



Bruselas, 16.11.2016  
COM(2016) 730 final

## **COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN**

**Proyectos de planes presupuestarios para 2017: evaluación global**

### Síntesis

En la presente Comunicación se sintetiza la evaluación efectuada por la Comisión de los proyectos de planes presupuestarios (PPP) para 2017 presentados por los dieciocho Estados miembros de la zona del euro que no se encuentran inmersos en programas de ajuste macroeconómico (ZE-18), incluidos los planes basados en la hipótesis de mantenimiento de la política económica presentados por Lituania y España debido a que estos países tenían Gobiernos en funciones en el momento de su presentación. Siguiendo el Reglamento 473/2013, la Comisión ha evaluado estos proyectos, así como la situación presupuestaria global y la orientación de las políticas presupuestarias en la zona del euro en su conjunto.

La evaluación global de los PPP para 2017 y de la orientación presupuestaria general puede resumirse de la forma siguiente:

1. Los proyectos de los Estados miembros implican una continua disminución del déficit presupuestario global agregado en la zona del euro, en el contexto de una recuperación que sigue siendo débil y afronta algunos riesgos. Tras haber disminuido del 2,0 % del PIB en 2015 al 1,8 % del PIB este año, se prevé que el déficit agregado siga disminuyendo, hasta el 1,5 % del PIB en 2017. Tras haber alcanzado un máximo en 2016, también se prevé que, sobre la base de los PPP, la ratio de deuda agregada disminuya ligeramente, desde algo más del 90 % para el presente año hasta el 89 % del PIB en 2017. Esto corresponde a un deterioro del saldo estructural en 2016 equivalente al 0,2 % del PIB, situación que se mantendría en general sin cambios en 2017.
2. En comparación con los planes a medio plazo formulados en los programas de estabilidad presentados en la primavera de 2016, la previsión de reducción del déficit en la zona del euro en 2017 se revisó a la baja en 0,2 puntos porcentuales, aunque partiendo de un déficit en 2016 ligeramente inferior al que se había previsto en la primavera de este año.
3. Las perspectivas macropresupuestarias que se desprenden de los PPP quedan confirmadas, en líneas generales, por las previsiones del otoño de 2016 realizadas por la Comisión. Se prevé que el crecimiento del PIB real disminuya ligeramente, del 1,7 % este año al 1,5 % en 2017, aunque se espera que la brecha de producción negativa siga disminuyendo hasta el 0,5 % del PIB potencial. La Comisión también prevé para 2017 una reducción de los déficits globales similar a la prevista en los PPP en 2017 (en 0,3 puntos porcentuales), para llegar al mismo saldo presupuestario global del -1,5 % del PIB. La Comisión prevé que la ratio deuda agregada/PIB disminuya por segundo año consecutivo, hasta el 90 % en 2016 y el 89 % en 2017, cifras que se ajustan a las previstas en los PPP.
4. Al igual que en 2015, la situación presupuestaria de los Estados miembros está siendo respaldada por descensos significativos de los costes de endeudamiento. Los ahorros temporales que se derivan de unos bajos pagos de intereses pueden utilizarse según la situación presupuestaria del Estado miembro, traduciéndose en menores déficits en los países con grandes desequilibrios presupuestarios, permitiendo al mismo tiempo un mayor incremento de gastos relacionados con el futuro si dispone de margen de maniobra presupuestario.
5. A nivel agregado, los PPP y las previsiones de la Comisión apuntan a una orientación presupuestaria general de la zona del euro globalmente neutra durante el periodo 2014-2017, continuando la interrupción del saneamiento presupuestario observada desde 2013. Más específicamente, la orientación presupuestaria se hizo globalmente neutra en 2014-2015 y ligeramente expansiva en 2016, en un contexto de recuperación económica. Para 2017, tanto los PPP de los Estados miembros considerados de forma agregada como las previsiones de la Comisión apuntan de nuevo a una orientación presupuestaria globalmente neutra. Esto debería evaluarse en relación con el doble objetivo de estabilización macroeconómica a corto plazo y sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas.
6. As detailed in the Commission's Communication "*Towards a Positive Fiscal Stance for the Euro Area*", there is a case for a moderately expansionary fiscal stance for the euro area as a whole at

this point in time, in the light of the slow recovery and risks in the macroeconomic environment<sup>1</sup>.

No obstante, el diseño de una política presupuestaria adecuada para la zona del euro es responsabilidad individual y colectiva de los Estados miembros. Este enfoque se refleja también en la propuesta de Recomendación sobre la política económica de la zona del euro para 2017-2018<sup>2</sup>.

7. El análisis de la idoneidad de la orientación presupuestaria en la zona del euro no es una mera cuestión del signo y la magnitud del saldo presupuestario, sino también, en gran medida, de la calidad y la composición de las finanzas públicas. De manera general, no está previsto que cambie significativamente la estructura de los ingresos fiscales, mientras que la composición del gasto muestra también escasos progresos para hacerse más favorable al crecimiento, con unos gastos de capital que todavía no consiguen recuperarse en porcentaje del PIB. Además, las mejoras de la gobernanza presupuestaria nacional, incluida la implantación de revisiones eficientes del gasto, podrían contribuir a que el gasto público sea más favorable al crecimiento.
8. La evaluación de los distintos planes de los Estados miembros realizada por la Comisión puede resumirse de la forma siguiente:

No se ha detectado ningún PPP para 2017 que incumpla gravemente las exigencias del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC). Sin embargo, en algunos casos, la Comisión considera que el ajuste presupuestario previsto no alcanza, o podría no alcanzar, el requerido por el PEC.

En concreto:

**En lo que se refiere a los 15 países sometidos al componente preventivo del PEC:**

- Se considera que los PPP de cinco países (**Alemania, Estonia, Luxemburgo, Eslovaquia y Países Bajos**) **cumplen** las exigencias del PEC para 2017.

- Se considera que los PPP de cuatro de ellos (**Irlanda, Letonia, Malta y Austria**) **cumplen en líneas generales** las exigencias del PEC para 2017. Los respectivos planes podrían resultar en cierta desviación respecto de la trayectoria de ajuste hacia el objetivo presupuestario a medio plazo (OMP) de cada uno de estos países.

- En el caso de seis países (**Bélgica, Italia, Chipre, Lituania, Eslovenia y Finlandia**), los PPP plantean un **riesgo de incumplimiento** de las exigencias del PEC para 2017. Los PPP de estos Estados miembros podrían llevar a una desviación significativa respecto de su trayectoria de ajuste hacia el objetivo a medio plazo respectivo. No obstante, **Finlandia** ha solicitado utilizar la cláusula de reformas estructurales y la cláusula de inversión. La Comisión tendrá en cuenta la incertidumbre que rodea las estimaciones de la brecha de producción al examinar la admisibilidad de Finlandia para la aplicación de la cláusula, lo que, a su vez, puede tener un impacto sobre la evaluación de cumplimiento. En el caso de **Lituania**, el PPP basado en la hipótesis de mantenimiento de la política económica incluía una solicitud de utilizar la cláusula de reformas estructurales. La evaluación completa de la posible aplicación flexible, tanto en el caso de Finlandia como en el de Lituania, tendrá lugar dentro del ciclo normal del Semestre Europeo en el contexto de la evaluación del Programa de Estabilidad de 2017.

**En cuanto a los tres países sujetos actualmente al componente corrector del PEC (es decir, inmersos en un procedimiento de déficit excesivo):**

- En el caso de **Francia**, se considera que el PPP **cumple en líneas generales** las exigencias del PEC para 2017, puesto que, según las previsiones del otoño de 2016 de la Comisión, en 2017 el déficit global sería ligeramente inferior al valor de referencia establecido en el Tratado (3 % del PIB), aunque el esfuerzo presupuestario sería muy insuficiente en comparación con el

<sup>1</sup> Véase COM(2016) 727 final de 16.11.2016.

<sup>2</sup> Véase COM(2016) 726 final de 16.11.2016.

recomendado y la corrección no sería duradera en 2018 sobre la base del mantenimiento de la política económica.

- En el caso de **España** se ha considerado que el PPP plantea un **riesgo de incumplimiento** de las exigencias del PEC para 2017. Aun reconociendo la naturaleza basada en la hipótesis de mantenimiento de la política económica de estas previsiones, según las previsiones de la Comisión para 2017 no se lograrían ni el objetivo intermedio de déficit global ni el esfuerzo presupuestario recomendado.

- En el caso de **Portugal**, se considera que el PPP plantea un riesgo de incumplimiento de las exigencias del PEC para 2017, aunque la desviación prevista supera el umbral de desviación significativa por un margen muy estrecho. Por consiguiente, los riesgos parecen bajo control, siempre y cuando se adopten las medidas presupuestarias necesarias. Se prevé que Portugal, que actualmente está sometido al componente corrector, este año respete el valor de referencia que establece el Tratado, del 3% del PIB, como se recomienda. Podría pasar a estar sometido al componente preventivo a partir de 2017 si logra una corrección oportuna y sostenible del déficit excesivo.

