



Bruselas, 21.11.2018
COM(2018) 807 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSEJO Y AL BANCO CENTRAL EUROPEO**

Evaluación general de los proyectos de planes presupuestarios para 2019

Síntesis

La presente Comunicación resume la evaluación por la Comisión de los proyectos de planes presupuestarios (PPP) para 2019 presentados por los Estados miembros de la zona del euro, incluidos los basados en el mantenimiento de la política presupuestaria remitidos por los Gobiernos de Letonia y Luxemburgo, que celebraron elecciones nacionales en octubre, y por Eslovenia, donde un nuevo Gobierno tomó posesión el 13 de septiembre de 2018. Italia presentó su PPP el 16 de octubre de 2018 y, a raíz del dictamen de la Comisión de 23 de octubre de 2018 que detectó un incumplimiento especialmente grave, presentó un PPP revisado el 13 de noviembre de 2018. Una vez completado el programa de ayuda a la estabilidad del Mecanismo Europeo de Estabilidad, el 20 de agosto de 2018, Grecia presentó su primer PPP en otoño. De conformidad con el Reglamento (UE) n.º 473/2013, la Comisión ha evaluado estos planes, así como la situación presupuestaria general y la orientación presupuestaria de la zona del euro en su conjunto.

La evaluación general de los PPP para 2019 y la orientación presupuestaria del conjunto de la zona del euro puede resumirse de la forma siguiente:

1. Aunque siguen siendo positivas, las perspectivas de crecimiento de la zona del euro se han debilitado desde la ronda de evaluación de primavera; la Comisión y los Estados miembros han revisado a la baja sus previsiones de crecimiento para 2018; y se estima que el crecimiento volverá a disminuir en 2019. Aunque se prevé que la economía crezca por encima de su potencial tanto en 2018 como en 2019 y que la inflación se sitúe en torno al 2 %, la economía de la zona del euro está entrando en un período menos dinámico tras cinco años de crecimiento continuo del PIB. Las perspectivas quedan ensombrecidas por numerosas incertidumbres y están sujetas a unos riesgos de revisión a la baja considerables e interconectados.
2. Según las previsiones de otoño de 2018 de la Comisión, el déficit global agregado de la zona del euro, que ha bajado continuamente desde 2010, disminuirá al 0,6 % del PIB en 2018, pero aumentará al 0,8 % en 2019. Se trataría pues del primer aumento del déficit agregado de la zona del euro desde su máximo alcanzado en 2009. Los PPP prevén una evolución similar del déficit global.
3. Por primera vez desde la creación del euro y según las previsiones de otoño de 2018 de la Comisión, en 2019 no se prevé que ningún Estado miembro de la zona del euro registre un déficit superior al valor de referencia del 3 % del PIB. De los Estados miembros que se prevé registren un déficit en 2019, seis tendrían un déficit inferior al 2 % del PIB. Otros diez Estados miembros registrarían un superávit.
4. La Comisión prevé que la ratio deuda/PIB de la zona del euro continúe su tendencia a la baja de los últimos años y que pase del 87 % en 2018 a alrededor del 85 % en 2019. Esto se debe a los superávits presupuestarios primarios previstos, a unas condiciones macroeconómicas favorables y a la persistencia de unos tipos de interés bajos. Los PPP prevén una reducción similar en la ratio deuda/PIB de la zona del euro. A primera vista, se prevé que Italia registrará grandes desviaciones con respecto al valor de referencia para la reducción de la deuda en 2018 y 2019, de tal modo que su ratio deuda/PIB se mantendrá generalmente estable en torno al 131 %. En menor medida, también se prevé que Bélgica no se ajustará al valor de referencia para la reducción de la deuda en ambos años. Desde la derogación de sus procedimientos de déficit excesivo en 2016 y 2017, respectivamente, Portugal y Francia han estado sujetos a la norma transitoria en materia de deuda. Se espera que Portugal cumpla dicha norma en 2018, pero no en 2019, mientras que se estima que Francia no la cumplirá en ninguno de ambos años. Si España realiza una corrección duradera de su déficit excesivo en

2018, quedará sujeta a la norma transitoria en materia de deuda en 2019; actualmente no se prevé que realice el ajuste requerido.

5. El número de Estados miembros que alcanzarán o superarán sus objetivos presupuestarios a medio plazo aumentará de siete a ocho entre 2018 y 2019, con arreglo a las previsiones de otoño de 2018 de la Comisión. Así, Austria superará solo ligeramente su objetivo a medio plazo en 2019, y España, Italia y Francia seguirán estando muy por debajo de sus objetivos a medio plazo en 2019. De los Estados miembros que aún no han alcanzado sus objetivos a medio plazo y que han presentado un PPP completo, la Comisión prevé actualmente que Italia se alejará aún más de su objetivo a medio plazo en 2019. Por el contrario, se espera que Estonia y Francia realicen un cierto ajuste hacia sus objetivos presupuestarios a medio plazo, mientras que otros Estados miembros se mantendrán en posiciones prácticamente inalteradas.
6. En contraste con las previsiones de primavera de 2018, que preveían una reducción continua del déficit estructural agregado de la zona del euro, la Comisión prevé ahora que el déficit estructural aumente en un 0,3 % del PIB potencial en 2019. Este incremento se debe, en particular, a un aumento previsto del déficit estructural de Italia del 1,2 % del PIB potencial. Las políticas presupuestarias expansivas previstas en los Estados miembros con margen de maniobra presupuestario, en particular Alemania y los Países Bajos, también contribuyen al cambio en la cifra agregada de la zona del euro. Excluyendo a Italia, la orientación presupuestaria agregada de la zona del euro en 2019 sería globalmente neutra. El cambio previsto para la zona del euro en su conjunto está en consonancia con la variación del saldo estructural (recalculado) en los PPP. El saldo primario estructural, que no incluye los gastos de intereses, apunta a una orientación igualmente expansionista. Según las previsiones de otoño de 2018 de la Comisión, el esfuerzo presupuestario discrecional, un indicador próximo al valor de referencia del gasto del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), apunta a una orientación algo más expansiva (0,4 % del PIB potencial) en 2019.
7. En cuanto a la composición del ajuste presupuestario de la zona del euro, la Comisión espera que el aumento del déficit estructural en 2019 se deba a una caída de la ratio ingresos/PIB ajustada en función del ciclo. Esta expectativa es similar a la que indican los PPP y se debe al impacto de los recortes de ingresos discrecionales notificados y a la disminución prevista de los ingresos. Tanto en las previsiones de otoño de 2018 de la Comisión como en los PPP se prevé que la ratio de gastos ajustada en función del ciclo no cambie en 2019, a pesar de una ligera disminución de los gastos en concepto de intereses entre 2018 y 2019. Los beneficios excepcionales derivados de los menores gastos en concepto de intereses deberían utilizarse para acelerar la reducción de la deuda.
8. Los Estados miembros siguen presentando una situación presupuestaria muy diferente en relación con los retos de la deuda y la sostenibilidad. Solo Chipre se enfrenta a riesgos de sostenibilidad presupuestaria a corto plazo, pues el indicador S0 de la Comisión se encuentra justo por encima de su umbral crítico. La sostenibilidad a corto plazo de las finanzas públicas italianas parece vulnerable a nuevos aumentos del coste de la emisión de deuda. Algunos Estados miembros muy endeudados se enfrentan a altos riesgos a medio plazo, basados en factores como los niveles de deuda actuales, el saldo primario corriente y los costes previstos relacionados con el envejecimiento de la población. Varios de ellos prevén un ajuste presupuestario bastante limitado (Bélgica, España, Francia y Portugal) o una expansión presupuestaria (Italia) en 2019. En los casos de Bélgica, España y Portugal, la Comisión no prevé ningún ajuste presupuestario en 2019, mientras que se estima que la expansión en Italia será mayor que la incluida en el PPP. Estos Estados miembros no aprovechan suficientemente las condiciones macroeconómicas favorables existentes y una política monetaria expansiva para reconstruir las reservas presupuestarias. La falta de reducción de la deuda pública aumenta el riesgo de una mayor presión del mercado sobre los Estados miembros con una

elevada deuda pública, lo que podría tener efectos indirectos negativos en los mercados de deuda pública de otros Estados miembros de la zona del euro.

