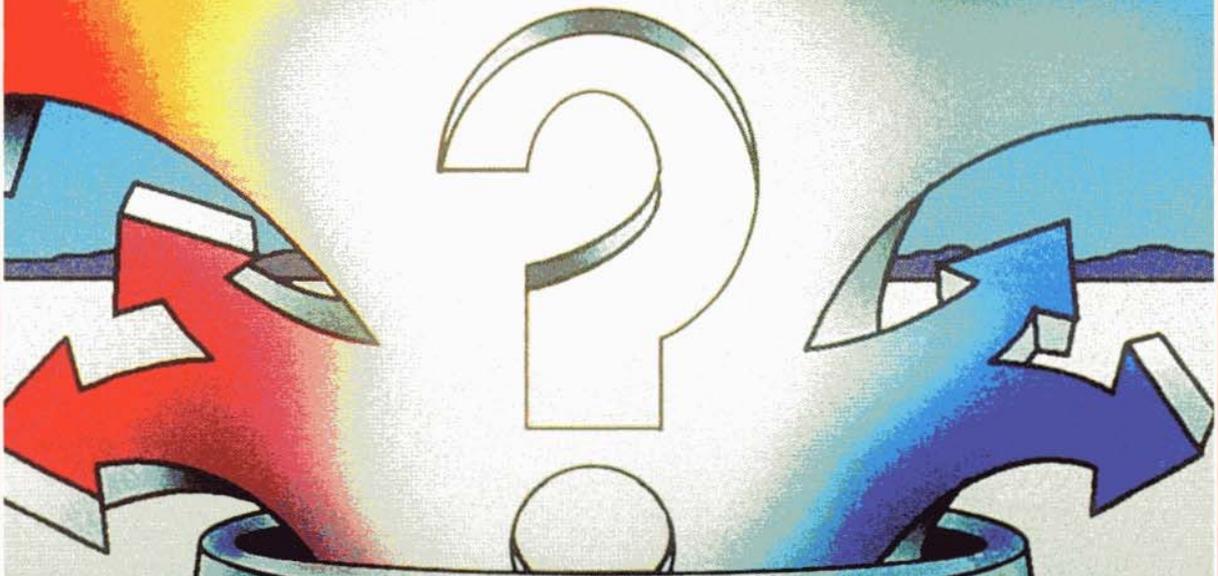


TEMAS

para el Debate



**La democracia
burlada**

Los déficit sociales

Análisis postelectorales

4,00 euros



¿Hay que reformar el Pacto de Estabilidad y Crecimiento?

La Comisión Europea ha puesto en marcha medidas para reforzar el Pacto de Estabilidad y Crecimiento a corto plazo, pero éstas no son definitivas. Está en juego la viabilidad de la Unión Monetaria, porque a largo plazo, o se supranacionaliza la política fiscal en la Unión Europea o la coordinación de las políticas fiscales no podrá descansar únicamente sobre un sistema de multas que son imposibles de aplicar a Estados soberanos.

En el Consejo Europeo de primavera que se celebró durante la presidencia griega que ahora termina, los Estados miembros de la UE reafirmaron su compromiso político de apoyo al Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), tal y como solicitó la Comisión Europea en noviembre del año pasado.

En aquella ocasión, el comisario Pedro Solbes presentó un programa de cuatro puntos para mejorar la aplicación de las disposiciones contenidas en el pacto, habida cuenta de los embates a los que éste estaba siendo sometido debido a los procedimientos de alerta temprana y/o déficit excesivo que la Comisión había abierto contra Portugal, Francia y Alemania durante los meses anteriores.

Los cuatro puntos de aquel programa giraban en torno a: 1) el establecimiento de un compromiso público y firme por parte de la Comisión, el Consejo y los Estados miembros, para mantener su apuesta por la estabilidad presupuestaria a nivel europeo, y para ejercer el papel que el PEC les otorga en la supervisión colegiada y en la aplicación reforzada de las reglas del tratado; 2) la mejora en la calidad y la puntualidad de los datos presupuestarios nacionales con la finalidad de permitir una mejor monitorización del cumplimiento de

los compromisos adquiridos en los programas de estabilidad; 3) la introducción de mejoras procedimentales para la aplicación efectiva de los límites de déficit público; 4) y finalmente, el aumento del grado de visibilidad y publicidad de los (in)cumplimientos en materia de estabilidad presupuestaria, para aumentar así la presión pública sobre los gobiernos (in)cumplidores.