**Portugal y España** presentaron sus PPP para mediados de octubre, así como los informes sobre las medidas adoptadas en respuesta a las decisiones del Consejo por las que se formulan sendas advertencias, adoptadas el 8 de agosto de 2016, de conformidad con el artículo 126, apartado 9, del Tratado. Entretanto, la Comisión ha evaluado dichos documentos y ha entablado un diálogo estructurado con el Parlamento Europeo. La Comisión ha llegado a la conclusión de que los procedimientos de déficit excesivo de ambos Estados miembros deberían dejarse en suspenso. Accordingly, the event that required a proposal by the Commission to suspend parts of the European Structural and Investment Funds is no longer present and there will be no such proposal.

## Índice:

I. Introducción.....	6
II. Principales resultados de la zona del euro.....	8
III. Panorámica de los proyectos de planes presupuestarios.....	20
ANEXO I: Evaluación de los proyectos de planes presupuestarios (PPP) por país.....	
ANEXO II: Metodología e hipótesis en que se basan las previsiones del otoño de 2016 de la Comisión	
ANEXO III: Análisis de sensibilidad.....	
ANEXO IV. Gráficos y cuadros.....	

## I. Introducción

La legislación de la UE prevé que los Estados miembros de la zona del euro presenten a la Comisión, el 15 de octubre de cada año a más tardar, proyectos de planes presupuestarios (PPP) para el año siguiente con el fin de mejorar la coordinación de las políticas presupuestarias nacionales en la Unión Económica y Monetaria<sup>3</sup>.

En estos planes se 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 presupuestarias del Estado miembro en el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

La Comisión también ha de realizar una evaluación global de la situación presupuestaria y las perspectivas de la zona del euro en su conjunto. Esta evaluación se recoge en la presente Comunicación, junto con la Comunicación de la Comisión «*Hacia una orientación presupuestaria positiva para la zona del euro*»<sup>4</sup>.

Dieciocho Estados miembros de la zona del euro tenían que enviar sus PPP para 2017 a la Comisión antes del 17 de octubre, conforme a lo dispuesto en el llamado «paquete de dos instrumentos legislativos»<sup>5</sup>. Como único país de la zona del euro al que se sigue aplicando un programa de ajuste macroeconómico, Grecia no está obligada a presentar un plan, pues el programa ya establece una estrecha supervisión presupuestaria.

En consonancia con las indicaciones del Código de Conducta del paquete de dos instrumentos legislativos<sup>6</sup>, dos países, Lituania y España, presentaron PPP basados en la hipótesis de mantenimiento de la política económica al tener Gobiernos en funciones. Se espera que los nuevos Gobiernos presenten PPP completos una vez tomen posesión.

Aunque respetan la competencia presupuestaria de los Estados miembros, los dictámenes de la Comisión proporcionan 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 paquete de dos instrumentos legislativos establece un conjunto de herramientas de carácter general para tratar la política económica y la política presupuestaria como asunto de interés común dentro de la zona del euro, de acuerdo con lo dispuesto por el Tratado.

Además, en julio de 2015, el Consejo invitó al Eurogrupo a supervisar y coordinar las políticas presupuestarias de los Estados miembros de la zona del euro, y la orientación presupuestaria general para la zona del euro con objeto de garantizar una política presupuestaria diferenciada y favorable al crecimiento<sup>7</sup>. El Consejo recomendó que los

---

<sup>3</sup> Según 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 («Two Pack»), que entró en vigor en mayo de 2013.

<sup>4</sup> Véase COM(2016) 727 final de 16.11.2016 y: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/sgp/budgetary\\_plans/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/budgetary_plans/index_en.htm)

<sup>5</sup> Puesto que la fecha límite de presentación de 15 de octubre cayó en sábado en 2016, de acuerdo con la práctica jurídica común se amplió el plazo hasta el lunes 17 de octubre.

<sup>6</sup> En breve habrá una versión actualizada de dicho Código de Conducta. La versión actual puede consultarse en: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/sgp/pdf/coc/2014-11-07\\_two\\_pack\\_coc\\_amended\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/coc/2014-11-07_two_pack_coc_amended_en.pdf)

<sup>7</sup> Recomendación del Consejo, de 14 de julio de 2015, sobre la aplicación de las orientaciones generales de política económica por los Estados miembros cuya moneda es el euro (DO C 272 de 18.8.2015, p. 100).

Estados miembros de la zona del euro, sin perjuicio del cumplimiento de las exigencias del PEC, «coordinen sus políticas fiscales para garantizar que la estrategia presupuestaria general de la zona del euro tenga en cuenta los riesgos para la sostenibilidad y las condiciones cíclicas».

En noviembre de 2015, la Comisión propuso una Recomendación sobre la política económica para la zona del euro actualizada, que se debatió en el Consejo y fue aprobada por los líderes de la UE en la reunión del Consejo Europeo de los días 18 y 19 de febrero de 2016<sup>8</sup>.

Esta recomendación constituye la base de la evaluación de la Comisión. Como parte del ciclo anual del Semestre Europeo, la Comisión propone también una nueva Recomendación sobre la política económica de la zona del euro para 2017-2018 junto con este paquete.<sup>9</sup>

El objetivo de la presente Comunicación es doble: en primer lugar, ofrece un panorama agregado de la política presupuestaria a nivel de la zona del euro partiendo de una evaluación horizontal de los proyectos de planes presupuestarios. Este ejercicio refleja la evaluación horizontal de los programas de estabilidad que tiene lugar en la primavera, pero centrándose en el año siguiente y no en los planes presupuestarios a medio plazo. En segundo lugar, proporciona un panorama de los PPP a nivel nacional, explicando el enfoque empleado por la Comisión para su evaluación, en particular, desde el punto de vista de su cumplimiento de las exigencias del PEC. La evaluación se articula de forma diferente según que el Estado miembro considerado esté sometido 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.

---

<sup>8</sup> Véase la Recomendación sobre la política económica de la zona del euro:  
<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5540-2016-INIT/en/pdf>

<sup>9</sup> Véase COM(2016) 726 final de 16.11.2016.

## II. Principales resultados de la zona del euro

### Perspectivas económicas que figuran en los proyectos de planes presupuestarios y en las previsiones del otoño de 2016 de la Comisión

Los Gobiernos entienden que la recuperación de la crisis económica y financiera en la zona del euro prosigue ininterrumpidamente pero sin aceleración. Según las hipótesis macroeconómicas presentadas en los PPP, el PIB aumentaría un 1,7 % en 2016 en los 18 Estados miembros considerados (ZE-18), esto es, a un ritmo ligeramente inferior al 1,8 % esperado en abril de 2016, cuando se elaboraron los programas de estabilidad (cuadro 1). Para 2017, las perspectivas de crecimiento siguen la misma pauta (previsión de crecimiento del PIB del 1,6 % en ZE-18 frente al 1,7 % previsto en los programas de estabilidad). La previsión de que prosiga la recuperación, pero sin acelerarse, implica la diferencia entre la producción real y la potencial seguirá disminuyendo. Según los planes, la brecha de producción en ZE-18 sería del -0,8 % del PIB potencial en 2016, y seguiría disminuyendo hasta el -0,5 % en 2017, tras haber estado por debajo del -2 % en 2014. Esta tendencia es evidente en la mayoría de los Estados miembros, aunque se observan diferencias entre los distintos países. Las perspectivas de inflación siguen siendo moderadas y el nivel previsto de inflación IPCA para 2016 es considerablemente inferior al de los programas de estabilidad presentados en primavera. Según los PPP, la tasa de inflación sería del 0,4 % en 2016, pero aumentaría al 1,2 % en 2017 (ligeramente por debajo del 1,4 % previsto en los programas de estabilidad). Diecisiete Estados miembros cumplen la disposición del Reglamento (UE) n.º 473/2013 según la cual el proyecto de presupuesto debe basarse en previsiones macroeconómicas realizadas o avaladas por organismos independientes<sup>10</sup>.

El panorama económico que configuran los 18 PPP queda confirmado en líneas generales por las previsiones de la Comisión. Apunta también hacia una recuperación económica continua, aunque lenta, en el contexto de una coyuntura mundial más difícil. Según las previsiones de la Comisión, el crecimiento del PIB real se debilitaría ligeramente (del 1,7 % en 2016 al 1,5 % en 2017). La demanda interna está respaldada actualmente por una coyuntura de bajos precios del petróleo, las repercusiones de un tipo de cambio del euro aún relativamente bajo y una política monetaria flexible. Al mismo tiempo, persiste la atonía de la dinámica subyacente a la demanda interna. Las condiciones de la economía mundial se enfrentan a una incertidumbre creciente, en particular a raíz del referéndum del Reino Unido sobre su pertenencia a la UE y otros factores geopolíticos, mientras que el comercio mundial se ha ralentizado. Lo anterior resalta la necesidad de reforzar los factores de crecimiento internos. Por otro lado algunos factores —tales como un mayor deterioro del comercio mundial— podrían llevar a un crecimiento inferior al previsto por la Comisión. La recuperación, frágil pero persistente, también se refleja en el continuo cierre de la brecha entre la producción real y la producción potencial en las previsiones de la Comisión. Se espera que la brecha de producción negativa del 2,2 % del PIB potencial registrada en 2014 disminuya al 0,8 % este año y al 0,5 % en 2017. Dada la incertidumbre persistente sobre los indicadores de la brecha de producción en algunos Estados miembros, la Comisión ha estudiado posibles medios para mejorar la metodología y su aplicación, manteniendo la

---

<sup>10</sup> En el caso de Alemania, no existe un organismo independiente encargado de realizar o avalar las previsiones macroeconómicas.



coherencia con los principios establecidos para la determinación de las exigencias presupuestarias para los Estados miembros (véase el recuadro 1).