9. Al mismo tiempo, algunos Estados miembros con margen presupuestario y grandes superávits por cuenta corriente prevén usar parte de ese margen en 2019, como lo confirman las previsiones de otoño de 2018 de la Comisión. En particular, Alemania y los Países Bajos prevén expansiones presupuestarias en 2019. Este enfoque está en consonancia con las anteriores recomendaciones de la Comisión en materia de política presupuestaria. Un aumento de la inversión pública en estos Estados miembros generaría efectos indirectos positivos para el resto de la zona del euro; sin embargo, las expansiones presupuestarias previstas por dichos Estados miembros solo se orientan en parte a la inversión pública.
10. Debido a la falta de ajuste presupuestario en algunos Estados miembros muy endeudados, las políticas presupuestarias no están lo suficientemente diferenciadas, lo que se traduce en una orientación presupuestaria ligeramente expansiva y procíclica para la zona del euro en su conjunto. El cumplimiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, junto con el uso parcial del margen presupuestario en determinados Estados miembros, daría lugar a una política presupuestaria, en términos generales, neutra con una tendencia moderadamente restrictiva para la zona del euro en su conjunto en 2019. Esta orientación presupuestaria contribuiría a una combinación generalmente equilibrada de políticas, habida cuenta del continuo apoyo prestado a la economía por la política monetaria, y reduciría los riesgos de inestabilidad financiera.

La evaluación de los distintos planes de los Estados miembros realizada por la Comisión puede resumirse así:

Se considera que el PPP revisado de **Italia** todavía que incumple de forma especialmente grave los requisitos del PEC, ya que prevé para 2019 una desviación significativa respecto de la senda de ajuste recomendada hacia el objetivo presupuestario a medio plazo, dado el gran deterioro previsto del saldo estructural y a un porcentaje de crecimiento del gasto público, una vez excluidas las medidas discrecionales relativas a los ingresos y las medidas puntuales, situado muy por encima del porcentaje de referencia. Por otra parte, el organismo independiente de supervisión presupuestaria de Italia no ha respaldado las previsiones macroeconómicas en que se basa el PPP para 2019 debido a los importantes riesgos de revisión a la baja de las previsiones.

En lo tocante a los demás Estados miembros, la Comisión ha detectado en algunos casos riesgos de que el ajuste presupuestario previsto no alcance lo que exige el PEC.

Por lo que respecta a los Estados miembros sujetos al componente preventivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento:

- para diez Estados miembros (**Alemania, Irlanda, Grecia, Chipre, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Austria y Finlandia**), se considera que los PPP **cumplen** los requisitos del PEC para 2019. En el caso de Austria y Finlandia, esto depende del logro previsto del objetivo presupuestario a medio plazo, teniendo en cuenta, en su caso, los ajustes que procedan. Si dicha proyección no se confirma en futuras evaluaciones, la evaluación global del cumplimiento deberá tener en cuenta el alcance de la desviación respecto al requisito establecido por el Consejo.

- en el caso de tres Estados miembros (**Estonia, Letonia y Eslovaquia**), se considera que los PPP **se ajustan en líneas generales** a las exigencias del PEC para 2019. En ambos Estados, la aplicación de los planes podría dar lugar a una cierta desviación respecto del objetivo a medio plazo, teniendo en cuenta, en su caso, los ajustes que procedan. Aunque no se prevé que el

saldo estructural se aproxime al objetivo presupuestario a medio plazo en evaluaciones futuras, la evaluación global del cumplimiento deberá tener en cuenta el grado de desviación respecto al requisito establecido por el Consejo.

- los PPP de cuatro Estados miembros (**Bélgica, Francia, Portugal y Eslovenia**) presentan un **riesgo de incumplimiento** de los requisitos del PEC para 2019. La aplicación de sus PPP podría traducirse en una desviación significativa respecto de su senda de ajuste hacia sus respectivos objetivos a medio plazo. En el caso de **Bélgica, Francia y Portugal**, también se prevé el incumplimiento del valor de referencia (transitorio) para la reducción de la deuda.

Por lo que respecta al Estado miembro restante que se encuentra en el componente corrector del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (es decir, inmerso en un procedimiento de déficit excesivo):

- en el caso de **España**, que podría quedar sujeta al componente preventivo a partir de 2019 si logra una corrección oportuna y sostenible del déficit excesivo, se considera que su PPP presenta un **riesgo de incumplimiento** de los requisitos para 2019 en el marco del PEC, ya que las previsiones de otoño de 2018 de la Comisión vaticinan una desviación significativa respecto de la senda de ajuste hacia el objetivo presupuestario a medio plazo y de incumplimiento del valor de referencia (transitorio) para la reducción de la deuda en 2019.

I. Introducción

La legislación de la UE establece que los Estados miembros de la zona del euro deberán presentar a la Comisión, a más tardar el 15 de octubre, los proyectos de planes presupuestarios (PPP) para el año siguiente con objeto de mejorar la coordinación de las políticas presupuestarias nacionales en la Unión Económica y Monetaria¹.

Estos planes resumen los proyectos de presupuesto que los Gobiernos presentan a los Parlamentos nacionales. Sobre cada plan, la Comisión emite un dictamen en el que evalúa si su contenido es coherente con las obligaciones del Estado miembro en el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC).

La Comisión también ha de realizar una evaluación global de la situación presupuestaria y las perspectivas de la zona del euro en su conjunto.

En consonancia con las indicaciones del Código de Conducta del paquete de dos instrumentos legislativos², Luxemburgo y Letonia presentaron sendos PPP basados en la hipótesis de mantenimiento de la política presupuestaria como consecuencia de la celebración de elecciones nacionales en octubre. El Gobierno de Eslovenia, que tomó posesión el 13 de septiembre de 2018, también presentó un plan basado en el mantenimiento de la política presupuestaria. Se espera que estos Gobiernos presenten PPP completos lo antes posible. Italia presentó su PPP el 16 de octubre de 2018 y, a raíz del dictamen de la Comisión de 23 de octubre de 2018 que detectó un incumplimiento especialmente grave, presentó un PPP revisado el 13 de noviembre de 2018. Una vez completado el programa de ayuda a la estabilidad del Mecanismo Europeo de Estabilidad el 20 de agosto de 2018, Grecia presentó su primer PPP este otoño.

Aunque respetan la competencia presupuestaria de los Estados miembros, los dictámenes de la Comisión ofrecen un asesoramiento objetivo, dirigido particularmente a los Gobiernos y los Parlamentos nacionales, para facilitar la evaluación de la conformidad de los proyectos de presupuesto con las normas presupuestarias de la UE. El Reglamento (UE) n.º 473/2013 establece un conjunto de herramientas de carácter general para abordar las políticas económica y presupuestaria como un asunto de interés común en la zona del euro, de acuerdo con lo dispuesto por el Tratado.

En noviembre de 2017, la Comisión propuso una Recomendación actualizada sobre la política económica para la zona del euro, que fue debatida en el Consejo y aprobada por los dirigentes de la UE en la reunión del Consejo Europeo celebrada el 22 de marzo de 2018³. Esta Recomendación constituye la base de la evaluación de la Comisión.

El objetivo de la presente Comunicación es doble. En primer lugar, ofrece un panorama general de la política presupuestaria a escala de la zona del euro partiendo de una evaluación horizontal de los PPP. Esto refleja la evaluación horizontal de los programas de estabilidad

¹ Como se establece en el Reglamento (UE) n.º 473/2013 sobre disposiciones comunes para el seguimiento y la evaluación de los proyectos de planes presupuestarios y para la corrección del déficit excesivo de los Estados miembros de la zona del euro. Se trata de uno de los dos Reglamentos del denominado «paquete de dos instrumentos legislativos», que entró en vigor en mayo de 2013.

² Véase el Código de Conducta del paquete de dos instrumentos legislativos: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/coc/2014-11-07_two_pack_coc_amended_en.pdf

³ Recomendación del Consejo, de 14 de mayo de 2018, DO C 179 de 25.5.2018: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=OJ:C:2018:179:TOC>

que tiene lugar en la primavera, pero centrándose en el año siguiente y no en los planes presupuestarios a medio plazo. En segundo lugar, ofrece un panorama de los PPP a escala de los Estados miembros, explicando el enfoque empleado por la Comisión para su evaluación, en particular desde el punto de vista del cumplimiento de las exigencias del PEC. La evaluación se articula de forma diferente según que el Estado miembro considerado esté sujeto al componente preventivo o al componente corrector del PEC y también tiene en cuenta las exigencias en relación con el nivel y la dinámica de la deuda pública.

II. Principales constataciones con respecto a la zona del euro

Perspectivas económicas de acuerdo con los planes de los Estados miembros y las previsiones de la Comisión

Las perspectivas de crecimiento de la zona del euro, aunque siguen siendo positivas, se han debilitado desde la ronda de evaluación de primavera. Según las previsiones de otoño de 2018 de la Comisión, se calcula que el crecimiento agregado del PIB real en la zona del euro bajará del 2,4 % en 2017 al 2,1 % en 2018 y al 1,9 % en 2019, previsión similar a las hipótesis macroeconómicas contenidas en los PPP (cuadro 1). Las previsiones para 2018 se han reducido en 0,2 puntos porcentuales con respecto a las previsiones de primavera de 2018 de la Comisión y en 0,3 puntos porcentuales en comparación con los programas de estabilidad, y las previsiones para 2019 se han recortado en 0,1 puntos porcentuales en comparación con la primavera⁴. Las hipótesis macroeconómicas contenidas en los PPP son, por lo general, muy similares a las previsiones de la Comisión para los distintos Estados miembros, lo que refleja en parte el hecho de que todos los Estados miembros están obligados a basar los proyectos de presupuesto en previsiones macroeconómicas realizadas o avaladas por organismos independientes. En el caso de Alemania, la previsión macroeconómica fue respaldada por primera vez por el Grupo de proyecto de previsiones económicas conjuntas, como parte de un nuevo método de realización de previsiones. Las hipótesis macroeconómicas en las que se basa el PPP italiano no han sido avaladas por el organismo presupuestario independiente del país. Por otra parte, el PPP belga no se basa en las previsiones independientes más recientes de la Oficina Federal de Planificación. La Comisión prevé un crecimiento bastante más bajo que el recogido en los PPP de Grecia, Luxemburgo y Malta (anexo IV, cuadro 1).

