



TRABAJO FIN DE GRADO:
PACTO DE ESTABILIDAD Y CRECIMIENTO EN LA
UNIÓN EUROPEA

REALIZADO POR: AMORÓS MATEO, ROSA M^a
TUTOR: JUÁREZ MULERO, JUAN PABLO

UNIVERSIDAD MIGUEL HERNÁNDEZ DE ELCHE
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y JURÍDICAS DE
ORIHUELA
GRADO DE ADMINISTRACIÓN Y DIRECCIÓN DE
EMPRESAS

ELCHE, SEPTIEMBRE 2016

CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	3
1.1. ¿Qué es la UEM?	4
1.2. El inicio del Pacto de Estabilidad y Crecimiento	5
1.3. ¿En qué consiste y quiénes forman parte del Pacto de Estabilidad y Crecimiento? ..	10
1.4. Parte preventiva y parte correctora.....	12
2. EVOLUCIÓN DEL PEC	13
3. 1ª) REFORMA DEL PEC EN 2005	13
3.1. Fortalecimiento de la Parte Preventiva.....	17
3.2. Reforma del Procedimiento de Déficit Excesivo	18
4. EL PROTOCOLO DE DÉFICIT EXCESIVO (PDE).....	18
4.1. Estado actual del procedimiento	20
5. 2ª) REFORMA DEL PACTO DE ESTABILIDAD Y CRECIMIENTO DE 2011	21
5.1. El Six-Pack	23
5.2. La parte correctiva del Pacto de Estabilidad	23
5.3. La parte preventiva del Pacto de Estabilidad	24
6. EL PACTO FISCAL.....	26
7. EL TWO-PACK	28
8. DESEQUILIBRIOS MACROECONÓMICOS	29
8.1. El procedimiento de desequilibrio excesivo	29
8.2. Países de la zona euro que experimentan dificultades en su estabilidad financiera.	32
8.3. La estrategia de la Unión para el crecimiento y el empleo	33
9. PERSPECTIVAS MACROECONÓMICAS PARA ESPAÑA	34
9.1. El Programa de Estabilidad de España	34
9.2. Evolución de la deuda	36
9.3. Sostenibilidad de largo plazo.....	38
10. CONCLUSIÓN	41
11. BIBLIOGRAFÍA	42

1. INTRODUCCIÓN

Debido a la profunda recesión y crisis mundial europea que estamos atravesando desde hace nueve años, nos preguntamos si desde la Unión Europea se ha hecho todo lo posible para paliar los efectos dañinos de esta situación.

Para todo ello, debemos de retroceder casi veinte años atrás, cuando se creó el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. El Pacto es una piedra angular de la gobernanza económica de la UE y su importancia es decisiva para el buen funcionamiento de la Unión Económica y Monetaria.

Su objetivo es promover políticas presupuestarias sólidas y garantizar la sostenibilidad pública de las finanzas de los Estados miembros. Desde su creación en 1997, el Pacto ha sido reformado por la UE en 2005 y en 2011-13. En los últimos años, ha operado como parte de un más amplio y reforzado ciclo anual de coordinación de la política económica, conocido como el semestre europeo.

La credibilidad de las normas acordadas es clave para la sostenibilidad de las finanzas públicas y para la estabilidad financiera en la zona euro y en la UE en su conjunto. La deuda financiera y la crisis de los últimos años han mostrado la necesidad de una fuerte coordinación económica y fiscal en la UE. La existencia y el respeto de las reglas han sido esenciales para restaurar el respeto y la confianza. Frente a la escalada de déficits y deuda en varios países hace sólo unos pocos años, la UE ha logrado un progreso considerable en la mejora de la solidez de sus finanzas públicas en general.

El Pacto es un sistema basado en reglas, establecido en un marco compartido y aplicado por todos los Estados miembros, donde la Comisión propone y el Consejo decide. Mismo tratamiento, sin embargo, no significa “una sola talla para todos” y debe combinarse con la evolución económica que es requerida por cada situación.

El propósito del Pacto es prever flexibilidad en la forma en que sus normas deben aplicarse, tanto en el tiempo y en todos los países. La flexibilidad varía en función de si un Estado miembro se encuentra en el brazo preventivo o correctivo del Pacto.

La vertiente preventiva tiene como objetivo garantizar una posición presupuestaria en todos los Estados miembros. Su núcleo consiste, en el logro por cada Estado miembro de su sólida situación presupuestaria a medio plazo (el llamado objetivo a medio plazo o MTO), que se establece de acuerdo con los principios acordados en común.

El lado correctivo del Pacto opera con situaciones en las que el déficit de las administraciones y la deuda están por encima de los valores de referencia establecidos en el Tratado: en estos casos, los Estados miembros se someten a un procedimiento de déficit excesivo (PDE), lo que implica condiciones más estrictas y severas.

1.1. ¿Qué es la UEM?

Desde décadas anteriores se ha luchado por una integración europea, gracias al Tratado de la Unión Europea o Tratado de Maastricht, el 7 de febrero de 1992, que abrió el camino a la integración política; se reforzaron los poderes del Parlamento Europeo, se puso en marcha la Unión Económica y Monetaria (UEM) y se produjo el nacimiento de la Comunidad Europea (CE).

La UEM es la culminación al mercado único. Su política económica consta de tres componentes; los Estados miembros deben velar por la coordinación de sus políticas económicas, previsión de la supervisión multilateral de esta coordinación, y sujeción financiera y presupuestaria. El principal objetivo de la política monetaria es la creación de una moneda única y garantizar la estabilidad de precios.

La creación de la moneda única se llevó a cabo en tres etapas sucesivas:

- 1) Liberalización del movimiento del capital, comenzó el 1 de enero de 1990.
- 2) Se inició el 1 de enero de 1994 y supone la convergencia de las políticas económicas de los Estados miembros.
- 3) La última etapa comenzó el 1 de enero de 1999 con la creación de una moneda única y la creación de un Banco Central Europeo (CEB).

Tanto los países que forman parte de la UEM, y hayan adoptado el euro, como los que formando parte de la UE querrían adoptarlo, deben cumplir los denominados “criterios de convergencia”, que citaremos posteriormente.

La política monetaria está basada en el Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC), que consiste en la CEB y los bancos centrales nacionales.

Por consiguiente, la Unión Económica Monetaria (UEM), supone un sistema de gobernanza económica que se caracteriza por la coexistencia de una política monetaria única, dirigida por un

Banco Central independiente (BCE), de políticas presupuestarias competencia de los distintos Estados miembros, sujetos a normas de coordinación dispuestas en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, y por último de políticas estructurales que son responsabilidad tanto de la Unión como de los Estados miembros.

1.2. El inicio del Pacto de Estabilidad y Crecimiento

La política fiscal por parte de los gobiernos europeos está condicionada desde 1999 a través del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), que es el marco normativo de las políticas fiscales nacionales dentro de la Unión Económica y Monetaria.

La constitución del Pacto radica en la justificación de los siguientes argumentos:

- Las normas fiscales tratan de evitar que el gasto público tenga un sesgo creciente.
- Centralización de la política monetaria, lo cual es importante para garantizar un déficit estructural reducido.
- Hay que prevenir las tendencias demográficas que pueden provocar aumentos de gastos y reducción de ingresos públicos, a medio plazo.
- Sólo si el nivel de deuda es reducido, se podrán realizar las inversiones públicas previstas en la Estrategia de Lisboa para incrementar la productividad.
- Cuando un país aplica políticas fiscales demasiado expansivas, podría dificultar la aplicación de la política monetaria única, y con ello, perjudicar a otros países.

Con todo ello, la política fiscal se basa en el control y modificación del Presupuesto del Estado (gastos e ingresos en forma de impuestos), con el fin de conseguir un volumen adecuado de demanda agregada. La política fiscal expansiva engloba aquellas medidas fiscales destinadas a lograr un aumento de la demanda agregada (un incremento del gasto público o una reducción de los impuestos), mientras que la política fiscal contractiva consiste en aquellas medidas fiscales conducentes a conseguir una reducción de la demanda agregada (una disminución del gasto público o un aumento de los impuestos).

Pero para analizar todo en detalle, hay que definir que para conseguir una política fiscal adecuada, entran en juego dos principales macro magnitudes económicas, como son el déficit y la deuda pública. Su importancia en las políticas desarrolladas ha ido en aumento. Además existe actualmente un debate, sobre la efectividad del Pacto, y sus continuos intentos de reforma. Al igual, la excesiva deuda está

provocando serios problemas en algunos países de Europa, que han dado lugar a recortes en el Estado del Bienestar.

Normalmente, los déficits públicos han estado ligados a guerras, financiando los gastos excesivos originados por las campañas bélicas. Los Estados pedían préstamos y emitían deuda pública para obtener ingresos.

Posteriormente, a través de las teorías Keynesianas, se empezó a utilizar la política fiscal para reactivar las economías tras la Gran Depresión, y que el déficit público que se generase a través de estas políticas, se financiase mediante la emisión de deuda pública.

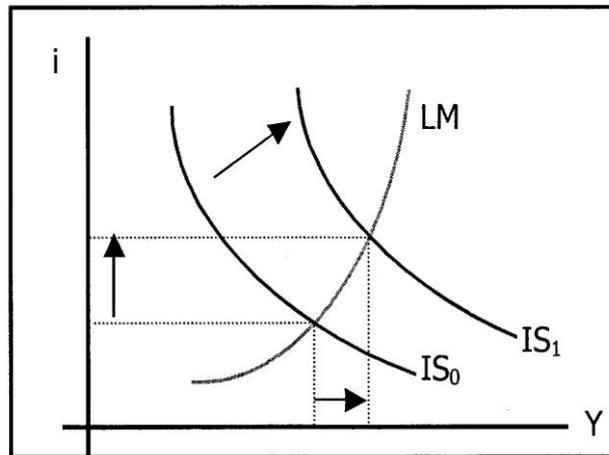
A raíz de entonces, se transforma en un instrumento de política de uso frecuente para controlar la evolución de la economía y amortizar las fluctuaciones. Con todo ello, los gobiernos se acostumbraban a tener déficits permanentes.

Pero el problema empezó a surgir en las décadas de los 80 y 90, ya que la deuda podría paralizar las economías de los países más avanzados. Provocado por altas tasas de interés y una carencia de crecimiento de las economías durante un largo período de tiempo, provocaron un altísimo crecimiento de la deuda, y a raíz de ello, las economías empezaron a destinar una proporción excesiva de recursos para satisfacer el servicio de la misma.

A continuación analizaremos gráficamente la efectividad de la política fiscal sobre las variables agregadas de la economía. Vamos a observar los efectos de una expansión fiscal, instrumentada a través de una reducción de impuestos o un incremento en el gasto público, sobre la demanda agregada tanto a corto como a largo plazo.

La expansión fiscal provocada mediante un incremento del gasto público, en el marco del modelo IS-LM, en un contexto de precios rígidos y por lo tanto a corto plazo, conllevaría un incremento de la demanda efectiva. Gráficamente, se produce un desplazamiento de la función IS hacia la derecha. Mediante esta política, se produce un incremento en el nivel de renta y en el tipo de interés en la economía, (véase gráfico 1).

