



*Subdirección General de Economía Internacional**

EL SIX PACK DE LA REFORMA DEL GOBIERNO ECONÓMICO EN LA UNIÓN EUROPEA

A mediados de diciembre de 2011 entraron en vigor seis instrumentos legislativos que suponen una profunda reforma de la supervisión de la política económica de los Estados miembros de la UE. Cuatro son instrumentos relativos a la política fiscal: dos reglamentos que fortalecen la supervisión fiscal que se realiza en la UE bajo el Pacto de Estabilidad, otro que establece el régimen de sanciones en caso de su incumplimiento en países de la zona euro, y una directiva que obliga a que los marcos fiscales nacionales cumplan unos requisitos mínimos. De los dos reglamentos restantes, uno crea un nuevo procedimiento de identificación y corrección de los desequilibrios macroeconómicos excesivos y el otro regula su procedimiento sancionador.

Palabras clave: gobernanza, Pacto de Estabilidad, desequilibrios macroeconómicos, marcos fiscales.

Clasificación JEL: F15, F36, F41, F51, F59.

1. Introducción

A mediados de diciembre de 2011 entraron en vigor seis instrumentos legislativos que suponen una profunda reforma de la supervisión de la política económica de los Estados miembros de la UE. De esta forma, se pretende incorporar a la gobernanza europea las lecciones aprendidas durante la crisis. Así, se refuerza el componente preventivo de la supervisión fiscal, se hace operativo el requisito de deuda pública en la parte correctiva, se revisa el proceso sancionador y se establecen unas condiciones mínimas que deben cumplir los procesos presupuestarios (mayor transparencia de la información sobre las cuentas públicas y reglas fiscales, entre otras. Además, se reconoce que la supervisión fiscal no es suficiente, introduciéndose un nuevo procedimiento

de supervisión de los desequilibrios macroeconómicos, que también puede acabar en sanciones.

En concreto, cuatro son instrumentos relativos a la política fiscal: dos reglamentos que reforman el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), un tercero que impone sanciones para el caso de incumplimiento de las anteriores en países de la zona euro y una directiva que obliga a que los marcos fiscales nacionales cumplan unos requisitos mínimos. De los dos reglamentos restantes, uno crea un nuevo procedimiento de identificación y corrección de los desequilibrios macroeconómicos excesivos y el otro regula la posibilidad de imponer sanciones en determinados casos de incumplimiento a países de la zona euro¹.

La Comisión propuso este «six pack» a finales de septiembre de 2010. A partir de entonces, tuvie- ▷

* Dirección General de Análisis Macroeconómico y Economía Internacional. Ministerio de Economía y Hacienda. Este artículo ha sido elaborado por Clara Crespo, Beatriz Martín Herráez, Manuel Mora Pedrinaci, Álvaro Pastor Escribano, Isabel Rata García-Junceda y Sergio Vela Ortiz.

Versión de noviembre de 2011.

¹ La base jurídica de los reglamentos sobre desequilibrios macro y parte preventiva del PEC es el artículo 121 del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE). La de la parte correctiva del PEC y la Directiva de Marcos Fiscales Nacionales es el artículo 126. Los dos de sanciones para países de la zona euro que incumplan las disposiciones, tanto del PEC como del nuevo procedimiento de desequilibrios macro, se fundamentan en el artículo 136.

ron lugar las negociaciones en el ámbito del Consejo y, posteriormente, entre el Consejo y el Parlamento Europeo². Se llegó a un acuerdo sobre el paquete en septiembre de 2011. La entrada en vigor del paquete implica que en 2012 se aplicará ya el procedimiento de prevención y corrección de desequilibrios macroeconómicos excesivos, añadiendo a la supervisión tradicional de la política económica un nuevo procedimiento reglado, que probablemente constituya el cambio de mayor calado de esta reforma. El segundo cambio en orden de importancia será el endurecimiento de la parte correctiva del Pacto de Estabilidad, en al que la mayoría de los Estados miembros de la UE están inmersos. En tercer lugar, la introducción de sanciones para países de la zona euro que, aun con déficit inferior al 3 por 100, no ajusten sus presupuestos a la velocidad acordada (bien porque el crecimiento de su gasto público supere determinados límites o bien porque la ratio de su deuda pública sobre el PIB supere el 60 por 100 del PIB pero no presente una senda de reducción adecuada), supondrá otro cambio importante, si bien no empezará a ser efectiva hasta que los Estados miembros vayan reduciendo sus déficit por debajo del 3 por 100. Por último, otro cambio importante, aunque con efecto a medio plazo, será la obligatoriedad de que los marcos fiscales nacionales cumplan determinados requisitos mínimos.

