

ANÁLISIS DE ACTUALIDAD

¿Cómo reconstruir el Pacto de Estabilidad?

La ruptura del Pacto de Estabilidad consume un fracaso anunciado y ofrece la oportunidad de llegar a un nuevo compromiso más sólido para coordinar las política fiscales y la estabilidad presupuestaria de la UE.

Carlos Mulas-Granados

Investigador Ramón y Cajal del Grupo de Economía Europea de la Universidad Complutense de Madrid



Jacques Chirac junto a Gerhard Schröder.

Desde que el pasado noviembre quedara en suspenso la aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) para Francia y Alemania, son numerosos los artículos que se han escrito analizando las razones de la ruptura del PEC y sus posibles consecuencias para el proceso de integración europea. Sin embargo, son pocos los que han interpretado esa ruptura del pacto como la consumación de un fracaso anunciado producto de un "fallo de diseño" original; un fracaso que a su vez ofrece la oportunidad de llegar a un nuevo compromiso más sólido y duradero capaz de garantizar a medio plazo la coordinación de las políticas fiscales y la estabilidad presupuestaria que la Unión Monetaria sigue necesitando.

El PEC, tal y como se concibió en un principio (límites y multas recomendadas por la Comisión y aprobadas por el Consejo), presentaba dos problemas fundamentales que finalmente han resultado decisivos para dar al traste con el propio tratado. En primer lugar, si los criterios de convergencia de Maastricht inducían a los países a la reducción de los déficit de forma voluntaria para entrar en el euro, el Pacto de Estabilidad subsiguiente se olvidó de incluir incentivos positivos para que los países cumplieran sus disposiciones y evitasen medidas procíclicas; y en segundo lugar, con aquel diseño, la capacidad de aplicar sin excepciones los castigos del pacto era en realidad muy reducida si se pretendía forzar el cumplimiento de los países que más peso tienen en el Consejo, como se ha comprobado sobradamente estos días.

No pongo en duda que el pacto tuviera además muchas otras pegs: no en vano durante estos años se han criticado desde diferentes instancias aspectos tan importantes como la poca sensibilidad del PEC hacia el momento cíclico de cada economía, su carácter cortoplacista, su incapacidad de sanción ante comportamientos electoralistas, o su desconsideración hacia el nivel de déficit de la eurozona, que, al fin y al cabo, es lo único relevante para el *policy-mix* en una Unión Monetaria. Sin embargo, sí creo que cualquier reforma del pacto que se centrara en estos problemas secundarios y se olvidase de resolver los dos "fallos de diseño" mencionados, se vería igualmente abocada al fracaso.

Reforma

Intentemos, por tanto, idear una reforma del pacto que logre resolver tanto el problema de incentivos como el de aplicabilidad de las normas, de una sola vez. Por ejemplo: una manera de alcanzar ambos objetivos al mismo tiempo sería ligar la política de estabilidad presupuestaria (PEC) a la política de cohesión (PC) y a la política agraria común (PAC). Si la recepción de fondos comunitarios, que actualmente gestiona y distribuye la Comisión Europea tras las negociaciones de las perspectivas financieras, se hiciera depender del cumplimiento del nuevo PEC, los gobiernos nacionales encontrarían razones de peso para cumplir con el nuevo acuerdo y las medidas punitivas apenas serían necesarias.

La coordinación de estas tres políticas (PEC, PC y PAC) podría tomar la siguiente forma: cada seis años los Estados miembros negociarían las perspectivas financieras como

hasta ahora, y de forma indirecta asignarían los fondos que cada Estado obtendría en el período de aplicación. Durante los seis años siguientes, la Comisión podría congelar la recepción de fondos a cada país que no siguiera sus recomendaciones, tan pronto como decidiera iniciar el mecanismo de alerta temprana (sin esperar a la resolución del Consejo, como ocurre ahora). En realidad, no se estaría imponiendo una multa aún ni tampoco se estarían retirando definitivamente fondos pactados a nivel intergubernamental, por lo que la autorización del Consejo no debería ser necesaria. En una situación semejante, la Comisión no iría liberando esos fondos hasta que no se cumplieran los requisitos de estabilidad presupuestaria y coordinación fiscal que actualmente se consensúan entre la Comisión y el Ecofin a través del Eurogrupo. Conforme fuera pasando el tiempo, los incentivos para cumplir serían cada vez mayores, pues el volumen