**El crecimiento continuado, aunque lento, no se refleja en la evolución de los precios, ya que las perspectivas de inflación se mantienen moderadas a nivel agregado.** Según las previsiones de la Comisión, la inflación IPCA solo alcanzará el 0,3 % este año, y aumentará al 1,4 % en 2017, reflejando el cierre de la brecha de producción y una política monetaria muy flexible. Aunque con diferencias entre los Estados miembros, se prevé que los tipos de interés se sitúen en mínimos históricos en 2017. Al mismo tiempo, se espera que en ese año persista el amplio exceso del ahorro sobre la inversión, previéndose que la balanza exterior de la zona del euro arroje un superávit equivalente al 3,5 % del PIB, cifra solo marginalmente inferior a la registrada en 2016 (3,7 % del PIB).

**Perspectivas presupuestarias que figuran en los proyectos de planes presupuestarios y en las previsiones del otoño de 2016 de la Comisión**

**Se prevé que el déficit presupuestario agregado siga disminuyendo este año y el año próximo con arreglo a los PPP.** En ZE-18, equivaldría al 1,8 % del PIB en 2016, frente al 2,0 % del pasado año<sup>11</sup>. En 2017, el déficit agregado disminuiría hasta el 1,5 % del PIB. Este ajuste sería inferior a la reducción de 0,5 puntos porcentuales en 2017 prevista en los programas de estabilidad, aunque partiendo de un déficit en 2016 ligeramente inferior al que se había previsto inicialmente en la primavera. Teniendo en cuenta unas perspectivas macroeconómicas marginalmente peores, la menor reducción del déficit todavía podría resultar de un menor esfuerzo presupuestario (véase más abajo). Se prevé que el aumento de los gastos relacionado con la crisis de los refugiados y las medidas de seguridad contribuya a la evolución de los gastos en algunos Estados miembros.

**Cuadro 1: Resumen de los agregados económicos y presupuestarios (ZE-18) para 2016-2016**

	2016			2017		
	Programas de estabilidad de 2016 (abril)	Proyectos de planes presupuestarios (octubre)	Previsiones del otoño de 2016 de la Comisión	Programas de estabilidad de 2016 (abril)	Proyectos de planes presupuestarios (octubre)	Previsiones del otoño de 2016 de la Comisión (noviembre)
<b>Crecimiento del PIB real</b> (% variación)	1,8	1,7	1,7	1,7	1,6	1,5
<b>Inflación IPCA</b> (% variación)	1,2	0,4	0,3	1,4	1,2	1,4
<b>Déficit global</b> (% del PIB)	-1,9	-1,8	-1,8	-1,4	-1,5	-1,5

<sup>11</sup> Cuando se hace referencia a los planes de los Estados miembros, los datos relativos a 2015 se basan en las cifras incluidas en los PPP y, por ello, pueden no incorporar las correcciones realizadas por Eurostat en la notificación realizada en el otoño de 2016 en el marco del PDE.

<b>Variación del saldo estructural</b> (en puntos porcentuales del PIB)	-0,3	-0,2	-0,2	0,2	0,1	0,0
<b>Deuda</b> (% del PIB)	90,3	90,1	90,1	89,0	89,0	89,1
<b>Ratio de gastos ajustada en función del ciclo</b> (% del PIB potencial)	47,3	47,4	47,5	46,9	47,2	47,3
<b>Ratio de ingresos ajustada en función del ciclo</b> (% del PIB potencial)	46,0	46,1	46,2	45,9	46,0	46,1

**La situación presupuestaria, medida por la variación del saldo estructural agregado, seguiría siendo estable en términos generales durante el período 2016-2017 según los PPP.** Se prevé que el saldo estructural disminuya ligeramente en 2016 (0,2 puntos porcentuales del PIB), para incrementarse en el año siguiente (0,1 punto porcentual del PIB). La tendencia de la posición presupuestaria estructural a nivel agregado queda confirmada, en líneas generales utilizando un indicador alternativo del esfuerzo presupuestario discrecional, también llamado EPD, que sugiere un ajuste negativo del 0,4 % según los PPP en 2016 y del 0,2 % en 2017. (gráfico A4.1 del anexo 4)<sup>12</sup>. Sin embargo, habida cuenta de las incertidumbres que rodean a las estimaciones de la brecha de producción, no debe sobreestimarse la evolución de la situación en 2016. These developments are broadly in line with the projections for the 2016-17 period included in the spring Stability Programmes. La interrupción del saneamiento presupuestario tendría lugar en el contexto de unas perspectivas económicas que mejorarían gradualmente, pero se mantendrían inciertas, y de una reducción de la brecha de producción. Junto con el hecho de que solo cinco Estados miembros (y una sola de las economías más grandes) tienen previsto alcanzar o superar sus objetivos a medio plazo a finales de 2016<sup>13</sup>, la insuficiencia del ajuste estructural previsto para 2017 es evidente que no está a la altura de las exigencias del PEC. Sin embargo, el ajuste agregado solo debe considerarse meramente indicativo a este respecto, ya que no refleja las importantes diferencias entre Estados miembros en cuanto al cumplimiento de las exigencias del PEC, aspecto que es objeto de las evaluaciones específicas por país de la Comisión.

<sup>12</sup> El EPD es un indicador alternativo del esfuerzo presupuestario desarrollado con fines analíticos y es independiente de los indicadores utilizados para evaluar el cumplimiento en el marco del PEC. Consiste en un enfoque «ascendente» por el lado de los ingresos y un enfoque esencialmente «descendente» por el lado de los gastos. Para más información, véase la parte III del «Report on Public Finances in EMU 2013», *European Economy*, 4, 2013.

<sup>13</sup> Alemania, Estonia, Lituania, Luxemburgo y Países Bajos. Por otra parte, se espera que el próximo año se mantengan sometidos al procedimiento de déficit excesivo dos Estados miembros, a saber: España y Francia.

**Según las previsiones del otoño de 2016 de la Comisión, el déficit presupuestario agregado disminuiría del 1,8 % del PIB en 2016 al 1,5 % del PIB en 2017, con un saldo estructural estable en términos generales durante este período de dos años.** La estabilidad del saldo estructural en 2016 y 2017 prevista por la Comisión incorpora una reducción prevista de los gastos de intereses de un 0,2 % del PIB en 2016 y del 0,1 % del PIB en 2017. A nivel agregado, por tanto, según las previsiones de la Comisión el saldo primario estructural disminuiría en un 0,4 % del PIB en 2016 y un 0,2 % del PIB en 2017. Esta interpretación viene confirmada por el EPD, lo que demuestra un ajuste negativo del 0,5 % del PIB en 2016 y el 0,3 % del PIB en 2017. Por lo tanto, las mejoras en los resultados que se derivarían de los niveles históricamente bajos de los tipos de interés sobre la deuda pública, en términos agregados, no se utilizarían principalmente para reducir el déficit. El Eurogrupo aconsejó utilizar estos mejores resultados para mejorar las finanzas públicas y, dependiendo de la situación de cada país, invertir en infraestructuras o en reformas estructurales<sup>14</sup>.

**El panorama global del déficit en la zona del euro presentado en los PPP coincide globalmente con el correspondiente a las previsiones de la Comisión.** Las diferencias entre las previsiones de déficit de los distintos PPP y las de la Comisión pueden ser relativamente importantes, por razones que varían de un país a otro. Para la mayoría de países, la Comisión prevé un déficit superior al indicado en su PPP, observándose las mayores diferencias en el caso de Eslovenia, Portugal, Bélgica y Lituania (cuadro A4.1 y gráfico A4.4 del anexo 4). The remaining positive forecast differentials are all within a 0.3 percentage point range, while the Commission's forecast is for a lower deficit figure in Germany, Cyprus, Estonia, Latvia, the Netherlands and Finland.

**La distribución de la variación del saldo estructural agregado entre los Estados miembros no parece reflejar la posición de los Estados miembros en relación con las exigencias del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y la disponibilidad de margen presupuestario.** En particular, se prevé que algunos Estados miembros, que siguen estando relativamente alejados de sus objetivos presupuestarios a medio plazo, o bien emprendan una política expansionista o bien logren un ajuste presupuestario muy reducido, sobre todo España, Francia e Italia. Por el contrario, se espera que algunos Estados miembros que cumplen sobradamente sus OMP hagan poco uso de su margen presupuestario, especialmente Alemania.

