

Bruselas, 8 de marzo de 2023
(OR. en)

7022/23

ECOFIN 206
UEM 56

NOTA DE TRANSMISIÓN

De:	Por la secretaria general de la Comisión Europea, D. ^a Martine DEPREZ, directora
Fecha de recepción:	8 de marzo de 2023
A:	D. ^a Thérèse BLANCHET, secretaria general del Consejo de la Unión Europea
N.º doc. Ción.:	COM(2023) 141 final
Asunto:	COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Orientaciones de la política presupuestaria para 2024

Adjunto se remite a las Delegaciones el documento – COM(2023) 141 final.

Adj.: COM(2023) 141 final



Bruselas, 8.3.2023
COM(2023) 141 final

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO

Orientaciones de la política presupuestaria para 2024

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO

Orientaciones de la política presupuestaria para 2024

1. Introducción

La economía europea inició 2023 con una mayor robustez de la prevista en el otoño pasado. El precio de referencia europeo del gas ha caído por debajo de los niveles existentes antes de la invasión rusa de Ucrania gracias a la contención de la demanda y a la continua diversificación del suministro. Los mercados laborales también han seguido mostrando un buen comportamiento y la tasa de desempleo en la UE se mantuvo en un mínimo histórico en diciembre de 2022. Tres meses de descenso en las tasas de inflación permiten pensar que lo peor ya ha pasado, aunque la presión de la inflación subyacente sigue siendo elevada y existen riesgos de que aumente. El clima económico también ha seguido mejorando, lo que indica que la actividad económica de la UE podría evitar una contracción en el primer trimestre de 2023 y librarse, aunque por poco, de la recesión anunciada.

No obstante, la economía europea sigue enfrentándose a dificultades y altos niveles de incertidumbre. Con la persistencia de las presiones inflacionistas, se prevé que continúe el endurecimiento de la política monetaria, lo que afectará negativamente a la demanda. Así pues, está previsto que el crecimiento siga siendo moderado en 2023, aunque las previsiones para el invierno de 2023 de la Comisión han elevado las perspectivas de crecimiento para este año. El actual contexto geopolítico no permite despejar el alto grado de incertidumbre imperante.

En 2023-24, las políticas presupuestarias deben estar dirigidas a garantizar la sostenibilidad de la deuda a medio plazo y a aumentar el potencial de crecimiento de manera sostenible. Las medidas presupuestarias han mitigado el impacto de la crisis energética en las empresas y los consumidores. Sin embargo, el estímulo presupuestario generalizado a la demanda agregada es injustificado y no se puede continuar indefinidamente aplicando costosas medidas de apoyo: la atención debe centrarse ahora en el refuerzo de la sostenibilidad presupuestaria a través de un saneamiento presupuestario gradual y, cuando sigan siendo necesarias, en medidas presupuestarias específicas de ayuda a los hogares y empresas vulnerables afectados por los elevados precios de la energía. Una política presupuestaria prudente contribuirá a garantizar la estabilidad de la economía europea y facilitará la transmisión efectiva de la política monetaria en un entorno de elevada inflación.

La presente Comunicación establece orientaciones destinadas a los Estados miembros sobre la ejecución y la coordinación de la política presupuestaria a la luz de los retos a los que se enfrentan las finanzas públicas y la economía y de los debates sobre el futuro marco de gobernanza económica. En la Comunicación de la Comisión, de 9 de noviembre de 2022, titulada «Orientaciones para la reforma del marco de gobernanza económica de la UE» (en lo sucesivo, «orientaciones para la reforma») se señala que la Comisión proporcionará a los Estados miembros orientaciones presupuestarias para 2024 en el primer

trimestre de 2023. ⁽¹⁾ El marco presupuestario de la UE se encuentra actualmente en una fase transitoria. La revisión de la gobernanza económica se puso en marcha inicialmente en febrero de 2020, reconociendo ámbitos del marco que necesitaban mejoras. Una vuelta a la aplicación en exclusiva de las normas del marco jurídico existente supondría ignorar la nueva realidad surgida tras la pandemia. Dado que todavía no se ha establecido un nuevo marco jurídico basado en los resultados de la revisión en curso de la gobernanza económica, sigue siendo de aplicación el marco jurídico actual. Al mismo tiempo, para lograr una transición eficaz hacia el funcionamiento del futuro conjunto de normas presupuestarias de la UE y tener en cuenta los retos actuales, podrían incorporarse algunos elementos de las orientaciones para la reforma de la Comisión al ciclo de supervisión presupuestaria que comenzará en la primavera de 2023. Por lo tanto, como se indica en la Comunicación de la Comisión de 9 de noviembre de 2022, las orientaciones reflejan la situación económica y la situación específica de cada Estado miembro, así como los elementos de las orientaciones para la reforma de la Comisión que son coherentes con el espíritu del marco jurídico vigente. Será crucial alcanzar un acuerdo sobre el futuro marco de gobernanza económica lo antes posible para disponer de un conjunto de normas presupuestarias de la UE que tenga plenamente en cuenta la nueva realidad surgida tras la pandemia.