En este artículo se describen los cambios de la reforma atendiendo a los seis instrumentos legislativos.

2. El procedimiento de prevención y corrección de desequilibrios macroeconómicos y sanciones asociadas

De manera similar a la supervisión fiscal, este procedimiento se divide en dos etapas, con una ver-

² Cuatro de los seis instrumentos debían adoptarse en codecisión entre el Consejo de la UE y el Parlamento Europeo. En la Directiva de Marcos Fiscales Nacionales y el Reglamento que regula la parte correctiva del Pacto de Estabilidad sólo era necesaria la opinión del Parlamento Europeo. Sin embargo, el conjunto se trató como un paquete, pudiendo el Parlamento introducir también sus sugerencias en estos dos últimos textos.

tiante preventiva y otra correctiva, la cual incluye recomendaciones y sanciones. Ambas partes quedan reguladas en sendos reglamentos. Uno es para definir el procedimiento de prevención y corrección de desequilibrios macroeconómicos que se aplicará a los 27 países de la UE. Y el otro, que se aplica exclusivamente a los países de la zona del euro, establece sanciones en caso de no respetar las normas.

Este Reglamento de prevención y corrección de desequilibrios macroeconómicos define un desequilibrio como cualquier tendencia que da lugar a una evolución macroeconómica que afecta o puede afectar adversamente al correcto funcionamiento de la economía de un Estado miembro, de la Unión Económica y Monetaria (UEM) o del conjunto de la Unión. Estos desequilibrios pueden ser: *internos*, incluidos los que pueden surgir del endeudamiento público y privado, de la evolución financiera y de la evolución de los mercados de activos como la vivienda, de la evolución del flujo de crédito privado y de la evolución del desempleo; y *externos*, incluidos los que pueden surgir de la evolución de la cuenta corriente y las posiciones netas de inversión de los Estados miembros, los tipos de cambio reales efectivos, las cuotas de mercado de las exportaciones y los cambios en precios y costes, así como la competitividad-no-precio, teniendo en cuenta los diferentes componentes de la productividad.

2.1. Identificación del desequilibrio

La supervisión de los desequilibrios macro se inicia con un «mecanismo de alerta» basado en un informe anual que elabora la Comisión Europea y que ha de incluir un informe económico y financiero, incluyendo un cuadro de indicadores, *scoreboard*, que se comparan con unos umbrales indicadores (que en ningún caso se deben entender como objetivos de la política económica). El *scoreboard* habrá de componerse de un reducido conjunto de indicadores disponibles relevantes, prácticos, sim- ▷

RECUADRO 1

Cuadro de indicadores o *scoreboard* para el mecanismo de alerta del procedimiento de desequilibrios macroeconómicos

- La media móvil no centrada de 3 años de la balanza por cuenta corriente en porcentaje sobre el PIB con umbrales de +6% y -4%. Las Conclusiones del ECOFIN recogen la declaración de la Comisión de que los superávits por cuenta corriente no suponen un problema para la sostenibilidad de la deuda externa y, por tanto, no podrán dar lugar a sanciones.
- La posición inversora internacional como porcentaje del PIB con un umbral de -35%.
- La variación porcentual en 5 años de la cuota de exportaciones en términos nominales y con un umbral del -6%.
- La variación porcentual en 3 años de los costes laborales unitarios nominales con un umbral para los países de la zona euro del 9% y un umbral para los países que no están en la zona euro del 12%.
- La variación porcentual en 3 años del Tipo de Cambio Efectivo Real con deflatores de IPCA / IPC en relación a 35 países industriales y con umbrales para los países de la zona euro del +/- 5% y un umbral para los países que no están en la zona euro del +/-11%.
- La deuda del sector privado en porcentaje del PIB con un umbral del 160%.
- El flujo de crédito del sector privado en porcentaje del PIB con un umbral del 15%.
- La variación anual de los precios de la vivienda en relación con el deflactor del consumo con un umbral del 6%.
- La deuda pública como porcentaje sobre el PIB con un umbral del 60%. Este indicador solo se tendrá en cuenta en función de su posible contribución a los desequilibrios macroeconómicos.
- La media móvil no centrada de 3 años de la tasa de paro con un umbral del 10%. Las conclusiones del ECOFIN aclaran que este indicador solo se tomará en cuenta junto con otros y para entender la severidad de un desequilibrio en términos de persistencia y la capacidad de ajuste de la economía.

ples y medibles, indicándose que no se deben realizar análisis mecánicos del *scoreboard*, sino que toda la información, proceda o no del *scoreboard*, se debe poner en perspectiva y formar parte de un análisis integral.