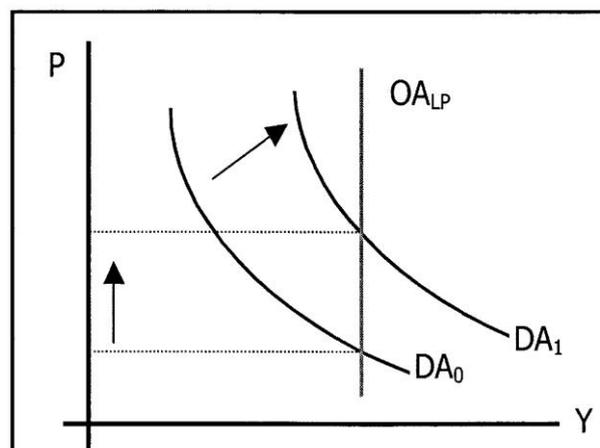
Gráfico 1



Cuando analizamos un horizonte temporal a largo plazo, sin rigideces nominales y los agentes pueden adoptar sus expectativas a la nueva situación, la economía retorna a su tasa natural de producción. En esta situación, la expansión de la demanda agregada provoca incrementos en los precios.

A medida que los precios se ajustan, desaparece el efecto expansivo de la política fiscal, y se agudiza el efecto expulsión, con él la reducción de la inversión privada, (véase gráfico 2).

Gráfico 2



Todo ello provocará una reducción del stock de capital, que podrá conllevar a una reducción en la tasa de crecimiento de la economía.

¿Cómo medimos el déficit público?

Aunque pueda parecer fácil la medición del déficit, surgen problemas a la hora de intentar conocer la forma más adecuada de medir dicha magnitud.

A continuación comentamos algunas cuestiones relacionadas con la medición del déficit.

- La inflación

Normalmente se utiliza el déficit expresado en términos reales. Sin embargo, para evaluar el servicio de la deuda el déficit oficial utiliza el tipo de interés nominal.

En esta discrepancia, la mayoría de los economistas abogan en que el déficit medido debe reflejar la variación de la deuda expresada en términos reales y no en nominales o monetarios, (véase cuadro 1).

Cuadro 1

$$\begin{aligned} & \text{Déficit correcto:} \\ & G_t - T_t + rB_{t-1} = \\ & G_t - T_t + (i - \pi^e)B_{t-1} = \\ & \underbrace{G_t - T_t + iB_{t-1}}_{\text{Déficit oficial}} - \underbrace{\pi^e B_{t-1}}_{\text{Ajuste por la inflación}} \end{aligned}$$

Dicha expresión nos muestra que la inflación puede afectar claramente sobre la medición del déficit público y en la valoración de la política fiscal, utilizando el tipo de interés real en lugar del nominal, ya que así tiene en cuenta la inflación sobre el valor de la deuda. A este concepto lo conocemos como “déficit ajustado por la inflación”.

- Los activos de capital

Según este planteamiento, el déficit público debería medirse considerando no sólo las variaciones en los pasivos del Estado (deuda pública), sino también las variaciones en sus activos. Es decir, sería la variación de la riqueza neta del Estado.

Pero este enfoque “patrimonialista” del déficit público resulta complicado a la hora de poner en práctica debido a:

- 1) Hay discrepancias en determinar el momento en el que habría que llevar a cabo las posibles revalorizaciones de los activos (en el caso del sector privado debido al problema de la discrecionalidad).
- 2) Existen determinados activos del sector público tales como el ejército, las armas o el gasto en educación, que no está claro su valoración, debido a que también puede interpretarse como inversión en capital humano.

- El ciclo económico

El déficit presupuestario viene determinado por las fluctuaciones cíclicas que experimentan la evolución de las macromagnitudes y la economía.

En épocas de recesión las rentas de los agentes económicos se reducen, lo que conlleva una reducción en los ingresos del Estado al caer la recaudación impositiva.

Con todo ello observamos que los ingresos del Estado tienen un comportamiento procíclico.

No podemos decir lo mismo en cuanto a la evolución de los gastos. Gran parte de los gastos del Estado son gastos comprometidos a largo plazo como por ejemplo; gastos de personal, de mantenimiento de las infraestructuras, así como grandes proyectos de inversión, que no se puedan ejecutar en un único ejercicio presupuestario.

Además en épocas de recesión, aumenta una parte del gasto presupuestario que denominamos “transferencias sociales”, como pueden ser las prestaciones de desempleo y los subsidios, debido a que al disminuir la actividad económica, crecen los desempleados.

Con todo ello, podemos observar que los gastos públicos presentan un comportamiento anticíclico, al crecer en épocas bajas del ciclo, y disminuir en épocas de expansión. Por ello, el déficit

presupuestario aumentará en épocas de recesión de forma más o menos automática, aunque no se hayan producido variaciones discrecionales en la política fiscal.

Para resolver este problema y lograr una medida más adecuada para seguir la evolución de la política fiscal, recurrimos al “déficit ajustado cíclicamente”, mediante el cual, nos permite evaluar con mayor precisión el sentido de la política fiscal.

1.3. ¿En qué consiste y quiénes forman parte del Pacto de Estabilidad y Crecimiento?

El pacto de estabilidad y crecimiento es un acuerdo de los Estados miembros de la Unión Europea en relación con su política fiscal. Su principal objetivo es facilitar y mantener la Unión Económica y Monetaria de la Unión Europea¹, manteniendo unas finanzas públicas saneadas. Para conseguirlo, los Estados miembros se comprometen a mantener una posición presupuestaria a medio plazo, próxima al equilibrio, y a respetar los siguientes criterios; mantener una ratio déficit/PIB por debajo del 3% y una ratio de deuda/PIB inferior al 60%.

En el período previo a la tercera fase de la UEM surgieron preocupaciones sobre las disposiciones del Tratado, y si serían suficientes para asegurar una disciplina fiscal una vez se pertenezca a la UEM. A la luz de estas preocupaciones, en la reunión del Consejo Europeo de Amsterdam en Junio de 1997, los estados miembros firmaron el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. El Pacto consiste en dos Reglamentos y una Resolución del Consejo Europeo², todos los cuales fueron modificados en 2005 por primera vez.

- El primer reglamento trata “el reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y coordinación de las políticas monetarias” en los Estados miembros, para ayudar a perseguir los objetivos presupuestarios a medio plazo, garantizando que las finanzas públicas sean sostenibles en el largo plazo y creando un suficiente margen de seguridad para evitar déficits excesivos como ocurre en el corto plazo.

¹ La UE lo conforman veintiocho países europeos:(Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, República Checa, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, Rumania y Suecia), y fue establecida con la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea (TUE), en 1993.

² Los dos Reglamentos del Consejo Europeo tienen fuerza de ley, mientras que la Resolución proporciona orientación a la Comisión, al Consejo y a los Estados miembros sobre la forma de aplicar el pacto.

- El segundo reglamento del consejo trata “lo relativo a la aceleración y clarificación de la implementación del déficit excesivo”. Su principal objetivo es garantizar una estricta aplicación del procedimiento de déficit excesivo, incluyendo la imposición de sanciones si es necesario, con lo que también actúa contra la política fiscal.

En cuanto a la Resolución del Consejo Europeo, éste invitó a todos los Estados miembros, el Consejo de la UE y la Comisión Europea, a aplicar el Tratado y el Pacto de manera estricta.

Fue en otoño de 1998, cuando los Estados miembros de la UE empezaron sus primeros programas de Estabilidad y Crecimiento, unidos a los programas de convergencia.

En definitiva, y a modo de resumen, el Pacto consiste en una supervisión fiscal de los países miembros, y un régimen sancionador por el incumplimiento de algunas de las condiciones incluidas en él. Está constituido por dos Reglamentos y una Resolución y fue adoptado en junio de 1997 para asegurarse después de la entrada del euro, la continuación de la política fiscal que se había establecido entre los países candidatos a la entrada en el euro con los denominados “*Criterios de Convergencia*”.

Los Criterios de Convergencia; son una serie de requisitos, que deben cumplir todos los países pertenecientes a la UE para permanecer en la Eurozona.

Entre los diferentes criterios se encuentran:

- Tasa de inflación: no puede superar el 1´5% en relación a la media de los tres países de la eurozona con menor inflación.
- Finanzas públicas: este criterio se examina a través de:
 - El déficit público anual, el cual no puede sobrepasar el 3% del PIB al final del año precedente.
 - La deuda pública; la cual no puede superar el 60% del PIB.
- Tipo de cambio; el Estado miembro ha de participar en el mecanismo de tipos de cambio del sistema monetario europeo (SME) sin interrupción durante los dos años precedentes al examen de su situación.
- Tipos de interés a largo plazo; el tipo de interés nominal medio a largo plazo del país miembro no ha de superar en más de dos puntos porcentuales a la media de los tres países con menores tasas de inflación.

1.4. Parte preventiva y parte correctora

El Pacto de Estabilidad y Crecimiento dictamina una disciplina presupuestaria donde su principal objetivo es garantizar una buena gestión presupuestaria en la zona euro, y así evitar que una relajación de la política fiscal de algunos Estados miembros pueda penalizar al resto de Estados participantes en el euro.

Si esta situación llegase a suceder, entraría en juego el Banco Central Europeo, aumentando los tipos de interés y reduciendo la confianza en el euro.

El PEC está formado por una parte preventiva y una parte correctora.

- La parte preventiva se centra en la supervisión multilateral por el Consejo (Ecofin³) de las situaciones presupuestarias de los diferentes estados miembros:
 - Todos los Estados pertenecientes a la zona euro han de presentar anualmente un Programa de Estabilidad, en el cual se contemple el objetivo de equilibrio o superávit presupuestario a medio plazo, y el camino de ajuste para conseguirlo.
 - Los Estados miembros que no pertenezcan a la eurozona, deben de elaborar anualmente los “Programas de Convergencia”, anteriormente citados, donde el principal objetivo es poder respetar en un horizonte temporal concreto los criterios de convergencia.
- Por otro lado, la Parte Correctora está formada por el procedimiento de déficit excesivo que se activa si un Estado miembro incumple o corre el riesgo de incumplir el criterio de déficit público máximo fijado en el 3% del producto interior bruto.

La Comisión Europea es el organismo encargado de la supervisión y la correcta aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Si un Estado miembro no cumpliera sus obligaciones, el Consejo enviaría una “recomendación específica al Estado en cuestión”. Si dicha recomendación no es seguida por dicho Estado, será entonces el Consejo el encargado de formular una advertencia al Estado. Como última opción, si un Estado no cumpliera la advertencia, estaría la opción de que se adopten medidas “sancionadoras, como por ejemplo; reconsideración de la política de préstamos del BEI, depósito no remunerado o multas de una cuantía considerable”.

³ El Consejo de Asuntos Económicos y Financieros es una de las formaciones más antiguas del Consejo. Está compuesto por los ministros de Economía y Hacienda de los Estados miembros y se reúnen una vez al mes.

2. EVOLUCIÓN DEL PEC

El PEC tiene por objetivo garantizar el buen funcionamiento de las políticas fiscales de los Estados miembros de la UE.

La posición fiscal ha empeorado en comparación con décadas anteriores, ya que ha habido una tendencia ascendente del endeudamiento público. Además, el cumplimiento por los Estados miembros de las normas presupuestarias del Tratado de Maastricht y el Pacto de Estabilidad y Crecimiento han sido desigual. Las infracciones del 3% del PIB para el déficit se han repetido y persiste en algunos países, lo que lleva a la conclusión de que al menos, en estos casos, la aplicación del Pacto carece de rigor suficiente y voluntad política. Para algunos países las desviaciones fiscales han sido causadas por demasiadas previsiones optimistas de crecimiento y unos gastos excesivos persistentes.