El objetivo de las orientaciones es guiar a los Estados miembros en los preparativos de sus programas de estabilidad y convergencia. Les seguirán, en primavera, recomendaciones presupuestarias específicas por país (REP) para 2024 que también orientarán la preparación y evaluación de los proyectos de planes presupuestarios en otoño.

El resto de la Comunicación consta de seis secciones. En la sección 2 se describen las perspectivas económicas para este y el próximo año sobre la base de las previsiones de invierno de 2023 de la Comisión. En la sección 3 se resume la situación de la revisión en curso de la gobernanza económica. En la sección 4 se analiza la respuesta de la política presupuestaria a la crisis energética. En la sección 5 se analizan las implicaciones para las orientaciones presupuestarias de 2024 de la desactivación de la cláusula general de salvaguardia. En la sección 6 se analiza la apertura de procedimientos de déficit excesivo (PDE). Por último, en la sección 7 se presentan las etapas siguientes.

2. Situación y perspectivas económicas

Las previsiones de invierno de 2023 de la Comisión elevaron las perspectivas de crecimiento para ese año. La crisis energética y el consiguiente empeoramiento de las condiciones comerciales han afectado a la producción y erosionado el poder adquisitivo de los hogares, lastrando la confianza económica. Sin embargo, hogares y empresas han mostrado una notable resiliencia y la inflación parece haber alcanzado ahora su máximo, lo que debería permitir un repunte del crecimiento en primavera. Se espera que los mercados laborales sigan siendo fuertes a pesar del difícil entorno, aunque la inflación sigue superando el crecimiento de los salarios, lo que debilita el consumo. En apoyo de la inversión pública,

⁽¹⁾ Comunicación de la Comisión Europea «[Orientaciones para la reforma del marco de gobernanza económica de la UE](#)», COM(2022) 583 final, de 9 de noviembre de 2022.

se prevé que sigan aumentando el gasto en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) y la aplicación de los programas de la política de cohesión. Tras un estancamiento general en el último trimestre de 2022, y en lugar de caer como se esperaba, se prevé un crecimiento del PIB real del 0,8 % en la UE en 2023, con una inflación del 6,4 %. En 2024, se espera que el crecimiento del PIB de la UE alcance el 1,6 % y que la inflación se modere hasta el 2,8 %. La combinación del lento crecimiento económico y la elevada inflación a corto plazo exige una estricta coordinación de las políticas presupuestarias de la UE y de la zona del euro sobre la base de orientaciones claras que puedan supervisarse de manera transparente. Esto también permitirá establecer una combinación de políticas coherente.

La incertidumbre sobre las perspectivas económicas europeas sigue siendo elevada, pero los riesgos para el crecimiento se han equilibrado en términos generales. Los riesgos para las perspectivas de crecimiento ya no hacen que éstas tiendan a la baja. La demanda interna podría sorprender positivamente, especialmente si las recientes caídas de los precios del gas al por mayor se repercuten en mayor medida a los consumidores. Aunque el riesgo de escasez en el suministro de gas sigue siendo significativo, parece menos grave que antes. No obstante, puede resultar difícil el ajuste a un entorno de altos tipos de interés y la incertidumbre que genera la guerra de Rusia contra Ucrania sigue siendo elevada. El riesgo de aumento de la inflación sigue estando vinculado en gran medida a la evolución de los mercados energéticos, por lo que será preciso mantenerse vigilantes ante la futura evolución de los precios de la energía. En 2024, en particular, persistirá el riesgo de aumento de la inflación, ya que el incremento salarial podría fijarse en índices superiores a la media durante un período sostenido.

Los retos a medio plazo a los que se enfrenta la economía europea siguen sin desaparecer. Los retos económicos que ya eran patentes antes de la pandemia, incluida la necesidad de reforzar el crecimiento potencial, de acelerar la doble transición de una manera justa y de aumentar la resiliencia, unida a la evolución demográfica, aumentarán la demanda de apoyo por parte de las finanzas públicas a medio plazo. Estos desafíos han subrayado la importancia de la cohesión social y la resiliencia, objetivos del pilar europeo de derechos sociales. En este contexto, las políticas presupuestarias deben tener como objetivo preservar la sostenibilidad de la deuda y aumentar el potencial de crecimiento de manera sostenible e integradora, facilitando así también la tarea de la política monetaria. Mantener un elevado nivel de inversión pública, reduciendo al mismo tiempo la ratio deuda pública/PIB de forma sostenida, aumenta la necesidad de establecer prioridades de gasto y crear reservas presupuestarias. Desde una perspectiva a más largo plazo, la última década se ha caracterizado por importantes perturbaciones, en particular la crisis económica y financiera, la crisis de la COVID-19, la invasión rusa de Ucrania y la consiguiente crisis energética y el aumento de la inflación. Esta incertidumbre obliga a la política presupuestaria a mantener su flexibilidad en el futuro.