Sin embargo, de todos esos puntos, sólo el relativo a la mejora de las estadísticas ha tenido un desarrollo real en estos meses, mientras que la declaración de apoyo al pacto ha sido muy débil y tuvo un nulo impacto mediático por la relevancia política de las divisiones europeas en torno a la guerra de Iraq. Bajo estas circunstancias, el hecho de que la Comisión Europea haya tenido que conformarse con un tímido apoyo del Consejo a sus propuestas, ha supuesto un cierre en falso del debate en torno al PEC y deja abiertas las dos siguientes cuestiones: ¿era realmente necesario reformar el PEC? Y si la respuesta es afirmativa, ¿son las tímidas medidas finalmente adoptadas suficientes, o habrán de ser complementadas en el futuro por nuevas modificaciones?

Vayamos paso a paso. El PEC es uno de los pilares de la UEM desde su concepción, y pretende garantizar la

estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad de las finanzas públicas a medio plazo mediante la coordinación de las políticas fiscales nacionales, y mediante el establecimiento de límites al nivel de déficit público (3%). Sin embargo, ya desde antes de firmarse y ratificarse el pacto siempre fue objeto de múltiples críticas. Estas críticas pueden agruparse y resumirse en cinco aspectos negativos fundamentales: 1) el PEC reduce la flexibilidad presupuestaria ya que el estricto límite de déficit nominal no tiene en cuenta el momento cíclico en que se encuentran los diferentes Estados miembros; 2) el PEC funciona de manera asimétrica, puesto que no hay nada en el pacto que impida que los gobiernos se comporten de manera procíclica, gastando más y reduciendo los impuestos cuando la economía crece, en lugar de cuando decrece; 3) el PEC no sanciona las políticas fiscales electoralistas, según las cuales los gobiernos retardan o interrumpen las consolidaciones fiscales en marcha cuando se acercan las elecciones; 4) el PEC es dañino para la inversión pública, ya que al tener que financiar las inversiones con ingresos corrientes, se desincentiva la adopción de proyectos cuyo coste fijo inicial sea muy alto y sólo den beneficios a largo plazo; 5) Por último, el ►

Pilar Estébanes
 Universidad de Navarra
 Madrid

► PEC sólo establece límites individuales pero no se ocupa del nivel de déficit público agregado para todos los países de la zona euro, que en realidad es lo único relevante para el *policy-mix* en una Unión Monetaria.

Sin embargo, a pesar de todas estas críticas, el pacto tal y como está formulado tiene algunas ventajas muy importantes que durante los cuatro primeros años de funcionamiento han demostrado su relevancia. En primer lugar, el pacto es simple. Esta característica es de gran importancia para cualquier acuerdo multinacional, ya que facilita la vigilancia entre los firmantes y aclara las reglas del juego para las diferentes partes en afectadas, y será tanto más importante cuanto mayor sea el número de países que deban coordinar sus políticas fiscales en la zona euro de una UE ampliada. Además, el pacto establece una revisión *ex post* de los compromisos de estabilidad presupuestaria, lo cual permite un juicio detallado y empíricamente sólido de los incumplimientos. Y finalmente, la modificación del pacto resulta costosa pues requiere un nuevo acuerdo por unanimidad con un período transitorio carente de regulación que desincentiva a los diferentes actores para promover un rediseño completo del mismo. Más aun, el pacto prevé la imposición de fuertes multas de hasta el 0,5% del PIB a aquellos países que no cumplan los límites con el objetivo expreso de incrementar los costes de la indisciplina



C. Barrios

tonces, se decía, se perdería toda la autoridad para actuar cuando otras economías más grandes llegasen a situaciones parecidas. De nuevo con el objetivo de hacer cumplir el pacto y mantener la credibilidad del mismo, la Comisión no dudó en lanzar sendos avisos de alerta temprana a Portugal y Alemania en la primavera de 2002, que más tarde se extenderían a Francia. Sin embargo, ya para entonces se había podido observar cómo Alemania había movilizado toda su influencia para retrasar la ratificación del primer aviso en el Consejo, y se comenzó a percibir cierta resistencia entre los representantes de este órgano a

aprobar todas las recomendaciones que la Comisión iba formulando a medida que el número de países incumplidores iba aumentando.

na presupuestaria, hasta tal punto que haga totalmente creíble el acuerdo a medio plazo para los propios actores involucrados y para el resto de agentes económicos. Todas estas características contribuyen a que el pacto se erija como un garante de la estabilidad presupuestaria a medio y largo plazo, y dan credibilidad a la política fiscal de la zona euro.

Para mantener esa credibilidad los servicios de la Comisión Europea se decidieron en la primavera de 2001 a dar un controvertido aviso a Irlanda por realizar políticas pro-cíclicas. El argumento que se manejó durante aquellas semanas fue precisamente el de no dejar pasar ni una sola desviación: si no se actuaba en-

aprobar todas las recomendaciones que la Comisión iba formulando a medida que el número de países incumplidores iba aumentando.

