

Principales resultados del Consejo Ecofin de 11 de mayo (I)

Los principales puntos que han sido tratados en la sesión del Consejo de Economía y Finanzas (Ecofin) de 11 de mayo fueron los relativos a: las Orientaciones Generales de Política Económica, al Pacto de Estabilidad y Crecimiento y el procedimiento de déficit excesivo en Portugal e Italia, la Directiva sobre Fiscalidad del Ahorro, la Directivas de Transparencia y la estructura de los Comités de Servicios Financieros, la política de préstamos exteriores del BEI, el anteproyecto de presupuesto para 2005 y una primera presentación de las perspectivas financieras 2007-2013. Debido a la gran cantidad de temas de interés analizados y a su extensión, se ha dividido este artículo en dos entregas, la segunda de las cuales se publicará en un próximo número de BICE.

Orientaciones Generales de Política Económica (GOPEs)

El Consejo Ecofin de mayo tomó nota de la presentación por la Comisión de su recomendación para la actualización de este año de las GOPEs (1). Asimismo,

(*) El artículo ha sido elaborado por Cristina Serrano Leal y Raquel Pajares Rojo. Técnicos Comerciales y Economistas del Estado. Subdirección General de Asuntos Económicos y Financieros de la UE. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

(1) Recomendación de la Comisión relativa a la actualización de 2004 de las Orientaciones Generales de Política Económica para los Estados miembros y la Comunidad (período 2003-2005) (presentada de conformidad con el apartado 2 del artículo 99 del Tratado CE). COM(2004) 238 final.

solicitó al Comité Económico y Financiero y al Comité de Política Económica que prosiguieran los trabajos con objeto de que pudiera aprobar, en su sesión de junio, un proyecto de GOPEs actualizadas que, en la modalidad de informe, se presentaría al Consejo Europeo de junio que ha de acordar unas conclusiones sobre las mismas.

Las GOPEs 2003-2005 han sido preparadas como parte de un «paquete de orientaciones», coordinado con las Orientaciones de Empleo, con objeto de lograr una mayor racionalización de los ciclos de los diversos marcos de coordinación de la Unión Europea. Sólo se revisarán de forma exhaustiva cada tres años, salvo que se considere necesaria una revisión como consecuencia de acontecimientos extraordinarios.

Las GOPEs 2003-05 definen la estrategia de política económica a medio plazo de la Unión Europea, centrándose en los asuntos clave y prioridades de política económica para un período de tres años y en la contribución de las políticas económicas a los objetivos de Lisboa. Insisten en la necesidad de centrarse en las siguientes áreas:

- *Políticas macroeconómicas orientadas al crecimiento y la estabilidad.* Se refiere principalmente a la política presupuestaria y a los salarios. Los Estados miembros que aún no hayan alcanzado situaciones presupuestarias ajustadas al ciclo próximas al equilibrio o en superávit



EN PORTADA

deberán tomar todas las medidas necesarias para garantizar una mejora anual de su situación presupuestaria. Asimismo, los Estados miembros deberán fomentar el marco apropiado para las negociaciones salariales entre los interlocutores sociales, cuidando de que los aumentos de los salarios nominales sean compatibles con la estabilidad de precios y los incrementos de productividad.

- *Fomento del potencial de crecimiento de la Unión Europea por medio de la reforma económica.* Se refiere a la aplicación de reformas estructurales para ayudar a los mercados a funcionar más eficazmente, contribuyendo a aumentar el empleo en los Estados miembros, así como la productividad y el dinamismo de las empresas.

Además, dado que introducen una mayor flexibilidad en la economía, dichas reformas contribuyen a la estabilidad macroeconómica y a la capacidad de adaptación frente a las perturbaciones.

