EL PACTO DE ESTABILIDAD Y CRECIMIENTO

Gonzalo Diez Villameriel[1]

Fecha de publicación: 15/07/2016

Sumario: Introducción. **1.** El Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Concepto. **2.** Normas: Normas preventivas. Normas correctivas. Cumplimiento y Sanciones. **3.** Evolución. **4.** Justificación: Teórica. Económica. **5.** Críticas. **6.** Regla de oro de la política fiscal. **7.** Reforma en el año 2005: ¿Necesidad de reforma? Antecedentes. Reforma 2005. **8.** España ante el pacto de estabilidad y crecimiento. Conclusiones. Bibliografía.

Resumen: El Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) podría equipararse a una hipotética política fiscal a nivel comunitario. En este trabajo se analizarán más detalladamente este concepto y las normas que se incluyen, teniendo en cuenta sus correspondientes consecuencias y sanciones si procedieran. El nacimiento del PEC a nivel histórico y su justificación teórico-económica expondrán las razones que han llevado a la consecución de dicho pacto y por qué se ha realizado este pacto y no otro de diversa índole. Como todo acuerdo, tienen sus defensores y sus detractores, quienes junto con acciones concretas e inesperadas de algunas potencias europeas hicieron tambalearse los cimientos del acuerdo a nivel fiscal. La consecuencia de ello fue una nueva reforma en 2005, donde al contrario de lo que se puede pensar se aumentó la flexibilización de las normas, dejando a los infractores sin sanción alguna. Viendo que el Pacto tiene sus múltiples desventajas, algunas corrientes sugirieron la utilización de las reglas de oro como alternativa al acuerdo, y se expondrán las razones de su defensa y por qué se rechazó finalmente su aplicación. Como no puede ser de otro modo se analizará la repercusión del PEC para

[1] Derecho y Administración de Empresas. España | gondivi@hotmail.com

nuestro país, como afectó su desarrollo y como ha sido aplicado por nuestros gobernantes.

INTRODUCCIÓN

Desde la creación de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero en 1951 con la intención de crear una agrupación con fines económicos, hasta el día de hoy con las negociaciones de un acuerdo de política comercial de la UE con Estados Unidos, la llamada Asociación Transatlántica para el Comercio e Inversión o TTIP por su siglas en inglés, ha transcurrido más de medio siglo. A lo largo de este tiempo se ha intentado la creación de una Comunidad Europea que sea un referente económico, político y social.

En un primer momento comenzó como un simple acuerdo económico, para continuar con todo tipo de tratados de índole política, con la correspondiente cesión de soberanía, hasta nuestro días donde vuelve a primar la regulación económica, bien sea por las circunstancias de recesión que asolan Europa o porque al fin y al cabo todo es movido por *el poderoso caballero*.

El instrumento de la política monetaria, con una moneda única, puede suponer un gran beneficio a la hora de establecer un bloque común de cara a los mercados internacionales, más aun si la moneda tiene el respaldo de países tan importante como Alemania o Francia. A pesar de ello su coordinación necesita una política fiscal común para que las medidas llevadas a cabo por el Banco Central Europeo no se vean contrarrestadas con una política fiscal propia de cada estado, que comienza con la firma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Aunque la mayoría de los países lo han ratificado, algunos tan importantes como Reino Unido no poseen la moneda común y otros como Alemania y Francia los han incumplido.

Aunque parece que, mediante las sanciones que pueden ser impuestas se obliga indirectamente a los países a su cumplimiento, como ya se verá esto no es así. Tras las críticas suscitadas, la Unión en lugar de imponer unas sanciones más severas, jugándose la incorporación o no de gran cantidad de países, flexibilizó las condiciones de déficit y deuda del pacto inicial, perdiendo credibilidad a nivel internacional.

A pesar de que puede parecer que este instrumento puede únicamente afectar al déficit y deuda pública de cada país, estas medidas puede tener consecuencias a nivel de la UE.

Si se destina dinero al rescate de países, ya sea a nivel internacional o bancario, ese dinero tendrá un coste de oportunidad y no podrá ser destinado a otras partidas como puede ser ayudas sociales, energéticas o en inversión. El hecho de que existan países con un fuerte nivel de deuda puede provocar una pérdida de respaldo de la UE, aumentando indicadores como por ejemplo la prima de riesgo del bono nacional, o aspectos menos técnicos como pueden ser el empeoramiento de la imagen de cara al exterior. Otra causa que, aunque no es directa, puede estar relacionada son casos como el *Grexit* o *Brexit*, resquebrajando la estructura de la Unión Europea.