Se necesitan políticas fiscales saneadas para el buen funcionamiento de la UEM. Un excesivo endeudamiento de los gobiernos contribuye a la demanda y presiones inflacionarias lo que podría exigir al Banco Central para mantener a corto plazo las tasas de interés a un nivel más alto para mantener un precio estable. Al poner presión al alza sobre las tasas de interés, déficit alto y deuda, son susceptibles de desplazar la inversión privada y con ello frenar el crecimiento económico a largo plazo.

Reconociendo que las políticas fiscales sin restricciones en la UEM podrían ser objeto de un sesgo déficit, el Tratado de Maastricht introdujo una serie de disposiciones que tienen por objeto garantizar una adecuada senda de rectitud fiscal. Cabe destacar que, en la Etapa de la UEM, los Estados miembros que están obligados a evitar “déficits públicos excesivos” que son evaluados contra los valores de referencia del 3% y 60% del PIB para el déficit de las administraciones públicas y la deuda, respectivamente. No tener un excesivo déficit en el sentido del Tratado, es uno de los criterios de convergencia que los Estados miembros debieron de cumplir antes de la adopción del euro.

3. 1ª) REFORMA DEL PEC EN 2005

En verano de 2005, se introdujeron los nuevos Reglamentos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, con la intención de conseguir dos objetivos; reforzar la parte preventiva del PEC y, a su vez, mejorar la eficacia en la aplicación del procedimiento de déficit excesivo, en función de las distintas

circunstancias económicas de los diferentes Estados y tratando de evitar el automatismo en la consecución del procedimiento.

Desde el principio, el PEC recibió críticas derivadas de diversos sucesos que terminaron por restarle credibilidad, llegando un momento que resultó insostenible.

Una de las grandes dificultades por la cual se debatió la necesidad de reformarlo, fueron las dificultades de algunos Estados miembros, como por ejemplo (Alemania y Francia). Sus niveles excesivamente altos de déficit público durante tres años consecutivos llevaron a la Comisión Europea a presentar recomendaciones a ambos países.

Dicho dilema se acrecentó a causa de las desavenencias entre la Comisión y el Consejo ECOFIN, sobre la aplicación del procedimiento de déficit excesivo contra Alemania y Francia en 2003. Ya que no parecía lógico que dos de sus principales precursores lo incumplieran.

El Consejo, en noviembre de 2003, dejó en suspenso la aplicación a ambos países, que por tercer año consecutivo, habían superado el déficit público.

Con todo ello, el Consejo además de rechazar la propuesta de la Comisión, adoptó unas conclusiones no vinculantes jurídicamente, que incluían recomendaciones a estos países, que discernían de las establecidas por la Comisión.

A raíz de este enfrentamiento entre Consejo y Comisión, en enero de 2004, la Comisión recurre al Tribunal de Justicia e interpone un Recurso, solicitando la anulación de la suspensión de la aplicación a dichos países miembros.

El Tribunal Europeo de Justicia dictó sentencia a favor de la capacidad del Consejo para suspender la aplicación, y no adoptar las propuestas de la Comisión.

Este hecho, de otorgar un tratamiento diferente a favor de dos Estados miembros, afectó al PEC en su totalidad. Se hizo evidente la urgente necesidad de realizar una reforma del Pacto.

Para ello, en septiembre de 2004 la Comisión publica su Comunicación; *“Reforzamiento de la gobernanza económica y mejora de la aplicación del Pacto de estabilidad y crecimiento”*, fue entonces cuando comenzaron las nuevas negociaciones entre el Consejo y la Comisión.

Por todo ello el 22 y 23 de marzo de 2005, en el Consejo Europeo de Bruselas, se aprobó por unanimidad la reforma del PEC, que quedó plasmado en los Reglamentos (CE) números 1055/2005 y 1056/2005.

Sin embargo, no fue hasta el verano de 2006 cuando entró en vigor dicha reforma. Lo más destacable fue excluir determinadas partidas del gasto público del cómputo del déficit.

- No incluir en el cálculo del déficit las inversiones productivas (infraestructura, defensa o investigación), de establecer un ritmo adecuado para todos los países miembros de reducción de deuda, de acuerdo con las propuestas de la Comisión, (Italia).
- No incluir en el cálculo del déficit los gastos de I + D, (Francia).
- Se medió para descontar las aportaciones netas al presupuesto comunitario, teniendo presente las reformas estructurales, pensando que el Pacto de Estabilidad y Crecimiento funcionaría mejor si las instituciones comunitarias intervenían únicamente bajo supuestos muy restrictivos, (Alemania).

A continuación exponemos un cuadro, con las principales modificaciones en la reforma del PEC realizada en el 2005, (véase cuadro 2).

CUADRO 2

PRINCIPALES MODIFICACIONES EN EL PEC

	Pacto de Estabilidad y Crecimiento	Pacto de Estabilidad y Crecimiento Reformado
Valores límites	Déficit 3% PIB. Deuda 60% PIB.	Déficit 3% PIB. Deuda 60% PIB.
Déficit cero	El objetivo para todos los países era el déficit cero o superávit en el medio plazo.	Desaparece el objetivo de déficit cero a favor de objetivos individuales; los Estados con “baja deuda” o “alto potencial de crecimiento” podrán tener un déficit de hasta 1% indefinidamente.
Fase preventiva	Idénticas para todos los países.	Obligación de recortar déficit público en fase de bonanza económica.

Obligaciones M/P	Idénticas para todos los países.	En función de la deuda y el potencial de crecimiento nacional.
Factores relevantes	La única posibilidad de superar el 3% sin sanción era sufrir una recesión del 2% del PIB durante un año.	<p>Potencial de crecimiento, crecimiento negativo o período prolongado de muy bajo crecimiento.</p> <p>Condiciones cíclicas dominantes.</p> <p>Aplicación de la estrategia de Lisboa.</p> <p>Políticas de I+D e innovación.</p> <p>Esfuerzo de consolidación fiscal.</p> <p>Sostenibilidad de la deuda.</p> <p>Inversión y calidad del gasto público.</p> <p>Contribución a la solidaridad internacional.</p> <p>Contribución a las políticas europeas.</p> <p>Costes de unificación europea.</p> <p>Reformas estructurales, jubilación, Seguridad Social.</p>
Plazos de adopción de las medidas	Se debía situar el déficit por debajo del 3% el año siguiente a la constatación de un valor superior al de referencia.	Habrán dos años para los países con “circunstancias económicas especiales” para corregir su déficit; el plazo se puede ampliar si surgen “eventos adversos inesperados”.

Fuente: García Menéndez (2007).

Durante toda la negociación España mantuvo una postura flexible y comprensiva ante los problemas de Francia y Alemania. En nuestro caso nos centramos en defender el límite del 3% y de la activación

del Protocolo de Déficit Excesivo (PDE), para cuando éste se superase. No obstante, se dio cierta flexibilidad para que se tuviera en cuenta las circunstancias económicas de los distintos estados miembros. Uno de los puntos que ayudó en la reforma fue la necesidad de reforzar la Parte Preventiva del PEC, mejorando su aplicación en los períodos de rápido crecimiento.

3.1. Fortalecimiento de la Parte Preventiva

- Exigencia de estimar la circunstancia económica de los Estados miembros, previniendo políticas presupuestarias procíclicas, utilizando las fases de prosperidad económica para afianzar las cuentas públicas. El dilema estaba en la posibilidad de que la Comisión diera una llamada de atención al Estado miembro que no llevara a cabo una política presupuestaria adecuada, finalmente dicha propuesta fue aceptada. Se estableció un Código de conducta para definir un período de prosperidad económica.
- Fijación de un objetivo a medio plazo de equilibrio presupuestario. Se tuvo constancia de la necesidad de que el objetivo se adaptara a las distintas situaciones económicas de los Estados miembros de la Unión Europea (EEMM), teniendo en cuenta sus distintos niveles de deudas y diversas cuestiones relacionadas a su sostenibilidad a largo plazo. Hasta ahora, el mayor problema que ha tenido el Pacto es mantener una política presupuestaria igualitaria para cada uno de sus Estados miembros, donde aquellos países que obtenían un rápido crecimiento económico debían de aplicar políticas fiscales erróneas. Precisamente por ello, se hizo especial hincapié, en el error que supone exigir a todos los países miembros el mismo objetivo en el medio plazo, con lo cual, se estableció un objetivo diferente a medio plazo de forma individual, de acuerdo a su presupuesto y situación económica. De esta manera, se otorga cierto margen entorno al 3% del PIB del déficit.
En lo referente a la “*trayectoria de ajuste*”, el Pacto fijó que todos los Estados redujeran como mínimo, un 0,5% del déficit público todos los años. Casi todos los EEMM apoyaron el ajuste, pero computado como promedio de un período determinado. La Comisión tendría la obligación de advertir si un Estado se desvía de dicha senda de ajuste.
- En cuanto las reformas estructurales, los EEMM no llegaban a un acuerdo, sobre todo en lo relacionado a las reformas admisibles. Finalmente, fue la Comisión quien

determinó que se tendrían en cuenta reformas que supusieran costes presupuestarios a corto plazo y beneficios a largo plazo. Un ejemplo es la reforma del sistema de pensiones, en las cuales se podría admitir desviaciones en relación a la senda de ajuste.

3.2. Reforma del Procedimiento de Déficit Excesivo

Se estableció un procedimiento más eficiente y transparente, que ayudase a los Estados miembros a conseguir la disciplina presupuestaria, en vez de penalizarlos por el incumplimiento del PEC. De esta manera la iniciación del PDE deja de ser automática una vez se hubieran incumplido los criterios. La Comisión será quien propondrá al Consejo y éste adoptará la decisión final sobre la iniciación del PDE, teniendo presente la existencia de circunstancias excepcionales y otros factores pertinentes. Con todo ello, la reforma amplía el plazo para la corrección del déficit en determinadas situaciones (hasta un año).

El Consejo Europeo aprobó el 23 de marzo de 2005 la reforma del PEC, invitando a la Comisión a presentar propuestas de modificaciones de los dos Reglamentos que conforman el Pacto, que finalmente fueron adoptados en junio de 2005.

4. EL PROTOCOLO DE DÉFICIT EXCESIVO (PDE)

El Consejo puede sancionar a un Estado miembro participante por no llevar a cabo las medidas necesarias para poner fin a una situación de déficit excesivo.

El Reglamento (CE) nº 1466/97 reúne un conjunto de disposiciones, de naturaleza preventiva, cuya finalidad es evitar que el déficit público de los Estados miembros de la Unión llegue a ser excesivo. Por ello, y a través de este Reglamento, los países de la UE están obligados a presentar anualmente a la Comisión los denominados “programas de estabilidad” (si han adoptado el euro), o “programas de convergencia” (si no lo han adoptado), en los que deben especificar, a través de un código de conducta, sus objetivos presupuestarios a medio plazo y la estrategia que llevarán a cabo para alcanzarlos.

