

GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO
SOCIALISTA EUROPEO

PARLAMENTO EUROPEO



SEMINARIO DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PSE SOBRE

EL FUTURO del PACTO de ESTABILIDAD y CRECIMIENTO

*UNA ESTRATEGIA EUROPEA EN MATERIA DE INVERSIONES
PARA UN MAYOR CRECIMIENTO Y EMPLEO*

Resumen político



12 DE DICIEMBRE DE 2002

PROGRAMMA

12/12/02, mañana, de las 10h.00 a las 12h.30

Presidente ➤ Robert GOEBBELS, Eurodiputado, Vicepresidente del Grupo PSE encargado de Economía, Empleo y Asuntos Sociales y coordinador PSE en la Comisión de Asuntos Económicos

Introducción: "Un Acercamiento dinámico para mayores inversiones en Europa"

ORADOR

- Sr. QUINN, antiguo Ministro de Hacienda de Irlanda

Panel ➤ *DIPUTADOS*

- Sr. ROTH, Vicepresidente del BEI, Luxemburgo
- Sr. SCHUBERT, antiguo Director General adjunto de la DG Finanzas y Economía, Comisión Europea, Bruselas
- Sr. HORN, Jefe del Departamento de Macro-Análisis y Prevision del "Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung", Berlin, Alemania
- Sr. SOUSA, Grupo de Estudios "Nuestra Europa", París, Francia

Debate

12/12/02, tarde, de las 15h.00 a las 18h.30

Presidente ➤ Bruno TRENTIN, Eurodiputado, vice-coordinador PSE en la Comisión de Asuntos Económicos

Introducción: "Nuevos instrumentos para garantizar crecimiento, estabilidad y cohesión"

ORADOR

- Sr. CHRISTODOULAKIS, Ministro griego de Economía y Hacienda

Panel ➤ *DIPUTADOS*

- Sr. GABAGLIO, Secretario General de ETUC (Conferación Europea de Sindicatos), Bruselas, Bélgica
- Sr. KOTZ, Economista del Banco Nacional Alemán, Francfort, Alemania
- Sr. VACIAGO, Economista de la Universidad Católica de Milán, Italia

Debate

Conclusión: "Estrategia de inversión en Europa para más crecimiento y empleo"

Presidente ➤ Robert GOEBBELS, Eurodiputado, Vicepresidente del Grupo PSE encargado de Economía, Empleo y Asuntos Sociales y coordinador PSE en la Comisión de Asuntos Económicos

Estabilidad y crecimiento - Un prefacio político

El "Pacto de estabilidad y crecimiento" (PEC) fue adoptado a principios de los años noventa para imponer una mayor disciplina presupuestaria a los miembros de la zona del euro. Es necesario seguir afirmando el principal objetivo del Pacto, es decir, reducir la deuda pública y evitar los déficits permanentes en los presupuestos públicos. Nadie, ni siquiera los Estados, puede permitirse vivir constantemente por encima de sus posibilidades. Quien contrae deudas excesivas reduce ostensiblemente su margen de maniobra. Y, por ello, los socialistas y socialdemócratas deben abogar por la estabilidad y la lucha contra la inflación. La inflación, es decir la pérdida de poder adquisitivo, afecta sobre todo a las personas de baja renta, con las cuales los socialistas tienen un compromiso prioritario.

Por esa razón, los socialistas desean un Estado fuerte que intervenga en la economía para regularla y estimularla. El Estado debe fomentar el crecimiento, sobre todo en épocas de recesión económica o de amenaza de depresión. Sin embargo, el PEC no aborda la política de crecimiento. Por eso es necesario completar el PEC con un componente de crecimiento.

A este respecto, cabría felicitar de una aplicación más flexible del pacto. Se acusa al PEC de medir con la misma vara a todos los Estados, independientemente de su grado de desarrollo y de su situación. El famoso "café para todos" no se corresponde con la realidad. Los Estados cuyo endeudamiento se sitúa en torno al 60% tienen un mayor margen de maniobra que aquellos Estados cuyo endeudamiento supera el 100% de su PIB. Asimismo, los déficits presupuestarios temporales son aceptables si se dedican a realizar inversiones productivas y a estimular la economía en épocas de recesión. Esto es lo que hacen actualmente los Estados Unidos y el Reino Unido. No obstante, es necesario alcanzar presupuestos equilibrados a medio plazo.

A pesar de ello, a la Unión le cuesta presentar propuestas para alcanzar un mayor crecimiento. El presupuesto de la UE casi no da impulsos al crecimiento, sobre todo en vista de que tan sólo representa un 1% del producto nacional europeo. Se necesitan más iniciativas para estimular los gastos en infraestructuras en la UE, en particular, con vistas a la inminente ampliación. Ha llegado el momento de retomar la propuesta que Jacques Delors hizo a principios de los años noventa y completar la construcción de las redes transeuropeas inconclusas mediante empréstitos europeos o dirigiéndose al Banco Europeo de Inversiones. Habría que considerar si los beneficios del Sistema Europeo de Bancos Centrales podrían dedicarse a financiar esta política europea en materia de infraestructuras.

La política de estabilidad sigue siendo necesaria, pero no es un fin en sí misma. O para decirlo en términos exagerados: un Estado puede contar, como el Portugal de Salazar, con una perfecta estabilidad presupuestaria y no tener casi deudas y, no obstante, empobrecerse. La estabilidad sin crecimiento no puede ser un objetivo. Tan sólo el crecimiento permite alcanzar a medio plazo una situación estable.

Robert Goebbels

Vice-Presidente del Grupo del PSE del Parlamento Europeo

Introducción

Aparte de las disposiciones del Tratado sobre la Unión Económica y Monetaria (UEM), el principal instrumento de la política económica de la UE es el "Pacto de estabilidad y crecimiento" (PEC). Sin embargo, tan sólo tres años después de la introducción del euro, este "Pacto" está siendo sometido a una dura prueba. El déficit público supera el límite del 3% del PIB en Alemania, Francia, Italia y Portugal. La zona del euro experimenta, al mismo tiempo, sus primeras dificultades coyunturales. Se agudizan las críticas y la resistencia a las normas del PEC, consideradas demasiado restrictivas y unilaterales. Las exigencias van desde una aplicación más flexible hasta la supresión del Pacto, pasando por una reforma del mismo. El PEC fue creado para servir de fundamento para la solidaridad en materia de política financiera y la confianza en materia de política económica entre los Estados que participan en el euro. Y ha servido en gran parte de base para la consolidación presupuestaria. El hecho de que se cuestione el Pacto demuestra lo poco dispuestos que están actualmente los Estados miembros a aceptar formas vinculantes de coordinación de sus políticas económicas y financieras para lograr un crecimiento económico sostenible, un mayor empleo y una mayor cohesión social.