**En cuanto a la deuda pública, tras tocar techo en 2014, en el 93 % del PIB, la ratio de deuda agregada seguiría disminuyendo en 2016 y 2017 según los PPP, lo cual estaría en consonancia con las previsiones en que se basan los programas de estabilidad.** Ello obedece a unos saldos primarios positivos y unos ajustes stock-flujo favorables<sup>15</sup>. La ratio de deuda agregada prevista, que sería del 89 % del PIB en 2017, oculta una gran dispersión de las cifras nacionales. Las ratios de deuda de los distintos Estados miembros varían del 133 % del PIB para Italia al 10 % para Estonia. No se incluyen datos relativos a Grecia, que sufre un nivel de deuda excepcionalmente elevado.

**Las previsiones de la Comisión coinciden con las previsiones de deuda agregada de los Estados miembros.** Aunque el ratio de deuda agregada sigue estando en un nivel muy elevado, la Comisión espera que disminuya tanto este año como el próximo, hasta alcanzar el

---

<sup>14</sup> El Eurogrupo confirmó estos principios el 5 de octubre de 2015: <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/eurogroup/2015/10/05/>.

<sup>15</sup> La reducción prevista de la ratio de deuda agregada es muy inferior si se excluye a Alemania de los datos agregados (-1,6 puntos porcentuales frente a -3,9 puntos porcentuales en el período 2015-2017).

89,1 % del PIB en 2017, reflejando los mismos factores que en los planes gubernamentales (puesto que la disminución de la carga de los intereses de la deuda y el denominado «efecto de bola de nieve» ya no contribuyen al aumento de la deuda a nivel agregado). Sin embargo, también debe reconocerse que gran parte de la reducción de deuda en la zona del euro se debe a la reducción de la deuda de Alemania. Si se excluye Alemania de los cálculos, la ratio de deuda agregada prevista por la Comisión solo disminuiría 0,2 puntos porcentuales tanto en 2016 como en 2017, en comparación con un punto porcentual en los dos años si se incluye Alemania. Además, el nivel de deuda agregada sigue siendo considerablemente más elevado si no se incluye Alemania (99 % del PIB). Aquí una vez más, las diferencias entre las previsiones de los PPP y de la Comisión pueden ser mayores a escala de los Estados miembros, por razones que varían de un país a otro. Las mayores diferencias positivas se encuentran en el caso de Portugal y Francia, a la vez que existen también diferencias negativas en una serie de países, en los que las previsiones de deuda de la Comisión son inferiores a las de los Estados miembros (cuadro A4.3 y gráfico A4.5 del anexo 4). A nivel agregado, la variación de la deuda prevista por los Estados miembros en 2017 es más elevada que la prevista por la Comisión, reflejando principalmente los ajustes stock-flujo.

La ratio de deuda agregada de la zona del euro no puede evaluarse desde el punto de vista del cumplimiento de las exigencias en materia de deuda impuestas por el PEC, ya que los distintos Estados miembros de la zona del euro se encuentran en una situación diferente respecto del Pacto<sup>16</sup>. Sin embargo, diez Estados miembros de la zona del euro que han presentado su PPP están sometidos al criterio de reducción de la deuda. Según las previsiones de la Comisión, se espera que siete de estos diez Estados miembros cumplan dicho criterio (o con la norma transitoria en materia de deuda, si procede).

### **Aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento**

**La flexibilidad intrínseca al PEC permite tener en cuenta los gastos excepcionales derivados de acontecimientos inhabituales que escapan al control del Gobierno y tienen un gran impacto sobre las finanzas públicas**, tanto en el marco del componente preventivo del Pacto como en el de su componente corrector. Desde 2015, los PPP de algunos Estados miembros hacen referencia al impacto presupuestario de la excepcional afluencia de refugiados (Austria, Bélgica, Italia, Eslovenia y Finlandia). De forma similar, Bélgica, Italia y Austria también han hecho referencia en sus PPP a los costes adicionales relacionados con la amenaza terrorista. Además, Italia ha solicitado trato especial en relación a los costes derivados de los recientes terremotos. Finlandia ha solicitado utilizar la cláusula de reformas estructurales y la cláusula de inversión en 2017, mientras que Lituania, que había presentado un PPP basado en la hipótesis de mantenimiento de la política económica debido a sus elecciones nacionales, ha manifestado también su intención de solicitar la aplicación de la cláusula de reformas estructurales.

**Las exigencias de ajuste en el marco del PEC, tanto en lo relativo al componente preventivo como al componente corrector, se establecen en términos de variación del saldo estructural.** La Comisión evaluará (*ex post* y caso por caso) la desviación temporal respecto de las exigencias para 2016 y 2017 debida a los costes adicionales en cada uno de estos dos años derivados de los costes excepcionales soportados en comparación con el año

---

<sup>16</sup> Las obligaciones de los Estados miembros en materia de deuda en el marco del PEC difieren en función de si se encuentran sometidos al componente corrector o al componente preventivo y según que su ratio de deuda sea superior o inferior al 60 % del PIB.

anterior. En su caso, los dictámenes de la Comisión sobre los PPP incluyen declaraciones objetivas sobre la forma en que podría verse afectada la evaluación de cumplimiento de las disposiciones si se corrigiera para tener en cuenta los costes derivados de acontecimientos inhabituales, como la afluencia de refugiados y los costes relacionados con la amenaza terrorista.

### **Recuadro 1: Aplicación del enfoque de «juicio restringido» en el ejercicio de vigilancia presupuestaria del otoño de 2016**

#### **Acuerdo para examinar la verosimilitud de las estimaciones de la brecha de producción**

El Consejo ECOFIN informal celebrado en Ámsterdam en abril de 2016 pidió que se introdujeran mejoras en la metodología común para la estimación del crecimiento potencial y de la brecha de producción. Para respetar este mandato del Consejo, en octubre de 2016 se acordaron con los Estados miembros dos medidas concretas.

En primer lugar, se acordó que se introduciría en la metodología común una metodología revisada para la estimación de la tasa desempleo no aceleradora de los salarios. Este cambio ya se ha aplicado en las previsiones del otoño de 2016 de la Comisión. En segundo lugar, se acordó que podría utilizarse un nuevo «instrumento de verosimilitud» para señalar los casos en los que los resultados de la metodología acordada podrían interpretarse como económicamente ilógicos.

El instrumento de verosimilitud proporciona una estimación alternativa por país del nivel de la brecha de producción en un año dado (es decir, 2016 en este caso), basada en una metodología de evaluación estadística debatida en el grupo de trabajo sobre la brecha de producción. Cuando la diferencia entre la estimación alternativa y la estimación sobre la base del método común supera determinado umbral, esto indica que la brecha de producción sobre la base del método común podría ser «ilógica».

#### **Resultados del instrumento de verosimilitud**

Cuando se ha detectado que la brecha de producción de un Estado miembro es ilógica, el intervalo entre la brecha de producción según el método común y la estimación alternativa constituye un «intervalo de verosimilitud», dentro del cual la Comisión puede identificar un nivel verosímil de la brecha de producción y utilizarlo con fines de supervisión presupuestaria (véase más adelante).

El análisis de verosimilitud no puede elaborarse para años futuros. Para que el instrumento de verosimilitud sea operativo a efectos de supervisión presupuestaria que cubra el año 2017, es necesario extrapolar el intervalo de verosimilitud de 2016, con el fin de generar una estimación alternativa de la brecha de producción para 2017. Extrapolar un intervalo de «verosimilitud» de 2016 a 2017 significa que la distancia entre la brecha de producción según el método común y la estimación alternativa en 2016 se realice y se aplique directamente a la brecha de producción según el método común en 2017. Por consiguiente, no hay efectos sobre la evolución anual de la brecha de producción.

Es importante señalar que los resultados del instrumento de verosimilitud no influyen en las previsiones del otoño de 2016 de la Comisión, puesto que las estimaciones de la brecha de producción y del saldo estructural en las previsiones siguen basándose en el método común. Los resultados del instrumento de verosimilitud se utilizan como un factor cualitativo adicional a tener en cuenta en el contexto de las evaluaciones presupuestarias de la Comisión.

### **Utilización de los resultados de los instrumentos de verosimilitud en la supervisión presupuestaria: «principios de bloqueo» para determinar las exigencias para los Estados miembros**

En sus dictámenes sobre los PPP, la Comisión evalúa el cumplimiento de las exigencias presupuestarias para 2016 y 2017 expuestas en las recomendaciones por país para 2016 del Consejo. En el marco del componente preventivo, las exigencias presupuestarias derivan de la denominada matriz de exigencias incluida en la Posición común sobre flexibilidad en el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, que modula el nivel necesario de ajuste presupuestario en función del ciclo económico<sup>17</sup>.

La exigencia para 2017 se fijó en la primavera de 2016 sobre la base de la previsión de la brecha de producción para 2017. Una vez que se fijan las exigencias, se consideran «bloqueadas». Si se dispone de nuevos datos sobre la situación cíclica del Estado miembro, se «desbloquea» la exigencia solo en un número muy reducido de casos:

- i) Cuando la coyuntura económica de un Estado miembro ha sido reevaluada como desfavorable o muy desfavorable, por registrar una brecha de producción negativa superior al 3 % de la producción potencial.
- ii) Cuando el nivel del saldo estructural de un Estado miembro ha sido revisado, de manera que cumplir la exigencia inicial implicaría cumplir con creces su OMP.