- *Refuerzo de la sostenibilidad* (tanto de las finanzas públicas, como social y del medio ambiente). En cuanto a la sostenibilidad de las finanzas públicas a largo plazo, se trata, sobre todo, de la reforma de los regímenes de pensiones ante las consecuencias económicas y presupuestarias del envejecimiento demográfico. Asimismo, se pretende fomentar el uso eficiente de los recursos naturales, para que el crecimiento económico no sea a expensas del medioambiente, y mejorar la cohesión económica y social entre los Estados miembros y las diferentes regiones.

La Comisión en su recomendación actualiza y completa la estrategia existente, ya que considera que no son necesarios ajustes sustanciales en las políticas económicas que conlleven una modificación de las Orientaciones Generales. La actualización de las GOPEs a 2004 se

centra en la integración de diez nuevos Estados miembros en el marco existente de coordinación de políticas económicas y en los ajustes de las recomendaciones específicas a algunos Estados miembros (Alemania, Reino Unido, Francia, Italia, Grecia, Países Bajos y Portugal) que han tenido dificultades en sus políticas presupuestarias.

La Comisión considera que los nuevos Estados miembros se enfrentan a los mismos desafíos que el resto, por lo que concluye que la actual estrategia de política económica defendida por la Comisión es también válida para ellos. Ahora bien, es preciso encontrar un equilibrio entre la necesaria consolidación de las cuentas públicas y la conveniencia de facilitar el proceso de convergencia real. En este sentido, las GOPEs optan por un ajuste plurianual en la consolidación presupuestaria en los nuevos Estados miembros, a la vez que destacan la necesidad de elevar la productividad, resolver los problemas estructurales en los mercados de trabajo y aumentar la competencia en las industrias de red.

No se actualizan las recomendaciones específicas para España de las GOPEs 2003-2006, que se centraban en la necesidad de aumentar las bajas tasas de empleo y el bajo nivel de productividad, así como garantizar la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas.

Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Cálculo del *output* potencial y de las brechas de producción

En estos momentos, existen numerosas críticas al concepto de déficit empleado en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), el déficit nominal, debido a que los efectos de un déficit excesivo varían en función del tipo de saldo presupuestario cuyo nivel sea excesivo. En



EN PORTADA

este sentido, un déficit estructural excesivamente alto es más perjudicial para la economía que un déficit cíclico que suele ser el resultado de la actuación de los estabilizadores automáticos, más que de la intervención del sector público en la economía.

Si bien es cierto que se calculan indicadores del saldo presupuestario estructural con objeto de evaluar los progresos hechos por los Estados miembros para alcanzar el equilibrio presupuestario a medio plazo, la Comisión y a los Estados miembros se han planteado la posibilidad de refinar los procedimientos de vigilancia macroeconómica instituidos por el PEC, fijando el límite al déficit público en términos de saldo estructural. Para determinar qué parte del déficit nominal es estructural es preciso calcular el producto potencial y la brecha de producción.

El Consejo Ecofin encargó al Comité de Política Económica (CPE) la elaboración de un informe sobre los métodos existentes para calcular el *output* potencial, que fue hecho público en octubre de 2001. Para ello se creó, en 1999, un grupo de expertos formado por representantes del propio Comité, la Comisión Europea, los Estados miembros, el BCE, el FMI y la OCDE, con objeto de analizar los métodos utilizados por la Comisión Europea y otras instituciones nacionales e internacionales.

En su informe el CPE analizaba los dos métodos utilizados generalmente por las instituciones nacionales e internacionales para evaluar las brechas de producción: el método de la función de producción y los métodos estadísticos.