Si bien la Comisión es la encargada de elaborar el informe anual del mecanismo de alerta, para el diseño del *scoreboard*, el Reglamento establece que debe cooperar estrechamente con el Parlamento Europeo y el Consejo. En este sentido, el ECOFIN, en sus conclusiones del 8 de noviembre, respaldó una propuesta de la Comisión sobre el diseño del inicial del *scoreboard*, según la cual quedaría compuesto por los indicadores del Recuadro 1.

No se trata de una lista totalmente cerrada, sino que la Comisión ya ha señalado que en el análisis económico-financiero que acompaña a los indicadores se tendrán en cuenta otros indicadores como la deuda externa neta y el peso de la inversión extranjera directa, la balanza de la cuenta por capital, indicadores alternativos de la deuda del sector privado o indicadores alternativos de desequilibrios en el sector inmobiliario o en los mercados financieros. Además, la Comisión deberá evaluar

periódicamente la idoneidad del *scoreboard* y adaptarlo si procede. Por ejemplo, el Consejo ECOFIN de noviembre de 2011 indicó que la Comisión debe presentar propuestas para un indicador del sector financiero antes de finales de 2012.

En el mismo informe anual de la Comisión Europea (que se publicará a mediados de diciembre) la Comisión tendrá que identificar qué Estados miembros presentan, a su juicio, desequilibrios, o pueden estar en riesgo de incurrir en ellos, y, como consecuencia, han de ser objeto de un examen individualizado exhaustivo. Este examen exhaustivo debe incluir un análisis completo de las fuentes de los desequilibrios en el Estado miembro que se esté analizando y un conjunto más amplio de instrumentos analíticos, indicadores e información cualitativa. Tendrá en cuenta también la información enviada por el Estado miembro. El examen exhaustivo se debatirá en el seno del Consejo y del Eurogrupo para los casos de los Estados miembros cuya moneda es el euro.

Existen tres posibles resultados del examen exhaustivo del país. O bien los desequilibrios no se consideran problemáticos, por lo que el procedimiento ▷

no seguiría avanzando; o bien se considera que existe un desequilibrio o riesgo de desequilibrio, y en consecuencia, el Consejo, sobre la base de una recomendación de la Comisión, podrá dirigir recomendaciones preventivas al Estado miembro; o, si la revisión apunta a un desequilibrio severo o que pueda perjudicar el funcionamiento de la UEM, el Consejo adoptará, también sobre la base de una recomendación de la Comisión, una recomendación declarando la existencia de un desequilibrio excesivo y recomendando al Estado miembro que presente un acciones correctivas. Es en este momento cuando se abre el procedimiento de desequilibrio excesivo y el país queda sujeto a una estrecha vigilancia.

2.2. Procedimiento de desequilibrio excesivo y sanciones para países de la zona euro

El Estado miembro debe elaborar un Plan de Medidas Correctivas (PMC) que detalle sus políticas destinadas a aplicar la recomendación del Consejo, con un calendario de ejecución de las medidas. En los dos meses siguientes, el Consejo lo evalúa. Si se considera suficiente, lo aprueba mediante una recomendación. Pero si las medidas previstas en el plan o el calendario se consideran insuficientes, invitará al país a corregir su plan en un determinado plazo. En el caso de países de la zona euro, si el Estado miembro envía unos PMC que el Consejo considera insuficientes dos veces (dentro del mismo expediente), la Comisión recomendará al Consejo la imposición de una multa anual al Estado miembro.

Una vez aprobado el plan, la Comisión hará un seguimiento de la puesta en práctica de las medidas del Estado miembro, quién tendrá que remitir un informe regular (con la frecuencia indicada en la Recomendación). La Comisión puede llevar a cabo para ello misiones de supervisión al país para hacer el seguimiento, junto con el BCE si el Estado miembro pertenece a la zona euro o al Mecanismo de Tipos de Cambio II (MTCII). Los agentes socia-

les y otros grupos de interés podrán ser además incluidos en este diálogo.

