

Artículo

1

Planes fiscales y estructurales de medio plazo en el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento revisado

Othman Bouabdallah, Cristina Checherita-Westphal, Roberta De Stefani, Stephan Haroutunian, Sebastian Hauptmeier, Christian Huber, Daphne Momferatou, Philip Muggenthaler-Gerathewohl, Ralph Setzer y Nico Zorell

Introducción

El nuevo marco de gobernanza económica de la UE parte de la premisa de que la sostenibilidad presupuestaria, las reformas y la inversión se refuerzan mutuamente y deben promoverse mediante un enfoque integrado¹. Tras una reforma integral, el marco revisado —que incluye en particular la revisión del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC)— entró en vigor el 30 de abril de 2024 y es aplicable a partir de 2025. El PEC reformado tiene por objeto garantizar la sostenibilidad de la situación presupuestaria, que es fundamental para la estabilidad de precios y el crecimiento sostenible en una Unión Económica y Monetaria que funcione correctamente. Además, el PEC trata de equilibrar las necesidades de ajuste fiscal con la necesidad de reforzar la inversión productiva y las reformas, prestando especial atención a ámbitos estratégicos relevantes, como las transiciones ecológica y digital y la defensa.

La presentación y aprobación del primer conjunto de planes fiscales y estructurales nacionales de medio plazo fue un hito en la aplicación del marco de gobernanza económica reformado. El año pasado, los Estados miembros de la UE elaboraron sus primeros planes fiscales y estructurales de medio plazo con arreglo al marco de gobernanza económica reformado. Por norma general, estos planes abarcan un período de cuatro o cinco años, dependiendo de la duración del ciclo electoral de cada país. En dichos planes, cada Estado miembro se compromete a cumplir una senda de gasto público neto plurianual y explica cómo realizará inversiones y reformas que den respuesta a los principales retos identificados en el contexto del Semestre Europeo². El Consejo de Asuntos Económicos y Financieros de la UE (Consejo ECOFIN) aprobó los planes de la

¹ Véase el Dictamen del Banco Central Europeo, de 5 de julio de 2023, sobre una propuesta de reforma del gobierno económico de la Unión (CON/2023/20) (DO C 290 de 18.8.2023, p. 17-25).

² El Semestre Europeo es un ejercicio anual en el que se coordinan las políticas económicas y sociales de la UE. Durante el Semestre, los Estados miembros ajustan sus políticas presupuestarias y económicas a los objetivos y reglas acordados a escala de la UE.

mayoría de los Estados miembros y formuló las recomendaciones correspondientes el 21 de enero de 2025³.

En vista de la escalada de las tensiones geopolíticas y de la necesidad de incrementar las capacidades de defensa en Europa, el 19 de marzo de 2025 la Comisión Europea propuso la activación coordinada de las «cláusulas de salvaguardia nacionales». Estas cláusulas ya se habían introducido como parte de la reforma del PEC y permitirán que los Estados miembros se desvíen de las sendas de gasto neto previstas en sus planes fiscales y estructurales de medio plazo o de las sendas correctoras establecidas en el procedimiento de déficit excesivo (PDE) para aumentar su gasto en defensa. Cuando el plan estructural de los Estados miembros ya haya sido aprobado por el Consejo ECOFIN, no se tendrá que revisar para incorporar el gasto adicional en defensa. Los países que opten por solicitar la activación de la cláusula de salvaguardia nacional tendrán flexibilidad para aumentar dicho gasto hasta en un importe máximo equivalente a 1,5 puntos porcentuales del PIB al año en el período 2025-2028 por encima de los compromisos fiscales existentes. No obstante, el marco del PEC exige que las desviaciones de las sendas de gasto neto aprobadas no pongan en peligro la sostenibilidad presupuestaria a medio plazo. Se espera que los países que todavía no hayan presentado sus planes, o cuyos planes aún no hayan sido aprobados, reciban un trato equivalente al de los otros Estados miembros cuando soliciten la activación de dicha cláusula.

En este artículo se repasan los planes fiscales y estructurales de medio plazo para ofrecer una primera evaluación de las implicaciones tanto fiscales como económicas del PEC reformado a corto y medio plazo, así como de las implicaciones de la activación coordinada de la cláusula de salvaguardia nacional. En la sección 2 se comparan los requerimientos de las reglas fiscales reformadas con el régimen anterior. En la sección 3 se examinan las sendas fiscales descritas en los planes fiscales y estructurales de medio plazo y se evalúan los riesgos para las perspectivas de la deuda pública (recuadro 1), así como para el crecimiento y la inflación. En la sección 4 se analiza la propuesta de la Comisión Europea para flexibilizar el gasto en defensa en el marco del PEC. La sección 5 tiene por objeto determinar si el PEC revisado va a dar lugar a inversiones y reformas adicionales, y, por último, en la sección 6 se presentan las conclusiones.