A pesar de que se prevé una pequeña lentificación del crecimiento económico, se estima que la brecha de producción agregada de la zona del euro ha pasado a ser positiva en 2018 y que aumentará en 2019. Con las excepciones de Grecia e Italia, las previsiones de otoño de 2018 de la Comisión prevén una brecha de producción positiva para todos los Estados miembros en 2018. Esta es también la conclusión en el caso de las brechas de producción recalculadas sobre la base de los PPP⁵. Aunque se espera un nuevo aumento de la brecha de producción positiva agregada en 2019, la evolución en los distintos Estados miembros es desigual, tanto sobre la base de las previsiones de otoño de 2018 de la Comisión

⁴ Todos los agregados de la zona del euro se basan en los programas de estabilidad de 2018, excluyendo a Grecia, que no presentó un programa de estabilidad en 2018, ya que estaba sujeta a un programa de ajuste económico. Las cifras correspondientes a Grecia se incluyen, sin embargo, en los agregados de la zona del euro basados en los PPP. Dado el tamaño relativamente pequeño de la economía griega, este factor tiene un impacto limitado en la comparabilidad de los agregados de la zona del euro.

⁵ La Comisión recalcula la brecha de producción incluida en los PPP sobre la base de la información facilitada en los planes y aplicando la metodología común.

como de los PPP (recalculados). Se estima que solo Grecia mantendrá en 2019 una brecha de producción negativa, aunque se prevé que disminuya considerablemente.

Se calcula que en 2018 la inflación global se acercará a la definición de estabilidad de precios del Banco Central Europeo y que se mantendrá sin cambios significativos en 2019. La Comisión estima que la inflación global alcanzará el 1,8 % en 2018, impulsada principalmente por el incremento de los precios de la energía. En sus PPP, la mayoría de los Estados miembros han aumentado sus previsiones de inflación global para 2018, lo que da lugar a una previsión agregada para la zona del euro del 1,7 % (aumento de 0,3 puntos porcentuales en comparación con los programas de estabilidad). Tanto los PPP como la Comisión estiman que la inflación global se mantendrá en torno al mismo nivel en 2019.

En general, se prevé que el PIB de la zona del euro iniciará un período menos dinámico tras cinco años de crecimiento continuo. Se estima que el apoyo a la actividad económica se mantendrá gracias a la solidez de los indicadores fundamentales en los que se sustentan el consumo privado y la inversión. Al mismo tiempo, se estima que la disminución del impulso del comercio exterior disminuirá, la lentificación del crecimiento del empleo y la mayor incertidumbre general influirán negativamente sobre el crecimiento. Según las previsiones de otoño de 2018 de la Comisión, el equilibrio de riesgos marca una tendencia a la baja. El recalentamiento en Estados Unidos podría alterar la actitud de los inversores con respecto al riesgo, lo que tendría efectos perjudiciales para la economía estadounidense dado el alto nivel de apalancamiento de las empresas, y para las economías de mercado emergentes, lo que daría lugar a efectos secundarios negativos para las economías avanzadas. Por otra parte, en algunos Estados miembros de la zona del euro muy endeudados podrían resurgir nexos perturbadores entre los bancos y la deuda soberana, lo que, en un entorno general de reevaluación del riesgo y de normalización de la política monetaria, podría plantear problemas de estabilidad financiera.

Cuadro 1: Resumen de los agregados económicos y presupuestarios (ZE-18) 2018-2019

	2017	2018			2019		
	Previsiones de otoño de 2018 de la Comisión (noviembre)	Programas de estabilidad de 2018 (abril)	Proyectos de planes presupuestarios (octubre)	Previsiones de otoño de 2018 de la Comisión (noviembre)	Programas de estabilidad de 2018 (abril)	Proyectos de planes presupuestarios (octubre)	Previsiones de otoño de 2018 de la Comisión (noviembre)
Crecimiento del PIB real (% de la variación)	2,4	2,4	2,1	2,1	2,0	2,0	1,9
Inflación IPCA (% del a variación)	1,5	1,4	1,7	1,8	1,5	1,8	1,8
Brecha de producción (% del PIB potencial)	-0,2	0,4	0,4	0,3	0,8	0,7	0,6
Saldo presupuestario (% PIB)	-1,0	-0,7	-0,6	-0,6	-0,3	-0,8	-0,8
Saldo primario (% PIB)	1,0	0,4	1,2	1,2	1,1	1,0	1,0
Saldo estructural (% PIB)	-0,8	-0,8	-0,8	-0,7	-0,6	-1,0	-1,0
Variación de saldo estructural (% del PIB)	0,2	-0,2	0,1	0,1	0,3	-0,3	-0,3
Deuda pública (% del PIB)	88,9	85,3	87,3	86,9	83,0	85,1	84,9
Ratio de gastos ajustada en función del ciclo (% del PIB potencial)	47,0	46,9	47,1	46,9	46,4	47,1	46,9
Ratio de ingresos ajustada en función del ciclo (% del PIB potencial)	46,1	46,0	46,2	46,0	45,7	45,8	45,7

Fuente: Programas de estabilidad de 2018, PPP para 2019 y previsiones de otoño de 2018 de la Comisión.

Perspectivas presupuestarias de acuerdo con los planes de los Estados miembros y las previsiones de otoño de 2018 de la Comisión

Se estima que en 2018 el déficit global agregado de la zona del euro continuará su reciente tendencia a la baja, pero que aumentará en 2019. Según las previsiones de otoño de 2018 de la Comisión y los PPP (cuadro 1), el déficit global de la zona del euro disminuirá hasta el 0,6 % del PIB en 2018. Este nivel es inferior al de las previsiones de primavera de 2018 de la Comisión y de los programas de estabilidad de 2018. La evolución de los países diverge; así, se calcula que España e Italia registrarán mayores déficits (en comparación con las previsiones de primavera de 2018 de la Comisión), mientras que Estonia, Chipre, Luxemburgo y los Países Bajos tendrán superávits mayores (anexo IV, cuadro 2). Según las previsiones de otoño de 2018 de la Comisión y los PPP, se prevé que el déficit agregado de la zona del euro aumente al 0,8 % del PIB en 2019, lo que representa un aumento en comparación con las previsiones de primavera de 2018 de la Comisión (+ 0,2 % del PIB) y los programas de estabilidad de 2018 (+ 0,5 % del PIB), debido principalmente a los mayores déficits previstos en Bélgica, España, Francia e Italia, y a un superávit menor en Alemania. Esto significaría el primer aumento del déficit global agregado de la zona del euro desde su punto álgido de 2009.

Por primera vez desde la creación del euro, no se prevé que ningún Estado miembro de la zona del euro registre un déficit superior al valor de referencia del 3 % en 2018. Se

espera que España corrija su déficit excesivo en 2018, y las previsiones de otoño de 2018 de la Comisión prevén que el déficit global disminuirá al 2,7 %, cifra igual al objetivo recogido en el PPP de España (anexo IV, cuadro 2). De los Estados miembros que se prevé un déficit en 2019, seis tendrían uno inferior al 2 % del PIB; se prevé asimismo que nueve presentarán un superávit en 2018. Según las previsiones de la Comisión, ese grupo debería aumentar a 10 Estados miembros en 2019 al alcanzar Austria una posición de equilibrio. En general, existen unas limitadas diferencias entre los saldos presupuestarios estimados de los Estados miembros en 2019 con arreglo a los PPP y las previsiones de otoño de 2018 de la Comisión (anexo IV, gráficos 1 y 2), aunque es evidente que existen diferencias negativas no despreciables en los casos de Italia, España y Portugal.