Sin embargo, puede ocurrir que el déficit o el endeudamiento sobrepasen los valores de referencia (3% y 60% del PIB, respectivamente), y el Consejo determine que dicho Estado se encuentre en una situación de déficit excesivo. Cuando este hecho ocurre, ha de aplicarse el Reglamento (CE) nº 1467/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo a la aceleración y clasificación del procedimiento de déficit excesivo, que regula las consecuencias del incumplimiento de los límites establecidos en el artículo 104 TCE. Dicho procedimiento tiene dos vertientes fundamentales:

- Mecanismos para la correcta valoración del déficit y verificar de esta forma si se trata de un déficit excesivo.

- En caso afirmativo, incluye la imposición de sancionar.

Para iniciar el procedimiento de déficit excesivo, está condicionado a los resultados presupuestarios que los Estados miembros notifiquen a la Comisión antes del 1 de abril y del 1 de octubre de cada año. Si algún país comunitario superase los valores anteriormente citados (tanto de deuda como de déficit) y la Comisión Europea opinara que exista un déficit excesivo, se formulará un informe que dará lugar a la activación del procedimiento de déficit excesivo.

Seguidamente el Comité Económico y Financiero emitirá, en las dos semanas siguientes al informe de la Comisión, un dictamen manifestando su opinión. Teniendo en cuenta este último, la Comisión remitirá al Consejo un dictamen final, acompañada de una recomendación para el caso en que se considere que el déficit sea excesivo.

Es entonces cuando comienza el seguimiento del déficit excesivo. El Consejo establece una recomendación que deberá establecer un plazo de seis meses como máximo para que el Estado miembro afectado adopte medidas eficaces. Además, la recomendación del Consejo establecerá un plazo para la corrección del déficit excesivo, que deberá realizarse en el año siguiente a su detección, excepto si existen circunstancias especiales, como por ejemplo, la existencia de factores económicos adversos, que puedan ampliar por un año el plazo para la corrección del déficit excesivo.

Si el Consejo considerara que el Estado en cuestión, no hubiera tomado las medidas oportunas para la reducción del déficit excesivo, hará pública su recomendación y formulará una advertencia al Estado solicitándole la ejecución de determinadas medidas en un plazo en concreto.

El Reglamento 1467/1997 desarrolla los tipos de sanciones que se podrán imponer. Al inicio se constituirá un depósito sin intereses, que se mantendrá o no en función de la situación de déficit y de la correcta adopción de medidas para su corrección por parte del Estado miembro.

Si transcurridos dos años desde la exigencia del depósito, no se hubiera corregido la situación de déficit, el depósito se podrá convertir en multa, las cuáles no serán reembolsables en ningún caso. En cualquier caso, sólo cuando desaparezca la situación de déficit, o en el caso de avances importantes, se procederá a levantar las sanciones impuestas.

Por otro lado, el Reglamento establece una serie de normas detalladas para organizar la notificación rápida y periódica a la Comisión, por parte de los Estados miembros, tanto de sus déficits previstos y reales, como del nivel de deuda.

El Consejo Europeo de Ministros de Economía y Finanzas aprobó el 18 de febrero de 2003 el “*Código de buenas prácticas para la compilación y presentación de los datos en el contexto del Procedimiento sobre Déficit Excesivo*”. Su propósito es racionalizar y clarificar los procedimientos, entre los diferentes Estados miembros y los distintos niveles de la Comisión, en todo lo que se refiere a la compilación y presentación de las cuentas de las Administraciones Públicas, en relación con los datos sobre el déficit público y la deuda pública, en el contexto del Procedimiento sobre Déficit Excesivo.

4.1. Estado actual del procedimiento

Actualmente son diez los Estados Miembros que se encuentran en situación de déficit excesivo, (véase cuadro 3).

CUADRO 3

País	Decisión inicial PDE (Art.104.6/126.6)	Fecha corrección revisada
Chipre	13 Julio 2010	2016
Portugal	2 Diciembre 2009	2015
Eslovenia	2 Diciembre 2009	2015
Polonia	7 Julio 2009	2014
Francia	27 Abril 2009	2015
Irlanda	27 Abril 2009	2015
Grecia	27 Abril 2009	2016
España	27 Abril 2009	2016
UK	8 Julio 2008	2014/15
Malta	Junio 2013	2014
Croacia	28 Enero 2013	2016

Fuente: Ecofin 1. Aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento: Procedimiento de Déficit Excesivo.

En el caso de España, su déficit excesivo fue revisado por primera vez en julio de 2012, y se amplió en un año más su período para la corrección. Finalmente, en junio de 2013, se amplió nuevamente el plazo de cumplimiento hasta el año 2016.

En junio de 2014, el Ecofin acordó la abrogación del PDE para Bélgica, Eslovaquia, Holanda, Austria, Dinamarca y República Checa.

De acuerdo con el PDE, cada seis meses, se revisará las medidas llevadas a cabo por cada Estado Miembro, para corregir y solucionar el déficit excesivo.

Otra situación bien distinta, es la de Irlanda, Chipre, Grecia y Portugal, que son objeto de revisiones y análisis cada cuatro meses, y a un exhaustivo control por parte del FMI y la Comisión.

5. 2ª) REFORMA DEL PACTO DE ESTABILIDAD Y CRECIMIENTO DE 2011

La actual crisis en la cual seguimos inmersos, ha seguido conllevando a una serie de cambios y nuevas reformas, las cuales rigen las políticas económicas de los Estados miembros.

Dentro de las normas de la política económica se han producido una serie de cambios en los últimos años. Primeramente una nueva Reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y la creación de un nuevo sistema destinado a prevenir los desequilibrios económicos (principalmente un elevado déficit por cuenta corriente y un boom en el precio de la vivienda). Dicha reforma del Pacto de Estabilidad entró en vigor en diciembre de 2011, y estableció un nuevo procedimiento de desequilibrios que conformaron un paquete de seis instrumentos legislativos conocido como el “6-pack” o “paquetes de los seis” (los cuales trataremos en el siguiente apartado). Dicho procedimiento consta de cinco Reglamentos y una Directiva. Dos de los Reglamentos son relativos a la nueva supervisión de desequilibrios macroeconómicos, los tres restantes reforman el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y la Directiva establece una serie de requisitos para los marcos presupuestarios nacionales.

El Pacto de Estabilidad y Crecimiento tiene un antes y un después. Hasta la reforma de 2011 se basaba en la preventiva, aplicable a todos los países mientras no superen el 3% del déficit, y la correctiva, cuando un déficit público es superior al 3% se imponen plazos de corrección.

Además, y como ya hemos tratado en puntos anteriores, se impusieron sanciones a países incumplidores, como Francia y Alemania en 2003, que conllevó a la posterior reforma de 2005. El principal cambio fue que si se registraba un déficit público inferior al 3% del PIB, los países tenían el requisito de realizar una consolidación anual en términos estructurales equivalente al 0,5% del PIB. Se preveía que este esfuerzo fuera menor en época de desaceleración si se confirmaba que fuese mayor en época de bonanza económica.

En primer lugar, la crisis financiera puso de manifiesto que el cumplimiento del criterio del déficit no garantizaba que las cuentas públicas estuvieran saneadas. Por lo tanto, uno de los principales cambios de la reforma de 2011 fue el establecimiento de un criterio para hacer operativo el límite de referencia de la deuda pública.

En segundo lugar, se había verificado que los Estados miembros no realizaban el ajuste anual en términos estructurales equivalente al 0,5% del PIB, sino que realizaban los esfuerzos de consolidación estructural cuando el déficit era superior al 3%. Por eso mismo, se introdujo en 2011 la posibilidad, que se llevara a cabo únicamente a países de la zona euro, que se impusieran sanciones a un Estado miembro por el incumplimiento de esta regla de ajuste fiscal anual del 0,5% en términos estructurales, aún cuando el déficit público hubiera sido inferior al 3%. De esta forma, se ha disipado la diferencia entre la parte preventiva y correctora del Pacto. Con este cambio se mejora el carácter contracíclico de la supervisión de la política fiscal.

En tercer lugar, se demostró que la regla del ajuste estructural pierde consistencia cuando debido a un boom económico se produce un elevado crecimiento de los ingresos. En épocas de auge económico, los gobiernos pueden interpretar como permanentes determinados ingresos que no son sino el resultado de la situación cíclica concreta, como ocurrió en España o Irlanda entre 2003 y 2007, y dichos ingresos extraordinarios no se utilizan para amortiguar las etapas de desaceleración. A pesar de que el gobierno quiera aprovechar el momento cíclico para reducir la ratio de deuda pública y el déficit, puede que no tenga presente que las elasticidades impositivas estimadas conlleven un sesgo aparentemente cíclico y no son fijas. Por todo esto, se introdujo en 2011 una regla adicional que limita el crecimiento del gasto público.

En cuarto lugar, en 2003 se introdujo la suspensión de la aplicación del Pacto, y había quedado demostrado el excesivo control que puede ejercer el Consejo sobre la aplicación del Pacto, por ello que uno de los cambios importantes de la reforma de 2011 fuese la introducción de un mayor automatismo a la hora de imponer sanciones.

5.1. El Six-Pack

El “paquete de los seis”⁴, establece seis medidas legislativas mediante las cuales se crearon una serie de leyes nuevas. Su seguimiento se recoge dentro de la aplicación de las normas del PEC en el “Código de Conducta”. Esta medida fue seguida por el 2-pack que mejora las medidas de supervisión presupuestaria en la zona del euro.

En dichas directivas establecen diferentes modelos de los presupuestos nacionales:

- Sistemas de contabilidad pública que integren todos los ámbitos de ingresos y gastos. Los cuales deben presentar control interno y auditorías independientes.
- Que los datos fiscales queden a disposición del público. Han de ser suministrados mensual y trimestralmente. Corresponden a los de gobierno local, tales como el gobierno central y el Estado, y la Seguridad Social.
- Fortalecer la planificación presupuestaria en función de previsiones macroeconómicas. Utilizando como por ejemplo, las últimas previsiones de la Comisión Europea.
- Trabajar las reglas fiscales para asegurarse que el presupuesto público cumple con la normativa europea. Siempre ha de quedar patente, que el principal objetivo es evitar el déficit público excesivo y la deuda.
- Crear un marco flexible, creíble y eficaz a nivel presupuestario, y que a medio plazo incluya un horizonte de planificación de tres años.
- Verificar la coordinación y la coherencia de las normas y procedimientos de contabilidad en todos los ámbitos de la actividad gubernamental.

5.2. La parte correctiva del Pacto de Estabilidad

Después de la entrada en vigor de la Reforma de 2011, se siguieron abriendo PDE (expediente de déficit excesivo) a los Estados miembros que presentaron un déficit público observado o previsto por la Comisión superior al 3% del PIB, y además como novedad, si un Estado miembro supera el 60% de la ratio de deuda pública, también se le abrirá expediente, a no ser que la diferencia entre dicha ratio y el valor de referencia haya disminuido a un ritmo del 1/20 anual de media durante los últimos tres años. Esto es igual a consensuar un plazo de 20 años para que la deuda recupere de nuevo el nivel del 60%. Para evaluar que se cumpla esta referencia, se tendrán en cuenta las previsiones efectuadas por la

⁴ Entró en vigor el 13 de diciembre de 2011 y sus directivas refuerzan la política económica y fiscal de la UE.

