

Jorge Uxó González

“La política fiscal en la UEM. Presentación”

*Quaderns de Política Econòmica.*

*Revista electrònica. 2<sup>a</sup> 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](http://www.uv.es/poleco)

---

ISSN: 1579 - 8151

## LA POLÍTICA FISCAL EN LA UEM. PRESENTACIÓN.

*Jorge Uxó González*

*Departamento de Economía General, Universidad San Pablo-CEU.*

[uxogon@ceu.es](mailto:uxogon@ceu.es)

El avance registrado en la integración económica europea ha tenido consecuencias importantes para la política económica, ya que ha supuesto una redefinición de los instrumentos que utilizan tradicionalmente las autoridades y ha incrementado la interdependencia entre las economías europeas. En concreto, los cambios más importantes que se han producido en el marco de la política económica tienen que ver con la creación de nuevas instituciones encargadas de intervenir en el diseño y ejecución de la política económica, siendo el ejemplo más claro el del Sistema Europeo de Bancos Centrales; la redefinición de competencias para aplicar las distintas políticas, coexistiendo políticas que se aplican de forma centralizada por autoridades supranacionales, y otras cuya decisión sigue correspondiendo a los gobiernos nacionales; y la institucionalización de diversos mecanismos para coordinar la aplicación de las políticas económicas por las distintas autoridades.

Aunque no se ha creado nada parecido a un "gobierno económico de la UE", sí ha sido necesario reforzar, en definitiva, las instituciones, procedimientos y acuerdos asegurar una adecuada estructura de gobierno o "gobernanza económica", y uno de los aspectos que ha resultado ser más polémico en este sentido ha sido la aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. De hecho, podríamos decir que mientras otras innovaciones fundamentales como la puesta en marcha del BCE parecen haberse consolidado en estos años, el marco de actuación de las autoridades fiscales sigue abierto a una importante controversia. Esto se pone de manifiesto, por ejemplo, por el hecho de que la propia Comisión Europea haya aprobado en estos días, cuando estaban cerrados ya los trabajos que forman este número de *Quaderns*, una Comunicación sobre el reforzamiento de la gobernanza económica y la aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

Las propuestas de la Comisión<sup>1</sup> se dirigen en primer lugar a la adopción de medidas que permitan mejorar el potencial de crecimiento económico de la UE y aplicar la estrategia aprobada en el Consejo de Lisboa de 2000. En segundo lugar, la Comisión propone también reforzar el conjunto de mecanismos puestos en marcha para coordinar las políticas económicas, especialmente a través de una mayor supervisión mutua del grado de cumplimiento de las Orientaciones Generales de Política Económica y de la adopción de advertencias preventivas en caso de que se produzcan desviaciones en su aplicación por parte de algún país. Pero, principalmente, la Comisión ha realizado, en tercer lugar, una serie de propuestas de reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

La reforma propuesta del Pacto se centra fundamentalmente en la consideración de la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas, prestando mayor atención a la situación y la evolución de la deuda, y en el análisis de las situaciones específicas de cada economía a la hora de iniciar un procedimiento de déficit excesivo o de realizar recomendaciones específicas para cada país. Más concretamente, la Comisión ha propuesto

---

<sup>1</sup> Ver Comisión Europea (2004): *Strengthening economic governance and clarifying the implementation of the Stability and Growth Pact*, COM (2004) 581 final, 3 de septiembre.

cuatro medidas principales: (i) realizar un mayor seguimiento de la evolución de la deuda y de los factores que pueden determinarla; (ii) considerar en mayor grado las características de cada país a la hora de concretar el objetivo de saldo presupuestario “próximo al equilibrio o con superávit”; (iii) analizar la situación cíclica de cada país antes de declarar la existencia de un déficit excesivo, y en el momento de recomendar objetivos concretos a corto plazo para resolver esta situación; y (iv) reforzar los mecanismos de “alerta rápida”, llevando a cabo actuaciones preventivas más rápidas y eficaces.

Como decimos, se trata de propuestas que mantienen la línea de otras formuladas anteriormente por la propia Comisión, y habrá que observar el recorrido final que tienen. Pero, en cualquier caso, ponen de manifiesto la relevancia y actualidad de la redefinición del marco en que se aplica la política presupuestaria en la UEM. El conjunto de artículos que se presentan en este número de *Quaderns* pretenden, precisamente, contribuir al conocimiento de este marco y su evolución en los primeros cinco años de funcionamiento de la moneda única.

Los dos primeros artículos sirven de marco general para el resto de los trabajos. El primero ha sido realizado por **Francisco Conde** y se centra en la aplicación de esas nuevas ideas sobre la importancia de los aspectos organizativos en el gobierno de la Unión Europea, esto es a los aspectos relacionados con la *gobernanza o estructura de gobierno*. El autor analiza especialmente de la Constitución Europea. Progresos recientes en la integración europea como la construcción del mercado interior, la moneda única o la ampliación a diez nuevos estados exige cada vez más la adopción de un sistema coherente para la administración de las políticas económicas. Este sistema, cuya vertebración actual se inició con el Tratado de Maastricht culminará previsiblemente con la adopción de la Constitución Europea. No obstante, la Constitución no ha supuesto en este campo cambios muy significativos en el sistema de gestión y coordinación de las políticas económicas en la UE, quedando aún abiertas determinadas cuestiones que se ponen de manifiesto en el texto en forma de “retos pendientes”.