Por lo tanto, el PEC, a pesar de parecer que únicamente afecta a aspectos fiscales, tiene unas consecuencias en aspectos de todo tipo.

1. EL PACTO DE ESTABILIDAD Y CRECIMIENTO. CONCEPTO

> *El Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) es un conjunto de normas para garantizar que los países de la Unión Europea mantienen unas finanzas públicas saneadas y coordinar sus políticas presupuestarias*[2].

Realmente dentro de este conjunto de normas hay dos grandes grupos. Por un lado aquellas preventivas, cuyo objetivo es evitar políticas presupuestarias que puedan desencadenar problemas en el largo plazo y por otro lado las políticas correctivas, destinadas a enmendar tanto déficits públicos excesivos como un alto nivel de deuda pública.

2. NORMAS

NORMAS PREVENTIVAS:

Este conjunto de normas obligan al cumplimiento por parte de los Estados miembros de los compromisos adquiridos para alcanzar políticas presupuestarias saneadas y la coordinación mediante el establecimiento de objetivos presupuestarios en el medio plazo.

Los objetivos de déficit se encuentran definidos en términos estructurales, es decir, teniendo en cuenta la situación económica en la que nos encontramos.

Por un lado, los países que utilizan el euro recogen el método para alcanzar el objetivo presupuestario en los denominados *Programas de Estabilidad*, por otro lado el resto de países lo impulsan por medio de P*rogramas de Convergencia*. Ambos programas son evaluados en el Semestre Europeo por la Comisión Europea y los gobiernos de la UE.

[2] http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/index_es.htm

NORMAS CORRECTIVAS:

Son el componente de carácter disuasorio del PEC. El Procedimiento de Déficit Excesivo garantiza la corrección de niveles excesivos de déficit o niveles elevados de deuda pública.

El Tratado de UE define el déficit presupuestario excesivo como aquel superior al 3% del PIB. La deuda pública se considera excesiva, según el Tratado, si rebasa el 60% del PIB, sin disminuir a un ritmo adecuado, definido este como una reducción del exceso de deuda del 5% anual por término medio durante tres años. Estos límites se encuentran recogidos en el Art.1 del Protocolo nº 12 Sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo: "Los valores de referencia que se mencionan en el apartado 2 del artículo 126 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea serán: 3 % en lo referente a la proporción entre el déficit público previsto o real y el producto interior bruto a precios de mercado, 60 % en lo referente a la proporción entre la deuda pública y el producto interior bruto a precios de mercado".

CUMPLIMIENTO Y SANCIONES:

El incumplimiento del Pacto por parte de los países puede acarrear enfrentarse con sanciones. En el caso de los Estados miembros que poseen como moneda el euro, podrían recibir advertencias, y como última medida, sanciones económicas.

Las sanciones pueden consistir en:

- Un máximo de 0,2% del PIB, si no respetan las normas preventivas ni disuasorias.
- Un máximo 0,5% del PIB en caso de incumplimiento repetido de las normas disuasorias. Además todos los Estados miembros, exceptuando como es lógico Reino Unido, podrán ver suspendidos los compromisos o pagos de los Fondos Estructurales e Inversión Europeos.

3. EVOLUCIÓN

Los antecedentes del Pacto de Estabilidad y Crecimiento se remontan al año 1992 con la firma del Tratado de Maastricht. En este Tratado, que inicia el proceso de creación de la Unión Económica y Monetaria (UEM), ya se incluían algunas normas a las cuales debían ajustarse las políticas fiscales de los gobiernos europeos. Estas normas incluían tres básicas: la prohibición de incurrir en un déficit excesivo (entendiéndolo como ha sido explicado), la cláusula de *no rescate* (la deuda pública de un país con

problemas de solvencia no puede ser asumida por otro país de la UE ni por sus instituciones de carácter supranacional) y la prohibición de que cualquier banco central europeo financiera de manera directa el déficit de alguna administración pública.

Hay que destacar que entre las condiciones de acceso a la UEM nos encontramos con la existencia de un déficit excesivo o su falta de adecuación nacional, o la prohibición de financiación de déficit público a través del banco central.

El origen del pacto se encuentra en una propuesta del Ministro alemán de finanzas Theo Waigel, debido a la desconfianza que suscitaban los países del sur de Europa (España, Grecia Italia o Portugal), sobre el cumplimiento de las condiciones de Maastricht.