3. Situación de la revisión de la gobernanza económica

La Comisión publicó sus orientaciones para la reforma del marco de gobernanza económica en noviembre de 2022, tras un amplio proceso de consulta. Las orientaciones para la reforma se basan en la experiencia y el análisis de la Comisión de la aplicación del marco antes de la pandemia, así como en las lecciones extraídas de la respuesta de la UE a la pandemia. También tienen en cuenta los resultados de la consulta pública que se relanzó en octubre de 2021, en la que participó una amplia gama de partes interesadas, entre otras los Estados miembros, las demás instituciones de la UE, los interlocutores sociales, los ciudadanos y el mundo académico. El marco revisado propuesto pretende reforzar la sostenibilidad de la deuda y reducir las elevadas ratios de deuda pública/PIB, promoviendo al mismo tiempo un crecimiento sostenible e integrador en todos los Estados miembros. Los objetivos clave de la propuesta son una mayor responsabilización nacional, una simplificación del marco y una mayor orientación a medio plazo, además de una aplicación más sólida y coherente. Los planes presupuestarios y estructurales nacionales a medio plazo que integran objetivos presupuestarios, de reforma y de inversión, constituyen la piedra angular del marco revisado. Esto proporcionará a los Estados miembros un mayor margen de maniobra para establecer su propia senda de ajuste presupuestario dentro de un marco común de la UE que iría acompañado de una aplicación más sólida.

Se prosiguen los avances en los debates sobre el marco presupuestario revisado. Los elementos presupuestarios de la propuesta se han debatido en el Comité Económico y Financiero, así como a nivel ministerial en el Consejo ECOFIN y, para cuestiones que afectan específicamente a la zona del euro, en el Eurogrupo. La Comisión también ha debatido sus orientaciones con el Parlamento Europeo, el Comité Económico y Social Europeo, el Comité Europeo de las Regiones y otras partes interesadas. Algunas de las cuestiones en que se han centrado los intercambios son: la diferenciación de los requisitos presupuestarios de cada Estado miembro en función de la evaluación de sus problemas de deuda pública (utilizando el análisis de la sostenibilidad de la deuda de la Comisión); un mayor énfasis en el medio y largo plazo mediante el compromiso de los Estados miembros con planes presupuestarios estructurales a medio plazo específicos de cada país basados en las orientaciones de la Comisión; la evaluación y el seguimiento de dichos planes; la necesidad de mantener el PDE basado en el déficit, reforzando al mismo tiempo el PDE basado en la deuda; el uso de instrumentos de supervisión y ejecución eficaces, incluida una cuenta de control y la aplicación de sanciones financieras menos importantes pero más creíbles y de sanciones que afecten a la reputación; el papel de las instituciones presupuestarias independientes; y el papel de la inversión y las reformas en la ampliación de las trayectorias de ajuste, así como un nuevo instrumento para hacer cumplir estos compromisos.

Se está logrando una convergencia de puntos de vista en torno a varias cuestiones clave, pero quedan otras por aclarar. Existe un acuerdo en que los valores de referencia del 3 % y del 60 % del PIB del Protocolo n.º 12 anejo a los Tratados deben mantenerse sin cambios. Están convergiendo los puntos de vista sobre una serie de cuestiones: que el enfoque a medio plazo propuesto, conservando la supervisión anual, es adecuado para garantizar una reducción sostenida de las elevadas ratios de deuda, y que los planes presupuestarios estructurales a medio plazo elaborados por los Estados miembros deberían ser la piedra angular del marco revisado; que son necesarios mayores incentivos para la inversión y las

reformas que reflejen las lecciones aprendidas del impacto de la crisis financiera mundial en la inversión y las importantes necesidades de inversión para las transiciones ecológica y digital; que es necesaria una aplicación más eficaz de las normas, en particular manteniendo las sanciones financieras, pero reduciendo su importe al tiempo que se refuerza su impacto en la reputación; que es necesario mantener sin cambios las normas vigentes para la apertura y el cierre de un PDE basado en el déficit, mientras que debería reforzarse el PDE basado en la deuda; que es necesario respetar los principios clave para garantizar la implicación nacional y la igualdad de trato; y que es necesaria una diferenciación adecuada de los esfuerzos presupuestarios. Es necesario seguir debatiendo sobre la puesta en práctica de estos principios.