Uno de los elementos fundamentales que integran esa nueva estructura para el gobierno económico en el marco de la UEM está constituido por el conjunto de normas que regulan la política fiscal aplicada por las distintas autoridades nacionales. En el segundo artículo, **Agustín García Serrador** analiza precisamente el concepto de regla fiscal y su aplicación al caso de la UE. Entendiendo este concepto como la existencia de alguna limitación constitucional o legislativa sobre la política fiscal, se consideran cuáles han podido ser las razones que han impulsado su adopción en distintos países, así como las características que se establecen en la literatura para que una regla alcance realmente los objetivos que se propone. En el caso de la Unión Europea, las reglas fiscales más conocidas son las que se recogen en el texto del Tratado y el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, pero también se han ido aplicando en distintos países otras reglas nacionales de distintos tipo, que se resumen en este artículo.

El tercer artículo aborda ya cuestiones más específicas relacionadas con la aplicación de la política fiscal en la UEM y la influencia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. En concreto, en este trabajo firmado por **M<sup>a</sup> Jesús Arroyo y Jorge Uxó** se discute el papel de la política fiscal nacional en la estabilización cíclica, señalando que la probabilidad de que se produzcan perturbaciones asimétricas refuerza su protagonismo. Sin embargo, tanto la letra como el espíritu del Pacto establecen que esta actuación deben desempeñarla exclusivamente los estabilizadores automáticos, restringiendo de manera importante la posibilidad de que los gobiernos adopten además otras medidas discrecionales complementarias. Este planteamiento puede ser, no obstante, insuficiente, ya que las

estimaciones que se recogen en este artículo sobre la capacidad de los estabilizadores automáticos para eliminar las fluctuaciones cíclicas muestran que su eficacia es claramente desigual según el país y el tipo de perturbación. En definitiva, no parece conveniente renunciar a priori a la adopción de otras medidas fiscales estabilizadoras, y de hecho un repaso del comportamiento de las autoridades fiscales durante la desaceleración iniciada en 2001 muestra que, efectivamente, los gobiernos han aplicado políticas expansivas para contrarrestarla.

Tras este artículo, **Begoña Barruso** presenta un trabajo sobre la evolución de los gastos e ingresos públicos en los distintos países de la UE-15 con una perspectiva a medio plazo, aunque centrando la atención en lo ocurrido a partir del Tratado de Maastricht. Este análisis es importante, porque pone el acento no tanto en la evolución cuantitativa de las cuentas públicas, sino en el cambio en la composición de los gastos y en la estructura de los ingresos, en la línea de lo que se señala, por ejemplo, en las conclusiones del Consejo de Lisboa. Este análisis pone de manifiesto la importancia cuantitativa que siguen teniendo las transferencias sociales tras el proceso de ajuste presupuestario de los últimos años, a la vez que se ha producido una tendencia decreciente en la inversión pública desde los años 70, pero acelerada en los años 90. Desde el punto de vista de los ingresos, se presta una especial atención a la traslación de la carga fiscal hacia el factor trabajo (en 1995, más del 50% de los ingresos públicos procedían de este factor) y a las reformas puestas en marcha recientemente para contrarrestar esta situación.

Los dos artículos que cierran este número de *Quaderns* analizan aspectos concretos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. El primero de ellos ha sido elaborado por **Vanesa Guzmán**, y se centra en uno de los aspectos del PEC a los que hasta ahora se ha prestado menos atención, que es la aplicación del procedimiento de déficit excesivo. A pesar de que la literatura no le dado, como decimos, una gran importancia, muchas propuestas de reforma del Pacto hacen ahora hincapié en la necesidad de reforzar los mecanismos de prevención y seguimiento de las situaciones presupuestarias, así como la importancia de revisar el sistema de sanciones e incentivos. En este trabajo se repasa la puesta en marcha del mecanismo en los casos de Francia, Alemania y Portugal, así como los iniciados contra Países Bajos, Grecia y los nuevos estados miembros. También se concluye con un resumen de las principales debilidades que presenta y se hacen algunas propuestas de modificación. Finalmente, el trabajo de **Cristina Mingorance** repasa las propuestas formuladas inicialmente por la Comisión para la reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, situándolas en el contexto más general de las características que debe presentar una regla fiscal en la UEM y su funcionamiento en estos primeros años, y comparándolas con otras propuestas alternativas, como la regla de oro o el establecimiento de un mercado de “permisos de déficit” negociables.

Para terminar, queremos mostrar nuestro agradecimiento al Vicerrectorado de Investigación de la Universidad San Pablo-CEU, que ha financiado el proyecto sobre “La aplicación de la política monetaria y fiscal en la UEM”, parte de cuyos resultados se recogen en estos trabajos, y a la Secretaría de Estado de Educación y Universidades, por la adscripción de un becario FPU a este mismo proyecto.