Hay que comentar que, como se ha visto en la realidad con la crisis económica, estas sospechas del ministro alemán eran ciertas en parte.

Las económicas de esta zona de Europa han sido las que más fuertemente han sufrido la crisis y donde se han tenido que llevar a cabo acciones de *rescate* para evitar males mayores.

En el año 1997 Alemania, entre otros países, solicitó un reforzamiento de las normas fiscales dando lugar al nacimiento del PEC en sentido estricto. En este mismo año los Estados miembros de la UE acuerdan *reforzar la supervisión y coordinación de las políticas económicas y presupuestarias nacionales para hacer cumplir los límites de déficit y deuda establecidos en el Tratado de Maastricht*[3].

En los años sucesivos entran en vigor las normas preventivas del PEC y las normas disuasorias, 1998 y 1999 respectivamente.

Tras las sucesivas críticas que recibió el pacto durante su vigencia, y el incumplimiento de determinados países (que será expuesto en los sucesivos apartados) en el año 2005 este es reformado para tener en cuenta las circunstancias de cada país en concreto y para añadirle una mayor base económica a las normas. Las dos apuestas de la legislación europea en esta modificación fueron el refuerzo de la supervisión y la coordinación, y la aceleración y clarificación del déficit excesivo.

En los años 2011 y 2013 se realizaron unos paquetes de medidas conocidos como *Six-Pack* y *Two Pack*. En el primer conjunto de medidas se dotó al PEC de un volumen más global y predecible. La supervisión de

[3] http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/index_es.htm

las políticas presupuestarias y económicas se organiza en el Semestre Europeo y en el "Código de Conducta".

El segundo grupo de medidas legislativas supone un refuerzo al Pacto, aumentando la coordinación económica entre los Estados miembros e introduce nuevos instrumentos para el control de su cumplimiento. La consecución de estos nuevos objetivos se realiza a través de la introducción de dos nuevos Reglamentos, Reglamento (CE) nº 472/2013 y Reglamento (CE) nº 473/2013.

En ese mismo año, 2014, el cumplimiento de los objetivos presupuestarios obtiene otro nuevo apoyo, el Pacto Presupuestario. Este pacto forma parte del tratado intergubernamental conocido como Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza.

En la directiva por la cual se crea el Pacto Presupuestario, se establecen normas detalladas aplicables a los marcos presupuestarios nacionales, garantizándose de este modo la UE que los gobiernos nacionales respetan los requisitos de la UEM y no caen en un déficit excesivo.

La revisión del PEC realizada en 2015 supuso que la legislación había contribuido a la consolidación presupuestaria en la UE. En esta revisión se destacaron algunos puntos fuertes y otros que podían ser mejorados para ser debatidos con el Parlamento Europeo y los Estados miembros.

4. JUSTIFICACIÓN

TEÓRICA:

La justificación que se realiza a nivel teórico del Pacto de Estabilidad y Crecimiento se basa en los siguientes argumentos:

- El Gasto Público puede estar condicionado por el proceso político o económico que nos encontremos, como por ejemplo la proximidad de un periodo electoral o la composición del Congreso. En general las normas fiscales tratan de evitar este sesgo.
- Evitar la tendencia política al déficit excesivo surgida por la ilusión fiscal de los ciudadanos que no les permite ver el coste del aumento del Gasto Público.
- El denominado *efecto crowding-out*. Una participación excesiva del sector público en la economía puede provocar efecto contrario en el largo plazo relacionado con la captación de inversión.

- En el caso de la Unión Monetaria, al haberse centralizado la política monetaria, es importante garantizar unos niveles bajos déficit estructural y disponer de un margen suficiente para la actuación de la política fiscal. Esto se debe a que unos niveles de deuda muy altos podrían limitar su uso.
- La variable demográfica y el consiguiente envejecimiento de la población va a aumentar el nivel de gasto público y reducción de los ingresos.
- Unas políticas de carácter inflacionista aumentarían la dificultad de una aplicación conjunta de los países de una política monetaria, obligando a tomar medidas que pudieran perjudicar al resto de países.

ECONÓMICA:

- El establecimiento de una moneda común conlleva la necesidad de proporcionar las condiciones para su estabilidad. La búsqueda de una baja tasa de inflación dentro de la UE y el fortalecimiento del euro frente a las principales monedas no se conseguiría si a la política monetaria no la acompaña unas políticas fiscales adecuadas. Todo ello favorece unas condiciones económicas para la independencia del BCE.

