COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 2.6.2021
COM(2021) 509 final

Recomendación de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

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

{SWD(2021) 501 final}

Recomendación de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

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

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea,

Visto el Reglamento (CE) n.º 1466/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas[1], y en particular su artículo 5, apartado 2,

Vista la Recomendación de la Comisión Europea,

Vistas las Resoluciones del Parlamento Europeo,

Previa consulta al Comité Económico y Financiero,

Considerando lo siguiente:

(1) El 20 de marzo de 2020, la Comisión adoptó una Comunicación relativa a la activación de la cláusula general de salvaguardia[2] del Pacto de Estabilidad y Crecimiento[3]. En dicha Comunicación, la Comisión expuso su opinión de que, en vista de la grave recesión económica que cabía esperar de la pandemia de COVID-19, las condiciones justificaban la activación de la cláusula general de salvaguardia. El 23 de marzo de 2020, los ministros de Hacienda de los Estados miembros manifestaron su acuerdo con la valoración de la Comisión. La cláusula general de salvaguardia ha concedido a los Estados miembros flexibilidad presupuestaria para afrontar la crisis y ha facilitado la coordinación de las políticas presupuestarias en tiempos de grave recesión económica. Su activación permite una desviación temporal respecto de la trayectoria de ajuste hacia el objetivo presupuestario a medio plazo de cada Estado miembro, siempre que dicha desviación no ponga en peligro la sostenibilidad presupuestaria a medio plazo. El 17 de septiembre de 2020, en su Estrategia Anual de Crecimiento Sostenible, la Comisión anunció que la cláusula general de salvaguardia seguiría en vigor en 2021[4].

---

1 DO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

2 La cláusula, tal como se recoge en el artículo 5, apartado 1, el artículo 6, apartado 3, el artículo 9, apartado 1, y el artículo 10, apartado 3, del Reglamento (CE) n.º 1466/97 y en el artículo 3, apartado 5, y el artículo 5, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1467/97, facilita la coordinación de las políticas presupuestarias en tiempos de grave recesión económica.

3 Comunicación de la Comisión al Consejo relativa a la activación de la cláusula general de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, Bruselas, 20 de marzo de 2020, COM(2020) 123 final.

4 Comunicación de la Comisión «Estrategia anual de crecimiento sostenible 2021», Bruselas, 17 de septiembre de 2020, COM(2020) 575 final.

(2) El 20 de julio de 2020, el Consejo recomendó a España[5] que adoptara todas las medidas necesarias, en consonancia con la cláusula general de salvaguardia, para combatir la pandemia, sostener la economía y respaldar la posterior recuperación de forma eficaz. Asimismo, le recomendó que, cuando las condiciones económicas lo permitan, aplique políticas presupuestarias destinadas a lograr situaciones presupuestarias prudentes a medio plazo y a garantizar la sostenibilidad de la deuda, al tiempo que fomenta la inversión.

(3) Según la Recomendación del Consejo sobre la política económica de la zona del euro, las políticas presupuestarias deben seguir siendo expansionistas en todos los Estados miembros de la zona del euro a lo largo de 2021 y las medidas que se adopten deben adaptarse a las circunstancias específicas del país y ser oportunas, temporales y selectivas[6]. Cuando las condiciones epidemiológicas y económicas lo permitan, deben eliminarse progresivamente las medidas de emergencia, paliando al mismo tiempo las repercusiones sociales y sobre el mercado laboral de la crisis. Deben aplicarse políticas presupuestarias destinadas a lograr posiciones presupuestarias prudentes a medio plazo y garantizar la sostenibilidad de la deuda, al mismo tiempo que fomentan la inversión. Los Estados miembros deben aplicar reformas que refuercen la cobertura, adecuación y sostenibilidad de los sistemas de protección sanitaria y social para todos.

(4) El 18 de noviembre de 2020, la Comisión adoptó sus dictámenes sobre los proyectos de planes presupuestarios para 2021 de los Estados miembros de la zona del euro, que se basaron en una evaluación cualitativa de las medidas presupuestarias. La Comisión consideró que el proyecto de plan presupuestario de España seguía globalmente las recomendaciones de política presupuestaria adoptadas por el Consejo el 20 de julio de 2020, y que la mayoría de las medidas incluidas en el plan respaldaban la actividad económica en un contexto de considerable incertidumbre.