acumulado de fondos retenidos se iría incrementando, con el peligro de perder esos fondos de manera definitiva si se llegara al final del período presupuestario con cantidades aún no desembolsadas. Los fondos retenidos por no haber cumplido a tiempo con la Comisión minorarían las aportaciones que los países cumplidores realizaran en el siguiente período presupuestario.

Fondos comunitarios

Un mecanismo similar a éste, con todas las precisiones que fueran necesarias en términos de plazos y cantidades, sería suficiente para introducir un incentivo positivo a cumplir con el nuevo PEC en todos los Estados miembros. Es cierto que hay países donantes netos y receptores netos de fondos. Sin embargo, todos los Estados miembros pagan y reciben fondos comunitarios en mayor o menor medida, ya sea de la PAC o de los fondos

estructurales y de cohesión. Éste es el caso de las zonas agrícolas en Francia, y de todo el este de Alemania; también del nordeste de Suecia, de Gran Bretaña, y por supuesto de España, el sur de Italia, Grecia, Portugal, Irlanda y los nuevos países miembros. En un sistema como el propuesto, dado que todos los países reciben fondos, todos tendrían poderosas razones para cumplir con las recomendaciones de la Comisión Europea en materia de disciplina fiscal; y puesto que todos contribuyen en mayor o menor medida a las arcas comunitarias, cuando uno de ellos se desviase de esa disciplina, el resto vería incrementados sus motivos para mantener sus equilibrios presupuestarios, a la espera de beneficiarse de los fondos no desembolsados al país (países) incumplidor (es). Además, la pérdida de fondos no jugaría sólo como un elemento de multa realmente aplicada, sino que también actuaría como un mecanismo indirecto de sanción electoral a la que se verían inducidos en cada país los receptores habituales de esos fondos retenidos.

Etapas y plazos

En realidad, ya hay mucho de este espíritu en el PEC actual, tal y como se incluyó en el Tratado de Ámsterdam en 1999. Allí se recogen sendas disposiciones por las que, si pasadas todas las etapas y plazos establecidos, el Consejo decide que un país ha incumplido el pacto, éste dejará de recibir fondos, y las multas serán repartidas entre el resto de miembros. El problema actual reside en que el proceso es muy largo y la Comisión no tiene poder para imponer ninguna multa a ningún país. Sin embargo, con permitir en el nuevo PEC que la Comisión pudiera congelar los fondos según se iniciara el proceso de alerta temprana, se dotaría el mecanismo completo de un nuevo equilibrio de incentivos. Por un lado, los incentivos negativos serían efectivos, puesto que antes de llegar a las multas definitivas adoptadas por el Consejo ya se estarían reteniendo fondos realmente importantes. Y por otro, los incentivos positivos a cumplir se convertirían en cruciales protagonistas del sistema: los países incumplidores reducirían sus déficit motivados por la recuperación de los fondos retenidos antes de perderlos; y los países cumplidores mantendrían su equilibrio fiscal, alentados por la posibilidad de ver reducidas sus aportaciones para el siguiente período en el caso de que los incumplidores persistiesen en su indisciplina.

Desde una perspectiva de largo plazo resulta evidente que, o bien se supranacionaliza completamente la política fiscal en la UE, o en una Europa ampliada la coordinación de las políticas fiscales no puede descansar únicamente sobre un sistema de multas que son imposibles de aplicar a Estados soberanos. Esta coordinación debe basarse en algún nuevo mecanismo de incentivos positivos más automático y duradero. En este sentido, aunque es indudable que una fórmula de tan amplio calado como la propuesta en este artículo precisa de mucha mayor reflexión y discusión que la que permiten estas líneas, también lo es que en ella se contienen algunas consideraciones clave que ningún debate sobre la reforma futura del pacto debería olvidar.