Estos principios de «bloqueo» acordados también se aplicarán por lo que se refiere a las implicaciones de los resultados del instrumento de verosimilitud para las exigencias de los Estados miembros, en particular considerando las exigencias derivadas de la matriz. Por consiguiente, en la práctica, no se examinan los casos en los que la brecha de producción según el método común pueda ser excesivamente negativa ya que no pueden dar lugar a una menor exigencia.

Es importante reiterar que este proceso no dará lugar en la práctica a una revisión del conjunto de exigencias formales establecidas en las recomendaciones específicas por país. En cambio, el resultado del análisis se tendrá en cuenta como un factor cualitativo al realizar la evaluación global de la conformidad.

Además, el cambio de nivel que implican las brechas de producción alternativas puede tener también un impacto sobre la admisibilidad de algunos Estados miembros para recurrir a la cláusula de reformas estructurales y a la cláusula de inversión.

Dado que el instrumento no aporta indicaciones sobre la variación de la brecha de producción, que afecta al indicador del esfuerzo presupuestario mediante el saldo estructural, no repercute en la medida del esfuerzo presupuestario en 2017.

### **Impacto en las evaluaciones de los PPP de los Estados miembros**

Sobre la base de las previsiones del otoño de 2016 de la Comisión, el instrumento de verosimilitud señala a seis países de la zona del euro que posiblemente tengan una brecha de producción significativamente más negativa que la estimada por el método común: Austria, Finlandia, Italia, Luxemburgo, Letonia y Eslovenia. En todos estos países, excepto en Finlandia, el análisis indicaba que los resultados del instrumento de viabilidad no afectan a la evaluación de la Comisión sobre el cumplimiento del país del PEC. En el caso de Finlandia, el análisis señaló que la brecha de producción probablemente sea más elevada que la

<sup>17</sup> <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14345-2015-INIT/en/pdf>

estimada sobre la base del método común y, como consecuencia, se prevé que el país respete el margen de seguridad respecto del valor de referencia del Tratado del 3 % del PIB, que es un umbral para poder utilizar la cláusula de reformas estructurales y la cláusula de inversión.

La Comisión seguirá trabajando con los Estados miembros en los próximos meses en examinar otros medios para mejorar la metodología de la brecha de producción y su aplicación.

### **Composición del ajuste presupuestario**

**Los PPP contemplan solo cambios muy limitados en la composición de las finanzas públicas en 2016-2017 para la zona del euro en su conjunto** (véase el cuadro A4.5 y los gráficos A4.2a-b del anexo 4). Se prevé que la proporción del gasto público en el PIB disminuya 0,4 puntos porcentuales en 2017. No obstante, 0,1 puntos porcentuales están vinculados al ahorro en los gastos en concepto de intereses. El resto de la reducción, aparentemente sustantiva, se debería principalmente a condiciones cíclicas. De hecho, la ratio de gasto primario corregida en función del efecto del ciclo económico muestra una reducción de apenas 0,1 punto porcentual. Esta reducción quedaría parcialmente contrarrestada por los recortes tributarios previstos, quedando estos de manifiesto por la ligera disminución de la ratio de ingresos ajustada en función del ciclo (0,1 puntos porcentuales en 2017). A este respecto, los planes de los Estados miembros de reducir la proporción que representa el gasto en la producción potencial a nivel agregado no se materializarían en gran medida en los próximos años. Las previsiones del otoño de 2016 de la Comisión confirman esta lectura. La elasticidad tributaria prácticamente unitaria que implican tanto los PPP como las previsiones de la Comisión indica que las reducciones de ingresos estarían impulsadas por medidas del Gobierno (cuadro A4.6 del anexo 4).

**No se espera que el ajuste planeado afecte adversamente a las perspectivas de crecimiento a medio plazo, aunque en los recortes del gasto puede haber margen para decisiones más favorables al crecimiento.** Se prevé que la mayoría de las categorías de gasto disminuyan en proporción de la producción, aunque como se ha señalado, el pequeño descenso general del gasto se debería a factores cíclicos. Los descensos más importantes afectarían a la remuneración de los asalariados y los gastos en concepto de intereses, y los Estados miembros se están beneficiando de grandes ahorros en dichos gastos (como se explica con más detalle en la siguiente sección). Dado que los gastos más productivos no serían los más afectados, no se espera que el ajuste previsto incida adversamente sobre las perspectivas de crecimiento a medio plazo, aunque podría haber margen para los más favorables al crecimiento. En particular, no se prevé un aumento de los gastos de capital, aunque los niveles actuales son bajos desde una perspectiva histórica. Además, las mejoras de la gobernanza presupuestaria nacional, incluida la implantación de revisiones eficaces del gasto, podrían contribuir a que el gasto público sea más favorable al crecimiento. Véase el recuadro 2 sobre los principios rectores de una revisión eficaz del gasto acordados por el Eurogrupo. Las previsiones de la Comisión coinciden en líneas generales con las de los PPP, confirmando las mayores reducciones en los pagos de intereses y los salarios públicos, aunque la previsión de la Comisión contempla un descenso de estos últimos ligeramente inferior al previsto en los PPP.

**Se prevé que los gastos de intereses continúen reduciéndose en 2017, liberando recursos para facilitar el saneamiento e incrementos de gastos relacionados con el futuro si hay margen de maniobra presupuestario.** El rendimiento de las obligaciones estatales de la zona del euro sigue manteniéndose en niveles históricamente bajos, con rendimientos a 10

años que oscilan entre el 0 % y el 1,75 % para los cuatro Estados miembros mayores de la zona del euro. Como consecuencia, el importe total de los pagos de intereses por las Administraciones Públicas ha seguido disminuyendo en porcentaje del PIB. Basándose en la información contenida en los PPP, se espera que los gastos de intereses para la zona del euro en su conjunto descendan del 2,4 % del PIB en 2015 al 2,1 % en 2016 y se prevé que sigan descendiendo el año próximo, hasta el 2,0 % del PIB, muy por debajo del 3,0 % registrado en 2012 en el punto álgido de la crisis de la deuda soberana en la zona del euro. El panorama que configuran los planes de los Estados miembros queda confirmado en líneas generales por las previsiones de la Comisión. Mientras que el coste del servicio de la deuda en la zona del euro probablemente se mantendrá en mínimos históricos en los próximos años, utilizar los ahorros derivados del bajo nivel de pagos de intereses para financiar aumentos permanentes del gasto público o reducir impuestos podría representar un riesgo debido a que dichos ahorros no son permanentes por naturaleza.

**Las medidas presentadas en los PPP únicamente afectarían muy ligeramente a la composición tributaria de ZE-18 en 2017.** Una vez corregida en función del ciclo, la ratio de ingresos disminuiría aproximadamente el 0,1 % del PIB. De las tres principales categorías de ingresos, se espera que las cotizaciones sociales y los impuestos indirectos disminuyan en proporción del PIB, y que los impuestos directos aumenten. Al mismo tiempo, las variaciones serían marginales y no alterarían significativamente sus pesos relativos. Por el lado de los ingresos, las previsiones de la Comisión coinciden con las de los PPP (gráfico A4.3b del anexo 4).

#### **Recuadro 2: Principios rectores de las revisiones de la eficiencia del gasto**

En épocas de elevada deuda pública y bajas tasas de crecimiento económico es más necesario que nunca garantizar que el dinero de los contribuyentes se utilice de forma eficiente. Sin embargo, con demasiada frecuencia las líneas de gasto «tradicionales», heredadas de decisiones anteriores, tienden a aumentar casi automáticamente a lo largo de los años. En más de la mitad de los Estados miembros de la zona del euro hay revisiones del gasto en curso o anunciadas, con distintos alcances y calendarios. El Eurogrupo examinó las experiencias nacionales y aprobó, en su reunión de septiembre de 2016, una serie de principios que han de seguirse para que las revisiones del gasto público tengan un impacto óptimo en su calidad<sup>18</sup>.

Las revisiones del gasto aspiran a volver a conectar las decisiones relativas al gasto con las prioridades estratégicas (*¿esta política se va a financiar con dinero público?*) y los niveles de gasto con los resultados que obtienen los ciudadanos y las empresas afectados (*¿cuál es el valor del dinero público?*). El instrumento consiste en analizar los distintos gastos de referencia actuales con el fin de detectar:

- oportunidades para poner fin a la financiación de políticas que ya no sean prioritarias o a la financiación sin impacto apreciable en el objetivo perseguible;
- mejoras de la eficiencia — ofertas de bienes o servicios de la misma calidad a un menor coste, o de mejor calidad a un coste prácticamente invariado.

Esto generalmente supone reformas en el alcance de las intervenciones financiadas con fondos públicos, en la organización de los servicios públicos, en los procesos subyacentes y en los recursos humanos de la Administración Pública.

<sup>18</sup> <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/09/09-eurogroup-statement/>



El resultado debe ser una mejor asignación de los gastos entre las distintas políticas que generen ahorros (incluidos los márgenes para financiar políticas favorables al crecimiento), o un servicio público de mejor calidad.