Se estima que el saldo primario agregado de la zona del euro, obtenido mediante la eliminación de los gastos por intereses del saldo global, se mantendrá en superávit en 2018 y 2019. Según las previsiones de otoño de 2018 de la Comisión y los PPP, se prevé que el saldo primario agregado de la zona del euro aumente del 1 % del PIB en 2017 al 1,2 % en 2018 (cuadro 1), lo que representa una importante revisión al alza en comparación con los programas de estabilidad de 2018⁶. Se prevé que solo España, Francia y Letonia presenten saldos primarios negativos en 2018 (anexo IV, cuadro 3) y que el saldo primario agregado de la zona del euro disminuya ligeramente hasta el 1 % del PIB en 2019, según las previsiones tanto de los PPP como las de otoño de 2018 de la Comisión. Se espera que Alemania e Italia registren grandes reducciones de sus saldos primarios en 2019 y que Francia y Letonia sigan teniendo un saldo primario negativo en 2019. Para ambos años, las diferencias entre las previsiones de los Estados miembros y de la Comisión son generalmente limitadas, aunque la Comisión espera que los saldos primarios de España, Letonia y Portugal sean inferiores en más del 0,3 % del PIB en 2019, en comparación con los PPP.

A diferencia de los programas de estabilidad de 2018, la aplicación de los PPP daría lugar en 2019 a una orientación presupuestaria ligeramente expansionista para la zona del euro (medida por la variación del saldo estructural)⁷. Tanto las previsiones de otoño de 2018 de la Comisión como los PPP (recalculados) prevén un saldo estructural agregado prácticamente sin cambios en 2018 (cuadro 1). Esto también se ajusta en líneas generales a los programas de estabilidad de 2018, aunque oculta algunos cambios en los distintos Estados miembros (anexo IV, cuadros 4 y 5). Se prevé que el saldo estructural se deteriore en un 0,3 % del PIB potencial en 2019, tanto en los PPP (recalculados) como en las previsiones de otoño de 2018 de la Comisión. Este deterioro contrasta con los programas de estabilidad de 2018, que se habrían traducido en una mejora del saldo estructural agregado de la zona del euro en un 0,3 % del PIB potencial en 2019. El deterioro del saldo estructural se debe, en particular, a un aumento previsto del déficit estructural de Italia del 1,2 % del PIB potencial. Las políticas presupuestarias expansionistas previstas en los Estados miembros con margen de maniobra presupuestario, en particular Alemania y los Países Bajos, también contribuyen al cambio en la cifra agregada de la zona del euro. Excluyendo a Italia, la orientación presupuestaria agregada de la zona del euro prevista para 2019 sería globalmente neutra, previéndose un aumento del déficit estructural del 0,1 % del PIB potencial. El cambio

⁶ Aunque el saldo primario agregado de la zona del euro que se establece como objetivo en los PPP ha mejorado en comparación con los programas de estabilidad de 2018, el gasto en concepto de intereses para 2018 también ha aumentado. Estos dos cambios se contrarrestan en gran medida, conduciendo a un objetivo prácticamente invariable para el saldo global agregado de la zona del euro (cuadro 1).

⁷ El saldo estructural es el saldo ajustado en función del ciclo excluidas las medidas puntuales y otras medidas de carácter temporal. Los saldos estructurales de los PPP son recalculados por la Comisión con la información facilitada en los planes aplicando la metodología común.

previsto para la zona del euro en su conjunto está en consonancia con la variación del saldo estructural (recalculado) en los PPP (anexo IV, gráfico 3).

El esfuerzo presupuestario discrecional (EPD) apunta a una orientación presupuestaria expansionista de la zona del euro tanto en 2018 como en 2019. El EPD está conceptualmente próximo al valor de referencia para el gasto⁸. Sobre la base de las previsiones de otoño de 2018 de la Comisión, el EPD apunta a una expansión presupuestaria de alrededor del 0,4 % del PIB tanto en 2018 como en 2019⁹. El EPD calculado sobre la base de los PPP apunta a una expansión ligeramente menor en 2019 (0,3 % del PIB potencial), lo que está en consonancia con la orientación de la política presupuestaria indicada por la variación del saldo estructural (anexo IV, gráfico 4).

Se espera que el número de Estados miembros que alcancen o superen los objetivos presupuestarios a medio plazo aumente entre 2018 y 2019. Según las previsiones de otoño de 2018 de la Comisión, se prevé que siete Estados miembros de la zona del euro se sitúen por encima de sus objetivos a medio plazo en 2018 (Alemania, Irlanda, Chipre, Lituania, Luxemburgo, Malta y Países Bajos) (anexo IV, cuadro 5)¹⁰ y que todos ellos se mantengan o sitúen por encima de sus objetivos a medio plazo en 2019, aunque Alemania, Chipre y los Países Bajos tienen previsto utilizar parte de sus márgenes fiscales (anexo IV, gráficos 7a y 7b). También se espera que Austria se sitúe ligeramente por encima de su objetivo a medio plazo en 2019 y que varios Estados miembros sigan estando muy por debajo de tales objetivos en 2019, según las previsiones de otoño de 2018 de la Comisión (España, -3,1 puntos porcentuales; Italia, -3; y Francia, -1,9) (anexo IV, cuadro 6, y gráficos 7a y 7b). De los Estados miembros que aún no han alcanzado su objetivo a medio plazo, la Comisión prevé que Italia y Eslovenia se alejarán aún más de dicho objetivo en 2019. Por el contrario, se espera que Estonia, Francia y Finlandia realicen ciertos ajustes hacia sus objetivos presupuestarios a medio plazo en 2019, mientras que Bélgica, España, Letonia, Portugal y Eslovaquia se mantendrían en una posición inalterada.

Se calcula que la ratio deuda pública/PIB continúe su trayectoria decreciente en 2018 y 2019. En la zona del euro la ratio deuda de las Administraciones públicas/PIB ha seguido una senda a la baja desde 2014, cuando alcanzó un máximo del 94,5 %, y según las previsiones del otoño de 2018 de la Comisión, debería rondar el 85 % en 2019. La reducción en curso de la ratio deuda agregada/PIB en la zona del euro se debe principalmente a los superávits primarios previstos en 2018 y 2019 (anexo IV, gráfico 8). También se espera que el «efecto de bola de nieve» positivo, que refleja la previsión de que los tipos de interés nominales serán inferiores al crecimiento del PIB nominal, tenga como efecto reducir la deuda. Por el

⁸ El esfuerzo presupuestario discrecional (EPD) es un indicador del esfuerzo presupuestario que combina un enfoque descendente por el lado del gasto con un enfoque narrativo o ascendente por el lado de los ingresos. Consiste en el aumento del gasto primario, deducidos los componentes cíclicos relativos al potencial económico, por una parte, y en medidas discrecionales por el lado de los ingresos (excluidas las medidas puntuales), por otra. Véase *Report on Public Finances in EMU, part 3, Measuring the fiscal effort*, Comisión Europea (2013): http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2013/pdf/ee-2013-4.pdf

⁹ La diferencia entre las dos medidas del ajuste presupuestario en 2018 se explica por varios factores: en primer lugar, un menor gasto en concepto de intereses afecta al saldo estructural, pero no al EPD; en segundo lugar, los menores ingresos afectan al saldo estructural, pero no al EPD; en tercer lugar, la media de 10 años de la tasa de crecimiento potencial utilizada como tipo de referencia en el EPD es inferior a la estimación de puntos de un año utilizada en el saldo estructural. Todos estos factores llevan al EPD a indicar una orientación presupuestaria más expansiva que la variación del saldo estructural en 2018.

¹⁰ Como Grecia estaba exenta de presentar programas de estabilidad mientras se encontraba en el programa, aún no ha establecido su objetivo a medio plazo y, por lo tanto, no se tiene en cuenta en el presente análisis.

contrario, se estima que los ajustes de flujos y fondos ejercerán una presión al alza sobre la ratio deuda agregada/PIB de la zona del euro en 2019. Los PPP prevén una reducción similar en la ratio deuda/PIB de la zona del euro, aunque se calcula que su nivel será mayor en 2018 (87,5 %) y que las ratios sean superiores a las que figuran en los programas de estabilidad, debido en gran parte a las previsiones al alza de Francia, Italia, Letonia, Malta, los Países Bajos y Eslovenia (anexo IV, cuadro 7).

Se calcula que todos los Estados miembros, aparte de Lituania, reducirán sus ratios deuda/PIB entre 2018 y 2019, aunque las reducciones serán insignificantes en los casos de Francia e Italia¹¹. En 2019, todos los Estados miembros, excepto Italia, se beneficiarán de un efecto de bola de nieve de reducción de la deuda, mientras que los saldos primarios positivos también tendrán un impacto a la baja, con las excepciones de Francia y Letonia (anexo IV, gráfico 8). Las diferencias entre las previsiones de otoño de 2018 de la Comisión y las de los PPP son limitadas, y la Comisión prevé ratios algo mayores para Grecia, Italia, Chipre y Malta, y algo más bajas para Alemania, Letonia y Luxemburgo.