(5) La iniciativa Next Generation EU, incluido el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, garantizará una recuperación sostenible, integradora y equitativa. El Reglamento (UE) 2021/241, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia[7], entró en vigor el 19 de febrero de 2021. Este Mecanismo proporcionará ayuda financiera a la realización de reformas y a la inversión, lo que implicará un impulso fiscal financiado por la UE. El Mecanismo contribuirá a la recuperación económica y a la realización de reformas e inversiones sostenibles y favorables al crecimiento, particularmente para promover las transiciones ecológica y digital, y reforzará la resiliencia y el crecimiento potencial de las economías. De esta forma, también ayudará a las finanzas públicas a volver a posiciones más favorables a corto plazo y contribuirá a reforzar su sostenibilidad, así como el crecimiento y la creación de empleo a medio y largo plazo.

(6) El 3 de marzo de 2021, la Comisión aprobó una Comunicación que ofrece nuevas orientaciones para facilitar la coordinación de las políticas presupuestarias y la

---

5 Recomendación del Consejo, de 20 de julio de 2020, relativa al Programa Nacional de Reformas de 2020 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad para 2020 de España, DO C 282 de 26.8.2020, p. 54.

6 A la espera de su adopción definitiva por el Consejo, tras su aprobación por el Consejo Europeo. El texto acordado por el Eurogrupo el 16 de diciembre de 2020 puede consultarse en: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14356-2020-INIT/es/pdf

7 DO L 57 de 18.2.2021, p.17.

elaboración de los programas de estabilidad y convergencia de los Estados miembros[8]. La orientación presupuestaria global, que engloba los presupuestos nacionales y el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, debe seguir siendo expansionista en 2021 y 2022. Al mismo tiempo, ante las expectativas de normalización gradual de la actividad económica en el segundo semestre de 2021, las políticas presupuestarias de los Estados miembros deben adquirir un mayor grado de diferenciación en 2022. Las políticas presupuestarias de los Estados miembros deben tener en cuenta el estado de la recuperación, la sostenibilidad presupuestaria y la necesidad de reducir las divergencias económicas, sociales y territoriales. En vista de la necesidad de apoyar una recuperación sostenible en la UE, los Estados miembros con bajo riesgo para la sostenibilidad de sus finanzas públicas deben orientar sus presupuestos hacia el mantenimiento de una política presupuestaria expansionista en 2022, teniendo en cuenta el impacto del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Los Estados miembros con altos niveles de deuda deben aplicar políticas presupuestarias prudentes, preservando al mismo tiempo las inversiones financiadas a nivel nacional y utilizando las subvenciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia para financiar proyectos de inversión de calidad y reformas estructurales adicionales. Para el período posterior a 2022, las políticas presupuestarias deben seguir teniendo en cuenta la fortaleza de la recuperación, el grado de incertidumbre económica y consideraciones de sostenibilidad presupuestaria. Una reorientación de las políticas presupuestarias hacia la consecución de situaciones presupuestarias prudentes a medio plazo, particularmente eliminando gradualmente las medidas de apoyo a su debido tiempo, contribuirá a garantizar la sostenibilidad presupuestaria a medio plazo.

(7) Por otra parte, en su Comunicación de 3 de marzo de 2021, la Comisión anunció su punto de vista de que la decisión relativa a la desactivación o el mantenimiento en vigor de la cláusula general de salvaguardia debe basarse en una evaluación global de la situación de la economía, utilizando como principal criterio cuantitativo la comparación del nivel de actividad económica en la UE o en la zona del euro con los niveles anteriores a la crisis (fin de 2019). Sobre la base de sus previsiones de la primavera de 2021, el 2 de junio la Comisión consideró que se cumplían las condiciones para mantener en vigor la cláusula general de salvaguardia en 2022 y desactivarla en 2023. Tras la desactivación de la cláusula general de salvaguardia, se seguirá teniendo en cuenta la situación específica de cada país[9].

(8) El 30 de abril de 2021, España presentó su Programa de Estabilidad de 2021, de conformidad con el artículo 4 del Reglamento (CE) n.º 1466/97.

(9) En 2020, partiendo de los datos validados por Eurostat, España registró un déficit de las Administraciones Públicas del 11,0 % del PIB, mientras que su deuda pública aumentó al 120,0 % del PIB. La variación anual del saldo presupuestario primario equivalía al 8,1 % del PIB, teniendo en cuenta particularmente las medidas presupuestarias discrecionales de reactivación de la economía, de importe equivalente al 4,0 % del PIB, y el funcionamiento de los estabilizadores automáticos. España también adoptó medidas de apoyo a la liquidez de las empresas y los hogares (tales

[8] Comunicación de la Comisión al Consejo «Un año después de la pandemia de COVID-19: respuesta en materia de política presupuestaria», Bruselas, 3 de marzo de 2021, COM(2021) 105 final.

