

Vanesa Guzmán Pérez

“El procedimiento de déficit excesivo”

Quaderns de Política Econòmica.

Revista electrònica. 2^a època.

Vol. 8, Sept.- Dic. 2004

Edita:



Dpto. de Economía Aplicada - Universitat de València
Av. Tarongers s/n, 46022 Valencia
FAX: 963828415 - WEB: www.uv.es/poleco

ISSN: 1579 - 8151

EL PROCEDIMIENTO DE DÉFICIT EXCESIVO.

Vanesa Guzmán Pérez

Universidad San Pablo-CEU

vguzman@telefonica.net

RESUMEN.

En el presente artículo se estudia, desde una perspectiva teórica y empírica, el proceso sancionador aplicable contra los países de la Unión que presenten un déficit excesivo. El propósito de este trabajo es esclarecer las debilidades que presenta dicho procedimiento y proponer acciones correctoras que permitan subsanarlas, al menos parcialmente. La revisión de los procesos abiertos en 2002 y 2003 contra las economías de Portugal, Alemania y Francia, y los iniciados en 2004 contra Países Bajos, Grecia y los nuevos Estados miembros ponen de manifiesto, al menos, dos de las debilidades esenciales del procedimiento de déficit excesivo: sería conveniente que fuese un agente totalmente independiente del poder político quien exigiese a los Estados miembros el acatamiento de la regla de disciplina presupuestaria de la UE, y no debería aplicarse en las etapas de recesión económica.

1. INTRODUCCIÓN.

A mediados de la década de los noventa, ante la inminente introducción de la moneda única en las economías de la UE que cumplían los criterios de Maastricht, se puso de manifiesto la necesidad de coordinar las políticas fiscales nacionales y establecer una regla que asegurase el rigor fiscal de los gobiernos de los Estados partícipes¹. En última instancia, con esta estrategia se persigue dotar de credibilidad a la política macroeconómica de la unión monetaria, tanto a la política monetaria del Banco Central Europeo (BCE)² como a las políticas fiscales de cada uno de los Estados miembros³.

En este enfoque basado en la coordinación, en comparación con el caso en que los países adoptan de forma completamente autónoma e independiente una regla fiscal, es también

¹ Una descripción detallada de los argumentos aducidos en defensa del establecimiento de una regla fiscal en la UEM y una crítica a los mismos queda fuera del propósito de este trabajo. Puede consultarse, a este respecto, Beetsma (2001), Buitter et al. (1993) y Eichengreen y Wyplosz (1998), entre otros.

² Uno de los principales razonamientos para justificar la introducción de una norma de política fiscal en la eurozona es el relacionado con la salvaguardia de la independencia del BCE y la credibilidad de su objetivo de estabilidad de precios. Se aduce que un comportamiento fiscal laxo por parte de los gobiernos de los Estados miembros de la Unión socavaría la autonomía de la autoridad monetaria en la UEM y, en última instancia, provocaría un sesgo inflacionario en la eurozona.

³ Se considera que la política fiscal expansiva de un Estado miembro afectaría adversamente (efectos *spillovers* negativos) al resto de países de la unión monetaria a través de dos mecanismos, principalmente. En primer lugar, el endeudamiento excesivo de un gobierno podría provocar una crisis en el sistema financiero europeo; para evitarla, los gobiernos del resto de Estados miembros o la autoridad monetaria común comprarían la deuda del país con problemas (riesgo de *bail-out*). En segundo lugar, podría causar una elevación de los tipos de interés en el resto de países de la Unión y, en consecuencia, un deterioro de la producción y el empleo en la eurozona.

esencial diseñar un mecanismo para corregir la actuación de los gobiernos infractores y fijar sanciones en caso de incumplimiento⁴.

Seguidamente se revisan brevemente las normas que rigen la coordinación de las políticas fiscales en la UEM, y que tratan de garantizar el rigor fiscal, y las disposiciones preventivas y sancionadoras. Posteriormente se pasa a efectuar un estudio en profundidad de estas últimas.

El Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, en su versión consolidada de Ámsterdam, y el Pacto de Estabilidad y Crecimiento constituyen los ejes centrales por los que se rigen las políticas fiscales de los países de la UE. En términos generales, establecen un marco común de conducta fiscal con el fin de garantizar la disciplina presupuestaria de los Estados miembros y facilitar la coordinación de sus autoridades fiscales.

En relación con el Tratado constitutivo, el artículo 104 dispone que los gobiernos de la Unión han de evitar que sus déficit alcancen un determinado valor de referencia. Si éste es rebasado sin que concurren simultáneamente las circunstancias de temporalidad, excepcionalidad y cercanía al citado límite, dicho déficit se podría considerar excesivo. A este respecto, el Protocolo nº 5, anejo al Tratado, establece el procedimiento aplicable en caso de que el déficit de un Estado miembro se califique de excesivo.

Los preceptos del Tratado relativos a la conducta presupuestaria de los países de la Unión se desarrollan en profundidad en el denominado Pacto de Estabilidad y Crecimiento, propuesto en noviembre de 1995 por el Ministro de Economía y Finanzas alemán Theo Waigel, aprobado en junio de 1997 por el Consejo Europeo y aplicado en el conjunto de la UE desde el 1 de enero de 1999.

El Pacto contiene medidas de tipo preventivo y disuasorio articuladas en torno a la Resolución del Consejo sobre el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de 17 de junio de 1997, en la que se especifican los compromisos de los Estados miembros, de la Comisión Europea y del Consejo Europeo⁵, y a dos Reglamentos del Consejo de Ministros de Finanzas de la UE (Ecofin), el Reglamento (CE) nº 1466/97 del Consejo de 7 de julio de 1997, sobre la supervisión de las posiciones presupuestarias y la coordinación de las políticas económicas, y el Reglamento (CE) nº 1467/97 del Consejo de 7 de julio de 1997, relativo a la aplicación del procedimiento de déficit excesivo.

Según la Resolución del Consejo Europeo sobre el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, los Estados miembros se comprometen a respetar el objetivo presupuestario de lograr a medio plazo posiciones próximas al equilibrio o con superávit. Dispone que cuando el déficit público de algún país se sitúe por encima del 3% del PIB -y/o la deuda pública sobrepase el 60% del PIB, o no describa una tendencia descendente si supera dicho límite-, se considerará excesivo a menos que permanezca próximo al valor de referencia, sea temporal y excepcional.

Si bien la Comisión no se pronuncia sobre el concepto de “valor cercano al nivel de referencia”, sí explica las circunstancias que han de concurrir para que el desbordamiento del déficit, en base a su temporalidad y excepcionalidad, no se califique de excesivo. A este respecto, señala que un déficit público superior al 3% del PIB se considerará temporal y

⁴ Véase Kopits (2001, p.14).

⁵ Formalmente, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento está compuesto también, a propuesta de Francia, por la Resolución del Consejo sobre Crecimiento y Empleo de 16 de junio de 1997.

excepcional sólo si obedece a una circunstancia inusual sobre la cual el Estado miembro no tiene control o a una recesión grave⁶.

El Reglamento (CE) nº 1466/97, sobre la supervisión de las posiciones presupuestarias y la coordinación de las políticas económicas, constituye un sistema de alerta rápida en el contexto del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Reúne un conjunto de disposiciones, de naturaleza preventiva, cuyo propósito es evitar que el déficit público de los Estados miembros de la Unión llegue a resultar excesivo. Con arreglo a este Reglamento, los países de la UE quedan obligados a presentar anualmente a la Comisión los denominados programas de estabilidad (en caso de haber adoptado la moneda única), o convergencia (si no la han adoptado), en los que deben de especificar, de acuerdo con un esquema acordado o código de conducta, sus objetivos presupuestarios a medio plazo y la estrategia a ejecutar para alcanzarlos.

El Consejo, en base a una recomendación de la Comisión, debe de emitir un dictamen sobre los objetivos y el contenido de los programas de cada uno de los países, solicitando, en su caso, un reforzamiento de los mismos. Asimismo, ha de supervisar la aplicación de los programas, y, si identifica una divergencia significativa entre la situación presupuestaria y los objetivos a medio plazo establecidos en aquél⁷, ha de formular, en base a una recomendación de la Comisión y del Comité Económico y Financiero (CEF)⁸, una recomendación al Estado miembro instando la adopción de medidas enmendadoras. En caso de que éstas no sean aplicadas, el Consejo emitirá entonces una recomendación adicional que podría hacerse pública.

A pesar de la existencia de estas medidas preventivas, puede darse el caso de que el déficit o el endeudamiento en proporción al PIB de algún gobierno de la Unión sobrepasen los valores de referencia (3% y 60% del PIB, respectivamente), y el Consejo Ecofin estipule que el Estado en cuestión se encuentra en una situación de déficit excesivo. En esta circunstancia debe de aplicarse el Reglamento (CE) nº 1467/97 del Consejo de 7 de julio de 1997, el cual detalla la aplicación del procedimiento de déficit excesivo⁹.

Con carácter general, si el déficit de un Estado miembro se considera excesivo, el Consejo Ecofin, en base a una recomendación de la Comisión y del Comité Económico y Financiero, debe de formular un dictamen para su corrección. A partir de entonces, el país afectado ha de tomar medidas oportunas a estos efectos. En caso de que, transcurridos cuatro meses, los Ministros de Finanzas de la UE consideren que el país en cuestión no ha aplicado acciones correctoras de la posición de déficit excesivo, podrá realizar nuevas

⁶ De acuerdo con la Comisión, un país se ve afectado por una recesión económica grave si su PIB real desciende, al menos, un 2% anual. Una disminución del PIB real menor, entre un 0,75% y un 2% anual, sólo puede ser considerada excepcional por el Consejo Ecofin, a iniciativa del Estado miembro, cuando la excepcionalidad esté avalada por la evidencia empírica -brusquedad de la recesión o pérdida acumulada en el PIB en relación con tendencias pasadas-.

⁷ El Pacto de Estabilidad y Crecimiento no aclara, sin embargo, qué constituye una divergencia significativa con respecto a los objetivos anunciados. En la práctica, la Comisión tiene en cuenta la concurrencia de los tres factores siguientes: (1) la cuantía de la desviación presupuestaria –en qué medida la posición presupuestaria de un país diverge del objetivo establecido en su programa-; (2) la causa de la desviación –si obedece a factores cíclicos o discrecionales-; y (3) el riesgo de alcanzar el valor de referencia del 3% del PIB.

⁸ El Comité Económico y Financiero está integrado por representantes de los gobiernos y del Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC).