En vista de ello, el Grupo del PSE organizó un seminario de un día de duración titulado: "El futuro del Pacto de estabilidad y crecimiento. Una estrategia europea en materia de inversiones para un mayor crecimiento y empleo". A este seminario asistieron diversos representantes de distintas instituciones de la UE, expertos económicos de bancos nacionales, así como académicos de diferentes redes europeas en el ámbito de los asuntos económicos y monetarios. Entre los oradores y asistentes a los debates se encontraban el Comisario de Asuntos Económicos y Monetarios, *Pedro SOLBES*, la Comisaria de Empleo y Asuntos Sociales, *Anna DIAMANTOPOULOU*, el antiguo Ministro de Hacienda de Irlanda, *Ruairi QUINN*, el Vicepresidente del Banco Europeo de Inversiones (BEI), *Wolfgang ROTH*, el antiguo Director de la DG de Asuntos Económicos y Financieros de la Comisión Europea, *Ludwig SCHUBERT*, así como el Secretario General de la Confederación Europea de Sindicatos (CES), *Emilio GABAGLIO*. El Vicepresidente del PSE y Coordinador del PSE en la Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios, el diputado europeo *Robert GOEBBELS*, presidió y resumió los debates del seminario y desarrolló algunas conclusiones de carácter político. Como se verá en el resumen del seminario que figura a continuación, es posible adoptar un enfoque activo a favor de una mayor inversión en Europa; una forma positiva de aplicar instrumentos políticos flexibles a fin de garantizar el crecimiento sostenible, la estabilidad financiera y la cohesión social en el marco del PEC.

La idea original:

El PACTO DE ESTABILIDAD y CRECIMIENTO en el marco de la UEM

En su introducción, *Ruairi QUINN*¹ señalaba: Las actuales controversias en torno al PEC no son nuevas. El PEC fue propuesto e impuesto por el Ministro alemán de Hacienda de la época, Theo Waigel, y desde un principio fue objeto de controversia. Para sus críticos, el PEC constituía una camisa de fuerza. Se orientaba en demasía hacia el objetivo de la consolidación presupuestaria y, de esa forma, no dejaba casi margen de maniobra para realizar una política a favor del crecimiento y del empleo. Para los defensores del PEC, en cambio, la reducción de la deuda pública contribuye a suprimir una de las causas de la falta de crecimiento en Europa. Un elevado endeudamiento del Estado iría en detrimento de los mercados de capitales e impondría altos intereses a las inversiones del sector privado. Según ellos, la política financiera no contribuye al crecimiento económico a través de elevados déficit públicos, sino mediante la reducción de los impuestos, tasas y transferencias, que obstaculizan la productividad. Unos presupuestos equilibrados a medio plazo permitirían una política financiera adaptada a la coyuntura reinante.



"El imperativo político del PEC era la necesidad de asegurar a los ciudadanos alemanes que la cultura de 'divisa fuerte' del marco alemán influiría en el comportamiento del euro", así resumía *Ruairi QUINN* el punto de partida histórico del PEC: "Una vez que quedó claro que la participación en la UEM trascendería unos cuantos países de la zona del marco, la limitación de la hacienda pública se convirtió en una necesidad política".

El PEC desempeña un papel destacado en el proceso político de los Estados que participan en el euro. A diferencia de las divisas nacionales, la Unión Económica y Monetaria no cuenta con una autoridad política responsable de la política económica. Ésta sigue siendo competencia de los Estados miembros y tan sólo se somete al "interés común". Los Estados miembros siguen procurando mantener sus competencias nacionales y su margen de maniobra. La coordinación de la política económica se lleva a cabo en función de "principios", adoptados por el Consejo

1. *Ruairi QUINN* ha sido líder del Partido Laborista irlandés. Como Ministro de Hacienda de 1994 a 1997, y Presidente del Consejo ECOFIN bajo Presidencia irlandesa en 1996, desempeñó un papel capital en las negociaciones del PEC.

Europeo. Si uno de los Estados miembros no los respeta, no se aplican sanciones contra él, aparte de determinada presión de grupo (*peer pressure*).

Esto no sucede en la política financiera europea que está sometida a una supervisión multilateral con posibilidades de sanción. Esta peculiaridad tiene sus motivos, destacaba *Ruairi QUINN*: "Cuando se negociaron los detalles técnicos del PEC, se intentó establecer un equilibrio entre dos principios importantes: en cualquier economía es importante que la política fiscal y la política monetaria no persigan objetivos irreconciliables. En el marco de la UEM, se corría un riesgo evidente de que, al existir un Banco Central Europeo (BCE) independiente encargado únicamente de mantener la estabilidad de los precios, la ausencia de una coordinación eficaz de las políticas fiscales de los Estados miembros tuviera por resultado un aumento de los tipos de interés y un menor crecimiento. Con su disciplina presupuestaria, los Estados miembros apoyarían la política de estabilidad del BCE. De este modo se pretendían evitar situaciones conflictivas en las que el BCE se opusiese, de conformidad con su mandato, a los riesgos planteados por los excesivos déficit públicos mediante una política monetaria restrictiva. Al mismo tiempo, era importante que los Estados miembros conservasen una cierta autonomía fiscal, por motivos tanto políticos como económicos. Al elaborar el PEC y en su aplicación posterior, los miembros del ECOFIN (Consejo de Ministros de Economía y Hacienda) siempre han mantenido dichos principios." Todos los oradores se mostraron de acuerdo en que el PEC carece de base científica y de que se trata de un compromiso político.