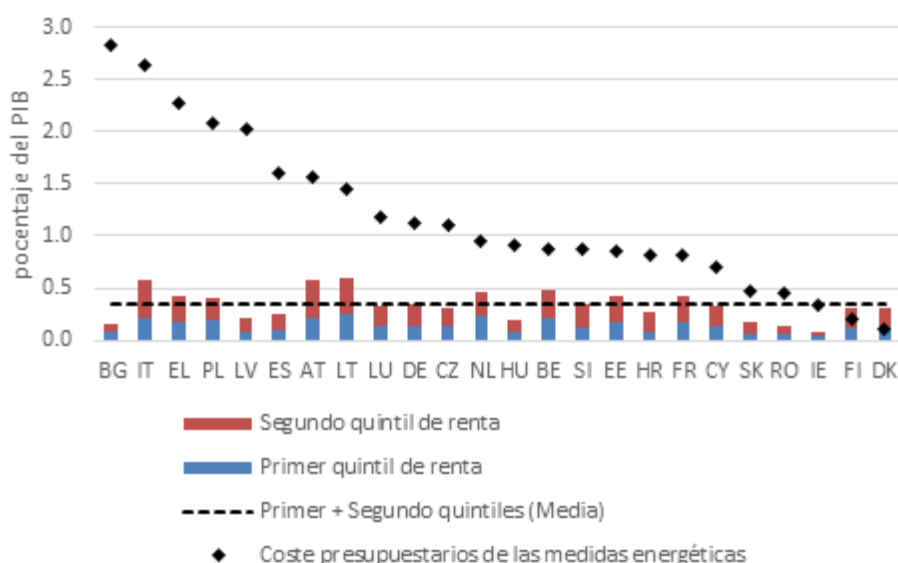
La Comisión tiene la intención de presentar propuestas legislativas tras el próximo Consejo Ecofin y el Consejo Europeo de marzo de 2023, que tendrán por objeto alcanzar un acuerdo sobre los elementos clave del futuro marco de gobernanza económica.

4. Respuesta de la política presupuestaria a la crisis energética

El aumento de los precios de la energía llevó a los Estados miembros a aplicar medidas de política presupuestaria, con costes considerables. Estas medidas mitigaron el impacto social y económico del repentino aumento de los precios de la energía, en particular del gas y la electricidad, en los hogares y las empresas. Según las previsiones del otoño de 2022 de la Comisión, el coste neto de estas medidas en 2022 ascendió al 1,2 % del PIB anual de la UE. Sobre la base de la información disponible en otoño, se preveía que el coste neto de las medidas energéticas disminuyera al 0,9 % del PIB de la UE en 2023. Sin embargo, esto requiere la eliminación progresiva prevista de la mayoría de las medidas de apoyo por parte de los Estados miembros. En algunos casos, ya se está llevando a cabo la eliminación progresiva, mientras que, en otros, los Estados miembros prorrogaron en otoño algunas de las medidas existentes o adoptaron otras nuevas. La prórroga de las medidas energéticas existentes hasta finales de 2023 implicaría un aumento sustancial de los costes presupuestarios correspondientes.

Las perspectivas sobre los precios de la energía han mejorado. Desde enero de 2023, los precios al contado del gas al por mayor europeos han vuelto a caer muy por debajo de los niveles anteriores a la guerra, aunque siguen más que triplicando los de 2019. Dado que la repercusión de los precios al por mayor del gas y la electricidad en los precios de consumo suele ser más lenta que en el caso de los combustibles, el impacto de la reciente fuerte caída de los precios al por mayor del gas y la electricidad todavía no se deja sentir en los precios al por menor. La demanda interna podría resultar superior a lo previsto si los recientes descensos de los precios del gas al por mayor repercutieran en mayor medida en los precios de consumo. Al mismo tiempo, los precios del gas han sido excepcionalmente volátiles en 2023 y no puede descartarse la inversión de esta reciente tendencia a la baja antes del próximo invierno.

Gráfico 1: El coste presupuestario de las medidas energéticas ha superado el aumento del gasto energético de los hogares vulnerables



Nota: El gráfico muestra el aumento estimado del gasto energético de los hogares con ingresos más bajos (en combustible residencial y de transporte) en comparación con el coste presupuestario total de las medidas energéticas en 2022, una vez deducidos los ingresos procedentes de impuestos y gravámenes sobre los beneficios extraordinarios. No figuran Portugal y Suecia debido a la limitada disponibilidad de datos. No figura Malta, ya que el componente energético de la inflación (medida en términos del IPC armonizado) no muestra ningún aumento de los precios.

Fuente: servicios de la Comisión

La atención debe centrarse ahora en la eliminación progresiva de las medidas presupuestarias nacionales introducidas para proteger a los hogares y las empresas de la perturbación en los precios de la energía. Los Estados miembros deben eliminar gradualmente las medidas de apoyo energético, empezando por las menos específicas. Si fuera necesaria la prórroga de medidas de apoyo en respuesta a nuevas presiones energéticas, los Estados miembros deberían orientarlas mucho mejor que en el pasado, absteniéndose de prestar un apoyo indiscriminado y protegiendo únicamente a quienes lo necesitan, es decir, a los hogares y las empresas vulnerables. Esto limitará los costes presupuestarios y, lo que es más importante, garantizará los incentivos para limitar el consumo de energía y aumentar la eficiencia energética. En 2022, más del 70 % de los importes dedicados al apoyo energético correspondieron a medidas que no estaban suficientemente centradas en los hogares y empresas más vulnerables. ⁽²⁾ Además, dos tercios de las medidas han distorsionado la señal de precios y pueden haber reducido los incentivos para contener el consumo de energía y