Según las previsiones de la Comisión, 10 Estados miembros tendrán ratios deuda/PIB superiores al 60 % en 2019. Así, Grecia e Italia presentarían los índices más altos de todos los Estados miembros, por encima del 120 %, mientras que Portugal reduciría su ratio por debajo del 120 % y que Bélgica, Francia, Chipre y España seguirían teniendo ratios próximas al 100 %. Se estima que algunos Estados miembros muy endeudados (España, Bélgica y Portugal) no realizarán ningún esfuerzo estructural o que aplicarán una política expansiva (Italia y Chipre) en 2019, según las previsiones de otoño de 2018 de la Comisión, lo que indica que tienen margen para reducir más rápidamente la carga de la deuda (anexo IV, gráfico 9). A primera vista, se prevé que Italia registrará grandes desviaciones con respecto al valor de referencia para la reducción de la deuda en 2018 y 2019, de tal modo que su ratio deuda/PIB se mantendrá generalmente estable en torno al 131 %. En menor medida, también se prevé que Bélgica no cumpla el valor de referencia de reducción de la deuda en ambos años. Desde la derogación de sus PDE en 2016 y 2017, respectivamente, Portugal y Francia han estado sujetos a la norma transitoria en materia de deuda. Se prevé que Portugal cumpla dicha norma en 2018, pero no en 2019, y que Francia no la cumpla en ninguno de ambos años. Si España corrige duraderamente su déficit excesivo en 2018, estará sujeta a la norma transitoria en materia de deuda en 2019, aunque actualmente no se prevé que realice el ajuste requerido.

Composición del ajuste presupuestario

El deterioro previsto del saldo estructural agregado de la zona del euro en 2019 se debe en gran medida a una disminución de la ratio de ingresos ajustados en función del ciclo. Aunque se prevé que los ingresos públicos totales aumenten un 2,9 % en 2019 (según las previsiones de otoño de 2018 de la Comisión), la ratio de ingresos ajustada en función del ciclo debería bajar del 46 % del PIB potencial en 2018 al 45,7 % en 2019 (cuadro 1 y anexo IV, cuadro 8). Las cotizaciones sociales, que se espera que crezcan a un ritmo inferior al del PIB nominal, son el principal contribuyente al descenso previsto de la ratio de ingresos ajustada en función del ciclo (anexo IV, gráfico 14). La reducción prevista refleja el impacto de las medidas sobre ingresos notificadas, que se espera aumenten el déficit global en un

¹¹ Se espera que Lituania aumente considerablemente su ratio, en 3,1 puntos porcentuales (hasta el 37,9 %), según las previsiones de otoño de 2018 de la Comisión, debido a un amplio ajuste positivo entre flujos y fondos.

0,1 % del PIB en 2019, y la disminución de ingresos, que también se espera que aumenten el déficit en torno al 0,1 % del PIB¹² (anexo IV, cuadro 9)¹³. Los PPP apuntan a una disminución similar de la ratio de ingresos en 2019, aunque los ingresos deberían crecer a un ritmo ligeramente superior, del 3,1 %.

Según las previsiones de otoño de 2018 de la Comisión, la ratio de gastos ajustada en función del ciclo se mantendrá sin cambios entre 2018 y 2019, lo que corresponde a un crecimiento del gasto total del 3,3 %. Aunque se espera que la ratio disminuya ligeramente entre 2017 y 2018, los cálculos indican que se mantendrá en el 46,9 % del PIB potencial en 2019 (cuadro 1). Los PPP también apuntan a un porcentaje de gasto ajustado en función del ciclo entre 2018 y 2019, pero a un nivel ligeramente superior (47,1 % del PIB potencial), mientras que se estima que el gasto total crecerá hasta el 3,5 %. También se prevé que la ratio de gastos primarios adaptada cíclicamente se mantenga sin cambios (anexo IV, cuadro 8), aunque esta estabilidad oculta algunas diferencias entre Estados miembros. De hecho, se prevé que en 2019 una serie de ellos aumenten considerablemente dicha ratio (España, Italia, Chipre, Luxemburgo y Países Bajos), mientras que otros registrarán grandes descensos (Letonia, Malta, Austria y Eslovaquia). Aunque el gasto en intereses debería proseguir su reciente tendencia a la baja como porcentaje del PIB, la disminución entre 2018 y 2019 es menor que en los últimos años (3 puntos básicos según las previsiones de otoño de 2018 de la Comisión). Por término medio, se calcula que el tipo de interés implícito subyacente a la previsión de la Comisión se mantendrá en el 2,1 % en 2018 y 2019, cifra similar a la hipótesis de los PPP.

Evaluación de la orientación de la política presupuestaria en la zona del euro

La orientación presupuestaria debe tener debidamente en cuenta la orientación monetaria, que se espera que siga apoyando a la economía de la zona del euro en los próximos años. Si bien el Banco Central Europeo ha empezado a retirar gradualmente algunas medidas de estímulo, ha declarado que sus tipos de interés principales se mantendrán en sus niveles actuales, al menos en el verano de 2019 y, en cualquier caso, durante el tiempo que sea necesario para garantizar la convergencia de la inflación a niveles coherentes con su mandato. Como tal, se espera que la orientación de la política monetaria siga siendo favorable en 2019. Esta orientación puede verse en el gráfico 1, que muestra la orientación conjunta de las políticas monetarias y presupuestarias en comparación con la evolución de las condiciones de financiación (el tipo de interés real a largo plazo) con una medida del esfuerzo presupuestario (el esfuerzo presupuestario discrecional). Los tipos a plazo apuntan a un continuo y gradual aumento de los tipos nominales a largo plazo en los próximos años, lo que debería traducirse en un aumento de los tipos reales a largo plazo. Sin embargo, se espera que sigan siendo negativos, con expectativas de una inflación a largo plazo que aumentaría a un ritmo mucho más lento. Se prevé, por lo tanto, que las condiciones de financiación sigan siendo muy favorables. Desde el punto de vista presupuestario, tal como se ha expuesto anteriormente, las previsiones de otoño de 2018 de la Comisión apuntan a una orientación presupuestaria ligeramente expansionista en 2019.

Aunque se prevé que el crecimiento económico en la zona del euro se lentifique, las cifras macroeconómicas siguen siendo sólidas. Todos los Estados miembros de la zona del

¹² En comparación con una hipótesis de contraste basada en las perspectivas de crecimiento nominal.

¹³ La elasticidad agregada ingresos/PIB tanto de los PPP como de las previsiones de otoño de 2018 de la Comisión se sitúa en torno a 0,9, frente a la elasticidad estándar ingresos/brecha de producción, que se sitúa en 1.

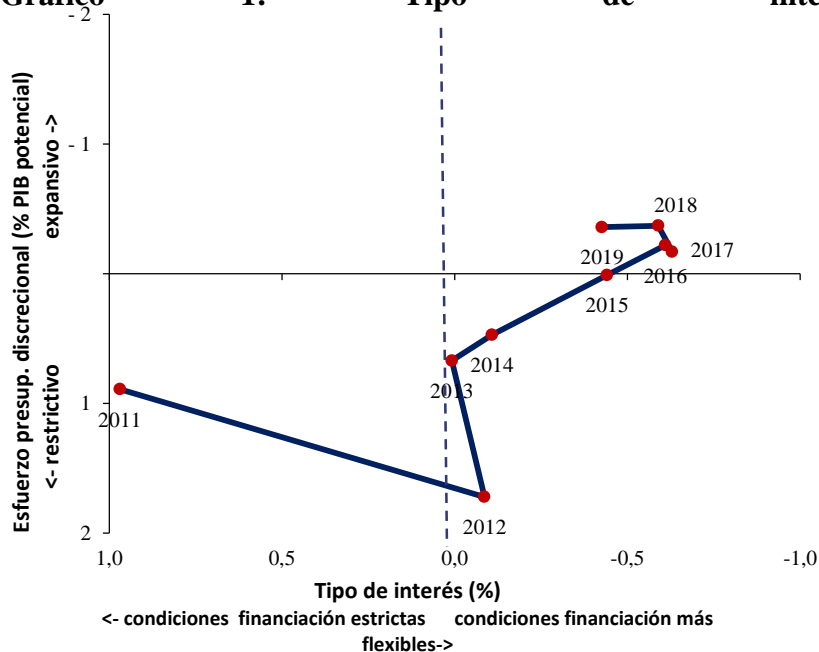
euro atraviesan ahora épocas económicas «normales» o «buenas» (gráfico 2) y el grado de atonía económica ha disminuido en los últimos años. Se estima que la brecha de producción será positiva en todos los Estados miembros (excepto Grecia) en 2019 y que las tasas de desempleo seguirán disminuyendo hasta situarse en los niveles anteriores a la crisis en todos los Estados miembros, excepto en Grecia, España e Italia. Esta expansión económica en curso, unida a una política monetaria expansiva, brinda a los Estados miembros la oportunidad de reconstruir sus márgenes de maniobra presupuestarios.