El Consejo evaluará las medidas adoptadas y, en caso de evaluación favorable, el procedimiento se sitúa en suspenso. Si, por el contrario, la evaluación es desfavorable, la Comisión recomendará al Consejo que declare que el Estado miembro ha incumplido la recomendación que le hizo y la emitirá de nuevo, fijando un nuevo plazo para cumplirla. Esta declaración de incumplimiento va asociada, en países de la zona euro, a que la Comisión recomiende al Consejo imponer al Estado miembro un depósito que devenga intereses. Si el Consejo decide dos veces (en el mismo procedimiento de desequilibrio excesivo) que el Estado miembro ha incumplido la recomendación, la Comisión le recomendará imponer al Estado miembro una multa anual.

Las sanciones se considerarán adoptadas en el plazo de diez días desde la recomendación de la Comisión si el Consejo no se pronuncia en contra por mayoría cualificada (esto es lo que se conoce como regla de mayoría inversa). Su cuantía es de hasta 0,1 por 100 del PIB del Estado miembro en el año precedente. No obstante, la Comisión podrá, por razones de circunstancias económicas excepcionales, o previa solicitud motivada del Estado miembro interesado dirigida a la Comisión, reducirla o cancelarla. La decisión sobre imposición de sanciones la tomará el Consejo sin tener en cuenta el voto del Estado miembro afectado.

El procedimiento sólo se cierra cuando, tras una recomendación de la Comisión, el Consejo considera que el Estado miembro ya no presenta un desequilibrio económico excesivo, y deroga sus recomendaciones pertinentes.

3. La nueva supervisión fiscal: la reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento

El PEC tiene su base jurídica en los artículos 121 y 126 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Se regula en dos reglamentos ▷

(parte correctiva y parte preventiva), a los que se añade un tercero basado en el artículo 136 del TFUE³. Este último es el relativo a sanciones aplicables a países de la zona euro en el caso de incumplimiento de las normas en cualquiera de los dos pilares, correctivo o preventivo. A continuación se explica el funcionamiento de cada uno de estos dos pilares para un país de la zona euro.

3.1. *Pilar correctivo*

La experiencia durante esta crisis mostró que el pilar correctivo de la supervisión fiscal adolecía de dos problemas fundamentales. Por un lado, la no operatividad del criterio de la deuda (hasta ahora los procedimientos de déficit excesivo, PDE, se han abierto sólo por incumplimiento del criterio del déficit), y por otro lado, el elevado control del Consejo, que podía dejar el PDE en suspenso, como ocurrió en el año 2003 cuando el Consejo decidió la suspensión del PDE de Alemania y Francia.

Ante esta situación los principales cambios introducidos con la reforma han sido los siguientes:

- Operacionalización del criterio de la deuda, de forma que los Estados miembros cuya deuda pública exceda el 60 por 100 del PIB deberán adoptar las medidas necesarias para reducir su deuda pública a un ritmo predefinido.

- Adelanto, incremento y graduación de las sanciones aplicables a los países de la zona euro. Asimismo, se prevé un mayor automatismo en la toma de decisiones sobre la imposición de sanciones (regla de la mayoría inversa para la toma de decisiones en el Consejo).

De esta forma, con la reforma existirá déficit excesivo si se cumple alguno de los dos criterios siguientes:

- Que el déficit público (previsto o real) con respecto al PIB supere el 3 por 100, a menos que

se reduzca de forma sustancial y continuada hasta alcanzar un nivel próximo al valor de referencia o que el exceso sea temporal y excepcional y el nivel de déficit se mantenga próximo al valor de referencia. El exceso será excepcional cuando se deba a una circunstancia inusual sobre la cual el EEMM no tenga ningún control y que incida de manera significativa en la situación financiera de las administraciones públicas, o cuando obedezca a una grave recesión económica. Por grave recesión económica se entiende una tasa negativa de crecimiento anual del PIB en volumen o una pérdida acumulada de PIB durante un período prolongado de tiempo de muy bajo crecimiento anual en relación con su potencial.

- Que la ratio de deuda pública con respecto al PIB supere el 60 por 100, a menos que dicho nivel se reduzca de forma suficiente y se aproxime al valor de referencia a un ritmo satisfactorio. Se considera, y aquí radica la novedad, que la deuda se reduce de forma suficiente si el diferencial entre la ratio observada y el 60 por 100 se reduce en 1/20 anual en media durante los últimos tres años (esto es equivalente a permitir un plazo de 20 años para que la deuda recupere el nivel del 60 por 100 del PIB). Para valorar el cumplimiento de esta regla, se podrán tener en cuenta las previsiones de la Comisión a dos años vista. Para los países con PDE abierto en el momento de entrar en vigor este reglamento se establece un plazo transitorio de tres años desde el cierre del PDE actual durante los cuales no se abrirá PDE por deuda si se constata un progreso suficiente hacia el cumplimiento del criterio de la deuda en la Opinión del Consejo sobre el Programa de Estabilidad o Convergencia.