⁽²⁾ La Comisión utiliza los siguientes criterios para evaluar la calidad de las medidas presupuestarias relacionadas con la energía: las medidas deben ser asequibles desde el punto de vista presupuestario, estar dirigidas a los más vulnerables, preservar la señal de precios (es decir, fomentar la reducción del consumo de energía o mejorar la eficiencia energética) y ser fácilmente aplicables en todos los Estados miembros sin una carga administrativa excesiva. Comisión Europea, [Comunicación relativa a los proyectos de planes presupuestarios para 2023: evaluación general](#), COM(2022) 900 final de 22 de noviembre de 2022.

aumentar la eficiencia energética. No obstante, con el tiempo se ha mejorado el diseño de las medidas sobre la base de la experiencia adquirida desde la rápida respuesta inicial al aumento repentino de los precios de la energía.

Una solución duradera para la crisis energética es reducir la dependencia de los combustibles fósiles importados. En este contexto, los esfuerzos deberían centrarse en garantizar la oportuna realización de las reformas e inversiones necesarias para aumentar la eficiencia energética, diversificar el suministro energético y acelerar el desarrollo de fuentes de energía renovables, esfuerzos que se señalan en el marco del MRR y que deberán reforzarse a través del plan REPowerEU ⁽³⁾. El Plan Industrial del Pacto Verde también contribuirá a mejorar la competitividad de la industria europea con cero emisiones netas y apoyará la rápida transición hacia la neutralidad climática, en particular mediante la transformación de nuestros sistemas energéticos ⁽⁴⁾.

5. Salir de la cláusula general de salvaguardia: implicaciones para la orientación presupuestaria

La cláusula general de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento se desactivará a finales de 2023. En la Comunicación de la Comisión sobre el Semestre Europeo de 2022, de mayo del mismo año, se señala que las condiciones para desactivar la cláusula general de salvaguardia se considerarían cumplidas a partir de 2024. ^(5, 6) El Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento Sostenible de noviembre de 2022 confirmó esta valoración, señalando que la economía europea ha salido del período de grave recesión económica. ⁽⁷⁾ Se ha recuperado más allá de su nivel anterior a la pandemia y ahora ha superado el punto álgido de la perturbación de los precios de la energía causada por la agresión de Rusia contra Ucrania, aunque la incertidumbre sigue siendo elevada.

Son necesarios principios clave para orientar a los Estados miembros en la preparación de sus programas de estabilidad y convergencia en el contexto de la desactivación de la cláusula general de salvaguardia a partir de 2024 y de la necesidad de establecer políticas presupuestarias prudentes. A medida que salimos del período de vigencia de la cláusula general de salvaguardia, la reanudación de las recomendaciones específicas por país

⁽³⁾ Véase el Reglamento (UE) 2023/435 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de febrero de 2023 por el que se modifica el Reglamento (UE) 2021/241 en lo relativo a los capítulos de REPowerEU en los planes de recuperación y resiliencia (DO L 63 de 28.2.2023, p. 1).

⁽⁴⁾ Véase la Comunicación de la Comisión Europea «[Un Plan Industrial del Pacto Verde para la era de cero emisiones netas](#)», COM (2023) 62 final, de 1 de febrero de 2023.

⁽⁵⁾ Comisión Europea «[Semestre Europeo 2022 - Paquete de primavera](#)», COM (2022) 600 final, de 23 de mayo de 2022.

⁽⁶⁾ Algunas disposiciones específicas de las normas presupuestarias de la UE permiten una desviación coordinada y ordenada de los requisitos normales aplicables a todos los Estados miembros en una situación de crisis generalizada provocada por una recesión económica grave de la zona del euro o la UE en su conjunto [véanse el artículo 5, apartado 1, el artículo 6, apartado 3, el artículo 9, apartado 1, y el artículo 10, apartado 3, del Reglamento (CE) n.º 1466/97, así como el artículo 3, apartado 5, y el artículo 5, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1467/97].

⁽⁷⁾ Comisión Europea (2022): «[Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento Sostenible para 2023](#)», COM(2022) 780 final, de 22 de noviembre de 2022.

formuladas en términos cuantitativos y las orientaciones cualitativas sobre las medidas de inversión y energéticas contribuirán a aportar la claridad necesaria a los Estados miembros. Al mismo tiempo, hasta que entre en funcionamiento un nuevo marco presupuestario y dada la elevada incertidumbre que caracteriza la situación económica, no sería adecuado volver a la «matriz de requisitos de ajuste» utilizada en el contexto del componente preventivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento entre 2015 y 2020 ⁽⁸⁾.