El criterio del 3% se introdujo para determinar lo que constituía un déficit excesivo y para poder aplicar las normas de la supervisión presupuestaria. El objetivo de este criterio es alentar a los Estados miembros a desarrollar presupuestos públicos "cercanos al equilibrio o en superávit"². A principios de diciembre de cada año, a más tardar, se presentan los programas de estabilidad actualizados de los Estados miembros. Estos forman, junto con los pronósticos de otoño de la Comisión Europea, la base para la evaluación de la evolución reciente de los presupuestos de los Estados miembros y de la UE. Tras la introducción del euro, todos se ven afectados por las consecuencias de una política presupuestaria no consolidada -aumento de los tipos de interés y pérdida de confianza en la divisa- sobre todo cuando ésta tiene lugar en uno de los grandes Estados miembros del euro. De este modo, el PEC constituye una garantía recíproca, ya que cada uno de los países participantes en el euro debe superar sus problemas presupuestarios y no intentar descargarlos en la Comunidad. En el proceso de la consolidación presupuestaria, han sido sobre todos los Estados pequeños y medianos los que han cosechado éxitos. En los años con una buena coyuntura, 1999 y 2000, la mayoría de ellos lograron presupuestos equilibrados o con superávit.

Si la Comisión Europea llega a la conclusión de que un Estado miembro presenta un déficit excesivo, informa de ello al Consejo ECOFIN y adopta una recomendación para consolidar el presupuesto. La decisión definitiva sobre si existe un déficit excesivo la adopta el Consejo ECOFIN por mayoría cualificada. El procedimiento puede suspenderse de forma transitoria si se adoptan las medidas de adaptación adecuadas. Si el Estado miembro no cumple la recomendación, el Consejo puede adoptar sanciones en forma de un depósito no remunerado. El importe de este varía en función de los puntos porcentuales en que se haya superado el margen del 3% del PIB, y del producto interior bruto (PIB). Si el déficit no se ha suprimido dos años después de la adopción de las sanciones, el Consejo puede decidir convertir el depósito en multa. Sin embargo, gracias a la actualización anual y a la supervisión permanente de los programas de estabilidad, el Estado miembro afectado no se enfrenta súbitamente a un déficit excesivo o a sanciones.

2. Los requisitos del Tratado CE fueron complementados por el PEC mediante dos Directivas del Consejo 1466/97 y 1467/97 y solemnes compromisos políticos plasmados en una resolución del Consejo Europeo de Amsterdam, D.O. L 209 del 2 de Agosto de 1997 y D.O. C.236 del 2 de Agosto de 1999.

Las INICIATIVAS ACTUALES de la Comisión Europea

En enero de 2002, la Comisión Europea recomendó por vez primera al Consejo la aplicación del mecanismo de alerta temprana a dos Estados miembros: Alemania y Portugal. Para evitar la "carta azul" de Bruselas, el Gobierno alemán se comprometió a mantener el margen del 3% del PIB y a adoptar las medidas adecuadas para alcanzar un presupuesto estatal casi equilibrado de aquí a 2004. En su reunión del 12 de febrero de 2002, el Consejo ECOFIN tomó nota de ello y renunció a emitir una alerta temprana a la atención de Alemania. A continuación, se procedió de forma análoga con Portugal.

No obstante, en noviembre de 2002, la Comisión Europea preveía un déficit público para Alemania del 3,8% del PIB en 2002 y del 3,1% en 2003. El 21 de enero de 2003, el Consejo ECOFIN decidió determinar que Alemania había superado el límite de déficit público y puso en marcha el procedimiento relativo a los déficit presupuestarios contemplado en los artículos 104 y siguientes del Tratado CE. Asimismo, las previsiones para Francia eran tensas, con un aumento al 2,8% del PIB en 2002 y una previsión del 2,9% del PIB en 2003. De este modo, el Consejo decidió el 21 de enero de 2003 aplicar a Francia el mecanismo de alerta temprana. El déficit público portugués alcanzó el 4,1% en 2001. Si bien, en 2002, el déficit público descendió finalmente al 2,5% del PIB, a finales de 2002, la Comisión se pronunció a favor de aplicar el mecanismo de alerta temprana a Portugal con el fin de mantener el déficit público de 2003 por debajo del 3%. Por último, en 2002 la deuda pública italiana superó el 100% del PIB. Con ello, la situación presupuestaria de cuatro de los mayores Estados miembros de la Unión se había agravado en unos pocos meses y las constantes correcciones de los déficit reales y previstos agudizaron los debates sobre la flexibilización del PEC.



Lo que ya había sucedido era una flexibilización de los calendarios para alcanzar el equilibrio presupuestario a medio plazo. Con arreglo a las "Grandes orientaciones de las políticas económicas de 1999", los Estados miembros debían procurar alcanzar presupuestos casi equilibrados para 2002. En las "Grandes orientaciones de las políticas económicas de 2002", el Consejo Europeo recomendó que se alcanzara el equilibrio presupuestario para 2004³. Entretanto, esta fecha ha sido pospuesta de forma más o menos oficial -tras una iniciativa de la Comisión Europea del 25 de septiembre de 2002- a 2006⁴. En vista de las

3. *Grandes Orientaciones de Política Económica, 1999 y 2002*: http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/european_economy/1999/ee_gopeannex1999_en.pdf and http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/european_economy/2002/ee402en.pdf

4. *Comunicación del Comisario Solbes, con el acuerdo del Presidente Prodi: Desafíos para el presupuesto en la zona euro, SEC (2002) 1009/6, Septiembre de 2002.*

tensiones presupuestarias de los cuatro Estados miembros con problemas, la Comisión propuso durante una reunión informal del Eurogrupo celebrada en el mes de octubre de 2002 que dichos países deberían reducir, entre 2003 y 2006, en un 0,5% anual del PIB sus déficit ya corregidos. El reconocimiento del retraso de la fecha para alcanzar el equilibrio presupuestario de 2004 a 2006 fue objeto de una resistencia sin precedentes por parte de los Estados participantes en el euro que ya habían consolidado sus presupuestos.