A la hora de realizar el análisis del cumplimiento de ambos criterios y, por lo tanto, de la existencia de déficit excesivo, se tendrán en cuenta «otros factores relevantes», que incluyen la evolución de la situación económica, presupuestaria y de la deuda pública a medio plazo, así como cualquier otro factor que el Estado miembro considere pertinente para evaluar el cumplimiento de los criterios; también se tendrá en cuenta el coste neto de poner en marcha una reforma de las pensiones. ▷

³ Parte correctiva: Reglamento (CE) n° 1467/97 del Consejo de 7 de julio de 1997 relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo, modificado por el Reglamento (CE) n° 1056/2005 del Consejo de 27 de junio de 2005. Parte preventiva: Reglamento (CE) n° 1466/97 del Consejo de 7 de julio de 1997, modificado por el Reglamento (CE) n° 1055/2005 del Consejo de 27 de junio de 2005.

Las fases a seguir en el PDE las establece el artículo 126 del TFUE. El primer paso corresponde a la Comisión, que elabora un informe en el que analiza la existencia de déficit excesivo, teniendo en cuenta, por un lado, si el déficit supera la inversión pública y por otro, los otros factores relevantes (artículo 126.3). El segundo paso consiste en la formulación de la Opinión del Comité Económico y Financiero sobre el informe de la Comisión (artículo 126.4). A partir de ahí, el Consejo adopta la decisión sobre la existencia de déficit excesivo (artículo 126.6) y la recomendación para poner fin a la situación (artículo 126.7). La recomendación incluirá un plazo máximo de seis meses para la adopción de medidas (no obstante, si se trata de una situación grave, el plazo es de tres meses) y de un año para acabar con el déficit excesivo, salvo que concurran circunstancias especiales. También se establecerán objetivos presupuestarios anuales consistentes con que el Estado miembro realice un ajuste estructural anual de al menos un 0,5 por 100 del PIB al año en media (de los años establecidos para eliminar el déficit excesivo).

Como novedad, si el Consejo declara la existencia de un déficit excesivo en un Estado miembro ya sancionado con un depósito con intereses o con grave incumplimiento de las obligaciones del PEC, en el plazo de 20 días la Comisión recomendará al Consejo que adopte una sanción por la cual el Estado miembro deberá constituir un depósito que no devengará intereses⁴. La Decisión se considerará adoptada por el Consejo, a menos que decida rechazarla o modificarla, lo cual puede hacer por mayoría cualificada en el plazo de diez días.

Si, transcurrido el plazo que estableció la recomendación para corregir el déficit excesivo, el Consejo comprueba, sobre la base de un informe de la Comisión, que el Estado miembro ha tomado medidas eficaces para corregirlo, el procedimiento se detiene y la situación vuelve a revisarse unos meses después (habitualmente, una vez al semestre, de

⁴ En el caso de que el país tuviera ya un depósito que devenga intereses como sanción de la parte preventiva del PEC, éste se convertirá en depósito que no devenga intereses. Si el primero fuera mayor que el segundo, la diferencia se devolvería al Estado miembro. Si es al revés, el Estado miembro aportará la diferencia.

acuerdo con las previsiones de primavera y de otoño de la Comisión). Pero si tras la adopción de la recomendación aparecen factores económicos adversos e inesperados con importantes efectos desfavorables sobre las finanzas públicas, el Consejo podrá adoptar una recomendación revisada que podrá ampliar por un año, como norma general, el plazo para la corrección del déficit excesivo (repetición del proceso bajo el artículo 126.7).

En cambio, si el Consejo comprueba, sobre la base de un informe de la Comisión, que no se han adoptado las medidas eficaces en el plazo fijado, entonces, podrá adoptar una decisión para hacer público que el Estado miembro no ha seguido su recomendación (artículo 126.8). Como novedad, en el plazo de los 20 días siguientes a la adopción de esta decisión bajo el artículo 126.8, la Comisión recomendará Consejo que imponga una multa. También se aplica la regla de la mayoría inversa para su adopción⁵.