Comisión sobre la evolución de la deuda a dos años vista. Además, se ha introducido un plazo transitorio para que se cumpla el criterio de la deuda de tres años desde el cierre de los PDE actuales, plazo que igualmente también se ha mantenido en el Pacto Fiscal⁵.

El criterio de deuda supone un esfuerzo bastante importante a determinados países como Portugal, Italia e Irlanda, los cuales presentan ratios de deuda del 120% del PIB. Además Grecia, tiene actualmente una ratio muy superior ya ha superado esta cifra.

Ante este panorama del envejecimiento de la población y el consecuente impacto presupuestario asociado a este hecho, nos preguntamos si será suficiente para incentivar a los distintos Estados miembros a llevar a cabo una reforma en sus sistemas de pensiones a corto plazo.

La apertura de PDE ha adquirido más importancia en la supervisión fiscal. No sólo porque con la reforma de 2011 se decidió la imposición de sanciones en los países de la zona euro (que consiste en un depósito sin intereses de un máximo del 0,2% del PIB del Estado miembro en cuestión), sino porque en 2013, entró en vigor el Pacto Fiscal, donde se estableció que la apertura de un PDE se llevará a cabo a través de la mayoría inversa del Consejo⁶. Ello significa que que un país se aproxime al 3%, se le podrá imponer una sanción de forma automática.

Además, una vez abierto el PDE, se comenzará a contar un plazo de seis meses para que el Estado miembro en cuestión establezca medidas correctoras. Generalmente, dicho plazo ha de ser suficiente para haber corregido el déficit excesivo, a no ser que concurren circunstancias especiales, en cuyo caso el plazo será de un año. Durante esos plazos se mantiene la regla de que el Estado miembro realice un ajuste estructural anual equivalente al menos al 0,5% del PIB para eliminar el déficit excesivo durante los años establecidos.

El PDE se cierra cuando se observa que ya no existe la causa que motivó su apertura. Si se hubiesen impuesto sanciones en forma de depósitos, se le devolverán al Estado en cuestión.

5.3. La parte preventiva del Pacto de Estabilidad

El principal objetivo de la política fiscal es alcanzar y mantenerse en el medio plazo. El OMP (objetivo presupuestario de medio plazo) define a cada Estado en base a unos criterios que les obligan a tener en cuenta el futuro impacto del envejecimiento de la población en las cuentas públicas, de tal

⁵ Para el caso de España (de 2013 a 2016), el criterio para evaluar su reducción ha sido más laxo.

⁶ Se ha de obtener mayoría cualificada para bloquear una recomendación de la Comisión al Consejo, para que se inicie el PDE al Estado miembro que infrinja el 3% del valor de referencia.

forma que, si se consigue, se progresa en la sostenibilidad a largo plazo. Anteriormente existía la limitación que un déficit estructural no podía ser superior al 1% del PIB y el Pacto Fiscal lo ha disminuido a un déficit estructural del 0,5% del PIB.

Una novedad importante de la reforma consiste en darle más valor a la regla del ajuste fiscal anual en términos estructurales equivalente al 0,5% del PIB anual durante los años de programación. Su incumplimiento llevaría como consecuencia la imposición de sanciones en el caso de países de la zona euro.

Otro punto importante de la reforma de 2011 es la inclusión de una regla de gasto para integrarla dentro de la regla de ajuste estructural. La regla quedaría definida de la siguiente forma:

- El gasto público computable es el gasto de las Administraciones Públicas en términos de Contabilidad Nacional excluidos los intereses de deuda, el gasto no discrecional en subsidios de paro y el asociado a fondos comunitarios. Además, incluye el gasto en pensiones, que se deberá tener en cuenta para la elaboración de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria en España.
- En Estados miembros que hayan conseguido su OMP, el aumento del gasto público computable no podrá sobrepasar una tasa de referencia del crecimiento potencial a medio plazo del PIB.
- Las reducciones discretionales de ingresos públicos (como por ejemplo, la reducción de impuestos), han de compensarse con disminuciones de gasto o aumentos discretionales en otras partidas de ingresos públicos.

La tasa de referencia del crecimiento potencial de medio plazo la calcula la Comisión Europea en función de una regla común aprobada por los Estados miembros. Si un país no ha logrado el OMP, el crecimiento del gasto público ha de ser inferior a la tasa de referencia. Dicho valor lo determina la Comisión Europea de acuerdo al peso del gasto público sobre el PIB y con el objetivo que el gasto garantice el cumplimiento de la regla de ajuste estructural. Con todo ello el resultado de la regla de gasto es armonizar los ajustes estructurales y los nominales verificando que hay una referencia nominal, que es el gasto.

La Reforma de 2011 ha elaborado un nuevo procedimiento para la situación de que la Comisión dictamine una desviación significativa de la senda de ajuste hacia la OMP, (véase Matriz 1).

MATRIZ 1

	Condición	Ajuste presupuestario anual requerido	
		Deuda inferior al 60%, sin riesgos para la sostenibilidad	Deuda superior al 60% o riesgos para la sostenibilidad
Coyuntura excepcionalmente adversa	Crecimiento real < o brecha de producción < -4	No se requiere ajuste	
Muy adversa	-4 <= brecha de producción < -3	0	0,25
Adversa	-3 <= brecha de producción < -1,5	0 si el crecimiento es inferior al potencial y 0,25 si es superior	0,25 si el crecimiento es inferior al potencial y 0,5 si es superior
Normal	-1,5 <= brecha de producción < 1,5	0,5	> 0,5
Favorable	Brecha de producción >= 1,5	> 0,5 si el crecimiento es inferior al potencial y >= 0,75 si es superior	>= 0,75 si el crecimiento es inferior al potencial y >= 1 si es superior

Todas las cifras son porcentajes del PIB

Fuente: [http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-15-3221_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-3221_es.htm)

Se consideran desviación significativa en las siguientes circunstancias: cuando la desviación del ajuste del saldo estructural sea un 0,5% del PIB en un año de al menos 0,25% del PIB en media anual en dos años consecutivos, y cuando dicha desviación repercuta al menos un 0,5% del PIB en un año o acumulado en dos años consecutivos. Si el Consejo establece que una desviación ha sido significativa, establecerá un período de no más de cinco meses para que el Estado adopte medidas correctoras. Si una vez finalizado el plazo, las medidas no han corregido la desviación, y es un país de la zona euro, el Consejo podrá imponer una sanción de manera automática.

6. EL PACTO FISCAL

El 9 de diciembre de 2011, Alemania acudió al Consejo Europeo y con la ayuda del Banco Central, convencieron al resto de países para que se comprometieran a garantizar la estabilidad presupuestaria y a introducir este principio en cada una de sus Constituciones nacionales. Debido a que el Reino

Unido vetó una reforma del Tratado de la UE, el Pacto Fiscal⁷ se trató como Tratado internacional. Aunque posteriormente Alemania pondría como condición para firmar el Tratado del Mecanismo de Estabilidad, que dichos tratados estuvieran ligados jurídicamente.

En lo que se refiere al contenido, se van a integrar en la legislación comunitaria muchos de los elementos del Pacto Fiscal. En cuanto a la forma, supone un gran cambio, ya que en la actualidad es la máxima expresión del intergubernamentalismo dominante en la UE.

A pesar de todo ello, presentó una cierta desconfianza, tanto por parte del BCE, como por el resto de países, que dudaron en la efectividad de la normativa comunitaria sobre la supervisión fiscal. Además, es posible que el principio de la estabilidad fiscal se cumpla al estar inscrito en un Tratado que obliga a que se incluya en las Constituciones de cada país.

Se mantiene el concepto de OMP, y se define en términos estructurales y de acuerdo a la reforma del Pacto de 2011, donde cada país ha de calcular y tener en cuenta el impacto estimado de envejecimiento de la población. Se estableció un límite, siendo un déficit estructural del 0,5% del PIB.

Otra novedad importante del Pacto Fiscal es la obligatoriedad de que los Estados miembros se autoimpongan un mecanismo de corrección automático ante posibles desviaciones del OMP. Dicho mecanismo también se llevaría a cabo cuando la desviación se hubiese producido por circunstancias extraordinarias. Este cambio es el más importante con respecto a la reforma del Pacto de 2011.

La segunda novedad a destacar, es que el Pacto Fiscal reconoce la competencia del Tribunal de Justicia de la UE para juzgar el cumplimiento de este acuerdo de integrar el mecanismo automático de corrección en la legislación nacional. El Tribunal podrá emitir sentencia y si considera que una parte ha incumplido la sentencia, podrá imponer una multa de hasta el 0,1% del PIB del país.

El tercer aspecto importante es que los países que tengan abiertos PDE deberán someter sus reformas estructurales al control de las instituciones bajo los procedimientos de la supervisión fiscal. De esta manera, se abre la puerta a la supervisión de las reformas estructurales, que hasta entonces tenía poca intervención de las instituciones europeas. Los Estados que presenten PDE tendrán que presentar un programa de colaboración económica que ha de incluir una descripción que detalle las reformas estructurales que han de ponerse en práctica para asegurar una correcta corrección del déficit excesivo. Todo ello ha supuesto un gran cambio, ya que antes la supervisión de las reformas estructurales y la de la política fiscal iban en paralelo y apenas guardaban relación entre sí.

⁷ El Pacto Fiscal se firmó el 2 de marzo por 25 de los 27 Jefes de Estado y de Gobierno de la UE, pero no fue hasta 2013 cuando entró en vigor definitivamente.

Un cuarto punto importante es la elaboración de un calendario para determinar la senda de ajuste hacia el OMP, propuesto por la Comisión. Además, el Pacto Fiscal establece que los Estados manden sus planes de emisión de deuda pública a la Comisión y al Consejo.

7. EL TWO-PACK

El Two-Pack, que fue creado en noviembre de 2011, está formado por dos reglamentos⁸, cuyas nuevas leyes sirven para reforzar el PEC, ayudan a la coordinación económica y facilita los instrumentos de supervisión. Este nuevo paquete de leyes complementa al Six-Pack comentado anteriormente.

Las principales características de los dos reglamentos son:

- 1) Incrementar la vigilancia y evaluación de los presupuestos nacionales, principalmente cuando aún está en fase de ante proyecto. Con ello, se intenta asegurar la supervisión de los déficits excesivos en países de la eurozona.

Los Estados miembros seguirán manteniendo un calendario común para presentar sus proyectos presupuestarios. Además, el gran peso de los procesos presupuestarios nacionales se encuentra reforzado con la obligación de realizar previsiones macroeconómicas independientes para supervisar que se cumplen los compromisos fiscales.

La principal novedad del Two-Pack es la obligación de remitir a la Comisión Europea los anteproyectos de Presupuestos sobre mediados de octubre. La Comisión evaluará y podrá emitir un dictamen sobre los planes presupuestarios nacionales. Si un país incumpliera un plan en lo referente al PEC, la Comisión podrá solicitar un nuevo presupuesto antes de convertirse en Ley, a través de los procedimientos nacionales.

- 2) En cuanto al segundo reglamento que forma el paquete legislativo del Two-Pack se refuerzan los procedimientos de vigilancia y control. Se aplicará a los Estados miembros que presenten serias dificultades de estabilidad financiera, y a aquellos que se encuentren en vías de salir de un programa de rescate. Será la primera vez, que se emplee una actuación gradual para los distintos casos, y se ejercerá una vigilancia exhaustiva a los Gobiernos nacionales, sobretodo, en lo que política fiscal se refiere.