  Un ejemplo de esto puede verse en que, si se permite la flexibilidad fiscal, esto puede llevar a una multiplicación de la emisión de deuda pública. Estos hechos presionarían a la autoridad monetaria para que esta intervenga en el mercado, provocando que se perdieran la credibilidad del BCE, en este caso, y que se guiara por las decisiones fiscales de los diferentes estados. Añadiendo a mayores la dificultad de congeniar las políticas llevadas a cabo por todos los países con el euro como moneda.
- Ausencia de disciplina fiscal voluntaria o de la impuesta por el mercado. Mientras el análisis del coste-beneficio de una política fiscal sea positivo nada invita a dejar de realizarlas. La inexistencia de plena libertad de movimiento de capitales y un mercado financiero europeo causan que desaparezca el rigor fiscal y es la UE quien lo soporta.
- Asegurar la eficacia de una política fiscal. Una vez se tiene el control monetario es necesario el compromiso de los países para que funcionen los estabilizadores automáticos.

5. CRÍTICAS

A pesar de las justificaciones expuestas anteriormente para la creación y el fomento del Pacto, no han sido pocas las críticas vertidas hacia este.

Las objeciones a este tipo de normas fiscales suelen hacer referencia a que, ya que los países han perdido soberanía monetaria en favor de las instituciones europeas, los países necesitan hacer un uso más flexible de sus políticas fiscales. Un ejemplo de ello es que los países en situaciones delicadas económicamente se tuvieran que ver obligados a retirar sus políticas expansivas antes de que estas surtieran efectos por el incumplimiento de los compromisos.

Una de las principales críticas que se han realizado es que el pacto habla de reducción de las partidas presupuestarias que supongan un aumento del gasto, pero no tiene en consideración cual es la naturaleza de estas partidas. Como consecuencia de esto los gobiernos, y más en la actualidad con la situación política y social que se está viviendo, pueden tender a reducir las partidas que menos conflictos sociales generen.

Un ejemplo de ello sería, entre reducción del gasto en sanidad o en inversión, debates sociales aparte, el gobierno podría elegir la segunda opción.

La utilización de un mismo criterio uniforme para la totalidad de los países ha sido la crítica fundamental de aquellos que partían con unas situaciones previas de desventaja. La existencia de una regla común para todos no parece lo más correcto y equitativo porque los elementos como el volumen total del PIB o la situación económica pueden influir en este indicador del déficit.

El uso del límite del volumen del déficit expresado como porcentaje del PIB hace que éste pueda influir en el incumplimiento de la regla, ya que cuanto mayor sea el PIB para un mismo nivel de déficit menor será el cociente y mayor la posibilidad de cumplir el PEC. Esta medida lo que hace es beneficiar a los países con un volumen de PIB más alto, otorgándoles mayor margen de actuación en sus políticas fiscales.

6. REGLA DE ORO DE LA POLÍTICA FISCAL

Después de conocer todos los problemas que presenta la PEC, varios expertos economistas han propuesto la utilización de la regla de oro de la política fiscal para congeniar las dos grandes aspiraciones de muchos países, entre ellos el nuestro, que consiste en **reducir el gasto público sin perjudicar con ello el gasto realizado en inversión**.

Algunos autores como Marco Buti (Comisión Europea), Sylvester Eijffinger (CEPR) y Daniele Franco (Banco de Italia)[43] dicen que el nivel de deuda publica tendría que ser utilizado para flexibilizar el nivel límite de déficit, permitiendo así a los países con menor endeudamiento mayor nivel de déficit. Esto enlaza con lo dicho anteriormente de intentar no establecer un límite común para todos los países.

En 2003 Willem Buiter[5] recoge que los gobiernos sólo podrán pedir prestado para financiar el gasto público en inversión y no poder financiar el gasto público corriente utilizado en otras partidas.

Propone que teniendo en cuenta la situación economía de la cual ser parte, y la evolución que van a sufrir las variables macroeconómicas tales como el déficit, PIB, o deuda pública se garantice en el largo plazo una situación de solvencia.

Anne Bruinila[6], estimó que el establecimiento de límites al gasto publico podría establecerse como una regla fiscal adecuada, pero teniendo en cuenta que este límite debería ser expresado en términos nominales y no en términos reales. Con esto se consigue la estabilización de la economía, la corrección de los shocks de la demanda y evitar que durante los periodos expansivos de la economía se dé un aumento excesivo del gasto público, esta última consecuencia se debe a la aplicación de reformas fiscales.