El PDE se deroga (artículo 126.12) cuando se comprueba, en función de las notificaciones fiscales, que ya no existe la causa que motivó su apertura. Para los casos en los que el PDE se hubiera abierto atendiendo al cumplimiento del criterio de la deuda, se han especificado en los trabajos técnicos posteriormente que se tendrán en cuenta las previsiones de la deuda (de forma que si se prevé que a corto plazo pueda volver a abrirse el PDE por deuda, no se cierre). Cuando se cierra el PDE, si hubiera depósitos, se devolverán al Estado miembro.

3.2. *Pilar preventivo*

La parte preventiva del PEC requiere que los Estados miembros alcancen y mantengan unos ▷

⁵ Si el Estado miembro persiste en no adoptar medidas, el Consejo podrá formular una advertencia para poner fin a la situación de déficit excesivo (artículo 126.9) en el plazo de dos meses a partir de la Decisión del Consejo que ha declarado que no se han tomado medidas eficaces en respuesta a la Recomendación. Si se incumplen las recomendaciones de la advertencia, el Consejo podrá imponer sanciones (art. 126.11) que se adoptarán, a más tardar, cuatro meses después de la formulación de la advertencia. Cuando el Consejo decida adoptar sanciones sobre la base del artículo 126.11 se exigirá, como norma general, una multa (con un componente fijo y uno variable, como se explica más abajo). Mientras siga existiendo PDE el Consejo analizará si se han adoptado medidas efectivas todos los años, y en función de este análisis puede elevar las sanciones.

RECUADRO 2**Características de los Objetivos Presupuestarios a Medio Plazo (MTO)**

Los MTO son específicos por país, con determinados límites. El MTO debe asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas o el rápido progreso hacia esa sostenibilidad al tiempo que se mantiene un margen de maniobra presupuestario. Para países miembros del euro y los pertenecientes al MTC II, el MTO debe estar en un rango entre el -1% del PIB y el superávit, medido en términos estructurales (descontando el efecto del ciclo y el impacto de las medidas extraordinarias y temporales). Para el cálculo del MTO de cada país deben tenerse en cuenta los pasivos implícitos en las proyecciones de gasto asociado al envejecimiento y si la deuda supera o no el umbral del 60%. Este MTO se revisará ahora con más frecuencia (cada tres años) y en caso de que el Estado miembro aplique una reforma estructural con impacto relevante sobre las cuentas públicas.

Objetivos Presupuestarios a Medio Plazo (MTO por sus siglas en inglés) próximos al equilibrio o en superávit y que sometan los Programas de Estabilidad y Convergencia a tal objeto.

El Reglamento establecía, y sigue estableciendo, una senda de ajuste para países que todavía no han alcanzado su MTO. Dicha senda es un ajuste estructural anual equivalente a 0,5 por 100 del PIB en media durante los años cubiertos por el Programa de Estabilidad que cada año se remite a las instituciones comunitarias en abril, con la posibilidad de realizar mayores esfuerzos en época de bonanza económica y menores en épocas de desaceleración.

Se consideró que este esquema presentaba, al menos, dos áreas de mejora:

- Por un lado, que la regla de saldo podía perder eficacia en situaciones de elevado crecimiento transitorio de los ingresos, no utilizándose esos recursos extraordinarios para construir colchones que permitieran amortiguar las etapas de desaceleración económica. Se decidió, por tanto, introducir una regla adicional para el gasto público, que impida adoptar decisiones de gasto permanentes basadas en incrementos de la recaudación que pueden tener su origen en los ingresos extraordinarios.

- Insuficientes incentivos al cumplimiento del ajuste requerido, al no contemplarse sanciones para el caso de incumplimiento del ajuste estructural anual mínimo. Por tanto, se ha introducido la posibilidad de que el Consejo imponga sanciones (en forma de depósitos) a un Estado miembro de la zona euro cuando se constata que el ajuste presupuestario no se realiza al ritmo requerido. Este cambio refuerza el carácter contracíclico de la política

fiscal, ya que las sanciones se imponen cuando la situación económica de los países no es adversa (a diferencia de lo que ocurre en la vertiente correctiva del Pacto). Asimismo, este cambio difumina la frontera entre la parte correctiva y la preventiva del PEC.