[9] Comunicación de la Comisión «Coordinación de las políticas económicas en 2021: superar la COVID-19, apoyar la recuperación y modernizar nuestra economía», Bruselas, 2 de junio de 2021, COM(2021) 500 final.

como garantías y aplazamientos en el pago de impuestos, que no tienen un impacto presupuestario directo e inmediato), por un importe estimado en el 8,0 % del PIB.

El 2 de junio de 2021, la Comisión emitió un informe en virtud del artículo 126, apartado 3, del TFUE. Ese informe analizó la situación presupuestaria de España, habida cuenta de que el déficit de sus Administraciones Públicas rebasó en 2020 el valor de referencia del 3 % del PIB establecido en el Tratado, mientras que su deuda pública rebasó el valor de referencia del 60 % del PIB establecido en el Tratado y no disminuyó a un ritmo satisfactorio. El informe concluía que el criterio de déficit y el criterio de deuda no se cumplían.

(10) El escenario macroeconómico subyacente en las previsiones presupuestarias de las autoridades es realista para 2021 y 2022. La desviación de 0,6 puntos porcentuales del PIB entre las estimaciones de la Comisión (5,9 %) y del Programa (6,5 %) en lo que respecta al crecimiento del PIB en 2021 se explica por ciertas diferencias en los perfiles de gasto ligados a las subvenciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. En tanto que la Comisión prevé una absorción más gradual de las subvenciones, el escenario macroeconómico del Programa de Estabilidad se basa en una utilización mayor de los fondos en la fase inicial, que daría lugar a un crecimiento económico más elevado. De cara a 2022, las previsiones están en la misma línea, con tan solo alguna pequeña discrepancia.

(11) En su Programa de Estabilidad de 2021, el Gobierno planea un descenso del déficit de las Administraciones Públicas, que pasaría del 11,0 % del PIB en 2020 al 8,4 % del PIB en 2021, mientras que la ratio de deuda disminuiría al 119,5 % del PIB en 2021. Según el Programa, la variación del saldo presupuestario primario en 2021 respecto del nivel anterior a la crisis (2019) sería del 5,8 % del PIB, lo que reflejaría las medidas presupuestarias discrecionales adoptadas en apoyo de la economía y el funcionamiento de los estabilizadores automáticos. Estas previsiones son superiores a las previsiones de la primavera de 2021 de la Comisión, que apuntan a un déficit del 7,6 % del PIB. La diferencia se explica por la divergencia entre las previsiones de gasto público. En particular, la Comisión prevé un gasto público en transferencias sociales y otros gastos inferiores a los contemplados en el Programa de Estabilidad.

(12) En respuesta a la pandemia de COVID-19 y a la recesión económica asociada, España ha adoptado medidas presupuestarias para reforzar la capacidad de su sistema sanitario, contener la pandemia y prestar ayuda a las personas y sectores más afectados. Esta enérgica respuesta ha amortiguado la contracción del PIB, lo que, a su vez, ha contenido el aumento del déficit público y la deuda pública. Las medidas presupuestarias deben maximizar el apoyo a la recuperación sin condicionar las trayectorias presupuestarias futuras, por lo que han de evitar crear una carga permanente para las finanzas públicas. Cuando los Estados miembros introducen medidas permanentes, deben financiarlas adecuadamente para garantizar la neutralidad presupuestaria a medio plazo. Las medidas adoptadas por España en 2020 y 2021 se ajustan a la Recomendación del Consejo de 20 de julio de 2020. Las medidas discrecionales adoptadas por el Gobierno en 2020 y 2021 son temporales o han estado acompañadas de medidas compensatorias.

(13) El Programa de Estabilidad de 2021 parte de la base de que las inversiones y reformas financiadas mediante subvenciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia representarán el 0,04 % del PIB en 2020, el 1,8 % en 2021, el 1,9 % en 2022, el 1,4 % en 2023, y el 0,1 % en 2024. Se planea aprovechar la financiación de dicho Mecanismo, prácticamente en su totalidad, dentro del período del Programa, puesto