Refuerzo del PEC

Ante esta situación, la Comisión Europea pudo haber dejado morir el PEC o pudo optar por reforzarlo con nuevas reglas, como finalmente hizo. Y claro, la duda que se mantiene es si esas iniciativas, aún siendo necesarias, serán suficientes. Una duda que es muy razonable a la luz de la cantidad de iniciativas originales contenidas en la literatura especializada que la Comisión decidió no incluir en su propuesta de noviembre, y que por lo tanto ni si- ►

Las críticas al PEC se centran en la reducción de flexibilidad presupuestaria que impone, en que funciona de manera asimétrica, no sanciona las políticas fiscales electoralistas, grava la inversión pública y no se ocupa verdaderamente del nivel de déficit público agregado para todos los países de la zona euro.

► quiera fueron objeto de consideración para la declaración del pasado Consejo Europeo de primavera.

Estas propuestas iban desde las más radicales, que abogaban por liquidar el PEC y dejar que los mercados condujeran a los gobiernos hacia la disciplina fiscal, hasta aquellas que defendían la imposición de Comités de Política Fiscal, o que proponían la introducción de un mercado de déficit excesivos, donde países con necesidad de incurrir en déficit podrían adquirir su permiso de aquellos que no lo necesitasen. Alternativamente, otras medidas más moderadas que se sugirieron tenían que ver con la sustitución de los límites de déficit por límites de gasto, o incluso por un "pacto de estabilidad de la deuda". Incluso se discutió ampliamente sobre la posibilidad de haber incluido entre las propuestas de la Comisión algo parecido a una "cláusula para la regla de oro", en lugar de la simple recomendación de no cargar el peso de las consolidaciones en la inversión pública, sobre todo ahora que los nuevos miembros de la UE precisarán de un amplio margen de maniobra en este sentido, dado su diferencial de desarrollo económico.

No obstante, e independientemente de si la propuesta de la Comisión habría mejorado en el caso de haber incluido alguna de estas otras iniciativas, lo que sí es importante resaltar es que hubo dos cuestiones fundamentales que se quedaron sin resolver de forma definitiva tanto en la propuesta del mes de noviembre

como en la declaración final de primavera, y que amenazan con seguir debilitando al pacto. En primer lugar y a pesar de las reformas, sigue sin existir ningún incentivo positivo para cumplir el PEC y evitar políticas fiscales pro-cíclicas y electoralistas; y en segundo lugar, la capacidad de aplicar sin excepciones las disposiciones del acuerdo (*to enforce the rules*) se mantiene limitada, sobre todo si se trata de forzar el cumplimiento de los países grandes sin que el pacto se tambalee de nuevo.

Con respecto a estas dos cuestiones, resulta evidente que durante el período inmediatamente anterior a 1999, los países debían esforzarse por cumplir con los criterios de convergencia de Maastricht, a la espera de que la Comisión juzgase positivamente sus esfuerzos y les premiase con una recomendación al Consejo para su entrada en el euro. Los esfuerzos que entonces se hicieron fueron magníficos en muchos casos, y tanto los comportamientos electoralistas como los pro-cíclicos se dejaron de lado por una cuestión de interés y orgullo nacional que los votantes entendieron muy bien en casi todos los países europeos. Sin embargo, a partir de 1999 se viene observando un progresivo renacimiento del fenómeno que se conoce como *political business cycles*, así como un resurgir de los comportamientos pro-cíclicos en toda Europa, especialmente en países como Portugal, Alemania, Francia, y este año electoral también en España. Una vez dentro del euro, los in-

centivos positivos para esforzarse en la disciplina presupuestaria desaparecieron y ante la imposibilidad de ser expulsado de la moneda única y la improbabilidad de que las multas fueran realmente aplicadas, los incentivos negativos del pacto dejaron de jugar su papel.

Es decir, si bien las medidas de la Comisión para reforzar el PEC serán positivas a corto plazo, éstas no resultarán definitivas; aunque el pacto saliera ligeramente reforzado tras la tímida reforma aprobada por el Consejo, es muy probable que sea necesario en el futuro incluir algunas disposiciones adicionales que logren paliar tanto el problema de incentivos como el de aplicabilidad de las normas.

En definitiva, si se analiza la viabilidad de la UEM según se articula en la actualidad 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 que no genere estridencias, y que permita al pacto respetar las necesidades presupuestarias de países con economías heterogéneas y sometidas a *shocks* asimétricos en el contexto de una Europa ampliada. De lo contrario, aunque el PEC pudiera haber resistido su primera crisis, no sería improbable que lo viéramos desaparecer en la próxima recesión que afectase a economías importantes de la euro-zona, especialmente si en alguna de ellas las elecciones estuvieran cercanas. ♦