Para evaluar los planes fiscales de los Estados miembros, el Reglamento estipula que antes del 30 de abril de cada año, cada Estado miembro debe someter al Consejo y a la Comisión su Programa de Estabilidad o Convergencia, el cual debe incluir, entre otras cuestiones, el MTO y la senda de ajuste hacia este objetivo (esfuerzo estructural anual) y, si procede, la justificación de la desviación de dicha senda, así como la evolución prevista de la deuda pública y de las principales partidas de ingresos y gastos públicos. El Programa se basará en el escenario macrofiscal más probable o en el más prudente.

A partir de la evaluación realizada por la Comisión, el Consejo examinará los MTO nacionales y la senda de ajuste hacia el MTO. Se examinará si el Estado miembro planea realizar un ajuste en términos estructurales como el arriba descrito (0,5 por 100 del PIB anual en media). Los Estados miembros con un nivel de deuda superior al 60 por 100 del PIB o con riesgos de sostenibilidad de la deuda tendrán que realizar un ajuste superior.

La novedad de la reforma es la inclusión de una regla de gasto para complementar esta regla de saldo. Sus elementos son los siguientes:

Objetivos: i) el crecimiento del gasto público computable para los Estados miembros que hayan alcanzado el MTO no puede exceder una tasa de referencia del crecimiento potencial a medio plazo ▷

del PIB y ii) si no han alcanzado el MTO, el crecimiento del gasto público computable debe ser inferior a la tasa de referencia del crecimiento potencial a medio plazo del PIB⁶. En ambos casos, las reducciones discrecionales de ingresos públicos (por ejemplo, por bajadas de impuestos) deben compensarse con reducciones de gasto o con incrementos discrecionales en otras partidas de ingresos públicos. De la misma forma, estos límites de crecimiento del gasto público computable se pueden exceder por el valor de los incrementos discrecionales de ingresos resultantes de medidas normativas con carácter permanente.

Gasto computable: es el gasto de las Administraciones Públicas en términos de Contabilidad Nacional excluidos los intereses de la deuda, el gasto no discrecional en subsidios de paro (para no inhibir el funcionamiento de los estabilizadores automáticos fiscales) y el asociado a fondos comunitarios (aquella parte del gasto que es cofinanciada por la UE, no la parte financiada nacionalmente). Excluye también aquellos gastos cuyo aumento se debe compensar por ley con incrementos de ingresos.

De forma similar a la parte correctiva, a la hora de definir la senda de ajuste hacia el MTO o de permitir desviaciones temporales del MTO en países que ya lo hayan alcanzado, se tendrán en cuenta las principales reformas estructurales que tengan efectos presupuestarios directos, con especial atención en las reformas de sistemas de pensiones que introduzcan sistemas multipilar. En aplicación de dichas reformas, los Estados miembros podrán desviarse de la senda de ajuste hacia su MTO o del propio MTO a condición de que preserven un margen de seguridad respecto al valor de referencia del déficit.

Tanto la regla de saldo como la de gasto tienen una cláusula de escape. En caso de un suceso fuera del control de los Estados miembros con impacto relevante en las cuentas públicas, o en periodos de

menor crecimiento económico para la zona euro o la UE en su conjunto los Estados miembros pueden alejarse de la senda de ajuste hacia su MTO y del límite al crecimiento del gasto público temporalmente a condición de que no se ponga en peligro la sostenibilidad de las cuentas públicas a medio plazo.

En el caso de que la Comisión observe una desviación significativa de la senda de ajuste hacia el MTO de un Estado miembro, la Comisión, de acuerdo con el artículo 121.4 del TFUE le dirigirá una advertencia. Para que la Comisión identifique como significativa una desviación de la senda de ajuste al MTO tendrá en cuenta los siguientes criterios para Estados miembros que no hayan alcanzado el MTO:

- Cuando la desviación en el ajuste del saldo estructural sea al menos del 0,5 por 100 del PIB en un solo año o al menos 0,25 por 100 del PIB en media anual en dos años consecutivos.

- Atendiendo a la evolución del gasto, cuando la desviación tenga un impacto total sobre el saldo público de, al menos, 0,5 por 100 del PIB en un año o acumulado en dos años consecutivos. La desviación del gasto no será considerada significativa si el Estado miembro ha superado el MTO, aunque en este caso se deberán tener en cuenta los posibles ingresos extraordinarios debidos a un crecimiento superior al previsto (*windfall revenues*) y que los planes presupuestarios establecidos en el Programa no pongan en peligro el alcanzar el MTO a lo largo del Programa.