• *El método de la «función de producción».* Define el producto potencial como aquella capacidad sostenible de oferta agregada de la economía, consistente con una tasa de inflación estable, determinada por la estructura de la producción, el esta-

do de la tecnología y los *inputs* disponibles. Se calcula a partir de un modelo explícito por el lado de la oferta fundamentado en la teoría económica. Este es el método utilizado habitualmente utilizado por la Comunidad Europea, que calcula la producción potencial («*potential output*») a partir de una función de producción resultante de la «curva de Philips»

Este método presenta serios inconvenientes: (i) existen importantes problemas en relación con los datos, especialmente las medidas del *stock* de capital y las horas trabajadas, (ii) el método se basa en la obtención de medidas de los componentes tendenciales de los *inputs*, pero dadas las acusadas fluctuaciones que muestran los niveles de productividad y la oferta de trabajo es muy difícil desentrañar las tendencias tanto de la productividad total de los factores como del trabajo (los niveles tendenciales de la oferta efectiva de trabajo dependen de la existencia de rigideces en los mercados de trabajo).

• *Los métodos estadísticos.* Definen producto potencial como el componente tendencial de la serie del *output* (tendencia de producción o «*trend output*») y se basan en una desagregación de la serie del PIB real directamente en componente tendencial y componente cíclico. Un método muy utilizado para estimar el producto potencial es el filtro Hodrick-Prescott (filtro HP) que, aunque es un método relativamente fácil de utilizar, presenta notables inconvenientes debido a que puede identificar equivocadamente un ciclo en una serie que carece de ellos a la vez que la elección del parámetro de suavizado (*lambda*) es crítica. Es una variable arbitraria, por lo que generalmente se utiliza un valor fijo de *lambda* en todos los países, aunque ello no es muy satisfactorio porque la velocidad de ajuste a los *shocks* puede diferir.



EN PORTADA

El CPE presentó un segundo informe, que fue respaldado por el Consejo Ecofin de julio de 2002, en el que defendía el uso del método de la función de producción en vez del filtro HP a la hora de evaluar los programas de estabilidad y convergencia de todos los Estados miembros, excepto España. Alemania y Austria manifestaron serias reservas ya que, aunque valoraban el método de la función de producción como un instrumento de análisis, presentaba problemas fundamentales a la hora de utilizarlos para establecer evaluaciones políticas.

El Consejo Ecofin de mayo acogió positivamente el último informe presentado por el CPE sobre producción potencial y brechas de producción y consideró que se habían registrado progresos importantes para poder aplicar el método de la función de producción en otoño de 2004 a todos los Estados miembros, siempre que las advertencias que figuran en el informe del CPE, que incluyen la disponibilidad de datos, se traten adecuadamente.

Para Austria y Alemania, se utilizará el método de la función de producción como método de referencia y el filtro HP continuará utilizándose como método de salvaguardia durante un período transitorio. Para España se utilizarán ambos métodos en paralelo hasta que se logren resultados más estables. La situación se revisará antes de las evaluaciones de los programas de estabilidad y convergencia de 2005, para garantizar que el período transitorio sea lo más breve posible.

Respecto a los nuevos Estados miembros, el Consejo Ecofin celebró los esfuerzos que habían llevado a cabo para aplicar, en la medida de lo posible, el método de la función de producción en la estimación de las brechas de producción. Sin embargo, teniendo en cuenta

las dificultades derivadas de la ausencia de modelos a un plazo suficientemente largo, el Consejo Ecofin consideró adecuado utilizar ambos métodos en paralelo.

Préstamo en el exterior del Banco Europeo de Inversiones

La ampliación de la Unión Europea y la nueva Política de Vecindad han requerido la modificación del mandato de préstamo en el exterior del Banco Europeo de Inversiones (BEI) y de su Fondo de garantía para acciones externas (2).

El Consejo Ecofin de 25 de noviembre de 2003 debatió la revisión del mandato de préstamo exterior del BEI en lo relativo al fortalecimiento del Mecanismo Euro-mediterráneo de Inversión y Cooperación (MEIC) y a la extensión del mandato del Banco a Rusia y a los nuevos Estados Independientes (NEI). La adopción de ambas alternativas simultáneamente podría afectar el límite máximo global de préstamos del BEI.