La propuesta consistente en reducir el déficit estructural corregido de influencias coyunturales en un determinado porcentaje anual introduce un nuevo instrumento de valoración que todos los asistentes al seminario acogieron favorablemente. Establece como objetivo inmediato del PEC alcanzar a medio plazo, es decir en una coyuntura normal, el equilibrio presupuestario, de forma que el Pacto pueda tener un efecto anticíclico sobre la evolución de la coyuntura. La Comisión Europea está elaborando un método uniforme de cálculo para el déficit estructural, en el que se valorará en particular la persistencia de la consolidación presupuestaria. Este concepto elimina asimismo un problema que presentaba la aplicación original del PEC. Normalmente, éste sólo se aplica cuando existe un déficit excesivo. Si el presupuesto no ha sido consolidado durante la coyuntura favorable -como sucedió en los países con problemas- la situación sólo puede modificarse mediante "recortes durante la recesión", es decir, mediante un comportamiento procíclico. A fin de evitar este efecto, la consolidación presupuestaria debería forzarse durante la coyuntura favorable. Sin embargo, el PEC no tiene ningún remedio eficaz para ello. Si, no obstante, la supervisión de los presupuestos se basa en el déficit estructural, no sólo se puede determinar si el margen es suficientemente amplio para mantener los déficit públicos nominales por debajo del 3% durante épocas de coyuntura desfavorable. Asimismo puede controlarse mejor si los Estados miembros se comportan de forma anticíclica en las coyunturas favorables y acumulan los excedentes correspondientes. El presupuesto estructural corregido de las influencias de la coyuntura siempre debería estar en equilibrio.

Los asistentes al seminario se mostraron de acuerdo en que el aplazamiento a 2006 no constituye una infracción directa del PEC, si bien afecta a la confianza en los acuerdos adoptados. Por ello será aún más importante eliminar otras dificultades y evasivas en la aplicación del PEC y reforzar la coordinación de las políticas económicas y financieras.

El debate sobre la coordinación de las políticas presupuestarias dentro de la UEM y a aplicación del PEC "no justifica en modo alguno una revisión radical de las normas presupuestarias de la UE", destacó el Comisario *Pedro SOLBES*⁵ durante un almuerzo de trabajo del seminario. Solbes no comparte en su totalidad las críticas que recibe actualmente el Pacto. En su opinión, "en general, el Pacto ofrece un marco adecuado para llevar a cabo una gestión presupuestaria prudente, que corresponde a los intereses económicos de cada país. El cumplimiento de las obligaciones en materia de disciplina presupuestaria que se recogen en el Tratado y en el Pacto resulta indispensable para el buen funcionamiento de la UEM y, en particular, para la política de la moneda única".

Según *Pedro SOLBES*, el deterioro de la situación presupuestaria durante los últimos años sólo puede atribuirse parcialmente al efecto de la situación económica. Asimismo, Solbes recordó que en el actual entorno de crecimiento mediocre y de deterioro de la situación presupuestaria, existe una serie de problemas para aplicar el PEC. Estos problemas son:

5. *El Comisario Pedro SOLBES pasó a ser Miembro de la Comisión Europea en septiembre de 1999, con la responsabilidad de los asuntos económicos y monetarios.* http://europa.eu.int/comm/commissioners/solbes/index_en.htm

- Los Estados miembros muestran una voluntad política cada vez menor para aplicar el Pacto. Aunque la mayoría de los Estados miembros sigue sosteniendo los objetivos del pacto, en algunos países crece la distancia entre los compromisos presupuestarios y las medidas concretas adoptadas para alcanzar los objetivos declarados. Algunos se niegan a reconocer el efecto que tiene la UEM sobre la conducción de la política nacional a nivel nacional.
- Resulta difícil definir objetivos presupuestarios claros y verificables que tengan en cuenta las condiciones económicas subyacentes. Al evaluar el cumplimiento de los compromisos presupuestarios, es necesario tener en cuenta el impacto de la situación económica y los efectos transitorios. Esto es indispensable para evitar las políticas procíclicas en períodos de crecimiento sostenido.
- Los procedimientos de aplicación del Pacto han resultado inadecuados en los momentos críticos. Éste es sobre todo el caso del mecanismo de alerta temprana, que no ha sido utilizado con suficiente antelación como para permitir que los países interesados adopten medidas correctivas antes de que sus déficit se acerquen peligrosamente al 3%.
- Debería hacerse mayor hincapié en la viabilidad y la calidad. El marco del Pacto contiene elementos que permiten tener más en cuenta las diferencias de calidad y viabilidad en la gestión de la hacienda pública, pero estas posibilidades deberían usarse de forma más sistemática.

A fin de hacer frente a estos problemas de aplicación del Pacto, la Comisión adoptó el 27 de noviembre de 2002 una comunicación en la que recogía sus propuestas para reforzar la coordinación de las políticas presupuestarias en el marco de la UEM. Esta comunicación no propone la modificación ni la flexibilización de las disposiciones presupuestarias del Tratado ni de las normas del Pacto, ni la introducción de nuevos mecanismos en los procedimientos de supervisión presupuestaria. Esta comunicación, que el Consejo Europeo aprobó en el mes de marzo de 2003, presenta cinco propuestas que definen directrices que la Comisión y el Consejo pueden utilizar como base para la aplicación del Pacto. Las cinco propuestas son:

- Reducción de la deuda pública: se exigiría a los países con niveles de deuda muy por encima del 60% del PIB la adopción de ambiciosas estrategias de reducción de su deuda a largo plazo. Si no se logra un "ritmo satisfactorio" de reducción de la deuda, se activaría el criterio de deuda del procedimiento por déficit excesivos.
- Más flexibilidad para los países "cumplidores": los Estados miembros cuya deuda se encuentre por debajo del valor de referencia del 60% del PIB y cuyos presupuestos presenten un déficit inferior al 3% podrían beneficiarse de un determinado margen de seguridad para la ejecución de las reformas estructurales que se ajustan a los objetivos de Lisboa. Podría permitirse una ligera desviación temporal del objetivo de "cuasi equilibrio o superávit" para las reformas fiscales o las inversiones públicas a largo plazo en infraestructuras o recursos humanos. Sin embargo, la Comisión debe fijar un plazo "claro y realista" para el retorno al equilibrio presupuestario. Los Estados miembros cuya deuda se encuentre muy por debajo del 60% del PIB contarán con un período más amplio para operar con este margen, pero únicamente tras de que la Comisión haya examinado detenidamente la deuda pública pendiente de pago, los pasivos contingentes (y otros gastos asociados con el envejecimiento de la población).