⁹ Sin embargo, no se pronuncia sobre las sanciones a aplicar en caso de que la ratio deuda-PIB sobrepase el valor de referencia.

advertencias al Estado miembro. Si el déficit excesivo persiste 10 meses después de su identificación, el Consejo Ecofin podrá sancionar al país infractor¹⁰.

En la próxima sección se expone con mayor detalle los aspectos institucionales del procedimiento de déficit excesivo. En el tercer apartado se explora su aplicación en 2002 y 2003 en las economías de Portugal, Alemania y Francia y, en 2004, en Países Bajos, Grecia y los nuevos Estados miembros. En el cuarto epígrafe se plantean diversas propuestas para subsanar las principales debilidades que presenta. Se concluye con una valoración final y perspectivas de futuro.

2. UNA APROXIMACIÓN A LOS ASPECTOS INSTITUCIONALES DEL PROCEDIMIENTO DE DÉFICIT EXCESIVO.

La puesta en marcha del procedimiento de déficit excesivo está supeditada a los resultados presupuestarios que los Estados miembros notifiquen a la Comisión antes del 1 de marzo y del 1 de septiembre de cada año. En caso de que el gobierno de algún país comunique que su déficit en proporción al PIB o su ratio de deuda pública-PIB rebasan los valores de referencia del 3% y 60%, respectivamente, y la Comisión Europea opine que existe un déficit excesivo, formulará un informe que supondrá la activación del procedimiento de déficit excesivo (véase Esquema 1). El Comité Económico y Financiero habrá de emitir, en las dos semanas siguientes al informe de la Comisión, un dictamen sobre el mismo manifestando su opinión. Teniendo en cuenta éste, la Comisión remitirá al Consejo Ecofin un dictamen final, que acompañará de una recomendación en caso de que considere que el déficit es excesivo¹¹.

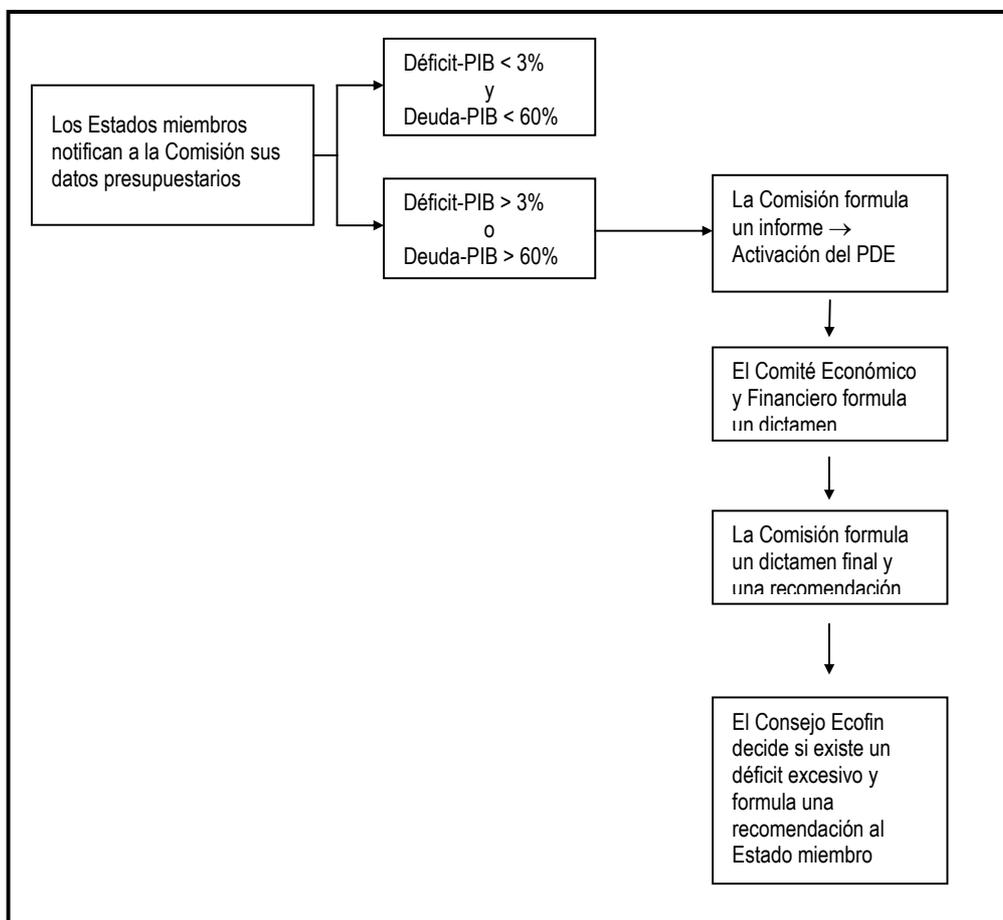
Los Ministros de Finanzas de la UE, teniendo en cuenta las posibles observaciones formuladas por el país en cuestión, decidirán, dentro de los tres meses siguientes a la notificación de los datos presupuestarios a la Comisión Europea por parte de los Estados miembros y por mayoría cualificada, si existe o no un déficit excesivo. Si considera que el déficit es excesivo deberá de formular, en base a la recomendación de la Comisión y por mayoría cualificada¹², una recomendación al país miembro que no se hace pública. El Consejo Ecofin fijará dos plazos, uno para la puesta en marcha de medidas oportunas que corrijan el déficit excesivo –4 meses como máximo-, y otro para la rectificación de la posición de déficit excesivo –a más tardar, un año contado a partir de su identificación, salvo que concurran circunstancias especiales-.

¹⁰ Inicialmente, la sanción toma la forma de un depósito sin devengo de intereses; se convertiría en una multa en caso de que el déficit excesivo persista más de dos años.

¹¹ Si la Comisión Europea considera que un déficit superior al 3% no es excesivo y, si esta opinión no coincide con la del Comité Económico y Financiero, la Comisión Europea deberá presentar por escrito al Consejo Ecofin las razones que fundamentan su posición.

¹² Excluyendo los votos del representante del Estado afectado.

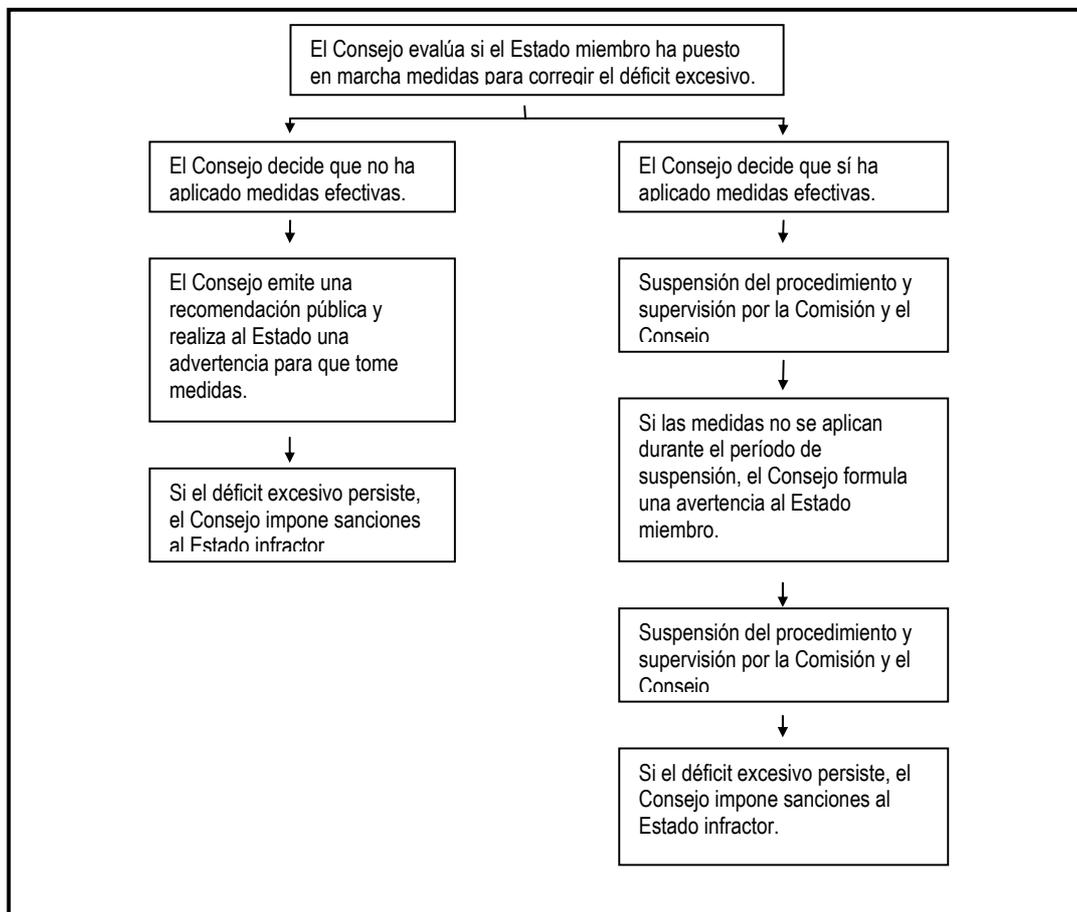
Esquema 1.- Activación del procedimiento de déficit excesivo.



A partir de entonces, se inicia el seguimiento del déficit excesivo (véase Esquema 2). El Consejo deberá de decidir, cuatro meses después de haber identificado el déficit excesivo, si el Estado miembro ha adoptado o no medidas efectivas para subsanar el exceso de déficit¹³. Si, a juicio del Consejo Ecofin, el Estado no las ha puesto en marcha, podrá hacer pública su recomendación y formular, en el mes siguiente a su decisión, una advertencia al Estado solicitándole la ejecución de medidas concretas en un plazo determinado. En caso de que los Ministros de Finanzas juzguen, en los 2 meses siguientes a la decisión de formular una advertencia al país en cuestión y en los 10 meses a partir de la notificación de los datos presupuestarios de la Comisión, que el déficit excesivo persiste, podrán imponer sanciones al Estado miembro.

¹³ Esta decisión, y las decisiones posteriores que se adopten en el marco del procedimiento de déficit excesivo, deberán tomarse sobre la base de una recomendación de la Comisión Europea, por mayoría cualificada, excluyendo los votos del representante del Estado miembro en cuestión.

Esquema 2.- Seguimiento de la decisión del Consejo de la existencia de un déficit excesivo.