⁸ Reglamento (CE) nº 472/2013 y Reglamento (CE) nº 473/2013

Para reforzar esta vigilancia, los países que deben adoptar medidas para mejorar su inestabilidad, deberá de proporcionar a la Comisión, y con carácter trimestral, datos fiscales desagregados y en detalle.

Cuando la situación financiera de un Estado miembro tuviese efectos negativos sobre la estabilidad financiera del resto de la eurozona, la Comisión propondrá al Consejo que dicho Estado adopte medidas correctivas o acelerar un rescate para facilitar lo antes posible el ajuste fiscal.

En general el PEC se hizo más flexible a través de la posibilidad de adaptar el ritmo de la consolidación fiscal, tanto en el aspecto preventivo como en el correctivo.

Reconociendo la extensión y las posibles consecuencias de los efectos secundarios entre los países miembros de la zona del euro, con sus diferentes situaciones económicas y presupuestarias, el paquete de dos introdujo una vigilancia adicional y nuevos procedimientos para toda la zona del euro.



8. DESEQUILIBRIOS MACROECONÓMICOS

8.1. El procedimiento de desequilibrio excesivo

En el procedimiento de desequilibrio excesivo, la vigilancia de las políticas económicas de los Estados miembros se amplió más allá de las cuestiones presupuestarias, incluyendo: los desequilibrios externos, la competitividad, precios de los activos y la deuda interna y externa. Los objetivos de los dos reglamentos que establecen el procedimiento de desequilibrio macroeconómico establecieron un marco eficaz para:

- 1) La detección de desequilibrios macroeconómicos.
- 2) La prevención y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos excesivos.
- 3) La aplicación efectiva de la corrección de los desequilibrios macroeconómicos excesivos en la zona del euro.

Para lograr estos objetivos se introdujo el MIP (Procedimiento de desequilibrio excesivo), que es un mecanismo de vigilancia para paliar situaciones económicas negativas que afecten a la UE o a la zona euro.

El AMR es el Mecanismo de Alerta Informe que ayuda al MIP a identificar a los países que necesiten un análisis en profundidad antes de concluir si existen desequilibrios o desequilibrios excesivos. El informe también contribuye a la identificación de problemas de desequilibrio de interés común, para obtener una buena coordinación entre los distintos Estados miembros a través de un cuadro de indicadores y una serie de variables auxiliares (incluyendo un conjunto de indicadores sociales).

La Comisión propondrá al Consejo la realización de una serie de recomendaciones a los países que identifiquen con graves desequilibrios. Si se detectasen países con excesivos desequilibrios, quedarían obligados a un proceso mejorado de seguimiento específico o entrarían a formar parte dentro de procedimiento de desequilibrio excesivo, lo que podría dar lugar a sanciones en el caso de incumplimiento de las obligaciones impuestas.

En 2013, la Comisión reforzó la dimensión social de la UEM mediante el desarrollo de una clave en el empleo, indicadores de marcador social y la ampliación del número de indicadores adicionales que sustenta el Mecanismo Anual de Alerta Informe, tales como la tasa de participación, el largo plazo de la tasa de desempleo, la tasa de desempleo juvenil y el riesgo de pobreza social o tasa de exclusión. Los indicadores sociales y de empleo se están introduciendo en el procedimiento de desequilibrio macroeconómico para obtener una mejor comprensión del mercado de trabajo y desarrollos sociales. Además, la Comisión se asegurará de que el resto de socios de la UE estén mejor asociados al proceso de semestre europeo⁹.

Se realizó un examen a fondo (IDR) en el mecanismo de alerta Informe (AMR) el 26 de noviembre de 2015. Se seleccionaron 18 países, de los cuales 12 se prevén que experimenten desequilibrios.

Italia, Croacia, Bulgaria, Portugal y Francia continúan dentro de la categoría de los desequilibrios excesivos, pero sin activar el procedimiento de desequilibrio excesivo.

Países Bajos, Alemania, Finlandia, España, Eslovenia, Irlanda y Suecia presentarán desequilibrios en fechas próximas.

⁹ Recomendaciones específicas para cada país, el semestre europeo de 2016 se inició en noviembre de 2015. En él, la Comisión ha considerado que las prioridades principales serán: la aplicación de políticas presupuestarias responsables, reimpulsar las inversiones y acometer reformas estructurales.

Dichos Estados miembros que se encuentren afectados de desequilibrios o desequilibrios excesivos, tendrán un seguimiento específico, en función del grado y naturaleza de los desequilibrios que presenten. Estonia y Austria, que han sido revisados en profundidad este año por primera vez, se estima que no experimentarán desequilibrios.

Para Reino Unido, Bélgica, Rumania y Hungría, se ha cerrado el procedimiento, debido a la reducción de los desequilibrios presentados anteriormente.

Finalmente Chipre ha sido reintegrado en la coordinación de la política económica europea, al salir de su programa de ajuste financiero el 31 de marzo de 2016.

La Comisión ha publicado recientemente varios informes, detallados por países, donde analiza las políticas económicas de los distintos Estados miembros. En dichos informes tratan exhaustivamente tanto los desequilibrios macroeconómicos, como la evolución en la aplicación de las recomendaciones específicas por países de 2015.

Para el caso de España éstas son las previsiones económicas de primavera de 2016, (véase cuadro 4):

CUADRO 4

Previsiones para España	2014	2015	2016	2017
Crecimiento del PIB (% tasa interanual)	1,4	3,2	2,6	2,5
Inflación (% tasa interanual)	-0,2	-0,6	-0,1	1,4
Desempleo (%)	24,5	22,1	20,0	18,1
Saldo presupuestario público (% del PIB)	-5,9	-5,1	-3,9	-3,1
Deuda pública bruta (% del PIB)	99,3	99,2	100,3	99,6
Balanza por cuenta corriente (% del PIB)	1,0	1,4	1,5	1,3

Fuente: 3 Mayo de 2016; Comisión Europea; Institutional Papers 25/2016

Según el cuadro observamos los siguientes desequilibrios macroeconómicos:

- Elevados niveles de deuda pública y privada.

- Elevada cifra de pasivos externos.
- El desempleo sigue siendo muy alto, sobretodo el juvenil y el de larga duración.
- Baja productividad.

8.2. Países de la zona euro que experimentan dificultades en su estabilidad financiera

El objetivo principal de la segunda regulación de los dos componentes es fortalecer el seguimiento y la vigilancia de los Estados miembros que se encuentren en peligro de experimentar graves dificultades con respecto a su estabilidad financiera. Su objetivo es establecer procesos de vigilancia transparente y eficiente, para conseguir un buen programa de ajuste macroeconómico y la posterior supervisión del programa.

Se lleva a cabo en la zona euro un programa de ajuste de la implementación de manera conjunta; procedimientos previstos en los instrumentos preventivos (incluyendo el semestre europeo), el procedimiento de desequilibrio macroeconómico y la suspensión de la regulación de los dos componentes.

Con ello queda reflejado, el papel del procedimiento de desequilibrio macroeconómico como un procedimiento preventivo y no como un instrumento de gestión de crisis.

Los Estados miembros destinatarios de la ayuda financiera vinculada al programa de ajuste macroeconómico que entró en vigor en mayo de 2013 fueron: Grecia, Irlanda, Portugal y Chipre.

Chipre y Grecia, donde los programas están todavía en curso, han realizado un retorno parcial a los mercados antes de lo esperado. España solicitó asistencia financiera sólo para la recapitalización de las instituciones financieras, y no estaba sujeto a un programa de ajuste macroeconómico. Mientras tanto, Irlanda y Portugal tienen completado con éxito el programa de ajuste macroeconómico y han entrado en la fase de supervisión posterior al programa.

España también está sujeta a supervisión posterior al programa desde la expiración de su programa de sector financiero en enero de 2014. Los tres países han recuperado el acceso a los mercados con tasas de interés sostenibles.

En general, se han logrado considerables avances en la reducción de los déficits fiscales en el programa actual, y gracias a ello la deuda pública global se está estabilizando.

En base a la experiencia con estos países, el conjunto integrado de normas ha hecho que aumente la transparencia, la previsibilidad, la practicidad y eficacia en la supervisión de los países miembros que estén experimentando graves dificultades financieras. Sin embargo, dado que el Reglamento entró en vigor sólo después de que todos los actuales programas terminados ya habían comenzado, la evaluación de la eficacia es necesariamente incompleta.

En particular, muchas de las disposiciones de la regulación son relevantes para el período en el que los programas se desarrollan. En los programas existentes, estos períodos se llevaron a cabo antes de que el Reglamento entrara en vigor. La eficacia de la regulación no puede ser evaluado en lo que respecta a fases anteriores. Además, no es posible evaluar la efectividad de la regulación con respecto a una supervisión reforzada, ya que ningún miembro de la eurozona se ha puesto bajo vigilancia mejorada.

La capacidad de evaluar la eficacia del post-programa de vigilancia también se ve limitada por el hecho de que Irlanda, España y Portugal han estado bajo la supervisión posterior al programa durante menos de un año.

Con todo ello, la eficacia sólo puede ser evaluada a fondo en cuanto a los programas de ajuste macroeconómico existentes. Teniendo en cuenta los desarrollos económicos antes mencionados, gracias a los programas macroeconómicos existentes, se han alcanzado los objetivos de la regulación para restablecer rápidamente una situación económica y financiera sostenible y restaurar el acceso a los mercados financieros.

Entre las distintas disposiciones que se aplicarán en un futuro, el Reglamento prevé, entre otras cosas, mejoras en la información del Parlamento Europeo, tener más en cuenta el impacto social de los programas y proteger mejor las políticas fundamentales, tales como el cuidado de la salud y la educación.

8.3. La estrategia de la Unión para el crecimiento y el empleo

El impacto del sistema económico revisado sobre la convergencia sostenida es difícil de evaluar teniendo en cuenta que el período de tiempo desde la introducción de la nueva legislación es demasiado corto para sacar conclusiones significativas.

Aunque se puede observar una reducción de los riesgos macroeconómicos para muchos países, además de que una evolución significativa del procedimiento ha contribuido a mejorar el crecimiento, el

empleo y la estabilidad financiera, se requiere de un período mucho más largo que la experiencia del procedimiento de desequilibrio macroeconómico visto hasta ahora. En particular, la verdadera prueba será si el instrumento puede prevenir una acumulación de desequilibrios y riesgos durante “los buenos tiempos” económicos.

No obstante, al garantizar una coordinación más estrecha de las políticas, el nuevo sistema de gobierno debe ayudar a la convergencia y fomentar el crecimiento y el logro de los objetivos de la Estrategia para Europa 2020, y evitar la acumulación de grandes desequilibrios macroeconómicos, que son la principal causa de las divergencias cíclicas entre los Estados miembros.

Tanto el six-pack como el paquete de dos reglamentos, han fortalecido significativamente la gobernabilidad de la UE en sus diferentes ámbitos de actuación. El semestre europeo combina estas diferentes herramientas en un marco general para la supervisión económica y presupuestaria, y el fortalecimiento del semestre europeo de 2015 figuran en el Estudio Prospectivo Anual 2015, que la Comisión mejorará aún más su funcionamiento.