Otras expresiones de la regla de oro puede ser la expuesta por el autor italiano-americano Modigliani, el cual pensaba que lo más idóneo era usar como variable de referencia el déficit público, pero en términos netos de inversión. Ante estas afirmaciones Blanchard y Giavazzi[7] consideraron que no es válido considerar únicamente la exclusión del gasto público en inversión del cálculo de déficit sino que se antojaría necesario imponer límites a la inversión pública neta.

---

[4] Marco Buti, Sylvester Eijffinger y Daniele Franco. *Revisiting the Stability and Growth Pact: grand design or internal adjustment?*. E European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs Publications BU1 - -1/180 B - 1049 Brussels, Belgium.

[5] Buiter, Willem (1998), *A code for Fiscal Stability*, NBER Working Paper no. 6522.

[6] Anne Bruinila, Fiscal Policy: *Co-ordination, Discipline and Stabilisation*. April 2002. Bank of Finland.

[7] Olivier Blanchard and Francesco Giavazzi, Macroeconomic Effects of Regulation and Deregulation in Goods and Labor Markets. The Quarterly Journal of Economics. Vol. 118, No. 3 (Aug., 2003), pp. 879-907

La última ramificación de la regla de oro que vamos a recoger es la recogida por Balassone y Franco (2000)[8], quienes propones dos actuaciones. Por un lado el establecimiento de cláusulas de salvaguardia, para que evitar que se vean trasladados en recortes en inversión pública los esfuerzos en la consolidación fiscal, y por el otro lado para compensar esto establecer un instrumento para garantizar un nivel mínimo de inversión pública.

Una posible ventaja de la adopción de una regla de oro es el hecho de que podría suponer la creación de unos incentivos para que en el Reino Unido dejaran de plantearse su salida de la UE e incluso su adopción del euro, debido a las similitudes entre las reglas fiscales europeas y las inglesas.

La regla de oro, al ser evaluada a lo largo de un ciclo económico, es más fácil conocer las consecuencias que han tenido sobre el ciclo económico y sobre cómo ha afectado a las finanzas del estado correspondiente. Este no es el caso del PEC que es evaluado anualmente.

En relación con esta propiedad, hay que señalar que la regla de oro otorga mayor flexibilidad a la política fiscal, adaptándose a las fluctuaciones de la economía.

El método de evaluación de la regla, en contraposición con el PEC, es en función del déficit público con base en el gasto ordinario, no en términos netos. De este modo la inversión no se ve tan perjudicada y se pueden ver mejorado el bienestar y crecimiento, porque la inversión pública mejora la productividad del factor trabajo y aumenta el bienestar de los ciudadanos a través de diferentes partidas como educación o sanidad.

Una de las grandes críticas que se han realizado al PEC, la imparcialidad a la hora de tomar medidas sin tener en cuenta las situaciones particular de cada país, es corregida con la regla, pues suele ligar el nivel de deuda máximo que puede presentar un país al tipo de interés real y a la tasa de crecimiento económico a largo plazo. Además bajo el PEC, las medidas que impone Europa para corregir ese excesivo déficit o deuda en ocasiones resultan contraproducentes, algo que no ocurre con las reglas de oro que buscan la persuasión moral y la revisión de las autoridades; sin embargo a pesar de todas las propiedades y ventajas expuestas, la aplicación en la práctica y la experiencia nos muestran que no siempre es la mejor solución su aplicación y por tanto hay que ver cada caso en concreto.

---

[8] Fabrizio Balassone and Daniele Franco (2000). *Public Investment, the Stability Pact and the 'Golden Rule'* Volume 21, Issue 2, pages 207–229, June 2000

Hay que partir de la base que es necesario especificar correctamente los términos en los cuales se va a aplicar la regla, ya sea en términos reales o nominales. A pesar de que se puede pensar que no tiene relevancia alguna, puede tener consecuencias en el sector público estimar realmente la tasa de inflación.

La gran crítica es que, a diferencia del PEC donde sí que existe una autoridad supranacional que controle su aplicación y evolución, en las reglas de oro esta institución no existe y por tanto dificulta su cumplimiento. Además el control sobre los gastos del gobierno no asegura resultados anti cíclicos para corregir la situación económica.