Por el contrario, si el Consejo Ecofin decide que el país miembro ha adoptado medidas efectivas para corregir el déficit excesivo, suspenderá el procedimiento y supervisará su aplicación en colaboración con la Comisión. Si, en el período en que el procedimiento se mantiene en suspenso, el Consejo considera que el país no está aplicando las medidas o enmendando su posición de déficit excesivo, formulará una advertencia para que ejecute acciones oportunas a tal efecto. Nuevamente el procedimiento se mantendrá en suspenso mientras el país aplique tales actuaciones, que seguirán siendo supervisadas por la Comisión Europea y el Consejo Ecofin. Si, durante este período de suspensión, el Consejo considera que el déficit excesivo persiste, podrá imponer sanciones al país en cuestión. El procedimiento de déficit excesivo sólo quedará abrogado cuando el déficit excesivo se corrija en su totalidad.

Las sanciones consistirán, en términos generales, en un depósito sin devengo de intereses¹⁴. La cuantía del primer depósito constará de un componente fijo, equivalente al 0,2% del

¹⁴ Asimismo, el Consejo Ecofin podrá exigir al Estado miembro en cuestión que publique información adicional antes de emitir obligaciones y valores, y encomendar al Banco Europeo de Inversiones que reconsidere su política de préstamos respecto a dicho Estado.

PIB, y un componente variable, correspondiente a la décima parte de la diferencia entre el déficit en porcentaje del PIB del año anterior y el valor del referencia del 3%. Cada año el Consejo Ecofin decidirá si el déficit excesivo se ha corregido o no; si considera que persiste, podrá exigir un depósito adicional cuyo importe se calculará atendiendo a la fórmula del componente variable, sin que aquél pueda exceder el 0,5% del PIB. Las sanciones se levantarán únicamente cuando quede revocada la decisión por la que se declara la existencia de un déficit excesivo.

Si, transcurridos dos años desde que el Estado se ve obligado a realizar el depósito, el Consejo considera que el déficit excesivo no ha sido corregido, el depósito se convertirá en una multa. Esta multa se distribuirá entre los Estados miembros que no presenten déficit excesivos en función de su participación en el PNB total del país infractor, y en ningún caso será reembolsada.

3. LA APLICACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE DÉFICIT EXCESIVO.

Una vez que se han expuesto los aspectos institucionales del procedimiento de déficit excesivo, se explora su puesta en práctica en 2002 y 2003 en las economías de Portugal, Alemania y Francia y los procesos abiertos en 2004 contra los gobiernos de los Países Bajos, Grecia y los nuevos Estados miembros¹⁵. Este análisis empírico puede ser útil, esencialmente, para poner de manifiesto las principales debilidades del procedimiento de déficit excesivo y, por tanto, indicar el sentido que deben de tomar las reformas orientadas a mejorar su aplicación efectiva.

3.1.- Los procesos abiertos en 2002 y 2003.

En los ejercicios de 2002 y 2003 la Comisión inició el proceso de déficit excesivo contra tres de los países de la UEM, Portugal, Alemania y Francia. Si bien la economía lusa consiguió en 2004 corregir el exceso de déficit, los gobiernos de Alemania y Francia siguen por entonces incumpliendo con las estipulaciones dictadas por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

3.1.1.- Portugal.

En la notificación de los datos presupuestarios a la Comisión de 1 de septiembre de 2002, el gobierno de Portugal indicó que el déficit público se había situado en 2001 en un 4,1% del PIB. El 24 de septiembre la Comisión formuló un informe, que supuso la activación del procedimiento de déficit excesivo, en el que subrayó que el deterioro de las finanzas públicas en Portugal no obedecía a factores cíclicos¹⁶, sino a elementos estructurales¹⁷. En base al dictamen del Comité Económico y Financiero de 3 de octubre, el Ejecutivo comunitario presentó el 16 de octubre un dictamen final y recomendó al Consejo Ecofin

¹⁵ También resultaría interesante investigar por qué el sistema de alerta rápida no ha logrado alcanzar el fin para el cual fue diseñado –prevenir la aparición de déficit excesivos en los Estados miembros-. Este estudio excede, sin embargo, a los objetivos del estudio que aquí concierne.

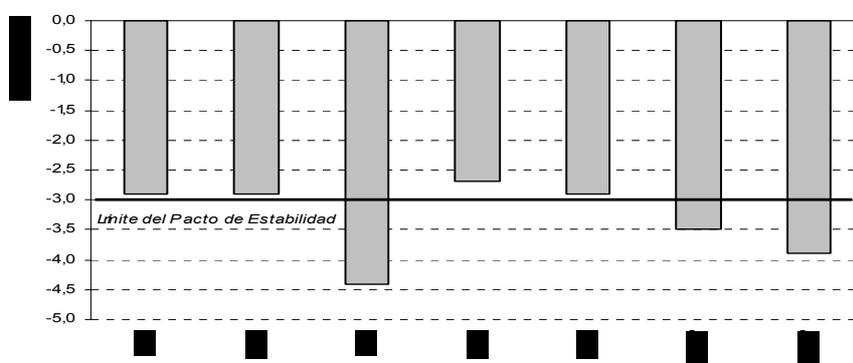
¹⁶ El déficit ajustado cíclicamente en proporción al PIB había aumentado desde un 3,5% en 1999 hasta un 4,9% en 2001

¹⁷ Los ingresos públicos resultaron insuficientes por las pérdidas ocasionadas por la reforma de la imposición directa en 2001, y por unas ganancias de eficiencia en la recaudación y gestión impositiva inferiores a las pronosticadas. Por otra parte, y al igual que en ejercicios previos, los gastos primarios corrientes crecieron a un ritmo superior al del PIB nominal, sobrepasando los límites establecidos.

que decidiese la existencia de un déficit excesivo en Portugal y recomendase a las autoridades lusas poner término a tal posición.

Con arreglo a la doble recomendación de la Comisión, el 5 de noviembre los Ministros de Finanzas de la UE decidieron la existencia de un déficit excesivo en Portugal y formularon una recomendación para que corrigiese dicha posición. El Consejo Ecofin estipuló que los responsables de política debían poner en práctica acciones oportunas para subsanar el déficit excesivo antes del 31 de diciembre de 2002, y que éste debía de quedar eliminado, a más tardar, a finales de 2003.

**Gráfico 1.- Saldo presupuestario de Portugal (% del PIB),
1999-2005.**



*: Estimaciones de la Comisión de primavera de 2004.

** : Previsiones de la Comisión de primavera de 2004

Fuente: Elaboración propia con datos de Comisión Europea (2004).

Las autoridades de Portugal habían tomado medidas para evitar un exceso de déficit antes incluso de que el Consejo decidiera la existencia de un déficit excesivo en su economía. En junio de 2002, para evitar una desviación de las cuentas públicas de los objetivos establecidos, habían aprobado un nuevo presupuesto en el que incorporaron actuaciones correctoras¹⁸. A finales del citado ejercicio, debido a una ejecución presupuestaria poco rigurosa y a un crecimiento económico inferior al pronosticado, se vieron obligadas a adoptar medidas excepcionales para poder cumplir con el objetivo establecido en el nuevo presupuesto¹⁹.

De acuerdo con la notificación de los datos presupuestarios de marzo de 2003, el déficit público se había situado en 2002 en el 2,7% del PIB, esto es, por debajo del valor de referencia del 3% del PIB. Un año después, en marzo de 2004, el gobierno de Portugal

¹⁸En concreto, incrementaron el tipo normal de IVA de un 17% a un 19%, redujeron el gasto público en inversión, congelaron la contratación pública y pusieron fin a los subsidios de los tipos de interés de los nuevos préstamos hipotecarios.

¹⁹ A mediados de noviembre de 2002, el gobierno estableció un indulto para los pagos por recargos de intereses en concepto de atrasos de impuestos y contribuciones a la seguridad social si éstos se abonaban antes del final de 2002. Este indulto fiscal tuvo un éxito enorme (se estima que reportó un ingreso adicional del orden de un 1,5% del PIB).

comunicó al Ejecutivo comunitario que el déficit público en 2003 había sido inferior al límite establecido por el Pacto de Estabilidad²⁰.

Cuadro 1.- La aplicación del procedimiento de déficit excesivo contra el gobierno de Portugal.

Fecha	Medida
24 de septiembre de 2002	Informe de la Comisión sobre la existencia de un déficit excesivo en Portugal Dictamen del Comité Económico y Financiero
2 de octubre de 2002	Opinión de la Comisión y recomendaciones al Consejo para una decisión y una recomendación a Portugal
16 de octubre de 2002	Decisión del Consejo sobre la existencia de un déficit excesivo en Portugal
5 de noviembre de 2002	Recomendación del Consejo para que Portugal corrija su posición de déficit excesivo
5 de noviembre de 2002	Recomendación de la Comisión para abrogar la decisión sobre la existencia de un déficit excesivo en Portugal
28 de abril de 2004	Abrogación del Consejo de la decisión sobre la existencia de un déficit excesivo en Portugal
11 de mayo de 2004	

Dado que Portugal había cumplido con las recomendaciones del Consejo de Ministros de Economía y Finanzas de noviembre de 2002, el 28 de abril de 2004 la Comisión recomendó al Consejo abrogar la decisión sobre la existencia de un déficit excesivo en esta economía. El 11 de mayo el Consejo abrogó dicha decisión.

No obstante, de acuerdo con las previsiones de la Comisión de primavera de 2004, el déficit público total del gobierno luso será del orden del 3,5% del PIB de 2004. Tras conocer estas estimaciones, las autoridades portuguesas se comprometieron públicamente a ejecutar medidas suplementarias para que el desequilibrio presupuestario no alcance el 3% del PIB en 2004.

3.1.2.- Alemania.

El 24 de septiembre de 2002 el gobierno alemán notificó a la Comisión un déficit público para 2002 del orden del 2,9% del PIB. Días después, el Ministro de Finanzas anunció públicamente que el déficit rebasaría el valor de referencia del 3% del PIB, y la Comisión

²⁰ A pesar de la notable debilidad que la economía portuguesa mostró en 2003, la puesta en práctica de medidas excepcionales permitió al gobierno luso situar el déficit público por debajo del 3% del PIB. Dichas medidas se concretaron en un pago único por la oficina de correos al gobierno a cambio de la transferencia de sus obligaciones de pensiones no consolidadas, y en la venta de los atrasos de impuestos a una empresa financiera.

estimó un déficit y una deuda pública del 3,8% y 60,8% del PIB de 2002, respectivamente. En consecuencia, el 19 de noviembre el Ejecutivo comunitario activó el procedimiento de déficit excesivo a través de la formulación de un informe en el que subrayó que la desviación presupuestaria del gobierno de Alemania no atendía exclusivamente a razones cíclicas, sino también a causas estructurales²¹.