que alrededor del 95 % de las subvenciones del Mecanismo atribuidas a España se utilizarían entre 2021 y 2023. El Programa menciona también la posibilidad de solicitar préstamos a través del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia por un importe equivalente al 6,3 % del PIB en una fase posterior, lo cual podría duplicar el volumen del Plan de Recuperación y Resiliencia español. No obstante, las previsiones presupuestarias del Programa de Estabilidad no incluyen la incidencia directa de las subvenciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia en los planes de ingresos y gastos, sino únicamente la incidencia indirecta en los ingresos derivada de un mayor crecimiento del PIB. Las previsiones de la primavera de la Comisión no integran plenamente en sus previsiones presupuestarias las subvenciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, tal como planea España, hasta 2022, debido a las diferentes hipótesis manejadas en cuanto al momento en que los proyectos del Plan de Recuperación y Resiliencia español alcanzarán una fase en que puedan realizarse efectivamente los gastos y comiencen también a repercutir en el crecimiento del PIB.

(14) Los indicadores de ajuste presupuestario establecidos en el Reglamento (CE) n.º 1466/97 deben considerarse teniendo en cuenta las circunstancias actuales. En primer lugar, existe un grado significativo de incertidumbre en torno a las estimaciones de la brecha de producción. En segundo lugar, la política presupuestaria debe estar dispuesta a adaptarse rápidamente a la evolución de la pandemia, pasando de las ayudas de urgencia a medidas más selectivas una vez que hayan disminuido los riesgos sanitarios. En tercer lugar, el contexto actual se caracteriza por la importancia de las medidas de apoyo a la actividad económica. Teniendo en cuenta las considerables transferencias a partir del presupuesto de la UE (tales como las procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia), los indicadores establecidos no reflejan plenamente el impulso proporcionado a la economía por las políticas presupuestarias. Sobre esta base, el saldo estructural no parece constituir un indicador adecuado en las circunstancias actuales. Por otra parte, la referencia en materia de gasto debe adaptarse[10] y complementarse con información adicional con el fin de calibrar plenamente la orientación de la política presupuestaria.

En primer lugar, y de forma similar al enfoque seguido en la evaluación de los proyectos de planes presupuestarios para 2021, las medidas de urgencia temporales se han excluido del agregado del gasto. Estas medidas de urgencia temporales relacionadas con la crisis corresponden al apoyo aportado a los sistemas sanitarios y a la indemnización de los trabajadores y las empresas por las pérdidas de ingresos derivadas de los confinamientos y de las perturbaciones de la cadena de suministro; su abandono por parte de las autoridades públicas dependerá de la vuelta del sistema sanitario y de la situación económica a la normalidad.

En segundo lugar, para evaluar el efecto global de la política presupuestaria en la coyuntura actual, habrá que incluir en el agregado del gasto pertinente las considerables transferencias procedentes del presupuesto de la UE (por ejemplo, del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia).

Por consiguiente, el efecto de la política presupuestaria se mide mediante la variación de los gastos primarios, incluidos los gastos financiados con subvenciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y de otros fondos de la UE, y excluidas las

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

medidas discrecionales en materia de ingresos y las medidas de urgencia temporales relacionadas con la crisis.

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

(15) En su Programa de Estabilidad de 2021, España prevé que el déficit de sus Administraciones Públicas disminuya al 5,0 % del PIB en 2022, principalmente como consecuencia de la supresión de las medidas temporales de apoyo adoptadas en 2020 y 2021. Por su parte, la ratio de deuda de sus Administraciones Públicas disminuiría al 115,1 % del PIB en 2022. Estas previsiones están, en términos generales, en consonancia con las previsiones de la primavera de 2021 de la Comisión.

Partiendo de las previsiones de la Comisión, el efecto global de la política presupuestaria, tal como se ha definido anteriormente —incluyendo también la incidencia en la demanda agregada en 2022 de las inversiones financiadas tanto por el presupuesto nacional como por el de la UE, en particular a través del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia—, se estima en el -0,5 % del PIB[11]. El efecto positivo de los gastos financiados por las subvenciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y de otros fondos de la UE aumentaría en 0,6 puntos porcentuales del PIB. Por su parte, las inversiones financiadas a nivel nacional tendrían un efecto contractivo equivalente a 0,2 puntos porcentuales del PIB[12]. Los gastos primarios corrientes financiados a nivel nacional (excluidas las medidas discrecionales relativas a los ingresos) tendrían un efecto contractivo equivalente a 0,4 puntos porcentuales del PIB.