- Adaptación de los objetivos a la coyuntura económica: la Comisión desea que los propios Estados miembros establezcan perspectivas realistas de crecimiento económico al presentar sus programas de estabilidad. El excedente presupuestario se medirá en función de las variaciones coyunturales.
- Reducción anual de la deuda: se espera que los Estados miembros cuyos presupuestos no hayan alcanzado el equilibrio o un superávit se comprometan a reducir sus déficit (adaptados a los datos coyunturales) por debajo del 5% del PIB cada año. Este nivel sería superior para aquellos países cuyos déficit sean más altos, así como durante los períodos de crecimiento económico.
- Disciplina durante los períodos de crecimiento: la Comisión desea aprovechar las ventajas del crecimiento económico para fijar márgenes que sean suficientes en épocas de ralentización económica. Considera que cualquier relajación de la política presupuestaria en los períodos favorables podría desencadenar una rápida reacción, de acuerdo con los instrumentos recogidos en el Tratado.

Los asistentes al seminario se mostraron convencidos de que estas propuestas pueden reforzar el fundamento económico del Pacto y, al mismo tiempo, garantizar que se adopten decisiones más estrictas y más coherentes a nivel de la UE, y reafirmar el compromiso político de los Estados miembros de aplicar el Pacto. Este aspecto tendría una gran importancia para el objetivo de restaurar la credibilidad económica de la UE, que ha sido puesta a prueba en los últimos meses. Sin embargo, seguirá siendo indispensable que los Jefes de Estado y de Gobierno adopten los compromisos políticos necesarios para garantizar una mayor inversión para lograr un mayor crecimiento en Europa.



El FUTURO del Pacto de estabilidad y crecimiento y la Estrategia de Lisboa - Opinión de ALGUNOS EXPERTOS ECONÓMICOS

El antiguo subdirector general de la DG de Asuntos Económicos y Financieros de la Comisión Europea, *Ludwig SCHUBERT*, inició el debate con la siguiente pregunta de carácter general: "¿Qué política económica debemos seguir?" A pesar del aparente consenso en materia del enfoque de la política económica, la Comunidad tiene, en diversos aspectos, importantes problemas de concepción, transparencia y ejecución de la política económica, que se ven agravados por las lagunas institucionales que introdujo el Tratado de Maastricht. Estos problemas se manifiestan en los resultados de la política económica: el éxito obtenido en materia de estabilidad de precios y de la Unión Monetaria contrasta con la insuficiencia crónica de los resultados de la Comunidad en el ámbito del crecimiento y del empleo. ¿Cómo pueden describirse estos problemas?

Asimismo, *Ludwig SCHUBERT* presentó algunos ejemplos con objeto de debatirlos posteriormente:

- Insuficiencia de los debates públicos y académicos;
- La dialéctica entre la "flexibilización" y la buena gestión macroeconómica no es real;
- A menudo no se toma en serio el objetivo del pleno empleo;
- Casi nunca se aborda la cuestión de saber cómo la interacción entre las políticas monetarias, presupuestarias y la evolución salarial, en el marco de la estabilidad de la UEM, puede aprovecharse al máximo para el crecimiento y el empleo, o bien esta cuestión sigue siendo un tabú;
- Las orientaciones de la política económica se adoptan a menudo de forma no transparente;
- El principio de subsidiariedad se aplica de forma asimétrica y el interés comunitario no se toma suficientemente en consideración;
- Desde la perspectiva de las instituciones y los procedimientos en materia de política económica, el Tratado de Maastricht constituye una regresión respecto a la situación anterior resultante del Plan Werner.

En vista de todo esto, el economista *Hugo SOUSA*⁷ subrayó que el PEC presenta algunas deficiencias que han provocado cierta incoherencia en la gestión de la política económica en la zona del euro, pero que eso no implica que el Pacto carezca de finalidad. De hecho, es indispensable contar con normas para la coordinación y la supervisión mutua de las políticas presupuestarias en la UEM. Además, diversos estudios destacan la excesiva carga que se impondrá al gasto público a partir de 2015, debido al envejecimiento de la población, que hace que ésta sea una de las cuestiones más importantes para el futuro. Estos estudios señalan que se producirá un aumento entre el 4% y el 8% en el gasto público tan sólo para financiar las pensiones, debido al envejecimiento de la población. Por ello es indispensable que los países sigan políticas fiscales y presupuestarias prudentes en los próximos años, lo que implica políticas expansionistas durante los períodos de ralentización económica y políticas restrictivas en los períodos de expansión económica. Por ello, el equilibrio



7. Hugo SOUSA, grupo de estudios "Notre Europe", bajo presidencia de Jacques Delors: <http://www.notre-europe.asso.fr>

presupuestario a medio plazo resulta esencial. Además, uno de los objetivos del PEC es evitar los conflictos entre las políticas monetarias y fiscales. Pretende evitar que los países adopten déficit presupuestarios superiores a los deseables, algo que podrían sentirse tentados a hacer en una Unión Monetaria, ya que los efectos de dicho déficit se extenderían por toda la Unión Monetaria, diluyendo así sus efectos negativos en el país de origen. Además, se pretendía garantizar una determinada coordinación de las políticas económicas que, junto con las grandes orientaciones de las políticas económicas, constituye la única coordinación de las políticas económicas en la UEM.

Por consiguiente, en opinión de *Hugo SOUSA*, actualmente no deberían subsistir dudas acerca de la necesidad de tener un presupuesto equilibrado y, por ende, una sostenibilidad fiscal a largo plazo dentro de la Unión Monetaria. Sin embargo, el Pacto siempre ha concedido a los países la libertad de elegir su manera de alcanzar el objetivo del equilibrio presupuestario. Nunca estableció una distinción entre inversión y consumo, y además, nunca hizo una distinción entre gasto positivo y gasto negativo. Otra crítica que se le hace a menudo es su falta de flexibilidad cada vez que cambia el ciclo económico. De este modo, un país puede ser penalizado en teoría si supera el límite del 3%, tanto si no fue capaz de reducir los gastos corrientes como si fue víctima de un clima económico hostil que haya implicado la pérdida de ingresos. Obviamente puede argumentarse que los países deben realizar los recortes de gasto necesarios durante los períodos de expansión económica, de forma que estén mejor preparados para hacer frente a una posible recesión económica cuando cambie el ciclo económico. Sin embargo, resulta evidente que el PEC no tiene en cuenta este argumento, ya que no contempla normas obligatorias que impliquen la adopción de políticas anticíclicas. Por ello resulta urgente clarificar los mecanismos contemplados en el Pacto. De hecho, la difícil situación económica que atraviesa actualmente la UE ofrece el impulso exacto para reflexionar sobre este tema y concebir una solución que garantice una mejor coordinación a corto y largo plazo de las políticas presupuestarias de la zona del euro. Así pues, el actual PEC establece objetivos vinculantes de política monetaria y descuida algunos aspectos importantes de la economía de la demanda, como la inversión. Si deseamos que la UE alcance los objetivos de Lisboa, es necesaria una mayor coordinación de las políticas de empleo, inversión en investigación y desarrollo, y aprendizaje permanente. El resultado final debe ser que los déficit no deban recortarse en detrimento de la inversión pública, si bien sus componentes deberían definirse con toda claridad.