- *Revisión del MEIC.* También conocido como FEMIP «*Facility for Euro-Mediterranean Investment and Partnership*», el MEIC es un plan de operaciones establecido en marzo de 2002 con objeto de favorecer el desarrollo económico y la estabilidad política y social de los países socios del Mediterráneo, prestando apoyo financiero a proyectos de integración regional del sector privado.

(2) Este Fondo fue creado por el Reglamento 2728/94/CE del 31 de octubre de 1994. Como consecuencia de la ampliación ha sido necesario modificarlo ya que a partir del 1 de mayo de 2004 dejaría de cubrir préstamos garantizados para proyectos en los nuevos Estados miembros por lo que los riesgos pendientes correrían directamente a cargo del presupuesto comunitario. Algunos Estados miembros han querido aprovechar esta modificación para cambiar los parámetros (tasa de provisión y de garantía) que determinan la gestión del Fondo con objeto de eliminar el sobreprovisionamiento que se ha estado produciendo durante estos últimos años.



EN PORTADA

Sus antecedentes directos se remontan al llamado «Proceso de Barcelona», lanzado por la Unión Europea en 1995, que enfatizaba la necesidad de reforzar el partenariado euro-mediterráneo centrandolo los esfuerzos en dos áreas: reforzando la implicación de los socios mediterráneos en la gestión de la ayuda financiera concedida por la Unión Europea y desarrollando en estos países profundas reformas de política económica destinadas a establecer un clima favorable al desarrollo del sector privado. Ambos objetivos fueron posteriormente relanzados en las Conferencias Euromediterráneas de Marsella (noviembre de 2000) y Valencia (22 y 23 de abril de 2002). En esta última se ratifica la decisión de crear el MEIC y establecer una Unión aduanera entre la Unión y sus socios mediterráneos en el 2010.

En octubre de 2002 el Consejo del BEI propuso transferir a los países mediterráneos (en concreto, a la dotación mediterránea existente y a la dotación «países vecinos del sureste») el «margen excedente» de 2.180 meuros que resultará cuando se excluyan a los actuales Estados candidatos del mandato externo, tras su adhesión el 1 de mayo de 2004.

Basándose en la favorable experiencia del MEIC y la positiva valoración del mismo por parte de los socios del Mediterráneo y, de conformidad con el mandato del Consejo Europeo, el Consejo Ecofin de noviembre de 2003 decidió fortalecer el MEIC para favorecer el desarrollo del sector privado en los países beneficiarios. Para ello acordó dedicar 200 millones de euros de las reservas del BEI a las grandes operaciones de distribución de riesgos de hasta 1.000 millones de euros, mejorar la estructura de los préstamos con el fin de atenuar los riesgos del sector privado (creando una «dotación MEIC especial») y crear un fondo fiduciario de entre 20 y 40 millones de

euros según el modelo de los fondos especiales de cofinanciación de otras Instituciones Financieras Internacionales con el objetivo de proporcionar financiación, en forma de subvención o participación en capital riesgo, a proyectos, que puedan ser económicamente viables, en sectores considerados como prioritarios (agua, transporte, electricidad, capital humano).

Adicionalmente, decidió aplazar hasta diciembre de 2006 la decisión sobre la creación de una filial del BEI, dedicada a los países socios del Mediterráneo.

El Consejo Ecofin de mayo confirmó sus conclusiones de 25 de noviembre sobre la revisión del mandato de préstamo en el exterior del BEI y el MEIC y expresó su intención de adoptar decisiones a principios del próximo otoño.

- *Rusia y los Nuevos Estados Independientes occidentales.* En el marco de la Estrategia sobre la Política Europea de Vecindad (ENP) para la Europa ampliada que pretende fortalecer las relaciones entre la Unión Europea y sus vecinos, el Consejo Ecofin de noviembre de 2003 acordó llevar a cabo una asignación adicional de 500 millones de euros para préstamos del BEI, hasta enero de 2007, para Rusia y los NEI occidentales (Ucrania, Moldavia y Bielorrusia) para destinar a proyectos en los que el BEI mantenga una ventaja comparativa (por ejemplo, medio ambiente, transporte, telecomunicaciones, infraestructura de energía) y en los que exista, adicionalmente, una demanda de créditos no satisfecha.