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

**En general, tras el importante saneamiento presupuestario en 2011-2013, la orientación presupuestaria de la zona del euro se estima globalmente neutra a lo largo del período 2014-2017.** La orientación presupuestaria se hizo globalmente neutra en 2014-2015 y ligeramente expansiva en 2016, en un contexto de recuperación económica. Para 2017, tanto los PPP de los Estados miembros considerados de forma agregada como las previsiones de la Comisión apuntan de nuevo a una orientación presupuestaria globalmente neutra.

#### **Recuadro 3: Análisis de la orientación presupuestaria**

**El debate sobre la orientación presupuestaria es un aspecto fundamental de los esfuerzos de la Comisión para reforzar el debate colectivo sobre el interés general de la zona del euro<sup>19</sup>.** En la UE y en la zona del euro, las políticas presupuestarias nacionales están principalmente determinadas por el marco normativo recogido en el Tratado y el PEC. Además, un examen analítico de las políticas presupuestarias permite valorar si las políticas presupuestarias aplicadas efectivamente ponen las bases para un crecimiento sostenible, para la estabilidad de precios y, más especialmente, para una utilización óptima del margen de discrecionalidad dentro del marco. Dicho examen contribuye a resaltar las consecuencias globales de las políticas nacionales y los efectos de propagación en los Estados miembros.

**La orientación presupuestaria de la zona del euro tiene que encontrar el equilibrio adecuado entre sostenibilidad y estabilización.** Es necesario reducir los niveles excesivos de deuda y restablecer los estabilizadores presupuestarios. Está justificado un enfoque prudente con respecto a la reducción de la deuda para poder absorber el impacto de nuevas perturbaciones. Al mismo tiempo, la recuperación avanza lentamente y la disminución del desempleo solo es gradual, mientras que las expectativas de inflación siguen estando por debajo del objetivo de estabilidad de los precios.

**La evaluación y el análisis de la orientación presupuestaria son complicados desde el punto de vista metodológico.** El concepto de orientación presupuestaria no tiene una definición universalmente aceptada sino una visión compartida en términos generales dentro de la comunidad económica. Generalmente se entiende como la orientación dada a la política presupuestaria a través de decisiones discrecionales de los Gobiernos en materia de impuestos y gastos. Tradicionalmente, la orientación presupuestaria se refleja en las variaciones del saldo primario estructural, aunque también pueden utilizarse otros indicadores para describirla. En este recuadro, las necesidades de saneamiento se miden mediante el indicador S1, que se define como el esfuerzo presupuestario necesario para garantizar que la deuda pública de un Estado miembro ascienda al 60 % del PIB en 2031. Una evaluación detallada de los distintos indicadores y de su solidez puede encontrarse en *the 2016 SCPs: Horizontal Overview and Implications for the Euro Area Fiscal Stance* (PEC de 2016: Visión transversal e implicaciones para la orientación presupuestaria de la zona del euro) (European Commission Institutional Papers n.º 34, 2016).

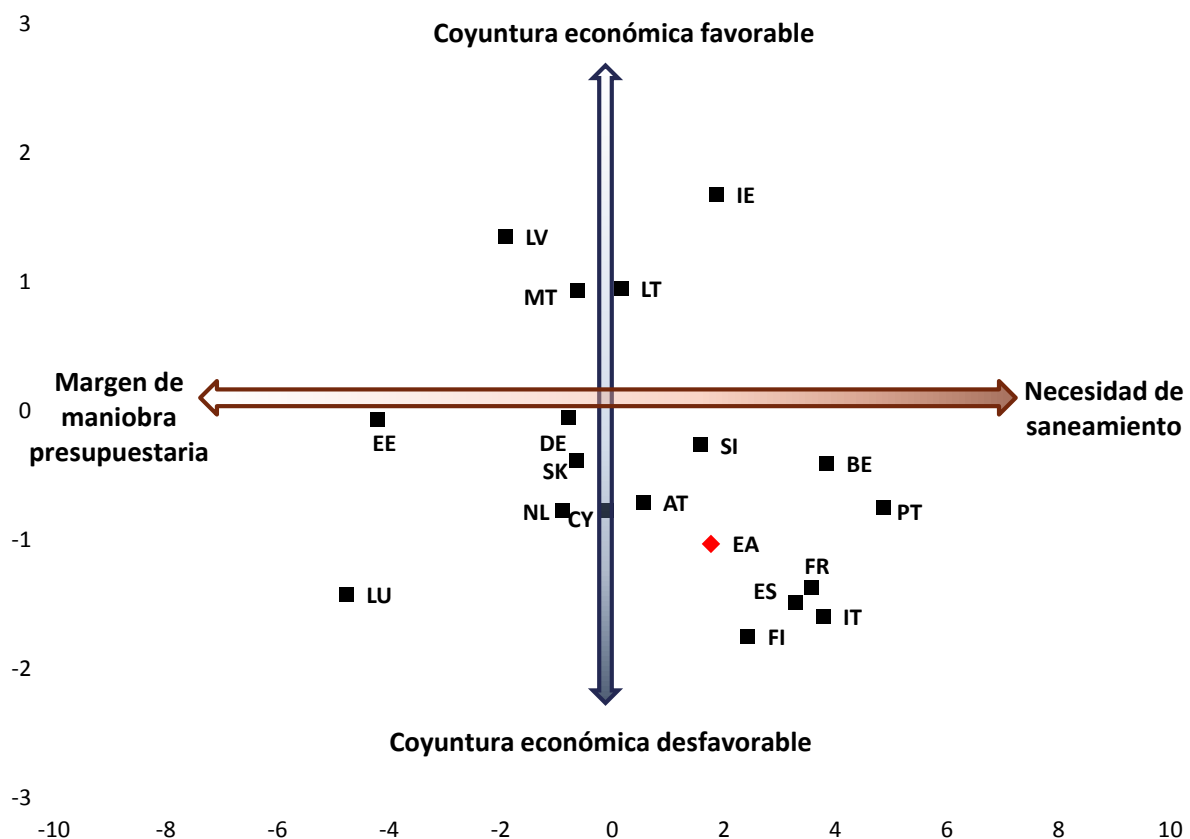
**Para la zona del euro en su conjunto, hay además otra contraposición en la coyuntura**

<sup>19</sup> Véase COM(2016) 727 final de 16.11.2016.

**actual entre la sostenibilidad y las necesidades de estabilización.** La zona del euro está situada en el segundo cuadrante del mapa presupuestario en el que se desarrolla esta contraposición, véase el gráfico 1. Refleja un desvío en el ajuste con respecto a una trayectoria que pone la deuda en una firme tendencia a la baja para el futuro, en conjunción con la persistencia de un grado significativo de debilidad económica, aunque va disminuyendo gradualmente. Esta conclusión es cualitativamente sólida para la elección de indicadores alternativos, aunque las magnitudes precisas pueden ser diferentes.

**Desde una perspectiva económica, la orientación global para la zona del euro debería diferenciarse en función de las situaciones de los países en materia de sostenibilidad y estabilización.** Algunos Estados miembros del segundo cuadrante del mapa presupuestario siguen necesitando un saneamiento significativo. El tercer cuadrante muestra los Estados miembros que tienen margen presupuestario y cuyas economías se beneficiarían de un estímulo limitado. A este respecto, los PPP podrían mejorarse. En particular los planes que se inclinan hacia el objetivo de estabilización en algunos grandes países podrían reequilibrarse hacia un mayor saneamiento, mientras que el resto de margen presupuestario podría utilizarse para apoyar el crecimiento a corto y largo plazo, en particular fomentando la inversión.

**Gráfico 1: Mapa presupuestario para la zona del euro en 2016**



*Nota: Sobre la base de las previsiones del otoño de 2016 de la Comisión Europea. Las coyunturas económicas favorables (desfavorables) se miden mediante la brecha de producción en 2016, en % del PIB. Las necesidades de saneamiento o el margen presupuestario se miden mediante el indicador S1 de la Comisión relativo a los riesgos para la sostenibilidad, también en % del PIB, basándose en los cálculos de las previsiones del otoño de 2016 y utilizando 2016 como año de referencia.*

**La orientación de la situación presupuestaria en 2016-2017 puede evaluarse respecto del doble objetivo de sostenibilidad de las finanzas públicas a largo plazo y de estabilización macroeconómica a corto plazo** (véase el recuadro 3). La sostenibilidad a largo plazo requiere que la deuda pública se sitúe y se mantenga en una senda sostenible, teniendo en cuenta el nivel actual de deuda y los gastos derivados del envejecimiento de la población previstos para el futuro<sup>20</sup>. La estabilización macroeconómica puede traducirse en el cierre de la brecha de producción a un ritmo adecuado a corto o medio plazo, al mismo tiempo que, en la situación actual, se garantice un paso más acentuado de los factores externos del crecimiento a los factores internos. Dado que la política monetaria es ya muy flexible, con unos tipos de interés nominales muy próximos al límite del valor cero y con una inflación muy baja, la atención se centra más en la política presupuestaria.