(16) La calidad de las medidas presupuestarias de los Estados miembros resulta particularmente importante. Las reformas presupuestarias estructurales encaminadas a mejorar la composición de los presupuestos nacionales pueden respaldar el crecimiento potencial, crear el muy necesario margen de maniobra presupuestario y contribuir a garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas a largo plazo, especialmente teniendo en cuenta los retos en materia de cambio climático y asistencia sanitaria. Por el lado de los ingresos, la crisis de la COVID-19 ha reforzado la importancia de las reformas encaminadas a aumentar la eficiencia y la equidad de los sistemas de ingresos públicos. Por el lado de los gastos, ha hecho aún más indispensable aumentar el nivel y la calidad de las inversiones sostenibles y favorables al crecimiento, que contribuyan al logro de los objetivos de fomentar el potencial de crecimiento, la resiliencia económica y social y la doble transición ecológica y digital. Los Planes de Recuperación y Resiliencia permitirán mejorar la composición de los presupuestos nacionales.

(17) Según los planes presupuestarios a medio plazo del Programa, el déficit de las Administraciones Públicas disminuiría, pasando del 4,0 % del PIB en 2023 al 3,2 % del PIB en 2024. No se prevé que el déficit de las Administraciones Públicas vuelva a ser inferior al 3 % del PIB en el período que abarca el Programa.

---

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

[12] Los demás gastos de capital financiados a nivel nacional tendrían un efecto expansionista equivalente a 0,5 puntos porcentuales del PIB.

De acuerdo con el Programa, el efecto global de la política presupuestaria —incluyendo también la incidencia en la demanda agregada de las inversiones financiadas tanto por el presupuesto nacional como por el de la UE, en particular a través del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia— se estima en un promedio del +0,9 % del PIB en 2023 y 2024. El efecto positivo de los gastos financiados por las subvenciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y de otros fondos de la UE se reduciría en 0,9 puntos porcentuales del PIB. Las inversiones financiadas a nivel nacional tendrían un efecto neutro[13]. Los gastos primarios corrientes financiados a nivel nacional (excluidas las medidas discrecionales relativas a los ingresos) tendrían un efecto expansionista equivalente a 0,2 puntos porcentuales del PIB.

El crecimiento potencial nominal medio a 10 años se estima actualmente en un 2,5 %. Sin embargo, esta estimación no incluye el impacto de las reformas que forman parte del Plan de Recuperación y Resiliencia y que pueden estimular el crecimiento potencial de España.

(18) Las previsiones apuntan a que la ratio deuda pública/PIB descenderá del 113,3 % del PIB en 2023 al 112,1 % del PIB en 2024. Habida cuenta de la elevada ratio de deuda, que no registraría sino una reducción gradual a lo largo del tiempo, se considera que España afronta unos riesgos elevados en lo relativo a la sostenibilidad a medio plazo de sus finanzas públicas, según el análisis más reciente de la sostenibilidad de su deuda[14].

(19) En vista del grado de incertidumbre actual, aún excepcionalmente elevado, las orientaciones de política presupuestaria de la Comisión deben seguir siendo de naturaleza predominantemente cualitativa, incluyendo, no obstante, algunos elementos cuantificados diferenciados en el marco de sus orientaciones a medio plazo. Se proporcionarán orientaciones cuantificadas más precisas en 2022 para los años siguientes, siempre que haya disminuido suficientemente el grado de incertidumbre.

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

RECOMIENDA A ESPAÑA QUE:

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

2. Cuando las condiciones económicas lo permitan, aplique una política presupuestaria encaminada a lograr situaciones presupuestarias prudentes a medio plazo y garantizar la sostenibilidad presupuestaria a medio plazo. Al mismo tiempo, fomente la inversión para impulsar el potencial de crecimiento.

3. Preste especial atención a la composición de las finanzas públicas, tanto por el lado de los ingresos como por el de los gastos, y a la calidad de las medidas presupuestarias, a fin de garantizar una recuperación sostenible e integradora. Dé

[13] Los demás gastos de capital financiados a nivel nacional tendrían un efecto contractivo equivalente a 0,2 puntos porcentuales del PIB.

[14] Véase el documento de trabajo de los servicios de la Comisión — Anexo estadístico que proporciona datos de referencia pertinentes para la evaluación de los programas de estabilidad y de convergencia de 2021.

prioridad a las inversiones sostenibles y favorables al crecimiento, en particular a aquellas que respalden la transición ecológica y digital. Conceda preferencia a las reformas presupuestarias estructurales que ayuden a financiar las prioridades de las políticas públicas y contribuyan a la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas, reforzando también la cobertura, adecuación y sostenibilidad de los sistemas de protección sanitaria y social para todos.

Hecho en Bruselas, el 2.6.2021

Por el Consejo
El Presidente