El Consejo Ecofin de mayo indicó que basará su decisión de conceder préstamos a Rusia y a los NEI occidentales en una propuesta que ha de adoptar la Comisión sobre un mandato separado de préstamo de hasta 500 millones de euros e invitó al BEI a proseguir sin interrupción sus operaciones en Rusia.



EN PORTADA

Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Procedimiento de déficit excesivo

El artículo 104 del Tratado CE establece que los Estados miembros deben evitar déficits excesivos y regula un procedimiento de déficit excesivo, que está desarrollado en el Reglamento (CE) nº 1467/97 del Consejo relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo.

El Consejo ha abierto procedimientos de déficit excesivo a varios Estados miembros, entre ellos Portugal, Francia, Alemania y Polonia.

Portugal

El Consejo Ecofin de mayo adoptó una Decisión por la que se derogaba la Decisión 2002/923/CE relativa a la existencia de un déficit excesivo en Portugal, finalizando así el procedimiento por déficit excesivo, ya que consideraba que este país había cumplido las condiciones establecidas en la Recomendación para poner fin a dicha situación de déficit, que le dirigió el 5 de noviembre de 2002. Asimismo, puso de relieve los esfuerzos de consolidación llevados a cabo por Portugal, especialmente dado que se han producido en una coyuntura económica adversa.

Siguiendo la propuesta de la Comisión de que la revocación del procedimiento viniera acompañada de una advertencia para que Portugal adoptara medidas de ajuste adicionales, el Consejo Ecofin destacó la necesidad de continuar con la disciplina presupuestaria.

El procedimiento de déficit excesivo de Portugal se ha desarrollado de la siguiente manera. El 25 de julio de 2002, la Comisión recibió confirmación oficial de las autoridades portuguesas de que su déficit público alcanzó el 4,1

por 100 del PIB en 2001, superando el valor de referencia del 3 por 100. En septiembre, adoptó el informe previsto en el apartado 3 del artículo 104 del Tratado CE y en octubre, aprobó una opinión constatando la existencia de un déficit excesivo.

Sobre la base de las propuestas de la Comisión, el Consejo Ecofin celebrado el 5 de noviembre de 2002 adoptó una Decisión sobre la existencia de un déficit excesivo y adoptó una Recomendación para poner fin a dicha situación, tal y como establece el apartado 7 del artículo 104 del Tratado CE, lo más rápidamente posible, que en este caso era antes de 2003.

Las autoridades portuguesas tomaron medidas antes de la fecha límite establecida por el Consejo y lograron reducir el déficit por debajo 3 por 100 en 2002 y 2003 mediante un control estricto del gasto público (a través de medidas como la congelación de los salarios de los funcionarios o la prohibición de nuevas contrataciones en el sector público). Asimismo, el Gobierno portugués ha iniciado profundas reformas estructurales en la sanidad y la educación. Todo ello, en un contexto de caída de ingresos impositivos como consecuencia de la desaceleración económica, y a pesar de las subidas de impuestos aprobadas.

El 28 de abril de 2004, la Comisión adoptó una Recomendación al Consejo para que levantara el procedimiento de déficit excesivo a Portugal, ya que consideraba que las autoridades portuguesas habían completado la corrección de la situación de déficit excesivo en 2003 siguiendo lo establecido en la Recomendación del Consejo de 5 de noviembre de 2002. Por todo ello, la Comisión recomendó al Consejo que derogara la Decisión sobre la existencia de un déficit excesivo en Portugal.