El ciclo de supervisión presupuestaria reflejaría el espíritu de las orientaciones para la reforma elaboradas por la Comisión. Dado que sigue en curso el debate sobre la reforma del marco de gobernanza económica, continúa aplicándose el marco jurídico actual. La Comisión no propone pasar a un nuevo sistema de supervisión presupuestaria en 2024. Al mismo tiempo, para lograr una transición eficaz hacia el funcionamiento del futuro conjunto de normas presupuestarias de la UE y tener en cuenta la situación posterior a la pandemia, podrían incorporarse algunos elementos de las orientaciones para la reforma de la Comisión al ciclo de supervisión presupuestaria que comenzará en la primavera de 2023. Por consiguiente, en línea con las orientaciones para la reforma de la Comisión, se invita a los Estados miembros a presentar programas de estabilidad y convergencia que incluyan sus planes presupuestarios y estructurales a medio plazo. Además, la Comisión está dispuesta a proponer REP presupuestarias para 2024 que incluyan un requisito cuantitativo, así como orientaciones cualitativas sobre medidas de inversión y energéticas coherentes con los criterios propuestos en sus orientaciones para la reforma, manteniendo al mismo tiempo la coherencia con los de la legislación vigente en el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Esta sería la base para el seguimiento por parte de la Comisión de los resultados presupuestarios con respecto a las recomendaciones presupuestarias, empezando por los proyectos de planes presupuestarios de los Estados miembros de la zona del euro para 2024 que la Comisión evaluará en otoño.

Se invita a los Estados miembros a que expliquen en sus programas de estabilidad y convergencia el modo en que sus planes presupuestarios garantizarán el respeto del valor de referencia del déficit del 3 % del PIB y una reducción de la deuda verosímil y continuada o su mantenimiento en niveles prudentes a medio plazo. Se invita a los Estados miembros a fijar objetivos presupuestarios en los programas de estabilidad y convergencia de 2023 que cumplan los criterios de ajuste presupuestario establecidos en las orientaciones para la reforma de la Comisión. Más concretamente, se invita a los Estados miembros con problemas graves o moderados de deuda pública a establecer objetivos presupuestarios que garanticen una reducción de la deuda verosímil y continua o su mantenimiento en niveles prudentes a medio plazo. ⁽⁹⁾ Además, se invita a todos los Estados miembros a fijar objetivos presupuestarios que garanticen que el déficit no supere o se sitúe

⁽⁸⁾ Véase el recuadro 1.6, p. 16, de la edición de 2019 del [Vademécum sobre el Pacto de Estabilidad y Crecimiento](#) y la Comunicación de la Comisión Europea «[Aprovechar al máximo la flexibilidad que ofrecen las actuales disposiciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento](#)», COM (2015) 12 final, de 13 de enero de 2015.

⁽⁹⁾ Como se indica en el recuadro 1 de la Comunicación de la Comisión sobre las orientaciones para una reforma del marco de gobernanza económica (véase la nota a pie de página 1), la Comisión propone que la clasificación de los Estados miembros en función de sus problemas de deuda se haga utilizando el marco de análisis de la sostenibilidad de la deuda de la Comisión.

por debajo del 3 % del PIB en el período cubierto por el programa de estabilidad o convergencia, y que garanticen de forma creíble que el déficit se mantenga por debajo del 3 % del PIB en el supuesto de que no se modifiquen las políticas a medio plazo. También se invita a los Estados miembros a que informen en sus programas de estabilidad y convergencia de las medidas de apoyo a la energía que hayan previsto, incluidas sus repercusiones presupuestarias, su eliminación progresiva y las hipótesis subyacentes sobre la evolución de los precios de la energía. Por último, se invita a los Estados miembros a comentar en sus programas de estabilidad y convergencia el modo en que tienen previsto que sus planes de reforma e inversión, incluidos los esbozados en sus planes de recuperación y resiliencia, contribuyan a la sostenibilidad presupuestaria y al crecimiento sostenible e integrador, en consonancia con los criterios establecidos en las orientaciones de reforma de la Comisión.

La Comisión está dispuesta a proponer REP presupuestarias para 2024 que estén en consonancia con los objetivos propios de los Estados miembros, siempre que dichos objetivos permitan garantizar que la ratio de deuda pública se sitúe en una senda descendente o se mantenga en un nivel prudente y que el déficit presupuestario se sitúe por debajo del valor de referencia del 3 % del PIB a medio plazo. En consonancia con el enfoque a medio plazo y el énfasis en la responsabilización nacional, la Comisión está dispuesta a basar las recomendaciones específicas por país en los objetivos presupuestarios establecidos en los propios programas de estabilidad y convergencia de los Estados miembros. Por consiguiente, se invita a los Estados miembros a garantizar que los objetivos presupuestarios de sus programas de estabilidad y convergencia sean coherentes con los criterios propuestos en las orientaciones de reforma de la Comisión. Cuando los objetivos presupuestarios de un Estado miembro no sean suficientemente ambiciosos, la Comisión propondrá una REP presupuestaria que sea coherente con los criterios propuestos en sus orientaciones para la reforma, manteniendo al mismo tiempo la coherencia con los de la legislación vigente en el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Llegado ese momento, el requisito cuantificado de la REP se centrará en 2024.