En este contexto, el economista *Giacomo VACIAGO*⁸ agregó: "Cuando muchos países comparten el mismo problema, se requiere un juego de cooperación (suma positiva). No basta con evitar los efectos indirectos negativos (factores externos) para que la UEM tenga éxito. Debemos esperar que cada país aplique políticas que tengan efectos positivos, tanto para sí mismo como para los demás. En este sentido, *Giacomo VACIAGO* recordó que el PEC fue denominado "estabilidad y crecimiento": y actualmente para obtener crecimiento es necesario aplicar las reformas necesarias".

Por último, *Gustav A. HORN*⁹ sacó las conclusiones de todo ello, señalando que es necesaria una reforma fundamental del PEC. Si lo hacemos, señaló, nos beneficiaremos de la experiencia del Gobierno norteamericano durante los años ochenta y principios de los noventa. Antes que nada tenemos que responder a la pregunta de si se necesita realmente una limitación a nivel de la zona del euro. Esto equivale a preguntarse si existen factores externos en los déficit nacionales excesivos de una Unión Monetaria. Para ser sincero, a la vista de lo expuesto anteriormente, los argumentos a favor de ello no parecen muy sólidos. Existen buenos motivos, como mantener la flexibilidad fiscal en caso

8. Profesor *Giacomo VACIAGO*, Universidad Católica de Milán, Departamento de Economía y Finanzas: <http://www.unicatt.it>

9. Profesor *Gustav A. HORN*, Instituto alemán para Investigación Económica, Berlín (DIW), Departamento de Macro-Análisis y Previsión: <http://www.diw.de>

de que se produzcan impactos adversos, para evitar los déficit excesivos y una deuda demasiado elevada. Sin embargo, estas razones no se basan en los efectos externos achacables a la UEM, sino únicamente en los intereses nacionales y no requerirían normas a nivel europeo. El único caso en el que dichas normas podrían tener un efecto positivo es en épocas de gran crecimiento. A diferencia de lo que sugiere el entorno actual, los déficit no deben limitarse en épocas de bajo crecimiento. Éstos constituyen un problema cuando la economía funciona a plena capacidad. Pues entonces pueden contribuir al sobrecalentamiento y provocar inflación. Dicha conducta en materia de gasto también puede ser la causa de una posible suspensión de pagos del Estado mucho después. En cualquier caso, los déficit actuales deben reducirse en función de la fortaleza de la actividad económica. Otro punto muy importante que se aplicó igualmente en Estados Unidos es que los gastos en inversiones deberían quedar fuera del cálculo de los déficit. Mediante la inversión se aumenta el potencial de protección y, así, pueden obtenerse ingresos más elevados en el futuro.

Por ello, prosiguió *Gustav A. HORN*, los déficit provocados únicamente por inversiones no presentan un problema, ya que sólo tienen un carácter temporal. El único problema es qué tipo de gasto debe considerarse una inversión. En cualquier caso sólo puede tratarse de un gasto que prometa un mayor crecimiento en el futuro. El período hasta que se alcance el objetivo del déficit depende de varios factores. Si el porcentaje de los gastos no cíclicos es relativamente bajo (alto) tardará más (menos). Al clasificar distintos tipos de gastos en dos categorías es necesario tener este aspecto en cuenta. La cuestión acerca de en qué categoría debe clasificarse un determinado tipo de gasto -cíclico, no cíclico, inversión- puede ser objeto de controversia. A fin de tomar decisiones a este respecto que sean comparables a nivel europeo, un equipo de asesores académicos de la Comisión Europea o de Eurostat debería comprobar si todos los países han aplicado criterios similares y razonables. En todo caso, cualquier reforma del PEC debe llevarse a cabo por consenso, no sólo entre los Gobiernos de los Estados miembros. En este contexto es de suma importancia que el BCE dé su acuerdo al nuevo método.



ASOCIACIÓN SECTOR PÚBLICO-SECTOR PRIVADO un instrumento financiero innovador para las inversiones

Todos los asistentes al seminario se mostraron de acuerdo en favorecer las inversiones que incrementan la fuerza productiva de nuestra economía, como las inversiones en educación e investigación, pero también en infraestructuras de transporte. Se trata de utilizar el capital de forma eficaz y con la mayor productividad, a fin de dar impulsos duraderos para el crecimiento económico. Esto significa, señalaba *Wolfgang ROTH*¹⁰ desde la perspectiva del Banco Europeo de Inversiones (BEI), que "es necesario establecer prioridades en relación con el tipo de inversiones, pero en general es necesario invertir más, tanto desde el sector privado como desde el público".

Sin embargo, los asistentes al seminario se mostraron asimismo de acuerdo en que los impulsos macroeconómicos a la inversión por parte de la política financiera europea sólo son posibles y eficaces en un marco reducido. Para alcanzar un mayor crecimiento duradero, no es posible evitar las reformas microeconómicas para fomentar más inversiones. Desde el punto de vista del BEI, la consigna es: "Public Private Partnership" (PPP) para las inversiones en infraestructuras.