Los Estados miembros tienen posiciones presupuestarias muy diferentes en lo que respecta a los retos de la deuda y la sostenibilidad. Sobre la base de las previsiones de otoño de 2018 de la Comisión (gráfico 2 y anexo IV, cuadro 10) se ha procedido a una evaluación actualizada del riesgo para la sostenibilidad presupuestaria que ha tenido en cuenta, entre otros elementos, los niveles de deuda actuales, el saldo primario actual y los costes previstos del envejecimiento¹⁴. Solo Chipre se enfrenta a riesgos de sostenibilidad presupuestaria a corto plazo, pues su indicador S0 está justo por encima del umbral crítico. Sin embargo, la sostenibilidad a corto plazo de las finanzas públicas italianas parece vulnerable a nuevos aumentos del coste de la emisión de deuda. Estos riesgos se reflejan, en particular, en un valor del subíndice presupuestario S0 que está por encima de su umbral crítico. Según el indicador S1, Bélgica, España, Francia, Italia y Portugal parecen enfrentarse a riesgos elevados a medio plazo¹⁵. Aunque parece que Chipre tiene cierto margen presupuestario sobre la base del indicador S1, cabe recordar que afronta riesgos significativos relacionados con los pasivos contingentes.

¹⁴ La metodología utilizada para evaluar los riesgos de sostenibilidad presupuestaria se expone en el informe elaborado en 2015 por la Comisión Europea (*European Economy Institutional Paper* n.º 18, enero de 2016) y en su *Debt Sustainability Monitor 2017 (European Economy Institutional Paper* n.º 71, enero de 2018). Estos resultados actualizados, basados en las previsiones de otoño de 2018 de la Comisión, se presentarán en el próximo informe de 2018 de la Comisión Europea sobre sostenibilidad presupuestaria.

¹⁵ El indicador de sostenibilidad S1 de la Comisión muestra el esfuerzo total requerido durante el período 2021-2025 (los cinco años posteriores al período de previsión) para situar la deuda en el 60 % del PIB de aquí a 2033, teniendo en cuenta los pasivos implícitos relacionados con el envejecimiento demográfico. Dicho indicador apunta a un ajuste adicional del 2,1 % del PIB para la zona del euro durante ese quinquenio. Esto se traduce en un ajuste adicional anual de aproximadamente un 0,4 % del PIB entre 2021 y 2025.

Gráfico 1: Tipo de interés real a

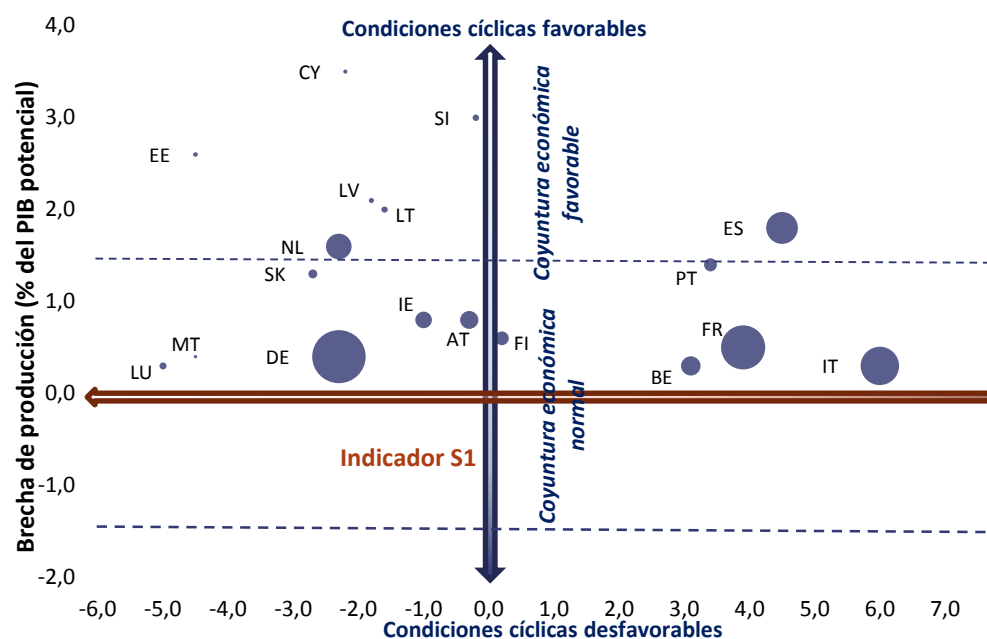


largo plazo (%) y esfuerzo presupuestario discrecional (% del PIB potencial) para la zona del euro

Los Estados miembros que se enfrentan a los mayores retos en materia de sostenibilidad prevén un ajuste presupuestario limitado o, en el caso de Italia, una expansión presupuestaria en 2019 (anexo IV, gráfico 9). Las políticas presupuestarias previstas de estos Estados miembros no se aprovechan suficientemente de unas condiciones macroeconómicas favorables y de una política monetaria expansiva para restablecer los márgenes de maniobra presupuestarios. Una mayor reducción de la deuda pública en esos Estados miembros reduciría su vulnerabilidad a las perturbaciones y contribuiría al futuro funcionamiento adecuado de los estabilizadores automáticos. La falta de reducción de la deuda pública aumenta el riesgo de una mayor presión del mercado sobre los países con una elevada deuda pública, lo que podría tener efectos indirectos negativos en los mercados de deuda pública de otros Estados miembros de la zona del euro.

Por otra parte, algunos grandes Estados miembros acreedores netos externos con un amplio margen presupuestario y grandes superávits de la balanza por cuenta corriente tienen previsto utilizar parte de su margen de maniobra presupuestario. En consonancia con recomendaciones anteriores, Alemania y los Países Bajos tienen previsto aplicar políticas presupuestarias expansionistas en 2019 (anexo IV, gráfico 10). Sin embargo, dichos planes solo están parcialmente orientados a la inversión pública. Un aumento de la inversión pública por estos Estados miembros impulsaría su crecimiento potencial y generaría efectos indirectos positivos en el resto de la zona del euro. Los efectos a largo plazo del PIB superarían el impacto a corto plazo, ya que la inversión pública aumentaría la productividad del capital privado y del trabajo durante un período prolongado.

Gráfico 2: Mapa presupuestario de la zona del euro en 2019



Nota: Sobre la base de las previsiones de otoño de 2018 de la Comisión Europea. La coyuntura económica (favorable o desfavorable) se mide mediante la brecha de producción en 2019, en porcentaje del PIB potencial, aplicando la metodología común. Las necesidades de saneamiento o el margen presupuestario se miden mediante el indicador S1 de la Comisión, relativo a los riesgos para la sostenibilidad, en porcentaje del PIB, según los cálculos de las previsiones de otoño de 2018 y con 2018 como año de referencia.

En general, las políticas presupuestarias no están lo suficientemente diferenciadas, lo que se traduce en una política presupuestaria excesivamente expansionista para la zona del euro en su conjunto. La plena aplicación de los PPP también daría lugar a una expansión suave y procíclica para la zona del euro en su conjunto. Por otra parte, una combinación de una cierta expansión presupuestaria, según lo planeado por los Estados miembros con margen presupuestario, combinada con el cumplimiento del PEC por parte de los Estados miembros con necesidades de saneamiento, daría lugar a una orientación presupuestaria generalmente neutral o moderadamente restrictiva para la zona del euro (anexo IV, gráficos 6a y 6b). Además, tal diferenciación entre Estados miembros contribuiría a una combinación generalmente equilibrada de políticas en la zona del euro, habida cuenta del continuo apoyo prestado a la economía por la política monetaria.

III. Panorama de los proyectos de planes presupuestarios

Los dictámenes de la Comisión sobre los PPP se centran en el cumplimiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y las recomendaciones formuladas sobre esa base. Por lo que respecta a los Estados miembros inmersos en un procedimiento de déficit excesivo, los dictámenes de la Comisión hacen balance de los avances conseguidos en la corrección de los déficits excesivos para el cumplimiento de los objetivos de déficit global y de esfuerzo estructural. En lo que se refiere a los Estados miembros sujetos al componente preventivo del PEC, dichos dictámenes evalúan el compromiso con los objetivos presupuestarios a medio plazo por país o el ritmo de avance hacia su logro, así como el cumplimiento del criterio de

deuda, para verificar si los planes son conformes con el PEC y siguen las recomendaciones presupuestarias específicas por país incluidas en las Recomendaciones del Consejo de 13 de julio de 2018¹⁶.