EN PORTADA

Sin embargo, la Comisión considera que son necesarias medidas adicionales para evitar que el déficit general del Estado supere el valor de referencia del 3 por 100 en 2004. Los servicios de la Comisión piensan que el riesgo de superar dicho valor se reduciría si se adoptaran medidas adicionales de al menos 0,5 por 100 del PIB de su saldo cíclicamente ajustado. El presupuesto de 2004 presentado el pasado otoño incluía medidas de una sola vez (ventas de inmuebles) que podrían ser activadas para compensar un incremento del déficit. La Comisión considera que el gobierno debe realizar esfuerzos para reemplazar gradualmente las medidas de una sola vez por otras más permanentes, de tal modo que la consolidación presupuestaria dure más tiempo tal y como establecen las GOPEs.

El pasado 28 de abril, la Comisión recomendó al Consejo que derogara la Decisión sobre la existencia de un déficit excesivo. Constató en su informe de abril que Portugal había seguido sus recomendaciones, aunque esperaba que el déficit portugués fuera de 3,3 por 100 del PIB en 2004 y de 3,8 por 100 en 2005, por lo que debe continuar con la disciplina presupuestaria para situar el déficit por debajo del límite del 3 por 100 en 2004.

Italia

En su informe presentado el pasado mes de abril, la Comisión consideraba que la evolución de las finanzas públicas italianas mostraba una importante divergencia respecto de los objetivos fijados en los sucesivos programas de estabilidad. Preveía para 2004 un déficit presupuestario del 3,2 por 100 del PIB, muy superior al objetivo de 2,2 por 100 del PIB previsto en la actualización de 2003 del programa de estabilidad y del 0,6 por

100 del PIB estimado en la actualización de 2002. La divergencia de los objetivos es casi totalmente estructural.

Las previsiones de la Comisión indican que el déficit presupuestario ajustado en función del ciclo se deteriorará en un 0,7 por 100 del PIB en 2004. Los planes presupuestarios se han basado en unas estimaciones de crecimiento extremadamente optimistas, especialmente en lo que se refiere a la tendencia de crecimiento a medio plazo. Además, la prevista interrupción de la reducción de la deuda que, situada en un 106 por 100 del PIB, es la más elevada de la zona euro es otra fuente de preocupaciones. Sin actuaciones extraordinarias, el coeficiente de la deuda apenas se habrá reducido en Italia desde 2001.

Sobre la base del apartado 4 del artículo 94 del Tratado y el apartado 2 del artículo 6 del Reglamento 1466/97 del Consejo, la Comisión recomendó al Consejo que remitiera a Italia una alerta temprana para evitar la aparición de un déficit excesivo. La alerta temprana es un instrumento preventivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento que tiene la finalidad de ayudar al país de que se trate a tomar las medidas presupuestarias adicionales correspondientes y evitar así que entre en una situación de déficit excesivo.

Sin embargo, el Consejo Ecofin de mayo decidió no enviar una alerta temprana a Italia, a la vez que tomó nota del compromiso del Ministro italiano de mantener el déficit presupuestario por debajo del 3 por 100 en 2004. Acordó posponer la posible decisión sobre una alerta temprana a Italia hasta su sesión del 5 de julio, después de las elecciones al Parlamento Europeo y de la presentación por parte del Gobierno italiano de las medidas que pretende adoptar.

Ante la negativa del Consejo Ecofin, la Comisión solicitó que constara en



EN PORTADA

acta la siguiente declaración: «La Comisión toma nota de que el Consejo aún no ha podido tomar una decisión sobre la Recomendación encaminada a enviar una alerta temprana a Italia. A juicio de la Comisión, se cumplen plenamente las condiciones para una alerta temprana. La Comisión destaca que su iniciativa de alerta temprana ya ha desembocado en

medidas planificadas por el Gobierno italiano para recortar el gasto público en el presente ejercicio. Sin embargo, el alcance final, sus consecuencias específicas y el plazo para su aplicación siguen sin conocerse. La Comisión seguirá supervisando la situación presupuestaria en Italia y evaluará las medidas cuando se adopten».



EN PORTADA