La PPP puede utilizarse cuando la administración pública se siente obligada a no privatizar un determinado servicio, pero cede al sector privado la planificación, construcción, explotación y mantenimiento de las infraestructuras y deja en manos de los bancos la financiación de las inversiones. En este contexto, el Estado paga a los proyectistas, constructores, operadores y financieros tasas por el uso de las infraestructuras de que se trate. Esto es posible y ya se practica en parte para el uso de edificios escolares, hospitales, prisiones, túneles de carreteras, puentes, autopistas y aeropuertos, así como tramos ferroviarios. El Estado puede pagar las tasas de uso con los ingresos de los impuestos, y/o bien cobrar tasas a los usuarios individuales.

Wolfgang ROTH destacó que la finalidad de los modelos de la PPP no es explotar nuevas fuentes de financiación. Más bien, su objetivo es lograr reducciones de costes en la planificación, construcción y explotación, pero también en la financiación de inversiones en infraestructuras. Las experiencias obtenidas en el Reino Unido, los Países Bajos, España y Portugal muestran que pueden obtenerse ahorros entre el 10% y el 20%, en comparación con los costes de las infraestructuras construidas y explotadas por el Estado. El BEI puede confirmar estas experiencias, pues ha financiado hasta ahora 40 proyectos de PPP con un volumen total de 8.000 millones de euros en la UE.

La aplicación de los modelos de PPP tiene necesariamente como consecuencia que los proyectos de inversión se evalúen mejor y se consideren diversas alternativas. Pues dichos modelos exigen que los costes de inversión, explotación y mantenimiento de un proyecto se repartan a todo lo largo de su vida útil. Los presupuestos públicos y las disposiciones de los distintos Estados miembros en la materia no obligan a incluir todos los costes de un proyecto de infraestructura. De esta forma es posible una utilización más eficiente y transparente del capital.

¹⁰. *Wolfgang ROTH*, vice-Presidente del Banco Europeo de Inversión (BEI), con sede en Luxemburgo: <http://www.eib.org>



Un "Pacto" más amplio y más realista: la posición de la CES

En vista de las previsiones cada vez más pesimistas en materia económica y de empleo para 2003, la CES¹¹ hizo un llamamiento al Consejo Europeo de primavera de 2003 para que hiciese frente a la inminente situación de emergencia económica y diera la señal de partida para una reforma del PEC.

Para hacer frente a los numerosos problemas de los próximos años -ampliación, envejecimiento, exclusión, reestructuración y competitividad- es vital que se produzca lo antes posible una recuperación de la economía de la UE. No sólo las iniciativas a medio plazo, sino también las iniciativas a corto plazo en el ámbito de las inversiones y las reformas estructurales revisten importancia.

La experiencia de la UE muestra que si los consumidores y empresarios carecen de confianza económica, no se utilizará el potencial existente, por no hablar de nuevos potenciales. Y desde un punto de vista histórico, la UE siempre ha dependido de la demanda externa para la recuperación, pero en vista de que Estados Unidos y gran parte de la economía mundial se encuentran actualmente en dificultades, no se puede ni se debe confiar en dicho factor.

Por ello, la CES considera que en el futuro la UE deberá basarse en sus propios esfuerzos. Colectivamente, los Estados miembros tienen margen de maniobra para apoyar la demanda y dicho margen debe utilizarse en su totalidad. Ahora, el PEC debe interpretarse de forma inteligente, y las propuestas presentadas por la Comisión Europea en noviembre de 2002 ofrecen el fundamento para ello. Las responsabilidades de la política presupuestaria para promover la recuperación y para salvar la estrategia de Lisboa, se verán aliviadas si el BCE vuelve a bajar sus tipos de interés en breve, pero si, con tanto en juego, esto no sucede, las autoridades presupuestarias deberán actuar por su cuenta, de forma coherente y consecuente.

No obstante, la CES considera que, aparte del empleo de estos enfoques ad hoc, es necesario abordar directamente el "déficit de gobernanza económica". Una economía europea integrada requiere una sofisticada gestión tanto de los asuntos económicos como de los monetarios. En este contexto, la CES se felicita de los esfuerzos realizados por la Comisión Europea para poner en marcha un auténtico debate sobre coordinación económica. En opinión de la CES, la UE y la zona del euro necesitan un "instrumento" reformado dedicado a la coordinación coyuntural a corto plazo, puesto que las Grandes Orientaciones de las Políticas Económicas (GOPE) son actualmente el mecanismo a medio plazo de la política económica y estructural de la UE.

Desgraciadamente, y a pesar de su nombre, el PEC ha sido hasta ahora un mecanismo bastante rígido de estabilidad más que uno de crecimiento. Debido a ello, la CES siempre ha criticado el Pacto y ahora paga las consecuencias de ello. Si cree firmemente en que es necesario desarrollar mecanismos positivos de coordinación, el Consejo Europeo debería establecer un nuevo consenso a favor de un Pacto más amplio y realista. Éste podría incorporar la "regla de oro" consistente en excluir los gastos de inversión de las definiciones de déficit y, en cualquier caso, prestar mayor atención a la deuda y no tanto a los déficit. Ahora las políticas públicas deben fomentar la inversión, tanto pública como privada, en infraestructuras sociales, medioambientales y económicas, de acuerdo con la estrategia de Lisboa.

11. Confederación Europea de Sindicatos (CES), instaurada en 1973 para aportar un contrapeso a las fuerzas económicas de la integración europea. En la actualidad, la CES cuenta con 78 confederaciones nacionales procedentes de 34 Estados europeos, así como con 11 federaciones industriales, representando un total de 60 millones de miembros: <http://www.etc.org>.



Wolfgang ROTH resume de la siguiente forma la idea de la PPP: "el capital privado procedente del ahorro -sin pasar por los presupuestos públicos- se destina directamente a la financiación de infraestructuras y, al mismo tiempo, se aprovecha la experiencia en materia de gestión del sector privado para la planificación, construcción y explotación de infraestructuras." Mediante los modelos de PPP se puede reducir la presión sobre los presupuestos públicos destinados a inversiones y por ende, ofrecer un mayor margen de maniobra para realizar más inversiones privadas y públicas. En este aspecto, el BEI se considera un interlocutor importante para fomentar la aplicación de los modelos de PPP en todos los Estados miembros y, de este modo, realizar una contribución para efectuar más inversiones y permitir una aplicación más flexible del PEC.