Tras haber valorado el dictamen del Comité Económico y Financiero de 29 de noviembre, el 8 de enero de 2003 la Comisión recomendó al Consejo Ecofin que decidiese la existencia de un déficit excesivo en Alemania y recomendase la ejecución de medidas para su corrección. En base a tales recomendaciones, los Ministros de Finanzas de la UE decidieron el 21 de enero la existencia de un déficit excesivo en Alemania y recomendaron a sus autoridades que pusiesen término a dicha posición²².

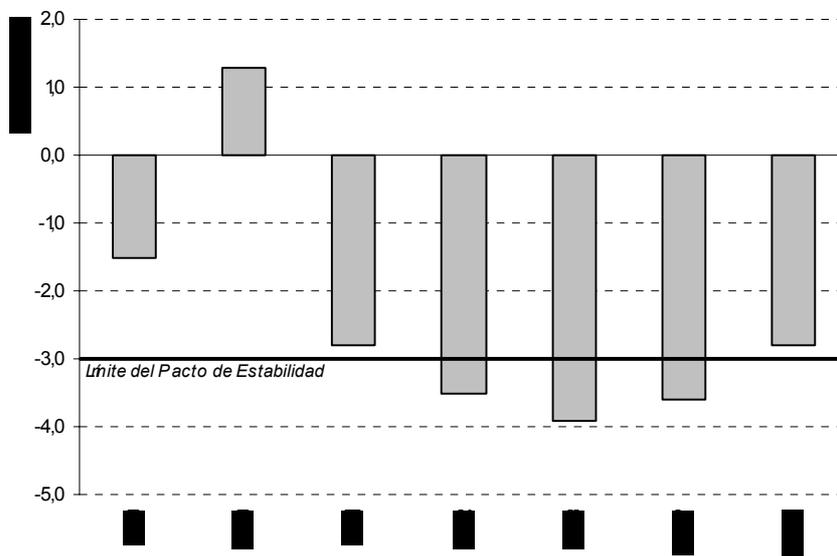
A este respecto, el Consejo Ecofin dispuso que los responsables de política germanos debían aplicar, antes del 21 de mayo de 2003, medidas que corrigiesen el déficit excesivo para que dicha posición quedase totalmente corregida en 2004 a más tardar²³. Asimismo, el Consejo recomendó la puesta en práctica de acciones oportunas para que la ratio de deuda-PIB dejase de crecer en 2003 y describiese, a partir de 2004, una tendencia descendente. Por último, invitó a las autoridades de Alemania a llevar a cabo reformas estructurales que incrementasen el crecimiento potencial y condujeran a un saldo presupuestario equilibrado a medio plazo.

²¹ En primer lugar, en el período 1998-2000, en el que Alemania registró un cierto dinamismo en su actividad económica, las autoridades germanas realizaron un esfuerzo insuficiente para avanzar en el proceso de consolidación presupuestaria. En segundo lugar, el recorte del gasto público descansaba fundamentalmente en partidas del consumo público, inversión y transferencias sociales; sin embargo, el gasto regional y el del sector sanitario superaban de forma sistemática al presupuestado. Por último, la reforma gradual del impuesto sobre la renta –basada en una reducción de tipos marginales para incentivar el empleo de los agentes económicos con nivel de renta bajo- y del impuesto sobre sociedades –centrada en la atracción de inversión directa extranjera a la economía alemana-, terminó generando unos ingresos públicos inferiores a los previstos.

²² Las autoridades germanas decidieron que esta recomendación se hiciese pública.

²³ El Consejo invitó además a Alemania a llevar su déficit por debajo del 3% en 2003 si se materializaba el ritmo de crecimiento del 1% pronosticado a finales de 2002.

Gráfico 2.- Saldo presupuestario de Alemania (% del PIB),



*: Estimaciones de la Comisión de primavera de 2004.

** : Previsiones de la Comisión de primavera de 2004

Fuente: Elaboración propia con datos de Comisión Europea (2004).

Llegado el mes de mayo, el Ejecutivo comunitario anunció que el gobierno de Alemania estaba cumpliendo con la recomendación del Consejo de 21 de enero. Sin embargo, en las previsiones de otoño de 2003, estimó un déficit público para 2003 del 4,2% del PIB. En consecuencia, la Comisión formuló el 18 de noviembre una recomendación al Consejo de Ministros de Finanzas de la UE para que decidiese que las medidas ejecutadas por las autoridades germanas para corregir el déficit excesivo habían resultado insuficientes y pusiese bajo vigilancia de la Comisión y el Consejo las finanzas públicas de Alemania.

Cuadro 2.- Aplicación del procedimiento de déficit excesivo contra el gobierno de Alemania

Fecha	Medida
19 de noviembre de 2002	Informe de la Comisión sobre la existencia de un déficit excesivo en Alemania Dictamen del Comité Económico y Financiero
29 de noviembre de 2002	Opinión de la Comisión y recomendaciones al Consejo para una decisión y una recomendación a Alemania
8 de enero de 2003	Decisión del Consejo sobre la existencia de un déficit excesivo en Alemania
21 de enero de 2003	Recomendación del Consejo para que Alemania corrija su posición de déficit excesivo
21 de enero de 2003	Recomendación de la Comisión para una decisión del Consejo
18 de noviembre de 2003	Recomendación de la Comisión para una advertencia del Consejo
18 de noviembre de 2003	Decisión del Consejo sobre la suspensión del procedimiento de déficit excesivo en Alemania
25 de noviembre de 2003	

La Comisión Europea, aunque concedió un año de gracia al gobierno alemán para que subsanase la posición de déficit excesivo²⁴, recomendó la puesta en práctica de las siguientes acciones:

- reducir el saldo presupuestario ajustado cíclicamente en 0,8 y 0,5 puntos porcentuales del PIB en 2004 y 2005, respectivamente²⁵;
- asignar cualquier ingreso superior al pronosticado a reducir el déficit público y, en caso de que el relanzamiento de la actividad económica fuera más enérgico que el previsto, acelerar el proceso de consolidación presupuestaria.

Asimismo, el Ejecutivo comunitario instó a las autoridades germanas a tener en cuenta las recomendaciones emitidas por el Consejo en el marco de las Orientaciones Generales de

²⁴ La posición de déficit excesivo debía de quedar corregida en 2005 a más tardar.

²⁵ Para alcanzar este objetivo, la Comisión consideró que el gobierno de Alemania debía de recortar su gasto público en 5.500 millones de euros, aproximadamente.

Política Económica para 2003-2005²⁶. Por último, señaló que los responsables de política tendrían que remitirle el 9 de enero de 2004 un informe que recogiese las decisiones anunciadas en respuesta a su recomendación, e instó al Consejo Ecofin a poner bajo vigilancia las finanzas públicas del gobierno de Alemania²⁷.

En el Consejo de los Ministros de Finanzas de la UEM de 24 de noviembre, el Ministro de Finanzas alemán H. Eichel comunicó por escrito a sus colegas que su gobierno había seguido las recomendaciones de la Comisión y del Consejo Ecofin del pasado junio, por lo que rechazaba que se avanzara en el procedimiento sancionador. Señaló, además, que un recorte adicional del gasto público supondría un freno a la incipiente salida de la recesión de la economía alemana²⁸.

Un día después, el Consejo Ecofin rechazó por mayoría cualificada la recomendación de la Comisión²⁹. En su lugar, acordó una fórmula por la cual el gobierno alemán se comprometía a reducir su déficit público en 0,6 puntos porcentuales del PIB en 2004 y situarlo en 2005 por debajo del límite establecido en el Pacto. Por último, los Ministros de Finanzas de la UE dispusieron no someter las cuentas públicas de Alemania a la vigilancia de la Comisión y del Consejo³⁰ y suspendieron el procedimiento de déficit excesivo abierto contra dicho país.

3.1.3.- Francia.

En la comunicación de los datos presupuestarios a la Comisión de marzo de 2003, las autoridades de Francia indicaron que el déficit público de 2002 se había situado en el 3,1% del PIB y que, en 2003, volvería a rebasar el valor de referencia del 3%. Por su parte, la ratio de deuda-PIB había aumentado desde el 56,8% del PIB en 2001 hasta el 59,1% en 2002. A la vista de estos datos, la Comisión Europea formuló el 2 de abril un informe que supuso la activación del procedimiento de déficit excesivo.

Habiendo valorado el dictamen del Comité Económico y Financiero de 13 de abril, el 7 de mayo el Ejecutivo comunitario recomendó al Consejo Ecofin que decidiese la existencia de un déficit excesivo en Francia y recomendase a sus autoridades la corrección de tal posición. El Consejo de Ministros de Finanzas de la UE acordó, el 3 de junio, la existencia de un déficit excesivo en Francia y recomendó al gobierno galo que pusiese término a dicha situación. A este respecto estableció dos fechas límite, la de 3 de octubre de 2003 para la puesta en práctica de medidas oportunas que eliminasen el déficit excesivo, y la de 2004 para que éste quedase completamente subsanado. El Consejo Ecofin recomendó a los responsables de política de Francia llevar a cabo actuaciones que permitiesen invertir la tendencia creciente de la ratio de deuda-PIB y mejorar el saldo ajustado cíclicamente – reducirlo, como mínimo, un 0,5% del PIB de 2004-. Por último, recordó a las autoridades galas su compromiso de asegurar un mayor control de los gastos en 2003.

²⁶ Según tales recomendaciones, las medidas de consolidación presupuestaria de Alemania debían de dirigirse a mejorar la calidad de sus finanzas públicas y reforzar el crecimiento potencial de su economía.

²⁷ En los próximos dos años las autoridades germanas tendrían que presentar 4 informes que permitiesen a la Comisión y al Consejo evaluar los progresos realizados en la corrección del déficit excesivo.

²⁸ El crecimiento de la economía alemana entre junio y septiembre de 2003 (0,2%) parecía confirmar la salida de la recesión.

²⁹ España, Países Bajos, Finlandia y Austria fueron los únicos países que se opusieron a no adoptar la recomendación propuesta por el Ejecutivo comunitario.

³⁰ Los ministros se limitaron a invitar a Alemania a informar de sus resultados presupuestarios a la Comisión cada seis meses.