Las relaciones entre los distintos instrumentos de supervisión económica son complejas y limitan la transparencia de la formulación de políticas que a su vez plantea desafíos para su implementación, para la comunicación con las partes interesadas y el público en general, y en consecuencia, la propiedad, la legitimidad democrática y la rendición de cuentas.

Una participación adecuada de los Parlamentos nacionales sigue siendo crucial para garantizar la legitimidad de la acción de los Estados miembros.

9. PERSPECTIVAS MACROECONÓMICAS PARA ESPAÑA

9.1. El Programa de Estabilidad de España

El 30 de abril de 2015, fue aprobado el Programa de Estabilidad de España, que abarca el período 2014-2018.

España es actualmente objeto de la vertiente correctora del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. El 27 de abril de 2009 se abrió el procedimiento de Déficit Excesivo para España. Se le recomienda corregir la situación de déficit excesivo en este año. En el 2017, España estará sujeta al brazo preventivo del pacto y debe garantizar un progreso suficiente hacia su objetivo a medio plazo.

A medida que la relación deuda-PIB en este año, se estima en 101,4%, durante los tres años siguientes a la corrección del déficit excesivo, España también está sujeta a disposiciones transitorias sobre el cumplimiento de la deuda, durante el cual se debe garantizar un progreso suficiente a la conformidad. El Programa de Estabilidad prevé la recuperación económica en curso para continuar el período del programa. Después de alcanzar el 1,4% en 2014, el crecimiento anual del PIB real se proyectó más del doble al 2,9% tanto en 2015 y 2016, antes de alcanzar el 3,0% en 2017-2018.

En lo que respecta al 2015, representa una importante revisión al alza del crecimiento del PIB real en comparación con el Proyecto del Plan Presupuestario (DBP) de 2015, presentado en octubre de 2014, que preveía un crecimiento de alcanzar un 2,0% en 2015. El componente principal que explica esta revisión al alza es la demanda interna, ayudada por los menores precios del petróleo, condiciones de financiación más fáciles y un crecimiento de empleo más rápido.

De acuerdo con el Programa de Estabilidad, el crecimiento en 2015 fue impulsado completamente por la demanda interna, el comercio neto proporcionó una contribución negativa al crecimiento de 0,2 pp. en lugar de la contribución positiva del mismo tamaño previsto en el PAD. El mayor crecimiento, como las importaciones, es un resultado más dinámico de la demanda interna.

El escenario macroeconómico del programa implica un cierre más rápido y la posterior reversión de la brecha negativa del producto durante el período del programa. La brecha del producto, recalculado por la Comisión sobre la base de la información en el programa, a raíz de la metodología acordada, se establece reducir de -6,4% en 2014 a -0,3% en 2017, antes de girar en positivo en 2018, cuando se espera que alcance el 1,1% del PIB.

Para 2015, la previsión en el programa de crecimiento del PIB real es sólo ligeramente más fuerte que la previsión realizada por la Comisión en primavera de 2015, mientras que para este año, el programa prevé un 0,3 pp. mayor la tasa de crecimiento del PIB real que el estimado por la Comisión. La composición de crecimiento fue muy similar en las dos proyecciones para el 2015, mientras que para el 2016 el programa se basa en la fuerte demanda doméstica, el consumo privado y la formación bruta de capital fijo, en parte compensado por el consumo público más débil en comparación con la previsión de la Comisión. Por otra parte, una estimación más débil de las importaciones en comparación con la previsión de la Comisión produce una contribución ligeramente positiva al crecimiento de las exportaciones netas.

Una demanda interna más fuerte ayuda a explicar el por qué el crecimiento de empleo es algo mayor en el programa que en la previsión de la Comisión, en particular, para este año.

Si bien, el crecimiento real proyectado en 2015 parece plausible, en términos nominales el escenario macroeconómico del programa, es algo más optimista. En este año, y más notablemente en 2017 y 2018, el escenario macroeconómico también se basa en las proyecciones de empleo que aparecen sean favorables, especialmente teniendo en cuenta el aumento previsto de los costes laborales unitarios. Por consiguiente, la proyectada reducción de la tasa de desempleo parece difícil de lograr. Por otra parte, en comparación con la previsión de la Comisión, el programa proyecta un crecimiento significativamente mayor de la remuneración por asalariado a partir de 2015, lo que también ayuda a explicar las diferentes proyecciones de los ingresos fiscales y cotizaciones sociales.

9.2. Evolución de la deuda

Después de haber aumentado abruptamente durante la recesión, la relación de las administraciones públicas de deuda-PIB aumentó 5 puntos porcentuales en 2014, para alcanzar el 97,7%. El programa estimó la relación deuda-PIB en un 98,9% en 2015 y luego se prevé que descenderá a un ritmo cada vez mayor hasta alcanzar el 93,2% en 2018.

El cambio de tendencia se debe principalmente a una mejora del saldo primario, al efecto de disminución de la deuda y al mayor crecimiento del PIB real y la inflación. Una menor carga de interés también está contribuyendo al incrementar menos que antes el ratio de la deuda.

De acuerdo con el programa, los ajustes de flujo aumentarán la proporción de la deuda en todos los años que abarca el programa, pero sus niveles son bastante limitados y sólo muestran una ligera tendencia al alza. Sobre la base de las previsiones de deuda del programa, la reducción de la relación deuda-PIB al 60% en 2020, según lo requerido por la Ley de Estabilidad Presupuestaria, no parece realista, (véase gráfico 3).

A pesar de que la evolución del ratio de deuda se subestimó significativamente en el 2011 y en el Programa de Estabilidad de 2012, las proyecciones han sido más exactas, y se espera que la recuperación económica ya se haya materializado.

El ratio de deuda en 2014 fue alrededor de 2 puntos porcentuales, inferior al previsto en el Programa de Estabilidad en el año 2014. El programa prevé un perfil de deuda más bajo en 2015-2016 en comparación con las previsiones que realizó la Comisión en primavera de 2015, que prevé que la ratio deuda-PIB, aumentará en 101,4% para este año. La diferencia de casi 3 puntos porcentuales, se debe principalmente a que la Comisión estimó un mayor déficit público y un menor crecimiento del PIB

nominal en ambos años. Además, una fuente adicional de la diferencia se debe a los ajuste de flujos, (véase cuadro 5).

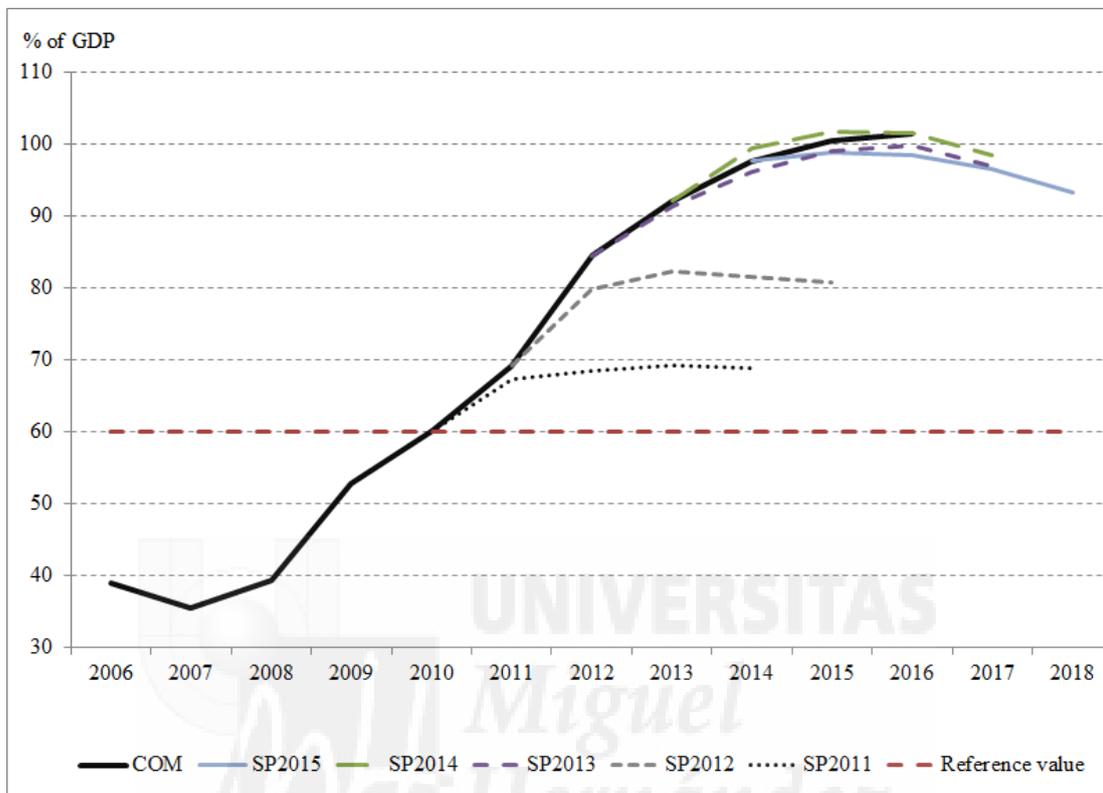
CUADRO 5: EVOLUCIÓN DE LA DEUDA

(% del PIB)	Promedio 2009-2013	2014	2015		2016		2017	2018
			COM	SP	COM	SP	SP	SP
Ratio de deuda bruta (1)	71,7	97,7	100,4	98,9	101,4	98,5	96,5	93,2
Cambio en la relación	10,5	5,6	2,8	1,2	1	-0,4	-2,0	-3,3
Contribuciones: (2)								
1. Saldo primario	6,9	2,5	1,4	1,1	0,6	-0,1	-1,2	-2,2
2. Efecto "bola de nieve"	3,1	2,4	0,3	-0,3	-0,3	-0,8	-1,3	-1,7
<i>de los cuales:</i>								
Gastos de intereses	2,4	3,3	3,1	3,1	3	2,8	2,6	2,5
Efecto de crecimiento	0,9	-1,3	-2,7	-2,8	-2,5	-2,8	-2,8	-2,7
Efecto de la inflación	-0,2	0,5	-0,2	-0,6	-0,8	-0,8	-1,1	-1,4
3. Ajuste de flujos	0,5	0,6	1,1	0,4	0,7	0,5	0,6	0,6
<i>de los cuales:</i>								
Efectivo/deriva de acumulaciones								
Acc. Activos financieros								
Privatizaciones								
Val.efecto & residual								

Notas:
 (1) Final del período.
 (2) El efecto de bola de nieve captura el impacto del gasto en intereses de la deuda acumulada (a través del denominador). El ajuste de flujos incluye diferencias en el efectivo y la contabilidad del ejercicio, la acumulación de activos financieros y de valoración, y otros efectos residuales.

Fuente: Comisión previsiones de primavera de 2015 (COM); Programa de Estabilidad (ESP); cálculos de la Comisión.