Las propuestas de la Comisión de REP presupuestarias para 2024 se cuantificarían y diferenciarían en función de los problemas de deuda pública de cada Estado miembro. De esta forma se centrará la atención en la necesidad de que los Estados miembros con problemas graves o moderados en materia de deuda pública sitúen dicha deuda en una senda descendente verosímil y continua. Más concretamente, a los Estados miembros con problemas graves o moderados en materia de deuda pública (según el análisis de la sostenibilidad de la deuda hecho por la Comisión) se les recomendarían objetivos presupuestarios que garantizaran bien una reducción de la deuda verosímil y continua, bien el mantenimiento de la misma en niveles prudentes a medio plazo, preservando al mismo tiempo la coherencia con la legislación vigente en virtud del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. A los Estados miembros con problemas menores de deuda pública se les recomendaría que mantuvieran o situaran su déficit por debajo del 3 % del PIB durante el período cubierto por el Programa de Estabilidad o Convergencia, y que se aseguraran de que el déficit permanece por debajo del 3 % del PIB en el supuesto de que no se modifiquen las políticas a medio plazo.

Las REP presupuestarias se formularían sobre la base del gasto primario neto propuesto en las orientaciones para la reforma de la Comisión. ⁽¹⁰⁾ Avanzar hacia este indicador supone cambiar el enfoque con respecto al período en el que estaba en vigor la cláusula general de salvaguardia, en el que la supervisión presupuestaria se centró en el gasto primario neto *corriente* financiado a nivel nacional y en el mantenimiento de la inversión financiada a nivel nacional.

Dada su gran importancia, la Comisión seguirá haciendo hincapié en la inversión pública en sus recomendaciones presupuestarias. Todos los Estados miembros deben seguir protegiendo las inversiones financiadas a nivel nacional y garantizar la absorción efectiva del MRR y otros fondos de la UE, también desde la perspectiva de las transiciones ecológica y digital. Debe garantizarse una elevada calidad de la inversión pública, también mediante una ejecución exhaustiva de las inversiones financiadas con cargo al MRR. Las políticas presupuestarias deben apoyar la doble transición a fin de alcanzar un crecimiento sostenible e integrador. El ajuste presupuestario de los Estados miembros con problemas graves o moderados de deuda pública no debe afectar a la inversión, sino que debe realizarse limitando el crecimiento del gasto corriente financiado a nivel nacional en relación con el crecimiento potencial de la producción a medio plazo. Los Estados miembros también deben tener en cuenta el carácter temporal del apoyo proporcionado por la ayuda financiera no reembolsable del MRR («subvenciones»). La Comisión tendrá en cuenta la necesidad de mantener la inversión a la hora de supervisar los resultados de la política presupuestaria con respecto a las recomendaciones presupuestarias.

Las REP para 2024 también proporcionarán orientaciones sobre el coste presupuestario de las medidas energéticas. Si los precios al por mayor de la energía se mantienen estables y, como se prevé en la actualidad, la reducción de los costes de la energía se traslada a los precios al por menor, las medidas gubernamentales de apoyo a la energía deberían seguir eliminándose progresivamente en 2024 y los ahorros correspondientes deberían contribuir a reducir los déficits públicos. Si los precios de la energía vuelven a subir y el apoyo no puede interrumpirse por completo, han de preverse medidas específicas destinadas exclusivamente a los hogares y empresas vulnerables y evitar medidas más amplias como las aplicadas en 2022. Este cambio reduciría los costes presupuestarios, incentivaría el ahorro de energía y permitiría a la economía adaptarse de manera gradual y sostenible a lo largo de un período limitado.

La Comisión invita al Consejo a aprobar este planteamiento.

6. Una aplicación coherente del procedimiento de déficit excesivo (PDE)

En la primavera de 2022, la Comisión se comprometió a estudiar la pertinencia de proponer la apertura de procedimientos de déficit excesivo en la primavera de 2023, en particular teniendo en cuenta el cumplimiento de las REP en materia presupuestaria dirigidas a los

⁽¹⁰⁾ El gasto primario neto se define como el gasto financiado a nivel nacional, excluidas las medidas discrecionales relativas a los ingresos y los gastos por intereses, así como el gasto en desempleo cíclico.

Estados miembros por el Consejo el 12 de julio de 2022.