**Como se indica en la Comunicación de acompañamiento de la Comisión, «Hacia una orientación presupuestaria positiva para la zona del euro»<sup>21</sup>, el diseño de una política presupuestaria adecuada para la zona del euro es responsabilidad individual y colectiva de los Estados miembros.** La Comunicación ofrece un análisis complementario de las orientaciones y directrices sobre política presupuestaria y sus implicaciones para la política presupuestaria en la zona del euro.

---

<sup>20</sup> El indicador de sostenibilidad S1 de la Comisión muestra el esfuerzo total requerido en 2016-2021 para situar la deuda en el 60 % del PIB de aquí a 2031, teniendo en cuenta los pasivos contingentes relacionados con el envejecimiento de la población. Dicho indicador apunta a un ajuste adicional del 1,8 % del PIB en la zona del euro durante los próximos cinco años. Esto se traduce en un ajuste adicional anual de aproximadamente un 1/3 de punto porcentual del PIB en 2016 y durante los cuatro años siguientes.

<sup>21</sup> [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/sgp/budgetary\\_plans/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/budgetary_plans/index_en.htm)

### III. Panorámica de los proyectos de planes presupuestarios

El dictamen de la Comisión sobre los PPP se centra en el cumplimiento del PEC y en las recomendaciones formuladas sobre esa base. Para 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 déficit estructural. Por lo que respecta a los Estados miembros que se encuentran sometidos al componente preventivo del PEC, los dictámenes de la Comisión evalúan el compromiso con los objetivos a medio plazo (OMP) 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 (REP) que el Consejo dirigió a los Estados miembros el 12 de julio de 2016.

Todos los Estados miembros de la zona del euro no sometidos a un programa presentaron su PPP dentro del plazo establecido conforme al artículo 6 del Reglamento (UE) n.º 473/2013.

No se ha detectado ningún PPP que suponga un «incumplimiento especialmente grave» dentro del PEC en el sentido del artículo 7, apartado 2, del Reglamento (UE) n.º 473/2013. Sin embargo, varios de los planes presentados suscitan inquietud.

Los cuadros 2a y 2b resumen las evaluaciones de los PPP de los distintos países, de conformidad con los dictámenes emitidos por la Comisión el 16 de noviembre, junto con la evaluación de los avances en materia de reformas presupuestarias estructurales. Las evaluaciones se basan en las previsiones de la Comisión del otoño de 2016. Para facilitar la comparación, la evaluación de los proyectos de planes presupuestarios se resume en tres categorías generales, que tienen significados diferentes dependiendo de si el Estado miembro está siendo sometido o no a un procedimiento de déficit excesivo:

- **Cumplimiento:** Con arreglo a las previsiones de la Comisión, **no es necesario adaptar los planes presupuestarios** en el marco del procedimiento presupuestario nacional a fin de garantizar que el presupuesto para 2017 sea conforme con las normas del PEC.
- **Cumplimiento en líneas generales:** Con arreglo a las previsiones de la Comisión para 2017, el PPP garantizaría en líneas generales el cumplimiento de las normas del PEC.

*Para los Estados miembros sometidos a un PDE:* Aunque, según las previsiones de la Comisión para 2017, o bien se logrará el objetivo intermedio para el déficit global o el déficit excesivo se corregirá oportunamente, el esfuerzo presupuestario sería considerablemente inferior al recomendado, lo que pone en peligro el cumplimiento de la recomendación formulada en el marco del PDE.

*Para los Estados miembros sometidos al componente preventivo del PEC:* las previsiones de la Comisión para 2017 contemplan cierta desviación respecto del OMP o de la trayectoria de ajuste hacia dicho objetivo, pero el grado de incumplimiento de la exigencia no representaría una desviación significativa respecto del ajuste recomendado. Se concluye que estos Estados miembros respetan, en su caso, el criterio de deuda.

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

*Para los Estados miembros sometidos a un PDE:* las previsiones de la Comisión para 2017 estiman que ni se materializará el esfuerzo presupuestario recomendado, ni se logrará el objetivo del déficit global intermedio o se corregirá oportunamente el déficit excesivo.

*Para los Estados miembros sometidos al componente preventivo del PEC:* las previsiones de la Comisión para 2017 contemplan una desviación significativa respecto del OMP o de la necesaria trayectoria de ajuste hacia dicho objetivo y/o, en su caso, el incumplimiento del valor de referencia para la reducción de la deuda.

A raíz de la «Posición común sobre flexibilidad en el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento» aprobada por el Consejo ECOFIN el 12 de febrero de 2016, Finlandia y Lituania han solicitado, en su PPP, flexibilidad sobre la base de la cláusula de reformas estructurales y la cláusula de inversión. En su PPP, Finlandia ha solicitado la autorización para desviarse temporalmente respecto de la trayectoria de ajuste hacia el OMP en 2017, habida cuenta de la aplicación de importantes reformas estructurales con efectos positivos sobre la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas (solicitud de flexibilidad equivalente al 0,5 % del PIB) y del gasto nacional en proyectos cofinanciados por la UE en el marco de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (solicitud de flexibilidad equivalente al 0,1 % del PIB). Sobre la base de las previsiones del otoño de 2016 de la Comisión, aunque Finlandia no cumple el valor de referencia mínimo, su estimación de la brecha de producción está rodeada de incertidumbre. Una evaluación detallada de la estimación de la brecha de producción para 2016 implica que Finlandia alcanzaría el valor de referencia mínimo en 2017<sup>22</sup>. Como garantía adicional, el Gobierno se ha comprometido públicamente a adoptar medidas adicionales en 2017, si es necesario, con el fin de garantizar el cumplimiento del PEC, incluido el respeto del valor de referencia del 3 % del PIB establecido en el Tratado. En el caso de Lituania, tal solicitud presentada en su PPP, basado en la hipótesis de mantenimiento de la política económica preveía la aplicación planificada de importantes reformas estructurales del mercado laboral y de las pensiones con un impacto positivo en la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas (solicitud de flexibilidad del 0,6 % del PIB). Sobre la base de las previsiones del otoño de 2016 de la Comisión, al parecer Lituania tiene suficiente margen presupuestario para acogerse a una desviación temporal respecto de la trayectoria de ajuste hacia el OMP. La evaluación completa de la posible aplicación flexible, tanto en el caso de Finlandia como de Lituania, tendrá lugar dentro del ciclo normal del Semestre Europeo en el contexto de la evaluación de los Programas de Estabilidad de 2017.

Además, algunos Estados miembros mencionaron el impacto presupuestario del aumento de la afluencia de refugiados y de las medidas adicionales de seguridad. Las disposiciones del artículo 5, apartado 1, y del artículo 6, apartado 3, del Reglamento (CE) n.º 1466/97 permiten una desviación temporal de la trayectoria de ajuste hacia el objetivo presupuestario a medio plazo con el fin de atender dichos gastos adicionales, en la medida en que la afluencia de refugiados, así como la gravedad de la amenaza terrorista, sean acontecimientos de carácter excepcional, su impacto en las finanzas públicas sea significativo y la sostenibilidad no se vea comprometida. Sobre esta base, la Comisión consideró una posible desviación temporal por los costes relacionados con los refugiados en 2015 y 2016 (Bélgica, Italia, Austria, Eslovenia y Finlandia) y por los costes relacionados con la seguridad en 2016 y 2017 (Bélgica, Italia y Austria). La Comisión hará una evaluación final, en particular sobre los importes admisibles, sobre la base de los datos proporcionados por las autoridades. La Comisión está dispuesta a contemplar otras desviaciones por lo que respecta a los gastos

---

<sup>22</sup> La Comisión, en consulta con los Estados miembros, ha desarrollado un instrumento de detección de los casos en los que los resultados de la metodología acordada podrían interpretarse como económicamente ilógicos. En estos casos, se ha efectuado un detallado análisis cualitativo, incluyendo las posibles consecuencias en las exigencias del PEC para los Estados miembros en cuestión (véase el Recuadro 1).

relacionados con la migración en 2017, a su debido tiempo. Además, Italia ha solicitado un trato especial en relación con el impacto presupuestario de un plan de inversión preventivo para la protección del territorio nacional contra los riesgos sísmicos en virtud de la cláusula de acontecimiento inhabitual. La Comisión reconoce que Italia ha tenido que hacer frente a una actividad sísmica sin precedentes en los últimos meses, lo que hace el vínculo entre prevención e intervención de emergencia menos claro. Así pues, la Comisión considera que los fondos destinados por el Gobierno a este fin en 2017 también podrían tenerse en cuenta para permitir una desviación temporal de la trayectoria de ajuste hacia el objetivo presupuestario a medio plazo, a reserva de que las autoridades italianas faciliten los datos necesarios anteriores y posteriores.

Portugal y España presentaron sus PPP para mediados de octubre, así como los informes sobre las medidas adoptadas en respuesta a las decisiones del Consejo por las que formulaba sendas advertencias, adoptadas el 8 de agosto de 2016, de conformidad con el artículo 126, apartado 9, del Tratado. Entretanto, la Comisión ha evaluado dichos documentos y ha entablado un diálogo estructurado con el Parlamento Europeo. La Comisión ha llegado a la conclusión de que los procedimientos de déficit excesivo de ambos Estados miembros deberían dejarse en suspenso. Por consiguiente, ya no se da el hecho en que se debe basar una propuesta de la Comisión para suspender una parte de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, por lo que no se presentará tal propuesta.