GRÁFICO 3: PROYECCIONES DE DEUDA PÚBLICA EN PROGRAMAS SUCESIVOS (% DEL PIB)



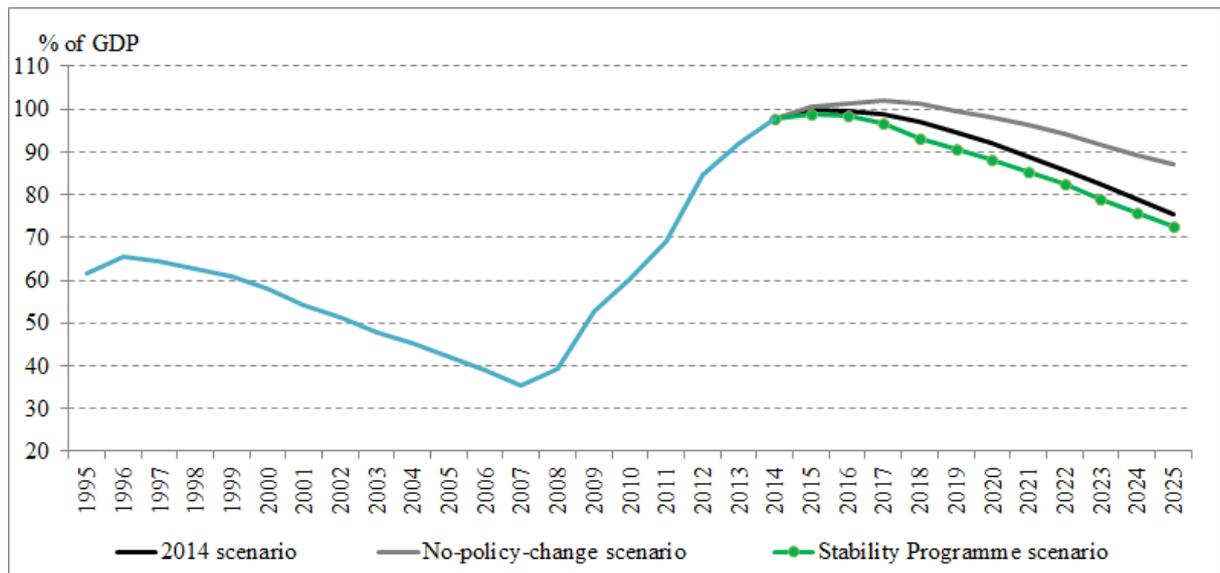
Fuente: Previsiones de primavera de 2015 por parte de la Comisión; Programas de Estabilidad.

9.3. Sostenibilidad de largo plazo

En este apartado analizaremos las nuevas proyecciones presupuestarias a largo plazo en gastos relacionados con la edad (pensiones, asistencia sanitaria, cuidados de larga duración, educación y beneficios de desempleo), del Informe de Envejecimiento publicado el 12 de mayo de 2015.

La deuda pública se situó en el 97,7% del PIB en 2014. Se espera que se mantenga (al 87,1% del PIB en 2025), por encima del 60% del umbral del Tratado. Sin embargo, con la plena aplicación del programa, veremos una clara disminución de la deuda en el año 2025, aunque se mantendrá por encima del 60% del valor de referencia del PIB en ese año, (véase gráfico 4).

GRÁFICO 4: PROYECCIONES DE DEUDA BRUTA (% DEL PIB)



Fuente: Previsiones de primavera de 2015 por parte de la Comisión; Programa de Estabilidad, cálculos de la Comisión.

España parece para hacer frente a los riesgos de sostenibilidad fiscal de medio plazo. Con el 1,5% del PIB, se abre la brecha de sostenibilidad que indica riesgos a medio plazo. Estos están completamente relacionados con el alto nivel de deuda pública, que espera situarse en el 101,4% del PIB en 2016, mientras que el balance primario estructural en 2016 y los costos proyectados de envejecimiento supondrán la reducción de la brecha de 0,4 y 1,1 pp. hasta el año 2030, respectivamente.

A largo plazo, España parece afrontar bajos riesgos de sostenibilidad, sobretodo, gracias a los bajos riesgos relacionados a los costos proyectados de envejecimiento, los cuales reducirán la brecha de 0,8 pp. en el muy largo plazo.

La brecha de sostenibilidad a largo plazo muestra el esfuerzo de ajuste necesario para garantizar que el ratio deuda-PIB no está siempre en un camino creciente. Los riesgos serían más elevados si el saldo primario estructural volviese a valores más bajos que en el pasado, tales como el promedio para el período 2005-2014. Por lo tanto, es apropiado para España, seguir aplicando medidas que reduzcan la deuda del gobierno.

España ha incrementado el coste-efectividad del sector de la salud pero sigue habiendo retos, ya que la mayoría de las reformas recientes se basan en un marco global que se ha ido desarrollando desde 2012 para aumentar la eficiencia del gasto sanitario.

Sin embargo, el ritmo del ajuste presupuestario se moderó en 2014. El gasto farmacéutico ha comenzado a crecer de nuevo, y podría aumentar aún más, debido a la introducción de algunos medicamentos innovadores.

La reforma de las pensiones de 2013 ayudará a contener la presión sobre el gasto a largo plazo. La reforma revisó indexación de las pensiones e introdujo, a partir de 2019, el llamado factor de sostenibilidad, que será un ajuste automático de las nuevas pensiones futuras de los jubilados, para tener en cuenta los cambios en la esperanza de vida.

En diciembre de 2014, sobre la base de la nueva ley, el gobierno adoptó una indexación de las pensiones nominales de 0,25% para el 2015.



10. CONCLUSIÓN

Como hemos ido comprobando a lo largo del trabajo realizado, el inicio del PEC tuvo sus complicaciones, y no estuvo carente de críticas y detractores, sobre todo por parte de académicos, políticos y economistas, que ponían en duda la efectividad del Pacto y exigían profundos cambios en los elementos que lo integran.

Se hizo evidente que el Pacto de Estabilidad y Crecimiento presentaba ciertas carencias que había que solucionar por el bienestar de toda la eurozona; sobretodo, había una falta de flexibilidad y transparencia en las normas, que hicieron notar la falta de incorporación de elementos clave que pudiesen permitir una correcta estabilización.

Para ello, el sistema de gobierno ha pasado por profundos cambios como consecuencia de la crisis financiera y económica. Las diversas leyes de gobierno han estado a la altura de esta evolución y han reforzado significativamente la configuración del gobierno existente.

En general, los déficits han disminuido en muchos países que han salido del procedimiento de déficit excesivo y los desequilibrios se están corrigiendo. Sin embargo, el crecimiento está siendo frágil y con grandes problemas económicos.

Debido al intervalo de tiempo limitado desde la entrada en vigor de los últimos reglamentos (Six-pack y Two-pack), la experiencia en la aplicación de este nuevo sistema de gobierno ha sido limitada. Además, el nuevo sistema se ha aplicado después de una severa crisis económica y financiera, lo que limita las posibilidades para juzgar la eficacia del sistema de acuerdo con las circunstancias económicas más benignas.

De hecho, la eficacia del sistema se basa, en gran medida, en el funcionamiento de la parte preventiva, que es lo que queda por demostrar con la llegada de mejores tiempos económicos.

A pesar de que existen puntos fuertes, también hay importantes áreas de mejora; en relación con la transparencia y la complejidad de formulación de políticas, y su impacto en el crecimiento, desequilibrios y en la convergencia hacia el bienestar.

11. BIBLIOGRAFÍA

Documentos:

- BLANCHARD, O. (2ª edición). Macroeconomía. Pearson Addison Wesley. “Una reducción del déficit público” pp 139-141. “La reducción del déficit, las expectativas y la producción” pp 342-343. “Cuatro cuestiones de política fiscal” pp 541-545.
- MANKIWI. W. GREGORY. (6ª edición). Macroeconomía. “La teoría tradicional de la deuda pública” pp 625. “Otras perspectivas de la deuda pública” pp 638. “La deuda y el proceso político” pp 640. “¿Hasta qué punto son un problema los déficit presupuestarios públicos?” pp 782.
- MACROECONOMÍA. R. DORNBUSCH, S. FISCHER, R. STARTZ. (9ª edición). McGrawHill. “Los déficit, el crecimiento del dinero y el impuesto de la inflación” pp 515-521. “Los déficit presupuestarios: hechos y cuestiones” pp 521-529.

Artículos y dossiers:

- García Menéndez (2007); Principales modificaciones en el PEC.
- De la Dehesa, G; “Austeridad y crecimiento; evidencia empírica”; el País, 20-mayo-2012.
- ¿Qué habría que hacer para reformar el PEC? –Finanzas & Desarrollo- Junio de 2004.
- Monthly Bulletin October 2008; European Central Bank; Eurosystem.
- Article – Monthly Bulletin August 2005; The reform of the stability and growth pact.
- La reforma de la supervisión de políticas fiscales en la Unión Europea durante la crisis. ¿Huracán o brisa de cambio?; Clara Crespo; Ministerio de Economía y Competitividad; Marzo 2012.
- Economistas frente a la crisis; el pensamiento económico al servicio de los ciudadanos; Cambiar el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, publicado en 23/06/2014.
- El Pacto de Estabilidad y Crecimiento ante la crisis. Determinación y seguimiento del déficit público de los Estados miembros de la Unión Europea; Rosa María Dasí González; Departamento de Contabilidad. Universidad de Valencia.
- Ecofín 1, aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento: Procedimiento de Déficit Excesivo.

Textos legislativos:

- Boletín económico de ICE N° 2905 del 16 al 28 de febrero de 2007; El Pacto de Estabilidad y Crecimiento; las finanzas públicas en la zona euro; Subdirección General de Asuntos Económicos y Financieros de la Unión Europea.
- “BOE” núm. 29, de 2 de febrero de 2013, páginas 9078 a 9090 (13 págs).
- Actualización del Programa de Estabilidad; Reino de España; 2012-2015.
- Actualización del Programa de Estabilidad; Reino de España; 2013-2016.
- Reglamento (CE) n° 1466/97, de 7 de julio de 1997, sobre el fortalecimiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas.
- Reglamento (CE) n° 1467/97, de 7 de julio de 1997, relativo a la aceleración y clasificación del procedimiento de déficit excesivo.
- Reglamentos (CE) núm. 1055/2005 y núm. 1056/2005, relativos a la primera modificación del PEC realizada en el año 2005.
- Reglamentos (CE) núm. 472/2013 y núm. 473/2013, que reforzaron la adhesión al PEC a través de las disposiciones del Two-Pack.

Webs:

- <http://www.thespanisheconomy.com/en-GB/Paginas/home.aspx>
- http://europa.eu/legislation_summaries/economic_and_monetary_affairs/stability_and_growth_pact/index_es.htm
- http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/index_es.htm
- http://ec.europa.eu/economy_finance/eu/index_es.htm
- http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/convergence/index_es.htm
- http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/macroeconomic_imbalance_procedure/index_en.htm
- http://ec.europa.eu/economy_finance/eu/countries/spain_es.htm
- http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/2015-01-13_communication_sgp_flexibility_guidelines_en.pdf

- [http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/documents/com\(2014\)905_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/documents/com(2014)905_en.pdf)
- <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1412158671390&uri=URISERV:ec0021>
- http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/preventive_arm/index_en.htm
- http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/convergence/index_es.htm
- http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/20_scps/2015/09_es_scp_en.pdf
- http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/macroeconomic_imbalance_procedure/index_en.htm
- http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/index_es.htm
- <https://economistasfrentealacrisis.wordpress.com/2014/06/23/cambiarelpacto-deestabilidadycrecimiento>
- <https://economistasfrentealacrisis.wordpress.com/2013/03/12/que-es-el-two-pack-reglamentos-y-componentes/>