En la notificación de septiembre de los datos presupuestarios a la Comisión, el Ministerio de Economía galó anunció que el déficit público se situaría en 2003 en el 4% del PIB. El 8 de octubre, expirado el plazo estipulado por el Consejo para la ejecución de medidas que redujesen el déficit público en Francia, la Comisión Europea recomendó a los Ministros de Finanzas de la UE que adoptasen la decisión de que las autoridades galas no habían llevado a cabo acciones efectivas en respuesta a su recomendación. A juicio del Ejecutivo comunitario, las medidas puestas en marcha por los responsables fiscales de Francia habían sido insuficientes³¹, puesto que no permitirían reducir el saldo ajustado cíclicamente por debajo del nivel señalado en junio ni garantizarían la corrección de la posición de déficit excesivo en 2004³². Por otra parte, se habían revisado al alza las estimaciones para 2003 de la ratio de deuda-PIB³³, lo cual era reflejo de que Francia no había adoptado medidas oportunas en respuesta a la recomendación de junio del Consejo Ecofin.

El 21 de octubre la Comisión recomendó a los Ministros de Finanzas de la UE que lanzasen una advertencia al gobierno de Francia para que ejecutase nuevas actuaciones que permitiesen una reducción sustancial del déficit público en 2004 y la corrección de la posición de déficit excesivo en 2005. El Ejecutivo comunitario concedió, pues, un año de gracia a las autoridades galas para la eliminación del déficit excesivo, aunque ello pasaba por un recorte del saldo ajustado cíclicamente en un punto porcentual del PIB de 2004³⁴. De cualquier modo, en caso de que los ingresos fiscales resultasen superiores a los pronosticados, habrían de asignarse a la reducción del déficit y, si el repunte de la actividad económica fuese más enérgico de lo previsto, tendría que emplearse en el reforzamiento de la consolidación presupuestaria.

La Comisión instó también a las autoridades galas a tener en cuenta las recomendaciones del Consejo Ecofin en el marco de las Orientaciones Generales de Política Económica para 2003-2005³⁵. Recomendó, por último, que los responsables de las finanzas públicas de Francia habrían de presentar el 15 de diciembre un informe en el que recogiesen las decisiones anunciadas para corregir la posición de déficit excesivo, y que las cuentas públicas galas quedasen bajo la vigilancia de la Comisión y el Consejo de Ministros de Finanzas de la UE.

³¹ Algunas de las acciones ejecutadas en 2003 por el gobierno de Francia fueron la cancelación de créditos del sector público en una cuantía equivalente al 0,1% del PIB, el aumento del tipo impositivo del tabaco, la elevación de las contribuciones sociales a la "association pour la gestion du régime d'assurance des créances des salariés" (fondo encargado del pago de salarios de los trabajadores de empresas en quiebra), y la reforma del sistema público de pensiones.

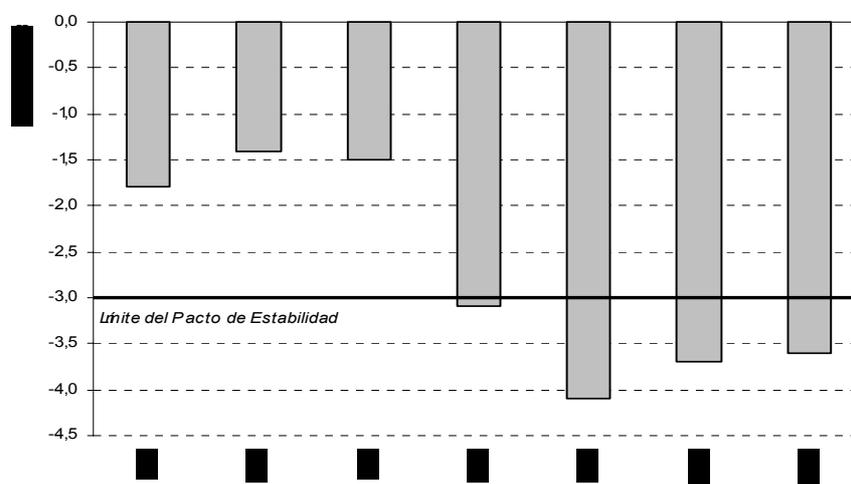
³² Además el proyecto de Presupuesto del gobierno de Francia incluía un descenso del déficit público entre 2003 y 2004 de tan sólo 0,4 puntos porcentuales del PIB.

³³ Desde un 60,5% en junio hasta un 61,4% en octubre.

³⁴ A juicio de la Comisión, esta reducción del saldo ajustado cíclicamente requeriría una reducción del gasto público por parte del gobierno de Francia de 6.000 millones de euros.

³⁵ En particular, poner en práctica medidas que lograsen invertir la tendencia de la dinámica del gasto en el sector sanitario y, en general, mejorar la calidad de las finanzas públicas y elevar el crecimiento potencial de la economía.

**Gráfico 3.- Saldo presupuestario de Francia (% del PIB),
1999-2005.**



*: *Estimaciones de la Comisión de primavera de 2004.*

** : *Previsiones de la Comisión de primavera de 2004*

Fuente: Elaboración propia con datos de Comisión Europea (2004).

En el Consejo Ecofin de 4 de noviembre, los Ministros de Finanzas de la UE tenían que decidir si las autoridades galas habían incumplido las recomendaciones de la Comisión y del Consejo. Sin embargo, aplazaron dicha decisión y concedieron al gobierno de Francia una prórroga de tres semanas para que explicase las medidas complementarias que iba a poner en práctica para reducir su déficit excesivo³⁶.

En la reunión del Eurogrupo de 24 de noviembre, el Ministro de Finanzas galo, F. Mer, explicó las acciones a ejecutar por parte de su gobierno para frenar el desequilibrio en las finanzas públicas. En el Ecofin del día siguiente, los Ministros de Finanzas de la UE rechazaron aplicar las recomendaciones propuestas por la Comisión y aprobaron una fórmula según la cual el gobierno de Francia se comprometía a reducir su déficit en un 0,8% del PIB en 2004 y situarlo por debajo del 3% del PIB en 2005. Por otra parte, en lugar de someter las cuentas públicas de Francia a la vigilancia que recomendaba la Comisión, se limitaron a invitar a las autoridades galas a informar al Ejecutivo comunitario de las cifras presupuestarias de su gobierno cada seis meses. En definitiva, el Consejo Ecofin suspendió el procedimiento de déficit excesivo abierto contra Francia.

³⁶ La Comisión valoró positivamente el hecho de que Francia expresara su voluntad de adoptar medidas para corregir su elevado déficit, ya que, a diferencia de Alemania, se había negado hasta entonces a poner en práctica acciones que supusieran un recorte del gasto público.

Cuadro 3.- La aplicación del procedimiento de déficit excesivo en Francia.

Fecha	Medida
2 de abril de 2003	Informe de la Comisión sobre la existencia de un déficit
13 de abril de 2003	excesivo en Francia
7 de mayo de 2003	Dictamen del Comité Económico y Financiero
3 de junio de 2003	Opinión de la Comisión y recomendaciones al Consejo para una decisión y una recomendación a Francia
3 de junio de 2003	Decisión del Consejo sobre la existencia de un déficit excesivo en Francia
8 de octubre de 2003	Recomendación del Consejo para que Francia corrija su posición de déficit excesivo
21 de octubre de 2003	Recomendación de la Comisión para una decisión del Consejo sobre la no aplicación de medidas efectivas en Francia
25 de noviembre de 2003	Recomendación de la Comisión para una advertencia del Consejo sobre la aplicación de medidas efectivas en Francia
2003	Decisión del Consejo sobre la suspensión del procedimiento de déficit excesivo en Francia

3.2.- Los procesos abiertos en 2004.

A pesar de que el 25 de noviembre de 2003 el Consejo Ecofin dejó en suspenso el procedimiento de déficit excesivo abierto contra Alemania y Francia, la Comisión continuó vigilando las políticas fiscales nacionales en los términos establecidos por el Tratado constitutivo de la CE y el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. A este respecto, en 2004 el Ejecutivo comunitario abrió nuevos procesos por exceso de déficit a los Países Bajos, Grecia y seis de los nuevos Estados miembros. A continuación se revisan los mismos.

3.2.1.- Países Bajos.

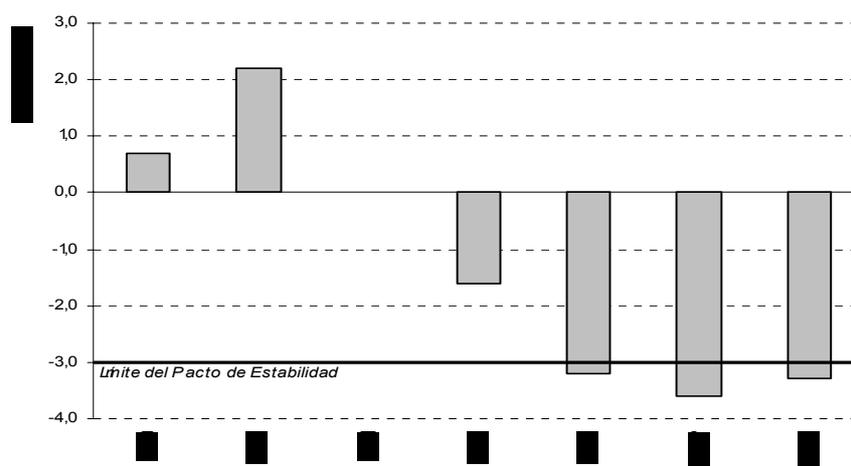
El 31 de marzo de 2004 las autoridades holandesas comunicaron a la Comisión que el déficit público en 2003 había rebasado el límite del 3% establecido en el Pacto. Tras la publicación de las previsiones de la Comisión, que confirmaron dichas estimaciones y situaron el déficit público en 2004 en el 3,5% del PIB, el gobierno de los Países Bajos anunció la puesta en práctica de medidas adicionales para evitar un déficit excesivo en 2004. A pesar de este anuncio, el Ejecutivo comunitario adoptó el 28 de abril un informe en el que señaló que la posición de las finanzas públicas neerlandesas no era resultado de una

circunstancia inusual que escapase del control del gobierno ni de una recesión económica en los términos establecidos por el Pacto³⁷.

Sobre la base de la opinión del Comité Económico Financiero, el 19 de mayo la Comisión recomendó al Consejo de Ministros de Finanzas de la UE que decidiera la existencia de un déficit excesivo en los Países Bajos y que recomendase al gobierno holandés que pusiese término a dicha situación. A juicio de la Comisión, las autoridades neerlandesas debían aplicar medidas de naturaleza estructural del orden del 0,5% del PIB. El Ejecutivo comunitario recomendó también al Consejo Ecofin que instase al gobierno de los Países Bajos para que redujese el déficit ajustado cíclicamente en, al menos, 0,5 puntos porcentuales por año para garantizar, tras la corrección de la posición de déficit excesivo, una posición sostenible de equilibrio o superávit presupuestario a medio plazo.