Los gobiernos pueden realizar modificaciones arbitrarias, ya que la inclusión de una cuenta en la partida de cuenta corriente o capital es de tremenda dificultad, pudiendo por tanto trasladar gastos considerados racionalmente de la cuenta corriente a gastos en inversión, cuya limitación no es tan inmediata.

El hecho de que el gasto realizado en inversión quede sin penalización provoca que los gobiernos se lancen a realizar proyectos que sean de dudosa rentabilidad sin tener en cuenta los costes.

Por lo tanto, esta regla no puede ser considerada como la solución definitiva ya que acarrea un grave problema institucional como puede ser la modificación de los Tratados, la negociación de unos nuevos y su la ratificación. Esto, a pesar de que pueda incurrir en una mayor implicación británica como ya se ha expuesto, puede provocar a su vez el rechazo de algunos países y la una pérdida de credibilidad internacional.

7. REFORMA EN EL AÑO 2005

¿NECESIDAD DE REFORMA?

En primer lugar hay que establecer que el objetivo último de este pacto era garantizar la estabilidad fiscal, y un control sobre ella, una vez que la moneda única se pusiese en circulación.

El Pacto nació en unas condiciones económicas favorables y mientras éstas acompañen, como en la mayoría de las decisiones de índole económica, no se discute su necesidad; sin embargo el cambio de esta tendencia y la diferente aplicación de las reglas del juego en función del país del que se hable comenzaron a poner en duda el Pacto. La primera de estas decisiones fue la de suspender los procedimientos de déficit excesivo contra países tales como Francia y Alemania, en contra de las recomendaciones de la Comisión y de algunos países integrantes de la UE

como Finlandia, Austria o España. Estos hechos provocaron un precedente y pérdida de credibilidad del rigor del Pacto.

ANTECEDENTES:

El incumplimiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento fue más común de lo que se puede llegar a pensar. Todo ello se puede ver reflejado en la tabla que se expone a continuación, donde se ve que países tales como Alemania, Francia o Italia lo incumplieron.

País	Fecha del Informe de la Comisión	Decisión del Consejo derogando el Procedimiento de Déficit Excesivo
Portugal	22/06/2005	03/06/2008
Italia	07/06/2005	03/06/2008
Grecia	19/05/2004	16/05/2007
Países Bajos	28/04/2004	07/06/2005
Alemania	19/11/2002	16/05/2007
Francia	2/04/2003	30/01/2007
Portugal	24/09/2002	11/05/2004
Fuente: Expansión		

Pero como se ha destacado, fue el caso de los dos primeros países, las dos grandes potencias europeas con el euro como moneda, el que desencadenó la reforma del pacto.

A principios y mitad del año 2003, enero y junio respectivamente, se confirmó que ambos países habían tenido durante el pasado año unos valores de déficit público por encima de lo permitido, por lo que se iniciaron contra ellos el Procedimiento del Déficit Excesivo, enviado recomendaciones para corregir el déficit con fecha límite en 2004.

Francia	2002	-49.226	-3,10%
Alemania	2002	-87.139	-3,90%
Fuente: Elaboración propia. Datosmacro.com			

A pesar de estas recomendaciones, ambos países no adoptaron medidas para sufragar este excesivo déficit, estimando la Comisión que Francia no había adoptado medidas efectivas y que las medidas del país

germano eran inadecuadas. El Consejo ECOFIN, a instancias de lo dictaminado por la Comisión, siguió adelante con las fases del PDE, aunque retrasó las correcciones hasta el año 2005.

Las situaciones económicas de ambos países eran peores que las previstas por lo que solicitaron una flexibilización del Pacto, alegando que la implantación de las medidas requeridas perjudicaría el crecimiento propio de cada país.

El Consejo ECOFIN, el 25 de noviembre de 2003, decidió contrariamente a la recomendación de la Comisión suspendido el procedimiento y solicitó a Alemania y Francia la aplicación de un ajuste fiscal, en términos de saldo ajustado de ciclo, más exigente que el 0,5% del PIB, para asegurarse la corrección de sus excesivos déficit en el año 2005.

La Comisión, molesta por el comportamiento del ECOFIN, anunció que presentaría un recurso ante el Tribunal de Justicia Europeo para impugnar esta actuación que además de no encontrarse contempladas en las reglas del PEC, a su juicio, ponía en riesgo la credibilidad del pacto y la solidez económica de la UE.