Conclusiones

La aplicación del marco de gobernanza económica reformado está sujeta a una incertidumbre considerable. Aunque se prevé que la supervisión de la política presupuestaria en el marco del PEC siga funcionando con normalidad, debe tener en cuenta la activación coordinada de la cláusula de salvaguardia nacional del PEC. Asimismo, dicha activación se produciría tras un período prolongado (2020-2023) en el que ya se había activado la cláusula general de salvaguardia del PEC, lo que supone una suspensión *de facto* de las reglas fiscales europeas. Además de los

³ Bélgica y Bulgaria presentaron sus planes fiscales y estructurales de medio plazo a la Comisión Europea el 19 de marzo y el 27 de febrero de 2025, respectivamente, y Austria, Alemania y Lituania aún tienen que presentarlos.

retos asociados a la cláusula de salvaguardia, la incertidumbre está relacionada con el hecho de que algunos países aún no han presentado un plan o su plan carece de respaldo político. Además, los planes futuros deberán apoyarse en orientaciones previas de la Comisión Europea basadas en previsiones más recientes, que incorporen los últimos cambios en el contexto político y económico. En general, el curso de la política fiscal en la zona del euro en 2025 y años posteriores sigue sujeto a una elevada incertidumbre, entre otras razones porque los Estados miembros aún tienen que detallar sus planes en materia de defensa.

En vista de la elevada incertidumbre existente, es fundamental que los Estados miembros cumplan plenamente los compromisos adquiridos en sus planes fiscales y estructurales de medio plazo. Dado que las reglas del PEC continúan aplicándose, los Estados miembros deben cumplir plenamente sus compromisos fiscales y estructurales, ya que ello contribuirá también a limitar el aumento del déficit y de la deuda derivado del gasto adicional en defensa. Las medidas de consolidación fiscal deben estar bien diseñadas y acompañarse de inversión pública y reformas que fomenten el crecimiento para contener los efectos macroeconómicos adversos a través de la demanda agregada. Además, estos efectos adversos se verían compensados en parte por los efectos positivos sobre la confianza, especialmente en países muy endeudados.

La cláusula de salvaguardia nacional debe aplicarse de una manera focalizada que garantice el aumento del gasto en defensa y preserve al mismo tiempo la sostenibilidad presupuestaria a medio plazo en consonancia con las exigencias del PEC. En este contexto, es esencial que la flexibilidad para desviarse de la senda de gasto neto aprobada solo se utilice para el gasto adicional en defensa necesario, tal como prevé la Comisión en su Comunicación. Esto será importante para preservar la credibilidad del marco fiscal de la UE recientemente reformado y alcanzar así los objetivos de gasto en defensa sin poner en peligro la sostenibilidad presupuestaria a medio plazo. Las desviaciones con respecto a las sendas de gasto neto deben seguir registrándose para garantizar la supervisión normal del cumplimiento de los compromisos adquiridos en los planes.

Una supervisión y un seguimiento adecuados de los compromisos de ajuste fiscal, de reforma y de inversión serán cruciales para asegurar la consecución de los objetivos del marco revisado de gobernanza fiscal y económica. El marco parte de la premisa de que la sostenibilidad presupuestaria, las reformas y la inversión se refuerzan mutuamente y, por tanto, deben promoverse mediante un enfoque integrado. Las estimaciones de los expertos del BCE sugieren que, a corto plazo, podrían surgir brechas entre el ajuste fiscal y los techos de gasto neto establecidos en los planes fiscales y estructurales de medio plazo. De ser cuantiosas y persistentes, esas brechas pueden interferir con el objetivo del nuevo marco, es decir, situar la deuda en una trayectoria descendente verosímil a medio plazo, sobre todo dada la necesidad de gasto adicional en defensa. Es importante que los Estados miembros no usen la flexibilidad que ofrece *ex ante* la cuenta de control, ya que ha sido concebida para realizar un seguimiento de las desviaciones con respecto a las sendas de consolidación acordadas y no para proporcionar margen de maniobra fiscal adicional. En adelante, la supervisión adecuada de la

aplicación de los planes será fundamental para asegurar que el nuevo marco integral de gobernanza gane credibilidad y cumpla sus objetivos declarados desde el principio.

Por último, las iniciativas de reforma e inversión del plan deberán aplicarse con eficacia. Será esencial mantener la inversión pública nacional, en consonancia con los compromisos reflejados en los planes fiscales y estructurales de medio plazo, para abordar también los retos en ámbitos estratégicos distintos de la defensa, como las transiciones ecológica y digital. Los planes de los Estados miembros también contienen importantes iniciativas de reforma que se solapan significativamente con los compromisos existentes en el marco del programa Next Generation EU o los complementan. Si las reformas e inversiones se aplican adecuadamente, pueden aumentar el crecimiento potencial, contribuyendo así de manera importante a la sostenibilidad de las finanzas públicas. En todo caso, los retos más recientes a los que se ha enfrentado Europa han reforzado los argumentos a favor de intensificar los esfuerzos para lograr un mayor crecimiento económico de manera sostenible.