El 2 de junio de 2004 el Consejo Ecofin decidió la existencia de un déficit excesivo en los Países Bajos y estableció dos fechas límite, el 2 de noviembre para la puesta en marcha de medidas oportunas que permitiesen la corrección de dicha situación y el año 2005 para la eliminación del exceso de déficit.

**Gráfico 4. Saldo presupuestario en Países Bajos (% del PIB),
1999-2005.**



*: Estimaciones de la Comisión de primavera de 2004.

** : Previsiones de la Comisión de primavera de 2004

Fuente: Elaboración propia con datos de Comisión Europea (2004).

³⁷ La Comisión reconoció, no obstante, que el incumplimiento del Pacto por parte del gobierno holandés se había producido en un contexto de crecimiento económico negativo (-0,7%).

Cuadro 4.- La aplicación del procedimiento de déficit excesivo en Países Bajos

Fecha	Medida
28 de abril de 2004	Informe de la Comisión sobre la existencia de un déficit excesivo en Países Bajos
11 de mayo de 2004	Opinión de la Comisión y recomendaciones al Consejo para una decisión y una recomendación a Países Bajos
2 de junio de 2004	Decisión del Consejo sobre la existencia de un déficit excesivo en Países Bajos

3.2.1.- Grecia.

De acuerdo con la segunda notificación de los datos fiscales a la Comisión por parte de las autoridades helenas en mayo de 2004, el déficit público en 2003 había alcanzado el 3,2% del PIB³⁸. Dado que las previsiones de la Comisión situaban el déficit público de Grecia para 2004 por encima del valor de referencia del 3% del PIB, el 19 de mayo el Ejecutivo comunitario adoptó un informe en el que señalaba que el déficit del gobierno griego no se debía a una circunstancia inusual fuera de su control, y mucho menos a una recesión económica severa³⁹. La Comisión atribuyó el exceso de déficit a factores extraordinarios, relacionados con la preparación de los Juegos Olímpicos, a un gasto primario superior al planificado y a unos ingresos presupuestarios insuficientes. Consideró, además, preocupante el alto nivel que había alcanzado la deuda pública y el lento ritmo de reducción de ésta en proporción al PIB (de un 103,0% del PIB en 2003 a un 102,8% en 2004).

El 24 de junio, en base a la opinión del Comité Económico y Financiero, la Comisión recomendó al Consejo Ecofin que decidiese la existencia de un déficit excesivo en Grecia y recomendase a las autoridades helenas la adopción de medidas que corrigiesen dicha posición. El 5 de julio los Ministros de Finanzas de la UE decidieron la existencia de un déficit excesivo en Grecia y recomendaron a su gobierno la adopción de medidas para la corrección de esta situación. Establecieron como límite el 5 de noviembre de 2004 para la puesta en práctica de acciones oportunas que llevasen el déficit por debajo del 3% del PIB y el año 2005 para la eliminación del exceso de déficit.

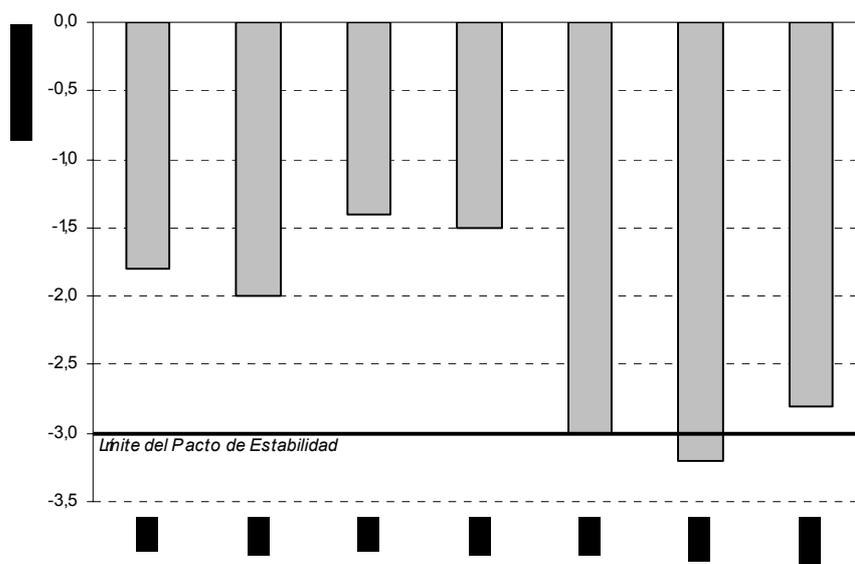
Siguiendo las recomendaciones de la Comisión, el Consejo invitó a las autoridades helenas a ejecutar medidas de naturaleza estructural del orden de, al menos, un punto porcentual del PIB acumulado en 2004 y 2005, preferiblemente distribuido de forma igualitaria entre los

³⁸ A principios de marzo de 2004 el gobierno de Grecia comunicó a la Comisión que el déficit público en 2003 se había situado en el 3% del PIB. Sin embargo, este dato no fue validado por Eurostat, y las autoridades griegas se vieron obligadas a remitir al Ejecutivo comunitario una nueva notificación en el mes de mayo. En esta ocasión sí fueron verificados por la agencia estadística europea.

³⁹ El amplio output gap de signo positivo en 2003 en la economía helena reflejaba claramente el recalentamiento de la demanda.

dos años. Asimismo, el Consejo indicó que el gobierno de Grecia tendría que asegurar una disminución de la ratio de deuda pública a un ritmo satisfactorio. Los Ministros de Finanzas de la UE recomendaron también subsanar las deficiencias reveladas en las estadísticas presupuestarias. Por último, para asegurar una posición de las finanzas públicas equilibrada o superavitaria a medio plazo, recomendaron reducir el déficit ajustado cíclicamente en, al menos, un 0,5% del PIB por año después de que el déficit público se hubiese corregido.

**Gráfico 5. Saldo presupuestario en Grecia (% del PIB),
1999-2005.**



*: Estimaciones de la Comisión de primavera de 2004.

** : Previsiones de la Comisión de primavera de 2004

Fuente: Elaboración propia con datos de Comisión Europea (2004).

Cuadro 5.- Aplicación del procedimiento de déficit excesivo en Grecia

Fecha	Medida
19 de mayo de 2004	Informe de la Comisión sobre la existencia de un déficit excesivo en Grecia
24 de junio de 2004	Opinión de la Comisión y recomendaciones al Consejo para una decisión y una recomendación a Grecia
5 de julio de 2004	Decisión del Consejo sobre la existencia de un déficit excesivo en Grecia
5 de julio de 2004	Recomendación del Consejo para que Grecia corrija su posición de déficit excesivo

3.2.3.- Nuevos Estados miembros.

El marco de vigilancia presupuestaria establecido en el Tratado constitutivo se aplica también a los nuevos Estados que se adhirieron a la UE el 1 de mayo de 2004⁴⁰. Los nuevos países miembros deben respetar, pues, las disposiciones legislativas de la UE relativas a la política fiscal (artículos 99 y 104 del Tratado y Pacto de Estabilidad y Crecimiento). Por tanto, cuando proceda, podrá abrirse contra ellos el procedimiento de déficit excesivo.

No obstante, los nuevos Estados miembros se incorporaron a la UE con una cláusula de excepción en el sentido del artículo 122 del Tratado de la CE, de manera que no se les aplica el artículo 104 en su totalidad. En concreto, el Consejo Ecofin no puede decidir la formulación de una advertencia para obligarles a poner en práctica medidas que reduzcan el déficit excesivo ni imponerles sanciones. Sin embargo, sí deben acatar los primeros pasos del procedimiento de déficit excesivo y cumplir con las fechas en ellos establecidas⁴¹.

Cuadro 6. Posición presupuestaria de los nuevos Estados miembros.

	Saldo presupuestario (% del PIB)			Deuda pública (% del PIB)		
	2003	2004*	2005**	2003	2004*	2005**
Rep. Checa	-12,9	-5,9	-5,1	37,6	40,6	42,4
Chipre	-----	-4,6	-4,1	72,2	74,6	76,9
Hungría	-5,7	-4,9	-4,3	59,0	58,7	58,0
Malta		-5,9	-4,5	72,0	73,9	75,9
Polonia	-4,1	-6,0	-4,5	45,4	49,1	50,3
Eslovaquia	-3,6	-4,1	-3,9	42,8	45,1	46,1

⁴⁰ República Checa, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta y Polonia.

⁴¹ En concreto, adopción por la Comisión del informe en el que califica de excesivo el déficit de un Estado miembro; formulación por el Comité Económico y Financiero de una opinión sobre el informe de la Comisión en las dos semanas siguientes a la adopción de éste; decisión por el Consejo de la existencia de un déficit excesivo en los tres meses siguientes a la comunicación de los datos presupuestarios y, si cabe, formulación de recomendaciones para corregir el exceso de déficit (en este caso los Estados miembros disponen de cuatro meses desde la adopción de tales recomendaciones para poner en práctica medidas que eliminen el exceso de déficit).

Las notificaciones fiscales realizadas por los nuevos Estados miembros el 1 de marzo de 2004 pusieron de manifiesto que seis de ellos –República Checa, Chipre, Hungría, Malta, Polonia y Eslovaquia-, tuvieron un déficit público en 2003 por encima del 3% del PIB (véase Cuadro 6)⁴². Además, en abril la Comisión indicó que los déficit de todos estos países en 2004 iban a continuar rebasando dicho valor de referencia. Por otra parte, dos de estos Estados –Chipre y Malta- presentaron en 2003 una deuda pública superior al 60% del PIB, y el Ejecutivo Comunitario estimó que la ratio deuda-PIB sobrepasaría también el 60% en 2004.

Sobre la base de estas comunicaciones y de las previsiones de la Comisión de primavera de 2004, el 12 de mayo el Ejecutivo comunitario adoptó un informe para cada uno de los seis países citados sobre la existencia de déficit excesivo. En dichos informes señaló que el exceso de déficit sobre el valor de referencia no fue resultado, en el sentido del Pacto de Estabilidad, de una circunstancia inusual que escapara del control de las autoridades ni de una recesión económica severa.