Conclusiones POLÍTICAS y propuestas de REFORMA

La grave ralentización económica está socavando la confianza de las empresas europeas y de nuestros ciudadanos, por lo que se requieren esfuerzos más decididos y eficientes para aplicar el PEC de una forma más inteligente y flexible. No obstante, lo que debe mantenerse son los objetivos de estabilidad del Pacto. Las normas deben seguir siendo aplicables y realizables y debe mantenerse el criterio del 3% del PIB para los déficit excesivos. Ésta es la única posibilidad de echar el freno de emergencia si fracasan las recomendaciones anteriores y la presión de grupo.

No obstante, es urgente promover la inversión pública y privada. De conformidad con el objetivo de estabilidad, sería muy recomendable crear asociaciones entre el sector público y el privado en ámbitos como la educación y la formación, el aprendizaje permanente, la investigación, la producción compatible con el medio ambiente, la información y las nuevas tecnologías, las redes de telecomunicaciones, energía y transporte. Además, habría que hacer especial hincapié en el gasto público en inversiones con las posibles sinergias entre los esfuerzos inversores públicos y privados de ámbito nacional y comunitario, así como en los medios y maneras de estimular una política común en materia de inversiones en la UE.

Sin embargo, para garantizar que el PEC pueda ser utilizado con vistas a un mayor crecimiento y empleo estables, es necesario reformar dicho Pacto. La Comisión ya ha dado un importante paso al permitir que se tome en consideración el déficit estructural, en lugar del nominal. No obstante, la reforma del PEC debe incluir otras variables, como una mejor definición del gasto público, a saber, una distinción entre el gasto destinado a inversiones, los gastos corrientes y los ingresos, los objetivos a corto y largo plazo, los niveles de la deuda nacional, el empleo de políticas anticíclicas y normas claras y vinculantes para la política en materia de empleo, supervisadas por una Comisión Europea más activa. Asimismo, el Pacto debería ser un mecanismo activo de coordinación de las políticas económicas y seguir los objetivos de la estrategia de Lisboa.

En vista del paradójico hecho de que los Estados miembros ya establecen sus programas nacionales de estabilidad antes de la creación de una coordinación de las políticas europeas a escala europea, sería sumamente importante introducir en el PEC una mayor coherencia y lógica de acuerdo con el proceso de racionalización económica y laboral, convirtiendo los programas nacionales de estabilidad y convergencia en parte integrante del proceso europeo de coordinación económica.

Además, los criterios relativos al déficit deberían evaluarse en función de sus componentes estructurales y de inversión, y debería aplicarse la "regla de oro" en materia de inversiones (es decir, establecer una distinción entre gastos corrientes y gastos de capital). Puesto que la inversión pública aumenta la capacidad de crecimiento de la economía, parte de los costes pueden extenderse con seguridad a lo largo de un período más prolongado a través de la financiación mediante déficit, sin que ello tenga un efecto adverso sobre la sostenibilidad de la hacienda pública. Mediante un planteamiento plurianual en materia de presupuestación de las necesidades de capital no existe motivo alguno para que la Comisión Europea no tome en consideración la magnitud de esta inversión de capital en su calidad de supervisora del PEC. Esto ayudaría a establecer un PEC orientado hacia el crecimiento y la inversión, y lo

convertiría en un mecanismo más eficaz de coordinación de las políticas económicas, así como en un instrumento paralelo a la estrategia de Lisboa, ya que es de suma importancia que el PEC apoye la consecución de los objetivos de Lisboa, en lugar de ser un estorbo para ello.

Por último, habría que considerar la propuesta de conceder nuevas competencias a la Comisión Europea, a saber, para poner en marcha el sistema de alerta temprana. Pero sería incluso más eficaz invertir el mecanismo real. De este modo, en vez de que el Consejo ECOFIN apruebe la recomendación de la Comisión por mayoría cualificada, la recomendación de la Comisión entraría automáticamente en vigor si el Consejo no la rechaza, igualmente por mayoría cualificada. Estas propuestas destinadas a reforzar la posición de la Comisión dentro de la coordinación de las políticas económicas y la supervisión multilateral de los presupuestos reflejan la lógica institucional del Tratado CE y resultan indispensables para una coordinación activa, deseable y eficaz de las políticas económicas y financieras de la UE.

Aparte de las conclusiones políticas antes mencionadas, en el seminario se expusieron otras propuestas para reformar el PEC, como:

- establecer límites para las épocas de gran crecimiento económico,
- introducir indicadores de productividad, dinámica de las inversiones, reconstitución de existencias y de evolución de la demanda y el consumo, para las previsiones de crecimiento y las actividades destinadas a promoverlo,
- elaborar un método claro para evaluar la calidad de las posiciones de los presupuestos públicos y su contribución al crecimiento y la inversión,
- permitir que los gastos no cíclicos crezcan por debajo del PIB nominal,
- dejar que funcionen los efectos cíclicos,
- concentrarse en un compromiso entre los objetivos a corto y largo plazo, lo que implicaría alcanzar a medio plazo un equilibrio presupuestario en todos los países europeos, pero concentrarse a largo plazo más en el nivel de la deuda,
- establecer normas claras y vinculantes (que incluyan sanciones) para regular el valor del déficit, el uso de las políticas procíclicas y el valor de la deuda,
- avanzar hacia una definición más explícita del gasto público "europeo", es decir, lo que hace cada país, pero resulta beneficioso a nivel europeo y para todos los Estados miembros de la UE (por ejemplo, transporte, investigación, educación, etc.),
- elevar (por el momento tan sólo en sentido virtual) esos elementos del gasto público a nivel europeo, evitando así el actual error de recurrir a Europa únicamente para las decisiones más impopulares.
- La estrategia correcta consistiría en reformar el Pacto de tal forma que favorezca los avances hacia la integración europea.

GROUPE PARLEMENTAIRE
DU PARTI SOCIALISTE
EUROPEEN

PARLIAMENTARY GROUP
OF THE PARTY OF
EUROPEAN SOCIALISTS

FRAKTION DER
SOZIALDEMOKRATISCHEN
PARTEI EUROPAS

GRUPO PARLAMENTARIO
DEL PARTIDO SOCIALISTA
EUROPEO



PARLAMENTO EUROPEO

RUE WIERTZ - B-1047 BRUXELLES
TEL.:+32 2 284 21 11
TEL. STRASBOURG: +33 3 88 17 40 01
INTERNET: www.socialistgroup.org