Todos los Estados miembros de la zona del euro presentaron sus PPP a su debido tiempo, de conformidad con el artículo 6 del Reglamento (UE) n.º 473/2013. Según las disposiciones del Código de conducta del paquete de dos instrumentos legislativos, los Gobiernos salientes de Letonia y Luxemburgo presentaron sendos PPP basados en el mantenimiento de la política presupuestaria, debido a la celebración de elecciones nacionales en octubre de 2018. Tan pronto como un Gobierno toma posesión y, como regla general, al menos un mes antes de que el Parlamento nacional haya de aprobar el proyecto de ley de presupuesto, se invita a las autoridades a presentar a la Comisión y al Eurogrupo un PPP actualizado. El Gobierno de Eslovenia, que tomó posesión el 13 de septiembre de 2018, presentó un PPP sin nuevas medidas políticas para 2019 debido a un retraso en el procedimiento presupuestario. La Comisión destacó en su carta de 19 de octubre de 2018 la importancia de presentar un PPP actualizado. España presentó su PPP sin presentar simultáneamente el proyecto de presupuesto al Parlamento nacional, tal como se exige en el artículo 4 del Reglamento (UE) n.º 473/2013. En consecuencia, el PPP no ofrecía una visión completa de las medidas previstas. En su carta de 19 de octubre de 2018, la Comisión invitó a España a presentar toda la información necesaria sobre las distintas medidas y, en caso de que hubiera diferencias sustanciales entre el PPP y el proyecto de presupuesto presentado finalmente al Parlamento, a remitir al Eurogrupo y a la Comisión un PPP actualizado.

El PPP presentado por Italia el 16 de octubre de 2018 prevé una desviación significativa y obvia con respecto a las recomendaciones adoptadas por el Consejo en el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, lo que suscita graves preocupaciones. La Comisión planteó estas preocupaciones en una carta remitida al Gobierno italiano el 18 de octubre de 2018 en la que señalaba, en primer lugar, que tanto el hecho de que el PPP previese una expansión presupuestaria cercana al 1 % del PIB, mientras que el Consejo había recomendado un ajuste del 0,6 % del PIB, como el tamaño de la desviación (una diferencia de alrededor del 1,5 % del PIB) no tienen precedentes en la historia del PEC; en segundo lugar, la Comisión hizo hincapié en que, pese a que la deuda pública italiana se sitúa en torno al 130 % del PIB, los planes no garantizarían el cumplimiento del valor de referencia para la reducción de la deuda. A este respecto, la Comisión se refirió a informes anteriores con arreglo al artículo 126, apartado 3, del TFUE, que consideraron que el cumplimiento en términos generales del componente preventivo del PEC es un factor importante y pertinente, y señaló que podría ser preciso revisar las conclusiones del informe de 23 de mayo de 2018, si ya no puede establecerse ese cumplimiento¹⁷. La Comisión señaló que estos factores parecen indicar un incumplimiento especialmente grave de las obligaciones en materia de política presupuestaria del PEC, tal como se establece en el artículo 7, apartado 2, del Reglamento (UE) n.º 473/2013. La Comisión invitó al Gobierno italiano a presentar sus puntos de vista sobre el asunto a más tardar el 22 de octubre de 2018, para que pudieran ser tenidos en cuenta antes de proceder a una evaluación final del PPP. En su carta de 22 de octubre de 2018, el Gobierno italiano reconoció que los planes presupuestarios no cumplen las normas del PEC

¹⁶ Recomendaciones del Consejo, de 13 de julio de 2018, DO C 320 de 10.9.2018.
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:C:2018:320:TOC>

¹⁷ En su carta, la Comisión también observó que las previsiones macroeconómicas en las que se basan los planes presupuestarios no habían sido avaladas por un organismo independiente, lo que incumple la disposición explícita del Reglamento (UE) n.º 473/2013.

en lo que respecta al componente de reducción de la deuda del ajuste estructural, aportó explicaciones adicionales sobre los planes presupuestarios y abordó la no aprobación de las previsiones macroeconómicas por parte de la Oficina de Presupuesto del Parlamento. El 23 de octubre de 2018, la Comisión adoptó un dictamen sobre el PPP de Italia, conjuntamente con una carta dirigida al Gobierno italiano, en donde se concluía que la Comisión había detectado un incumplimiento especialmente grave de la Recomendación del Consejo de 13 de julio de 2018. De conformidad con el Reglamento (UE) n.º 473/2013, la Comisión solicitó a Italia que presentara un PPP revisado lo antes posible y, a más tardar, en el plazo de tres semanas. El 13 de noviembre de 2018, Italia presentó un PPP revisado. Sobre la base de una evaluación de los planes del Gobierno en el PPP revisado para 2019 y de las previsiones de otoño de 2018 de la Comisión, esta confirma la existencia de un incumplimiento especialmente grave de la Recomendación dirigida a Italia por el Consejo el 13 de julio de 2018¹⁸.

Aunque no se ha establecido ningún otro caso de incumplimiento especialmente grave, algunos PPP plantean también inquietudes.

En particular, el 19 de octubre de 2018 la Comisión envió cartas a Bélgica, Francia, Portugal, Eslovenia y España en las que solicitaba información adicional y ponía de relieve una serie de observaciones preliminares relacionadas con sus correspondientes PPP. Dichos Estados miembros respondieron antes del 22 de octubre. La Comisión tuvo en cuenta la información contenida en sus cartas para evaluar la evolución y los riesgos en materia presupuestaria.

Los cuadros 2 resumen las evaluaciones de los PPP de cada Estado miembro con arreglo a los dictámenes de la Comisión adoptados el 21 de noviembre de 2018, junto con la evaluación de los avances en materia de reformas presupuestarias estructurales. Estas evaluaciones se basan en las previsiones de otoño de 2018 de la Comisión. Para facilitar la comparación, la evaluación de los planes que no se consideró que suponían un incumplimiento particularmente grave se resume en tres grandes categorías. Dado que actualmente no se prevé que ningún Estado miembro permanezca en el procedimiento de déficit excesivo en 2019, las evaluaciones de cumplimiento de todos los Estados miembros para 2019 corresponden a los requisitos del componente preventivo, en particular las Recomendaciones del Consejo de 13 de julio de 2018:

- **Cumplimiento:** con arreglo a las previsiones de otoño de 2018 de la Comisión, **no es necesario adaptar los planes presupuestarios** en el marco del procedimiento presupuestario nacional a fin de garantizar que el presupuesto de 2019 sea conforme con las normas del PEC.
- **Cumplimiento en líneas generales:** con arreglo a las previsiones de la Comisión para 2019, el PPP garantizaría en líneas generales el cumplimiento de las normas del PEC.

Las previsiones de la Comisión para 2019 prevén que esos Estados miembros se aproximen al objetivo a medio plazo, teniendo en cuenta, en su caso, los ajustes relacionados con la aplicación de las reformas estructurales. Al mismo tiempo, el valor de referencia para el gasto apunta actualmente a un riesgo de desviación significativa respecto de los requisitos, que habrá de tenerse en cuenta en las futuras evaluaciones si ya no se prevé que el saldo estructural se aproxime al objetivo a medio plazo, teniendo en

¹⁸ Recomendación del Consejo, de 13 de julio de 2018, relativa al Programa Nacional de Reformas de 2018 de Italia y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2018 de Italia, DO C 320 de 10.9.2018, p. 48.

cuenta, en su caso, las eventuales derogaciones. Se considera que estos Estados miembros cumplen el criterio de deuda.

- **Riesgo de incumplimiento:** con arreglo a las previsiones de la Comisión para 2019, no se prevé que el PPP garantice el cumplimiento de las normas del PEC.

Las previsiones de la Comisión para 2019 contemplan una desviación significativa respecto del objetivo a medio plazo o de la necesaria senda de ajuste hacia dicho objetivo o, en su caso, el incumplimiento del valor de referencia para la reducción de la deuda.

Un Estado miembro, Bélgica, ha solicitado flexibilidad adicional en consonancia con la «Posición común sobre flexibilidad en el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento» aprobada por el Consejo el 12 de febrero de 2016. En particular, el PPP belga incluye una solicitud de desviación temporal con respecto a la senda de ajuste hacia el objetivo a medio plazo de 2018 con vistas a la ejecución de importantes reformas estructurales con un impacto positivo en la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas. En esta fase, la Comisión consideró que si Bélgica sigue respetando el valor de referencia mínimo en 2019, podría acogerse a la desviación temporal solicitada del 0,5 % del PIB en 2019 para las reformas estructurales. Se procederá a una evaluación final de la posibilidad de acogerse a la flexibilidad dentro del ciclo del Semestre Europeo en el contexto de la evaluación del Programa de Estabilidad de 2019.

La Comisión, en consulta con los Estados miembros, ha seguido utilizando la herramienta de análisis de verosimilitud para señalar casos en los que las estimaciones de la brecha de producción con arreglo a la metodología común podrían interpretarse como sujetas a un alto grado de incertidumbre. El enfoque adoptado por la Comisión se mantiene sin cambios con respecto al de anteriores rondas de vigilancia. Sobre la base de la herramienta de análisis, las brechas de producción para 2018 pueden estar sujetas a un alto grado de incertidumbre en el caso de cinco Estados miembros (Chipre, Croacia, Luxemburgo, Eslovenia y España). Puesto que se estima que Chipre, Croacia y Luxemburgo se mantendrán por encima de su objetivo a medio plazo, no se ha procedido a ninguna otra evaluación. En el caso de Eslovenia y España, ya se llevó a cabo en la primavera de 2018 una evaluación de la incertidumbre en torno a las estimaciones de la brecha de producción, que confirmó que la estimación de la brecha de producción para 2019 basada en la metodología común estaba sujeta a cierto grado de incertidumbre. Sobre esta base, el requisito de ajuste para esos Estados miembros para 2019 ya se había reducido del 1 % al 0,65 % en el contexto de las Recomendaciones del Consejo de 13 de julio de 2018. Las evaluaciones de otoño confirman el alto grado de incertidumbre en ambos casos.