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el asunto C-27/04, declaró que anulaba las conclusiones del Consejo pero a su vez reconocía la potestad de rechazar las propuestas que la Comisión le presentase[9]:

1) *Declarar la inadmisibilidad del recurso de la Comisión de las Comunidades Europeas en la medida en que tiene por objeto la anulación de la no adopción por el Consejo de la Unión Europea de los instrumentos formales contenidos en las recomendaciones de la Comisión con arreglo al artículo 104 CE, apartados 8 y 9.*

2) *Anular las Conclusiones del Consejo de 25 de noviembre de 2003 adoptadas en relación con la República Francesa y la República Federal de Alemania, respectivamente, por cuanto contienen una decisión de suspender el procedimiento de déficit excesivo y una decisión por la que se modifican las recomendaciones adoptadas anteriormente por el Consejo con arreglo al artículo 104 CE, apartado 7.*

En diciembre de ese mismo año, la Comisión emitió una comunicación, refrendada posteriormente por el Consejo, donde se dictaminaba que se evaluarían las acciones llevadas a cabo por Alemania y Francia para la corrección de su déficit de acuerdo a las Conclusiones del Consejo de noviembre de 2003, las cuales hasta su anulación por el Tribunal gozaban de la presunción de validez. Por consiguiente, el Consejo

[9] STJUE 06/2004, de 13 de Julio. Asunto C-27/04.

no vio necesario activar las siguientes fases del PDE al señalar que las medidas tomadas por ambos países sí que permitirán eliminar el excesivo déficit en 2005.

Como resultado de todo el proceso de discusión sobre la aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento iniciado por la Comisión Europea en 2004, el Consejo Europeo aprobó en marzo de 2005 una segunda reforma del pacto. TC 31/1983, de 27 de Abril, FJº 3º.

REFORMA 2005:

En marzo de 2005 se aprobó una reforma para el cumplimiento de dos objetivos fundamentales, reforzar la parte preventiva y mejorar la eficacia del PDE, pero teniendo en cuenta la situación de cada país, su situación cíclica y los programas de inversión realizados para el crecimiento a largo plazo. También se incrementó la vigilancia sobre la deuda pública y se procuró incentivar a los estados al cumplimiento de los compromisos sin intervención alguna por parte de la Comisión.

En definitiva, en esta modificación se tuvieron en cuenta los diferentes problemas ocurridos con la crisis del Pacto con Alemania y Francia y críticas que éste había recibido por parte de sus detractores.

En cuanto a la vertiente preventiva del PEC, con la reforma cada estado miembro debe establecer su propio Objetivo Presupuestario en el Medio Plazo (OMP), teniendo en cuenta su ratio de deuda, su tasa de crecimiento potencial y la posición de partida de sus finanzas públicas. Los países que no hayan alcanzado su OMP deberán reducir su déficit estructural al menos en 0,5 puntos del PIB cada año. Se tendrá en cuenta también si se están aplicando reformas estructurales que vayan a tener impacto positivo sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas en el futuro.

En relación con la vertiente correctora, después de todo lo acontecido, se establece que dentro de las situaciones excepcionales se podrán comprender tanto la *recesión económica grave* como *otros factores pertinentes*, permitiendo a su vez que se pueda superar temporalmente y por escaso margen ese límite máximo del 3%.

Como consecuencia del suceso franco-alemán se amplían los plazos otorgados para la corrección del déficit y para cada fase del Procedimiento de Déficit Excesivo. Este plazo consiste en corregir el déficit, con plazo un año, desde que fue conocido su exceso, ampliándose hasta dos años en caso de circunstancias especiales.

Anteriormente no se permitía que otros factores crearan una desviación del 3%, mientras que tras la reforma son admitidos algunos de ellos como por ejemplo el gasto en I+D o la sostenibilidad de la deuda.

8. ESPAÑA ANTE EL PACTO DE ESTABILIDAD Y CRECIMIENTO

En la segunda mitad de los años 90, tanto España como el resto de países de la UE, han realizado esfuerzos para cumplir con las normas presupuestarias impuestas por Europa de reducción de déficit público y de la tasa de inflación.

En relación con el análisis del déficit, la situación española puede dividirse en varios periodos.

En el primero de ellos entre los años 1986 y 1987, durante el Gobierno de Felipe González, se inició una fase de consolidación con la reducción del déficit público alrededor de 2,5 puntos respecto al PIB, (6.32% y 3.59% respectivamente). Del año 1988 al año 1993 se abandonó esta política empeorando los resultados acabando en este último año con un déficit del 7.34%, siendo este el peor acontecido hasta el alcanzando en el año 2009 con un 11%.