La Comisión supervisa continuamente la situación económica y presupuestaria de los Estados miembros, recordando también los dictámenes de la Comisión sobre los proyectos de planes presupuestarios de los Estados miembros de la zona del euro, en los que se pedía la adopción de las medidas necesarias en el marco del proceso presupuestario nacional para garantizar que el presupuesto de 2023 sea coherente con las recomendaciones específicas por país adoptadas por el Consejo el 12 de julio de 2022. La Comisión evaluará el cumplimiento de los criterios de déficit y deuda de conformidad con el artículo 126, apartado 3, del TFUE como parte de la ronda de supervisión de primavera. Teniendo en cuenta la elevada incertidumbre que sigue existiendo en relación con las perspectivas macroeconómicas y presupuestarias en la presente coyuntura, la Comisión considera que la decisión de someter a los Estados miembros al procedimiento de déficit excesivo no debe tomarse esta primavera. Al mismo tiempo, la Comisión propondrá al Consejo la apertura, en la primavera de 2024, de los procedimientos de déficit excesivo basados en el déficit sobre la base de los datos de ejecución de 2023, de conformidad con las disposiciones legales vigentes. Los Estados miembros deben tenerlo en cuenta en la ejecución de sus presupuestos de 2023 y en la preparación de sus programas de estabilidad y convergencia esta primavera y en la preparación, este otoño, de los proyectos de planes presupuestarios para 2024.

7. Próximas etapas

La Comunicación fija unas orientaciones preliminares para la política presupuestaria de 2024 que se actualizarán en la medida necesaria en el marco del paquete del Semestre Europeo de primavera, en mayo de 2023. Las orientaciones actualizadas seguirán reflejando la situación económica mundial, la situación específica de cada Estado miembro, los avances en el debate de la revisión de la gobernanza económica en curso y los debates de orientación del Consejo. Se vigilará estrechamente la evolución de las perspectivas económicas y presupuestarias y se le prestará la debida consideración. Se invita a los Estados miembros a reflejar estas orientaciones en sus programas de estabilidad y convergencia.

Apéndice

A. Cuadros complementarios que deben incluirse en los programas de estabilidad y convergencia de 2023

Además de los datos presupuestarios previstos necesarios para el período cubierto por el programa de estabilidad y convergencia, también deben incluirse las estimaciones correspondientes para el año en curso, junto con los resultados para el período 2020-2022 (en consonancia con los cuadros de notificación del PDE). Los cuadros deben presentarse preferentemente a la Comisión a través de la aplicación web específica.

Cuadro de los efectos del MRR en las previsiones del programa - SUBVENCIONES

Ingresos procedentes de subvenciones del MRR (% del PIB)							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Subvenciones del MRR incluidas en las previsiones de ingresos							
Desembolsos en efectivo de las subvenciones del MRR por parte de la UE							
Gasto financiado por las subvenciones del MRR (% del PIB)							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Remuneración de los asalariados D.1							
Consumos intermedios P.2							
Pagos de seguridad social D.62+D.632							
Gasto en concepto de intereses D.41							
Subvenciones, importes a pagar D.3							
Transferencias corrientes D.7							
TOTAL DE GASTOS CORRIENTES							
Formación bruta de capital fijo P.51g							
Transferencias de capital D.9							
TOTAL DE GASTOS DE CAPITAL							
Otros costes financiados por las subvenciones del MRR (% del PIB) ¹							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Reducción de los ingresos fiscales							
Otros costes con efectos sobre los ingresos							
Operaciones financieras							

Cuadro de los efectos del MRR en las previsiones del programa - PRÉSTAMOS

Flujo de efectivo de los préstamos del MRR previstos en el programa (% del PIB)							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Desembolsos de los préstamos del MRR por parte de la UE							
Amortización de los préstamos del MRR a la UE							
Gasto financiado por los préstamos del MRR (% del PIB)							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Remuneración de los asalariados D.1							
Consumos intermedios P.2							
Pagos de seguridad social D.62+D.632							
Gasto en concepto de intereses D.41							
Subvenciones, importes a pagar D.3							
Transferencias corrientes D.7							
TOTAL DE LOS GASTOS CORRIENTES							
Formación bruta de capital fijo P.51g							
Transferencias de capital D.9							
TOTAL DE LOS GASTOS DE CAPITAL							
Otros costes financiados por los préstamos del MRR (% del PIB) ¹							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Reducción de los ingresos fiscales							
Otros costes con efectos sobre los ingresos							
Operaciones financieras							

Notas: Los datos relativos a las variables que figuran en negrita son obligatorios; los datos relativos a otras variables son opcionales.

B. Información complementaria que debe incluirse en los programas de estabilidad y convergencia de 2023

Se invita a los Estados miembros a facilitar información sobre: i) los costes presupuestarios anuales relacionados con las personas que huyen de Ucrania, especificados en términos de la(s) principal(es) categoría(s) del SEC directamente afectada(s); y ii) el número anual de personas acogidas. Estos costes presupuestarios deben limitarse a aquellos directamente relacionados con la afluencia sin precedentes de personas que huyen de Ucrania y como consecuencia inmediata de esta afluencia. El suministro de dicha información permitiría a la Comisión tener en cuenta estos costes presupuestarios en su evaluación de los programas de estabilidad y convergencia de 2023, así como los progresos realizados en la aplicación de las recomendaciones específicas por país de 2022.