Cuadro 7.- Aplicación del procedimiento de déficit excesivo en los nuevos Estados miembros

Fecha	Medida
12 de mayo de 2004	Informe de la Comisión sobre la existencia de un déficit excesivo en Chipre, República Checa, Hungría, Malta, Polonia y Eslovaquia
24 de junio de 2004	Opinión de la Comisión y recomendaciones al Consejo para una decisión y una recomendación a Chipre, República Checa, Hungría, Malta, Polonia y Eslovaquia Decisión del Consejo sobre la existencia de un déficit excesivo en
5 de julio de 2004	Chipre, República Checa, Hungría, Malta, Polonia y Eslovaquia Recomendación del Consejo para que Chipre, República Checa, Hungría, Malta, Polonia y Eslovaquia corrijan su déficit excesivo
5 de julio de 2004	

⁴² En la Reunión de Alto Nivel de Atenas de 28 de mayo de 2003, los entonces 15 Estados miembros de la UE y los 10 aspirantes a formar parte de la misma acordaron, entre otros puntos, que, para integrar a los nuevos países en el marco de vigilancia presupuestaria de la Unión, éstos cumplirían con el calendario de notificación de datos fiscales a la Comisión desde el 1 de marzo de 2004. Por tanto, la Comisión podría iniciar el proceso de déficit excesivo, cuando lo estimase necesario, en mayo o junio de 2004.

El 24 de junio, sobre la base de la opinión del Comité Económico y Financiero, la Comisión recomendó al Consejo Ecofin que decidiese la existencia de un déficit excesivo en los países citados y recomendase la adopción de medidas que corrigiesen dicha posición. El 5 de julio el Consejo decidió la existencia de un exceso de déficit en tales economías y propuso en todos los casos –con la excepción de Chipre– la corrección de esa situación en el medio plazo, ya que consideró que concurrían circunstancias especiales⁴³.

Esta exploración de la aplicación del procedimiento de déficit excesivo, especialmente en los casos de Portugal, Alemania y Francia, pone de manifiesto un conjunto de debilidades que, si lo que se pretende con la regla fiscal es reforzar la credibilidad de la política macroeconómica del conjunto de la eurozona, deberían de subsanarse. En primer lugar, si bien el Pacto de Estabilidad y Crecimiento se ha establecido para garantizar el rigor fiscal de los gobiernos de la UEM, en la práctica los países pueden cumplir con los límites que establece llevando a cabo medidas excepcionales. En segundo lugar, la suspensión del procedimiento de déficit excesivo abierto contra Alemania y Francia, refleja la dificultad de los Ministros de Economía y Finanzas para desaprobado la actuación de las autoridades económicas de los Estados miembros y sancionar a los países infractores.

4. PROPUESTAS PARA REFORMAR EL PROCEDIMIENTO DE DÉFICIT EXCESIVO.

Para determinar las actuaciones concretas que, en la práctica, pueden mejorar la aplicación del procedimiento de déficit excesivo, conviene analizar los criterios que, según Kopits y Symansky (1998) e Inman (1996), debe cumplir una regla fiscal para que sea óptima en el ámbito que aquí concierne.

Kopits y Symansky (1998) resaltan que para que una norma de política fiscal resulte, en general, deseable ha de quedar bien definida, ser transparente, simple, flexible y consistente, adecuarse al objetivo final, apoyarse en reformas estructurales de las finanzas públicas y hacerse cumplir⁴⁴. En relación con este último aspecto, que es el que aquí interesa, tanto el procedimiento a aplicar en caso de infracción de la regla como las sanciones que, a tales efectos, haya que imponer han de quedar claramente especificadas. Aunque el Pacto de Estabilidad y Crecimiento precisa el calendario institucional y la cuantía de las sanciones, la última palabra en estas decisiones la tienen los propios Ministros de Finanzas de los Estados miembros, lo cual parece que podría restar credibilidad a la observancia de aquél.

⁴³ Recordemos que el Tratado dispone que el exceso de déficit debe ser eliminado un año después de su identificación “a menos que concurren circunstancias especiales”. Por tanto, sin circunstancias especiales, los nuevos Estados miembros que estén en una situación de déficit excesivo en 2004 deben haber corregido esta posición en 2005. Como parece posible que la situación económica y presupuestaria de los nuevos Estados miembros permita considerar la existencia de circunstancias especiales, el Consejo debe decidir caso por caso, en base a los programas de convergencia que presenten los nuevos países, si tales circunstancias concurren o no. Por ejemplo, un elemento a considerar es el nivel inicial de déficit público y de deuda pública, puesto que afectarán a la duración y al tamaño del ajuste necesario. Cuando el Consejo considere que las circunstancias especiales están presentes, concederá al Estado miembro con déficit excesivo un período superior a un año desde la identificación del mismo.

⁴⁴ Puede consultarse Buti et al. (2003) para un análisis de la adecuación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento a este conjunto de criterios.

En este sentido, la efectividad de una regla fiscal depende, de acuerdo con Inman (1996), de cuatro factores cruciales, a saber, el momento en que se inspecciona su cumplimiento, la posibilidad de invalidarla, de realizar enmiendas, y la exigencia de su acatamiento⁴⁵. En cuanto a este último elemento, debe ser una agencia o institución totalmente ajena al poder político quien vele por su cumplimiento. En el caso de la norma presupuestaria de la UE, la decisión sobre su observancia recae en los propios Ministros de Finanzas, lo cual resta credibilidad al procedimiento sancionador (existen incentivos para la colusión):

“The Commission has competence but does not have the necessary legitimacy, since it consists of appointed civil servants with partisan political backgrounds. The ECOFIN Council has the legitimacy. It may even have the competence, but it manifestly does not have the collective capacity to commit itself to an impartial, consistent enforcement of the rules. This creates a true dilemma, with no obvious solution in sight.” (Buiter, 2003; p. 97).

En definitiva, una de las principales críticas al procedimiento de déficit excesivo del Pacto es que la decisión final recae en los propios responsables de las políticas fiscales nacionales. Parece, pues, necesario que sea un agente totalmente independiente del poder político quien exija a los Estados miembros el acatamiento de la regla de disciplina presupuestaria de la Unión.

Una primera alternativa para garantizar que la obligación al cumplimiento de la norma sea ajena a los gobiernos nacionales consiste en distribuir las decisiones a adoptar entre las instituciones comunitarias en función de cuál sea la naturaleza de aquéllas. Según Buti et al. (2003), la Comisión podría tomar decisiones de tipo técnico sin requerir aprobación del Consejo; esto es, determinaría la existencia de una posición de déficit excesivo y valoraría la aplicación de las cláusulas de escape. Por su parte, los Ministros de Finanzas de la UE acordarían las medidas a aplicar para corregir el déficit excesivo y, tal y como dictan las disposiciones actuales, especificarían las actuaciones correctoras en base a una recomendación de la Comisión. Por último, la imposición de las sanciones correspondería al Consejo en base a una propuesta –y no a una recomendación– de la Comisión⁴⁶.

El proyecto constitucional inicial de la UE contemplaba, al menos parcialmente, esta propuesta de Buti et al. (2003)⁴⁷. Sin embargo, el texto finalmente acordado por los Jefes de Estado y Gobierno de los veinticinco países de la UE en el Consejo Europeo de 17 y 18 de junio de 2004, aunque plantea el derecho de propuesta de la Comisión para la constatación del déficit excesivo, mantiene la situación existente con respecto a las recomendaciones posteriores.

Por su parte, Calmfors y Corsetti (2003) proponen reproducir la separación existente en cada uno de los países entre los poderes ejecutivo y judicial a escala comunitaria. A juicio de estos autores, la decisión final en cuanto a la imposición de sanciones podría recaer en el Tribunal de Justicia Europeo. A este respecto, la Comisión Europea tendría que informar al Tribunal de Justicia de los gobiernos de la Unión que, en su caso, se encontrasen en una posición de déficit excesivo. La Corte Europea, tras haber consultado a un grupo de

⁴⁵ En Buti et al. (2003) y Eijffinger y de Haan (2000) se ofrece una descripción detallada de la adecuación de la regla fiscal de la UE a estos criterios.

⁴⁶ Para que el Consejo pueda derogar una propuesta de la Comisión se requiere unanimidad; sin embargo, una recomendación de la Comisión puede revocarse por mayoría cualificada.

⁴⁷ En concreto, previa la posibilidad de que el Ejecutivo comunitario pudiese hacer propuestas y no sólo recomendaciones a los Ministros de Finanzas.

economistas independientes del poder político, tendría que decidir si se adopta o no castigo alguno contra el Estado infractor.

Otra posibilidad, sugerida por Wyplosz (2002), sería desglosar a escala nacional la función de asignación y distribución de la política fiscal del objetivo de equilibrio presupuestario, de manera que ambos fines fuesen competencia de agentes económicos distintos. En particular, mientras que la labor de distribución seguiría recayendo en los respectivos Ministros de Finanzas, un Comité de Política Fiscal (CPF) podría encargarse de garantizar la disciplina fiscal y la sostenibilidad de la deuda pública.

Sin embargo, tal y como señalan Buti et al. (2003), la proposición de Wyplosz (2002) parece prácticamente inviable por la dificultad que entraña delimitar con absoluta precisión el campo de actuación de cada una de las autoridades fiscales –Ministro de Finanzas y CPF-. No obstante, sí resultaría factible, al menos desde una perspectiva teórica, la creación a escala supranacional de un Comité de Política Fiscal. Esto es, instituir una agencia autónoma del poder político de los países miembros cuya labor fuese supervisar el cumplimiento de la regla fiscal por parte de los Estados partícipes y, en su caso, imponer sanciones a los países infractores. A este respecto, Buitier (2003) considera que sería deseable que se designara a un grupo de expertos la mencionada labor⁴⁸.

Por otra parte, también se ha puesto de manifiesto que, para que el procedimiento de déficit excesivo sea políticamente viable, no debería aplicarse en las etapas de recesión económica. Esto es, habría que rediseñar la totalidad del proceso para que las sanciones se impusiesen, en su caso, durante las etapas de auge económico⁴⁹. Asimismo, podría establecerse un sistema de incentivos por el que se premiara a los países que más esfuerzos hubieran realizado para recortar el saldo ajustado cíclicamente⁵⁰.

