de clima y medio ambiente, y unos pocos encuestados advirtieron sobre la posibilidad de que se conceda un trato preferente a los gastos en inversión en la supervisión fiscal. Los participantes también pidieron una mayor simplificación, más transparencia y una mayor implicación nacional. Muchos encuestados consideraron que el MRR era un buen estímulo para el marco de gobernanza, en lo que respecta al fomento de la implicación nacional y la promoción de las reformas a través de incentivos positivos. Varios encuestados se mostraron a favor de un mayor cumplimiento y de una ejecución más estricta del marco de supervisión. Diversos encuestados pidieron nuevas sinergias entre el PEC y el PDM, ya que estas podrían contribuir a hacer las finanzas públicas más favorables al crecimiento y a lograr varios objetivos políticos de forma simultánea.

¹⁷ Otras instituciones de la UE han realizado una serie de útiles contribuciones al debate público sobre el marco de gobernanza económica. Por ejemplo, en respuesta a una petición específica del antiguo presidente de la Comisión, Jean-Claude Juncker, el Consejo Fiscal Europeo publicó en septiembre de 2019 su «[Assessment of the EU fiscal rules with a focus on the six- and two-pack legislation](#)» (Evaluación de las normas fiscales de la UE, con especial atención en la legislación introducida por los paquetes de seis y de dos medidas). El 8 de julio de 2021, el Parlamento Europeo (con Margarida Marques, diputada al PE, en calidad de ponente) aprobó una Resolución «[sobre la revisión del marco legislativo macroeconómico para lograr una mayor repercusión en la economía real de Europa y una mayor transparencia en la toma de decisiones y en la rendición de cuentas democrática](#)». Tanto el [Comité Económico y Social Europeo](#) como el [Comité Europeo de las Regiones](#) publicaron dictámenes sobre la revisión de la gobernanza económica en diciembre de 2020 y febrero de 2021, respectivamente.

¹⁸ Comisión Europea (2021): «[La economía de la UE después de la COVID-19: Implicaciones para la gobernanza económica](#)» [COM(2021) 662 final de 19 de octubre de 2021].

¹⁹ Comisión Europea (2022), «[Economic Governance Review — Summary report of the public consultation](#)» (Revisión de la gobernanza económica — Informe de síntesis de la consulta pública), SWD(2022) 104 final, de 28 de marzo de 2022.

Varios participantes en el debate público pidieron una capacidad fiscal central permanente²⁰. Este instrumento podría hacer frente a los retos a largo plazo proporcionando bienes públicos comunes que impulsarían el crecimiento sostenible y ayudarían a contener la inflación o a mejorar la estabilización macroeconómica. El Informe de los cinco presidentes de 2015 identificó unos principios rectores sólidos para su diseño, entre ellos el de que dicha capacidad no debería dar lugar a transferencias permanentes entre países, que debería mantener los incentivos necesarios para una política fiscal sólida a nivel nacional y que debería desarrollarse en el marco de la Unión Europea. Como se sugirió en el debate público, la capacidad fiscal central para la UE o la zona del euro podría tomar como ejemplo las entidades creadas con éxito en los últimos años (es decir, el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas, SURE y el MRR).

El debate también incluyó una serie de sesiones temáticas con los Estados miembros en el Comité Económico y Financiero y en el Comité de Política Económica. Estas sesiones se centraron en la sostenibilidad de la deuda pública, la necesidad de promover la inversión, el carácter procíclico de la política fiscal, la aplicación y la gobernanza de las normas fiscales de la UE, la interacción entre los marcos de las políticas fiscales nacionales y de la UE, la pertinencia y eficacia del PDM y la necesidad de que este siga centrado en los retos macroeconómicos, y las enseñanzas que deben extraerse del MRR. También se debatieron las posibles repercusiones a largo plazo de la invasión rusa de Ucrania para la resiliencia y la seguridad. La dimensión de la zona del euro en el marco de la gobernanza económica, y en particular el PDM, se debatió en el Grupo «Eurogrupo».

Los debates se centraron en determinar las cuestiones clave que deben abordarse en un marco de gobernanza económica reformado. Se alcanzó el consenso sobre algunos elementos, en particular en los debates con los Estados miembros. Algunos, en particular los relativos al marco de la política fiscal, ya se esbozaron en la Comunicación de la Comisión de 2 de marzo de 2022²¹. Estos elementos son:

- **Garantizar la sostenibilidad de la deuda pública y promover el crecimiento sostenible** mediante la inversión y las reformas son dos caras de una misma moneda y constituyen elementos fundamentales para que el marco de la política fiscal de la UE tenga éxito.
- **Una mayor atención al medio plazo** en la supervisión de la política fiscal a escala de la UE se muestra como una vía prometedora.
- **Se pueden extraer enseñanzas a partir de la concepción, la gobernanza y el funcionamiento del MRR.**
- **La simplificación, una mayor implicación nacional y una mejora de la ejecución** son objetivos fundamentales.

²⁰ Consejo Fiscal Europeo 2020; ECB Occasional Paper (Documento Ocasional del BCE) 273, septiembre de 2021; Estudios económicos de la OCDE de la zona del euro, septiembre de 2021; Documento de Departamento del FMI n.º 2022/014, septiembre de 2022.

²¹ Comisión Europea (2022): «[Orientaciones de la política fiscal para 2023](#)» [COM(2022) 85 final de 2 de marzo de 2022].

Los debates también han puesto de relieve cuestiones clave que podrían abordarse en un marco de gobernanza económica reformado en el ámbito del PDM:

- **Aumentar la eficacia del PDM debe ser una prioridad esencial.** Puede lograrse si se presta más atención al objetivo principal, es decir, evitar que los riesgos para la estabilidad macrofinanciera se conviertan en desequilibrios y fomentar la adopción de políticas que tengan en cuenta el funcionamiento de la UE y de la zona del euro en su conjunto. Un enfoque más claro facilitaría la comunicación relativa a la detección de los desequilibrios macroeconómicos y a la elección de la respuesta política necesaria, y aumentaría la visibilidad del procedimiento.
- **Las crisis recientes y el mayor nivel de incertidumbre ponen de manifiesto la necesidad de aumentar la capacidad del PDM para detectar nuevos riesgos,** lo que podría lograrse mediante un enfoque más prospectivo que pueda activar una respuesta política en una fase temprana.
- **Garantizar la implicación es crucial para aumentar la fuerza del PDM.** Para ello, es necesario mantener un diálogo reforzado con los Estados miembros, que puede basarse en la experiencia del MRR. Hacer que el procedimiento de desequilibrio excesivo sea más operativo también contribuiría a aumentar la fuerza de arrastre del PDM.

Paralelamente, la Conferencia sobre el Futuro de Europa también reflexionó sobre cómo construir una economía, una justicia social y un empleo más fuertes en la UE²². La Conferencia propuso que la UE refuerce su competitividad y su resiliencia y promueva inversiones orientadas al futuro centradas en la doble transición ecológica y digital con una fuerte dimensión social y de género, teniendo en cuenta también los ejemplos de NextGenerationEU y del instrumento SURE. Según la Conferencia, la UE debe tener en cuenta las repercusiones sociales y económicas de la guerra contra Ucrania y los vínculos entre la gobernanza económica de la UE y el nuevo contexto geopolítico.

²² Comisión Europea (2022): «[Conferencia sobre el Futuro de Europa](#)» [COM(2022) 404 final de 17 de junio de 2022].