Por último, la Comisión ha evaluado de forma preliminar el grado de avance en la aplicación de las reformas presupuestarias de carácter estructural expuestas en las recomendaciones por país adoptadas por el Consejo el 12 de julio de 2016. La evaluación de los PPP se resume en las cinco categorías generales siguientes: sin avances, avances limitados, algunos avances, avances sustanciales y plena aplicación. En los informes por país de 2017 y en el contexto de las recomendaciones específicas por país de ese año, que habrá de adoptar el Consejo en ese mismo año, se realizará una evaluación exhaustiva de los avances realizados en la aplicación de las recomendaciones específicas por país.

**Cuadro 2a: Panorámica de los dictámenes individuales de la Comisión sobre los proyectos de planes presupuestarios – Estados miembros sometidos actualmente al componente preventivo del PEC**

Estado miembro	Conformidad general del PPP con el PEC		Avances en la aplicación de las reformas presupuestarias de carácter estructural incluidas en las recomendaciones específicas por país (REP) de 2016
	Conclusión general sobre la base de las previsiones del otoño de 2016 de la Comisión	Cumplimiento de las exigencias del componente preventivo en 2016-2017	
<b>BE*</b>	Riesgo de no conformidad	2016: riesgo de desviación significativa con respecto a la trayectoria de ajuste hacia el OMP; <i>prima facie</i> incumplimiento de la norma transitoria en materia de deuda. 2017: riesgo de cierta desviación con respecto a la trayectoria de ajuste hacia el OMP en 2017, pero riesgo de una desviación significativa a lo largo de 2016-2017; <i>prima facie</i> incumplimiento del valor de referencia para la reducción de la deuda.	Sin avances
<b>DE</b>	Conformidad	2016: OMP ampliamente cumplido; cumplimiento del valor de referencia para la reducción de la deuda 2017: OMP ampliamente cumplido; cumplimiento del valor de referencia para la reducción de la deuda.	Avances limitados
<b>EE</b>	Conformidad	2016: OMP ampliamente cumplido; 2017: sin desviaciones con respecto a la trayectoria de ajuste hacia el OMP.	n.d.
<b>IE</b>	Conformidad en líneas generales	2016: riesgo de cierta desviación con respecto a la trayectoria de ajuste hacia el OMP; cumplimiento de la norma transitoria en materia de deuda; 2017: riesgo de cierta desviación con respecto a la trayectoria de ajuste hacia el OMP; cumplimiento de la norma transitoria en materia de deuda.	Algunos avances
<b>IT*</b>	Riesgo de no conformidad	2016: riesgo de cierta desviación con respecto a la trayectoria de ajuste hacia el OMP; si no se concede la totalidad del 0,75 % del PIB correspondiente a la cláusula de reformas estructurales y a la cláusula de inversión, existiría un riesgo de desviación significativa respecto de la trayectoria de ajuste hacia el OMP; <i>prima facie</i> incumplimiento del valor de referencia para la reducción de la deuda; 2017: Riesgo de desviación significativa con respecto a la trayectoria de ajuste hacia el OMP; <i>prima facie</i> incumplimiento del valor de referencia para la reducción de la deuda.	Algunos avances
<b>CY</b>	Riesgo de no conformidad	2016: OMP ampliamente cumplido; cumplimiento de la norma transitoria en materia de deuda; 2017: riesgo de desviación significativa con respecto a la trayectoria de ajuste hacia el OMP; cumplimiento de la norma transitoria en materia de deuda.	Algunos avances

<b>LT**</b>	Riesgo de no conformidad	2016: sin desviaciones con respecto a la trayectoria de ajuste hacia el OMP; 2017: riesgo de desviación significativa con respecto a la trayectoria de ajuste hacia el OMP sobre la base de un PPP que no contempla cambios en la política económica.	n.d.
<b>LV</b>	Conformidad en líneas generales	2016: riesgo de cierta desviación con respecto a la trayectoria de ajuste hacia el OMP; 2017: sin desviación con respecto a la trayectoria de ajuste hacia el OMP en 2017, pero riesgo de una pequeña desviación a lo largo de 2016-2017.	Avances limitados
<b>LU</b>	Conformidad	2016: OMP sobradamente cumplido; 2017: OMP sobradamente cumplido.	Avances limitados
<b>MT</b>	Conformidad en líneas generales	2016: sin desviaciones con respecto a la trayectoria de ajuste hacia el OMP; cumplimiento del valor de referencia para la reducción de la deuda; 2017: riesgo de cierta desviación con respecto a la trayectoria de ajuste hacia el OMP.	Sin avances
<b>NL</b>	Conformidad	2016: OMP cumplido; cumplimiento de la norma transitoria en materia de deuda; 2017: OMP ampliamente cumplido; cumplimiento del valor de referencia para la reducción de la deuda.	Sin avances
<b>AT***</b>	Conformidad en líneas generales	2016: sin desviaciones con respecto a la trayectoria de ajuste hacia el OMP; cumplimiento de la norma transitoria en materia de deuda; 2017: riesgo de cierta desviación con respecto a la trayectoria de ajuste hacia el OMP.	Avances limitados
<b>SK</b>	Conformidad	2016: riesgo de cierta desviación con respecto a la trayectoria de ajuste hacia el OMP; 2017: sin desviaciones con respecto a la trayectoria de ajuste hacia el OMP.	Algunos avances
<b>SI</b>	Riesgo de no conformidad	2016: riesgo de cierta desviación con respecto a la trayectoria de ajuste hacia el OMP; cumplimiento de la norma transitoria en materia de deuda; 2017: riesgo de desviación significativa con respecto a la trayectoria de ajuste hacia el OMP; cumplimiento de la norma transitoria en materia de deuda.	Avances limitados
<b>FI****</b>	Riesgo de no conformidad	2016: riesgo de cierta desviación con respecto a la trayectoria de ajuste hacia el OMP; 2017: riesgo de desviación significativa con respecto a la trayectoria de ajuste hacia el OMP.	Algunos avances

\* El 18 de mayo de 2016, la Comisión publicó un informe con arreglo al artículo 126, apartado 3, del TFUE, dado que el Estado miembro no logró avances suficientes en el cumplimiento de la norma en materia de deuda en 2015. El informe concluyó que, tras la evaluación de todos los factores pertinentes, debía considerarse cumplido el criterio de deuda. La Comisión publicará en breve un nuevo informe.

\*\* PPP presentado por un Gobierno en funciones basado en la hipótesis de mantenimiento de la política económica.

\*\*\* Se llega a esta conclusión después de deducir de la exigencia la estimación actual de las repercusiones presupuestarias en 2016 de la excepcional afluencia de refugiados y de las medidas de seguridad (de las que Austria todavía puede beneficiarse en 2017 para garantizar un trato equitativo a los Estados miembros que estén más lejos de su OMT).

\*\*\*\* Como en 2015 la deuda pública finlandesa superó el 60 % del PIB, el 18 de mayo de 2016 la Comisión publicó un informe con arreglo al artículo 126, apartado 3, del TFUE. El informe concluyó que, tras la evaluación de todos los factores pertinentes, debía considerarse cumplido el criterio de deuda.



**Cuadro 2b: Panorámica de los dictámenes individuales de la Comisión sobre los proyectos de planes presupuestarios – Estados miembros sometidos actualmente al componente corrector del PEC**

Estado miembro	Conformidad general del PPP con el PEC		Avances en la aplicación de las reformas presupuestarias de carácter estructural recomendadas en las recomendaciones específicas por país (REP) de 2016
	Conclusión general sobre la base de las previsiones del otoño de 2016 de la Comisión	Conclusión general sobre la base de las previsiones del otoño de 2016 de la Comisión	
<b>ES*</b>	Riesgo de incumplimiento	2016: cumplido el objetivo del déficit global intermedio, no se ha materializado el esfuerzo presupuestario; 2017: incumplido el objetivo del déficit global intermedio: no se ha materializado el esfuerzo presupuestario basado en un PPP sin cambios en la política.	Avances limitados
<b>FR</b>	Cumplimiento en líneas generales	2016: cumplido el objetivo del déficit global intermedio, no se ha materializado el esfuerzo presupuestario; 2017: previsiones de déficit global ligeramente por debajo del 3 % del PIB; no se ha materializado el esfuerzo presupuestario.	Avances limitados
<b>PT**</b>	Riesgo de incumplimiento	2016: se espera una corrección oportuna y duradera del déficit excesivo, se ha materializado el esfuerzo presupuestario. 2017: riesgo de desviación significativa con respecto a la trayectoria de ajuste hacia el OMP; <i>prima facie</i> incumplimiento de la norma transitoria en materia de deuda.	Avances limitados

\* PPP presentado por un Gobierno en funciones basado en una hipótesis de mantenimiento de la política económica.

\*\* Actualmente Portugal se encuentra sometido al componente corrector, pero podría pasar al componente preventivo a partir de 2017 siempre que logre una corrección oportuna y sostenible.