De acuerdo con las declaraciones realizadas por el Ejecutivo comunitario a finales de junio de 2004, estos últimos aspectos serán tenidos en cuenta en la reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento que propondrá la Comisión, probablemente, a partir del 1 de noviembre. A este respecto, y teniendo en cuenta que el Ejecutivo comunitario debe atenerse a la Declaración sobre el Pacto de Estabilidad incluida en el Tratado Constitucional⁵¹, la Comisión Europea considera necesario que los gobiernos de los países de la UE alcancen superávit presupuestarios en los períodos de coyuntura económica más favorable para garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas a largo plazo y, a su vez, permitir un mayor margen de maniobra en las etapas de caída del ciclo económico. Esto es, un sistema de incentivos apropiado en épocas de bonanza económica garantizaría, por un lado, la consolidación presupuestaria y, por otro, una aplicación de los mecanismos sancionadores menos severa en épocas de debilidad económica. Asimismo, la Comisión ha

⁴⁸ A su juicio, considera que es mejor que sea un grupo de expertos quien se encargue de obligar al cumplimiento del Pacto en lugar de que esta tarea recaiga sobre el Consejo del Banco Central Europeo.

⁴⁹ Se sancionaría, pues, a los gobiernos de los Estados miembros que no aprovecharan las épocas de vacas gordas para reforzar el proceso de consolidación presupuestaria.

⁵⁰ A este respecto, Sebastián (2003) propone que sea una Agencia de Deuda Pública, independiente de la Comisión y del Consejo Ecofin, quien otorgue estos premios y castigos.

⁵¹ En concreto, en la Declaración sobre el Pacto de Estabilidad se indica: “*los Estados miembros deberán aprovechar activamente los períodos de recuperación económica para consolidar la hacienda pública y mejorar sus posiciones presupuestarias. El objetivo es lograr de forma gradual un superávit presupuestario en períodos favorables, creando así el margen necesario para hacer frente a las fases de recesión y contribuyendo a la sostenibilidad a largo plazo de la hacienda pública.*”

manifestado la conveniencia de que en la futura reforma del Pacto se tenga más en cuenta la evolución económica específica de cada país a la hora de formular recomendaciones para la corrección de los déficit excesivos⁵².

5. CONCLUSIONES.

La instauración en la UEM de una regla de disciplina presupuestaria se explica, principalmente, por los efectos *spillovers* negativos derivados de la laxitud fiscal de las autoridades nacionales. No obstante, en un contexto caracterizado por la coordinación de las políticas fiscales, no basta con el simple establecimiento de una norma fiscal. Para garantizar la credibilidad de la política macroeconómica de la eurozona resulta también esencial asegurar el cumplimiento de la regla y establecer sanciones en caso de violación.

En principio, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento especifica el proceso que obliga a su cumplimiento y la cuantía de las sanciones a aplicar en caso de infracción. Sin embargo, la adopción de las decisiones relativas al quebrantamiento de la norma corresponde a los propios Ministros de Finanzas, lo cual resta credibilidad al cumplimiento efectivo de la regla y, en definitiva, a la política monetaria del BCE. La resolución de este problema, en teoría, sería bastante sencilla. Bastaría con que la decisión final sobre la imposición de sanciones recayera en una institución completamente independiente del poder político y que el procedimiento no se iniciara en los períodos de recesión.

La suspensión del procedimiento de déficit excesivo abierto contra los gobiernos de Alemania y Francia por parte del Consejo Ecofin el 25 de noviembre de 2003 constata las debilidades que, desde un plano teórico, se han sugerido en torno al Pacto. Tras la adopción de dicha decisión, la Comisión Europea acordó llevarla al Tribunal de Justicia de la UE para que clarificase la situación de incertidumbre jurídica en la Unión⁵³, y el consejo de gobierno del Banco Central Europeo alertó de que la decisión de los Ministros de Finanzas podría poner en peligro la credibilidad del marco institucional de la Unión y de las políticas fiscales nacionales de sus Estados miembros. El 13 de julio de 2004 la Alta Corte europea anuló las conclusiones del Consejo Ecofin de 25 de noviembre, por entender que los Ministros de Finanzas no cumplieron con los pasos establecidos en el Pacto. El Tribunal de Justicia de la UE consideró que, si bien el Consejo podría no haber adoptado las recomendaciones de la Comisión⁵⁴, se extralimitó en sus funciones y utilizó un procedimiento distinto al previsto en el Tratado de la Unión y en el reglamento del Pacto⁵⁵.

⁵² Se reconoce que en algunos casos las regulaciones fueron demasiado rigurosas y redujeron su margen de maniobra.

⁵³ El Ejecutivo Comunitario encargó a sus servicios jurídicos un estudio sobre la posibilidad de llevar al Ecofin ante el Tribunal de la UE por haber quebrantado el proceso previsto en el Pacto. En el estudio jurídico se puso de manifiesto que el Consejo Ecofin de 25 de noviembre de 2003 se había extralimitado en sus competencias y pasado por alto el marco legal establecido en el propio Tratado de la Unión.

⁵⁴ El Tribunal de Justicia de la UE no toma en consideración las reclamaciones del Ejecutivo comunitario contra el Consejo porque éste no alcanzase la mayoría suficiente y no adoptase sus recomendaciones sobre Francia y Alemania. La Alta Corte entiende que no existen disposiciones para forzar al Consejo a tomar medidas en casos de esta índole en un plazo de tiempo concreto.

⁵⁵ La suspensión del procedimiento sancionador sólo podía haberse realizado por parte del Consejo tras una recomendación de la Comisión después de que el Estado hubiese cumplido con las recomendaciones dictadas por el Consejo. Por otra parte, el Consejo sólo podía haber suavizado las recomendaciones que había aprobado con anterioridad si la Comisión hubiera presentado alguna iniciativa.

Aunque la sentencia del Tribunal de Justicia sobre la delimitación de competencias de la Comisión y del Consejo en el procedimiento de déficit excesivo es positiva, hay que tener presente que no basta con reprobar desde una perspectiva institucional la decisión adoptada por los Ministros de Finanzas de la UE. Debe subsanarse la citada fragilidad del Pacto para que los procesos de déficit excesivo abiertos contra los gobiernos de Países Bajos, Grecia y los nuevos Estados miembros se apliquen según lo dictado por las disposiciones legislativas vigentes.

De forma adicional, aunque franqueando las fronteras del propio ámbito del procedimiento de déficit excesivo, habría que evaluar si el fracaso de la aplicación de las reglas previstas en el Pacto responde, al menos de forma parcial, a la existencia de debilidades en su propio diseño. Esto es, habría que explorar en qué medida el incumplimiento de Francia y Alemania de la regla europea obedece, por ejemplo, a que ésta no obliga formalmente a los gobiernos a mejorar sus finanzas en épocas de auge económico, no tiene en consideración el nivel de endeudamiento público en proporción al PIB, no realiza distinción alguna entre el gasto dinamizador y el corriente y, además, en caso de que se impusieran las sanciones, éstas contribuirían a agravar el problema del déficit⁵⁶. En definitiva, el cumplimiento del Pacto pasaría por una reforma no sólo del procedimiento de déficit excesivo en sí, sino también de su propio contenido. Probablemente estos aspectos sean tenidos en cuenta, al menos de forma parcial, en la reforma del Pacto de Estabilidad que la Comisión presentará a partir del 1 de noviembre de 2004.

En cualquier caso, sea cual sea la norma fiscal acordada por los países de la UE para coordinar sus políticas presupuestarias, resulta incuestionable que deben de cumplir con los compromisos establecidos. Si consideran que el Pacto resulta inadecuado, y persiguen conferir credibilidad a la política macroeconómica del conjunto de la Unión, han subsanar sus desaciertos en lugar de incumplirlo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

BANCO CENTRAL EUROPEO (1999): “La aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento”, *Boletín Mensual*, mayo.

BEETSMA, R. (2001): “Does EMU need a Stability Pact?”, en BRUNILA, A.; BUTI, M. y FRANCO, D. (eds.): *The Stability and Growth Pact. The architecture of fiscal policy in EMU*. (Hampshire y Nueva York: Palgrave).

BUITER, W.H. (2003): “Ten commandments for a fiscal rule in the E(M)U”, *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 19, nº 1, 84-99.

BUITER, W.H.; CORSETTI, G. y ROUBINI, N. (1993): “Excessive deficits: sense and nonsense in the Treaty of Maastricht”, *Economic Policy*, abril, 58-100.

BUTI, M.; EIJJFINGER, S.C.W. y FRANCO, D. (2003): “Revisiting the Stability and Growth Pact: grand design or internal adjustment?”, *CEPR Discussion Paper*, 3692.

BUTI, M. y SAPIR, A. (1998): *Economic Policy in EMU*. (Oxford y Nueva York: Oxford University Press).

⁵⁶ Buitter (2003) propone que, en lugar de imponer sanciones pecuniarias al país infractor, se le prohíba votar en las reuniones del Consejo Ecofin hasta que corrija el déficit excesivo.

- CABRAL, A.J. (2001): “Main aspects of the working of the SGP”, en BRUNILA, A.; BUTI, M. y FRANCO, D. (eds.): *The Stability and Growth Pact. The Architecture of Fiscal Policy in EMU*. (Hampshire y Nueva York: Palgrave).
- CALMFORS, L. y CORSETTI, G. (2003): “How to reform Europe’s fiscal policy framework”, *European Economic Advisory Group*.
- COMISIÓN EUROPEA (2003a): *Public Finances in EMU*.
- COMISIÓN EUROPEA (2003b): *European Economy*, 5.
- COMISIÓN EUROPEA (2004): *Public Finances in EMU*.
- COSTELLO, D. (2001): “The SGP: how did we get there?”, en BRUNILA, A.; BUTI, M. y FRANCO, D. (eds.): *The Stability and Growth Pact. The Architecture of Fiscal Policy in EMU*. (Hampshire y Nueva York: Palgrave).
- EICHENGREEN, B. y WYPLOSZ, CH. (1998): “The Stability Pact: more than a minor nuisance?”, *Economic Policy*, abril, 67-113.
- EIJFFINGER, S.C.W. y DE HAAN, J. (2000): *European monetary and fiscal policy*. (Oxford y Nueva York: Oxford University Press).
- ESTEFANÍA, J. (2003): “El gobierno económico de Europa”, *El País*, 1 de diciembre.
- INMAN, R.P. (1996): “Do balanced budget rules work? Experience and possible lessons for EMU”, *NBER Working Paper Series*, 5838.
- KOPITS, G. (2001): “Fiscal rules: useful policy framework or unnecessary ornament?”, *FMI Working Paper*, 145.
- KOPITS, G. y SYMANSKY, S. (1998): “Fiscal Policy Rules”, *FMI Occasional Paper*, 162.
- SEBASTIÁN, M. (2003): “Volver a empezar”, *El País*, 30 de noviembre.
- WYPLOSZ, CH. (2002): “Fiscal policy: rules or institutions?”, *Group of Economic Analysis of the European Commission*, 16 abril.