Por último, la Comisión ha evaluado preliminarmente el grado de avance en la aplicación de las reformas presupuestarias de carácter estructural expuestas en las Recomendaciones adoptadas por el Consejo el 13 de julio de 2018. La evaluación de los PPP se encuadra en las cinco categorías generales siguientes: sin avances, avances limitados, algunos avances, avances sustanciales y plena aplicación. En los informes por país de 2019 y en el contexto de las recomendaciones específicas por país de 2019 que adoptará el Consejo ese año, se describirán exhaustivamente los progresos realizados en la aplicación de las recomendaciones específicas por país.

Cuadro 2: Panorama de los dictámenes individuales de la Comisión sobre los PPP

Estado miembro	Cumplimiento general del PEC por el PPP		Avances en la aplicación de la parte presupuestaria estructural de las recomendaciones específicas por país de 2018
	Conclusión general sobre el cumplimiento según las previsiones de otoño de 2018 de la Comisión	Cumplimiento de las exigencias de los componentes preventivo y corrector en 2018 y 2019	
IT*	Incumplimiento especialmente grave	2018: riesgo de desviación significativa con respecto a la senda de ajuste hacia el OMP, a primera vista incumplimiento del valor de referencia para la reducción de la deuda; 2019: riesgo de desviación significativa con respecto a la senda de ajuste hacia el OMP, a primera vista incumplimiento del valor de referencia para la reducción de la deuda	Sin avances
BE**	Riesgo de incumplimiento	2018: riesgo de desviación significativa con respecto a la senda de ajuste hacia el OMP (objetivo a medio plazo), a primera vista incumplimiento del valor de referencia para la reducción de la deuda; 2019: riesgo de desviación significativa con respecto a la senda de ajuste hacia el OMP, a primera vista incumplimiento del valor de referencia para la reducción de la deuda	Avances limitados
FR	Riesgo de incumplimiento	2018: riesgo de cierta desviación con respecto a la trayectoria de ajuste hacia el OMP, a primera vista incumplimiento del valor de referencia transitorio para la reducción de la deuda; 2019: riesgo de desviación significativa con respecto a la trayectoria de ajuste hacia el OMP sobre la base de 2018 y 2019 considerados conjuntamente, a primera vista incumplimiento del valor de referencia transitorio para la reducción de la deuda	Avances limitados
PT	Riesgo de incumplimiento	2018: riesgo de desviación significativa con respecto a la senda de ajuste hacia el OMP, cumplimiento del valor de referencia transitorio para la reducción de la deuda; 2019: riesgo de desviación significativa con respecto a la senda de ajuste hacia el OMP, incumplimiento del valor de referencia transitorio para la reducción de la deuda	Avances limitados
SI***	Riesgo de incumplimiento	2018: riesgo de desviación significativa con respecto a la senda de ajuste hacia el OMP, cumplimiento del valor de referencia transitorio para la reducción de la deuda; 2019: riesgo de desviación significativa con respecto a la senda de ajuste hacia el OMP, cumplimiento del valor de referencia para la reducción de la deuda	Avances limitados
ES****	Riesgo de incumplimiento	2018: previsión de déficit global inferior al 3 %, incumplimiento del objetivo principal, esfuerzo presupuestario no materializado; 2019: riesgo de desviación significativa con respecto a la trayectoria de ajuste hacia el OMP, a primera vista incumplimiento del valor de referencia transitorio para la reducción de la deuda	Avances limitados
EE	Cumplimiento en líneas generales	2018: cumplimiento de la senda de ajuste hacia el OMP; 2019: próxima al OMP, pero riesgo de desviación significativa con respecto al valor de referencia para el gasto	n. d.
LV***	Cumplimiento en	2018: próxima al OMP, pero riesgo de desviación	Avances limitados

	líneas generales	significativa con respecto al valor de referencia para el gasto; 2019: próxima al OMP, pero riesgo de desviación significativa con respecto al valor de referencia para el gasto	
SK	Cumplimiento en líneas generales	2018: riesgo de desviación significativa con respecto a la senda de ajuste hacia el OMP; 2019: próxima al OMP, pero riesgo de desviación significativa con respecto al valor de referencia del gasto	Algunos avances
DE	Cumplimiento	2018: cumplimiento del OMP, cumplimiento del valor de referencia para la reducción de la deuda; 2019: cumplimiento del OMP	Algunos avances
IE	Cumplimiento	2018: cumplimiento del OMP, pero riesgo de desviación significativa con respecto al valor de referencia para el gasto sobre la base de 2017 y 2018 considerados conjuntamente, cumplimiento del valor de referencia transitorio para la reducción de la deuda; 2019: cumplimiento del OMP, cumplimiento del valor de referencia para la reducción de la deuda	Algunos avances
EL*****	Cumplimiento	2018: cumplimiento del valor de referencia transitorio para la reducción de la deuda; 2019: cumplimiento del valor de referencia transitorio para la reducción de la deuda	n. d.
CY	Cumplimiento	2018: cumplimiento del OMP, cumplimiento del valor de referencia transitorio para la reducción de la deuda; 2019: cumplimiento del OMP, cumplimiento del valor de referencia para la reducción de la deuda	Sin avances
LT	Cumplimiento	2018: cumplimiento del OMP; 2019: cumplimiento del OMP	Algunos avances
LU***	Cumplimiento	2018: cumplimiento del OMP; 2019: cumplimiento del OMP	Avances limitados
MT	Cumplimiento	2018: cumplimiento del OMP; 2019: cumplimiento del OMP	Sin avances
NL	Cumplimiento	2018: cumplimiento del OMP; 2019: cumplimiento del OMP	Avances sustanciales
AT	Cumplimiento	2018: cumplimiento del OMP teniendo en cuenta los márgenes para los que se concede una desviación temporal, aunque persiste el riesgo de desviación significativa con respecto al valor de referencia del gasto, cumplimiento del valor de referencia para la reducción de la deuda; 2019: cumplimiento del OMP, pero riesgo de desviación significativa con respecto al valor de referencia del gasto basado en 2018 y 2019 considerados conjuntamente; cumplimiento del valor de referencia para la reducción de la deuda	Avances limitados
FI	Cumplimiento	2018: cumplimiento del OMP teniendo en cuenta los márgenes para los que se concede una desviación temporal; 2019: cumplimiento del OMP teniendo en cuenta los márgenes para los que se concede una desviación temporal, aunque persiste el riesgo de desviación significativa con respecto al valor de referencia del gasto basado en 2018 y 2019 considerados conjuntamente	Avances limitados

* El 23 de mayo de 2018, la Comisión publicó un informe en virtud del artículo 126, apartado 3, del TFUE, en el que llegaba a la conclusión de que el criterio de deuda debía considerarse cumplido. El incumplimiento especialmente grave de Italia detectado por la Comisión con respecto a la Recomendación que le dirigió el Consejo el 13 de julio de 2018 supone un cambio significativo en los factores pertinentes analizados por la Comisión el 23 de mayo de 2018 que justifica una revisión de la evaluación de la Comisión.

** El 23 de mayo de 2018, la Comisión publicó un informe de conformidad con el artículo 126, apartado 3, del TFUE, en el que estimaba que el análisis no era plenamente concluyente con respecto a si se cumplía o no el criterio de la deuda.

- *** PPP presentado basándose en una hipótesis de mantenimiento de la política económica.
- **** España está sujeta actualmente al componente corrector del PEC, pero podría pasar al componente preventivo a partir de 2019 si se corrige el déficit excesivo de forma oportuna y sostenible. El PPP español se presentó sin la presentación simultánea de un proyecto de ley presupuestaria ante el Parlamento nacional.
- ***** Tras la derogación del PDE el 19 de septiembre de 2017 y la finalización del programa de apoyo a la estabilidad del MEDE el 20 de agosto de 2018, Grecia está sujeta al componente preventivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y debería preservar una situación presupuestaria saneada que garantice el cumplimiento del objetivo de superávit primario establecido en la Decisión (UE) 2017/1226, de 30 de junio de 2017, del 3,5 % del PIB para 2018 y a medio plazo. Dado que Grecia estaba exenta de la obligación de presentar programas de estabilidad mientras se encontraba en el marco del programa, las autoridades griegas aún no han establecido un objetivo presupuestario a medio plazo. Se espera que Grecia establezca su objetivo a medio plazo en su programa de estabilidad de 2019.