Durante el periodo de 1996 hasta el año 2004, año en el cual se consiguió el objetivo de déficit cero, el porcentaje no ha hecho más que reducirse, sobre todo debido a la disminución del gasto estructural.

A pesar de tener un superávit público durante los años 2005-2007, con la llegada de la crisis económica se han obtenido los peores registros históricos, alcanzando el ya mencionado 11% en el año 2009.

En la actualidad se está viendo una tendencia decreciente desde el año 2012, bien es cierto que también ocasionado por las continuas presiones y el excesivo rigor realizado desde Bruselas para conseguir disminuir estas cifras.

En 2015, último año completo del que se tienen datos, el déficit público en España alcanzó el 5,08% del PIB[10], con unos valores en términos absolutos de 54.965 millones de euros.

A raíz de los datos expuestos, surge la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, a través de la cual se vinculan los procesos presupuestarios de cada estado con lo establecido en el PEC. Con esta ley se ha impulsado el equilibrio en términos macroeconómicos, pero resaltando que

[10] http://www.datosmacro.com/deficit/espana

apoyándose en mayor medida en la reducción del gasto más que en el aumento del ingreso.

En el caso de la deuda pública, su análisis se ve simplificado ya que en términos generales, se puede ver una subida exponencial desde el año 1980 hasta la actualidad. Ante lo dicho hay que realizar dos puntualizaciones.

Entre los años 1996 y 2007, coincidiendo como es de esperar en situaciones económicas cíclicas favorables, se produce un descenso de la deuda pública desde el 65,60% hasta el 35,30% respectivamente.

La otra puntualización se debe a que a lo largo de la evolución hay determinados años, o pares de años, donde se de una disminución de la deuda, pero estas con carácter esporádico. Un ejemplo de ello es el que se da entre los años 1986 a 1989 se redujo en dos puntos, coincidiendo con la entrada de nuestro país en la UE.

En la actualidad la situación de nuestro país es ciertamente preocupante, debido a que en el año 2015 está reflejaba el 99,20% del PIB[11]. Este dato si es analizado fríamente significa que si se requiriera devolver en un solo año toda la deuda española, se tendría que pagar el valor de toda la producción de bienes y servicios de nuestro país.

CONCLUSIONES

El Pacto supone una mayor efectividad en la aplicación de las medidas impuestas por Europa, a pesar de que muchos autores y doctrinas establecen que supone una pérdida de soberanía, otra más, de los estados en beneficio de la UE. Para poder ejecutar correctamente la política monetaria, en mi opinión, es necesario que todas las actuaciones de los países vayan encaminadas a una misma dirección, porque si no el realizar una medida en dirección contraria y luego corregirla provocaría una pérdida de tiempo y de dinero.

El inconveniente que se encuentra en el acuerdo es que, como no se quiere limitar más las competencias de los estados, se ha flexibilizado tanto las condiciones que se duda de la capacidad real del pacto. Sería necesario, según mi punto de vista, una reforma que vinculara más a los países o creara unas normas que se antojen firmes y coherentes en su aplicación, porque después de la pérdida de credibilidad por los sucesos de Francia y Alemania y la posterior flexibilización el Pacto no tiene unos cimientos sólidos.

[11] http://www.datosmacro.com/deficit/espana

En el caso de que no se produjera una reforma, el Pacto podría desencadenar en un instrumento sin validez alguna que provocara que estuvieran destinándose recursos inútiles en su aplicación práctica.

Por lo tanto la pregunta que hay que hacerse es, hasta qué punto estamos dispuestos a perder soberanía, ya que en caso contrario podríamos acabar con un Pacto de Kyoto contra el cambio climático que, al no tener fuerza vinculante termina siendo un conjunto de buenas intenciones que no llevan a la práctica a ningún lugar.

BIBLIOGRAFÍA

ARGANDOÑA RÁMIZ, Antonio (2002): "Pacto de estabilidad y crecimiento: alternativas e implicaciones. Madrid. Círculo de Empresarios

LÓPEZ DÍAZ, J. (1998): "Análisis del Pacto de Estabilidad y Crecimiento en un modelo de crecimiento endógeno" DT FAE 98/07, Universidad de Valladolid.

_____(1999): "Pacto de estabilidad y ¿crecimiento?" DT FAE 99/05, Universidad de Valladolid.