El Consejo examinará la situación en el plazo de un mes y, a partir de una recomendación de la Comisión, adoptará una recomendación con base en el artículo 121.4 donde fijará una fecha límite de no más de cinco meses para corregir la desviación (el plazo será de tres meses si la advertencia de la Comisión considera que la situación es particularmente seria y requiere acción urgente). El Consejo hará pública su recomendación y ese Estado miembro informará al Consejo de la acción llevada a cabo como respuesta a la misma, en el plazo establecido. ▷

⁶ En los trabajos técnicos para la puesta en marcha del paquete se ha acordado que la tasa de referencia del crecimiento potencial a medio plazo del PIB será una estimación de la media del crecimiento potencial estimada para los últimos cinco años y para los cinco años futuros.

La Comisión evaluará si las medidas del Estado miembro son las adecuadas, y si considera que no lo son, recomendará inmediatamente al Consejo que adopte, por mayoría cualificada, una decisión declarando el incumplimiento de la recomendación que envió el Consejo al Estado miembro. Si el Consejo no adopta la decisión, la Comisión volverá a recomendar al Consejo su adopción en el plazo de un mes. La decisión se considerará adoptada salvo, si en el plazo de diez días, el Consejo la rechaza por mayoría simple.

En países pertenecientes al euro, si el Consejo adopta una decisión que declara el incumplimiento de la recomendación mencionada, la Comisión, dentro de los 20 días siguientes a la adopción de esa decisión, recomendará al Consejo que decida imponer una sanción. Será un depósito que devengue intereses. Se considerará que el Consejo adopta esa decisión salvo que decida rechazarla por mayoría cualificada dentro de los 10 siguientes a que la presentara la Comisión. El depósito se liberaría, junto a los intereses devengados, una vez el Consejo quede convencido de que se ha puesto fin a la situación que originó la obligación de presentar el depósito. También en este caso se prevén misiones de la Comisión, junto con el BCE, para evaluar la situación económica. Los resultados de la misión los enviará al Consejo.

Para adoptar las decisiones que declaran incumplimiento de una recomendación, el Consejo decidirá sin tener en cuenta al Estado miembro afectado. En caso de ser un país de la zona euro, sólo participarán miembros del Consejo de la zona euro.

3.3. Sanciones para países de la zona euro

Como se ha visto, se prevén sanciones financieras graduales para los países de la zona euro asociadas a las decisiones del Consejo que declaran el incumplimiento de una recomendación del Consejo (bajo el artículo 124.4 para la parte preventiva, depósito que devenga intereses, y, en la parte correctiva, bajo el artículo 126.7, depósito que no los devenga, y 126.9, multa). Se añaden a la multa exis-

tente antes de la reforma para una decisión que, bajo el artículo 126.11, declara el incumplimiento de una decisión bajo el artículo 126.9, que requería medidas obligatorias.

El montante de las sanciones bajo el pilar preventivo y correctivo del PEC puede ascender a 0,2 por 100 del PIB del Estado miembro en el año precedente, bien sea depósito por ese valor, que devengue intereses, depósito que no devengue intereses o multa⁷. No obstante, la Comisión podrá, por razones de circunstancias económicas excepcionales, o previa solicitud motivada del Estado miembro interesado dirigida a la Comisión, proponer reducir el monto de la sanción o cancelarla.

La decisión sobre imposición de sanciones la tomará el Consejo sin tener en cuenta el voto del Estado miembro afectado.

Las multas no podrán superar el límite máximo del 0,5 por 100 del PIB.

Las multas se asignarán al Fondo Europeo de Estabilidad Financiera, o cuando sea operativo, al mecanismo de estabilidad para proveer asistencia financiera que finalmente sea creado por los Estados miembros cuya moneda es el euro (futuro Mecanismo Europeo de Estabilidad).

4. Directiva de marcos presupuestarios nacionales

La Directiva del Consejo sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros establece requisitos mínimos exigibles a dichos marcos presupuestarios. Ha de estar traspuesta el 31 de Diciembre de 2013. Es de aplicación a los 27 Estados miembros con una excepción: la parte relativa a las reglas fiscales numéricas no es de aplicación al Reino Unido. ▷

⁷ En el caso de las multas por incumplimiento de Decisión de medidas obligatorias bajo el artículo 126.11, se añade además un componente variable igual a la décima parte de la diferencia entre el déficit, expresado en porcentaje del PIB del año anterior y, o el valor de referencia del 3 por 100 del PIB, o, en el caso de que el PDE se abra por el criterio de la deuda, el saldo público en porcentaje del PIB que se debería alcanzar en el mismo año.

A efectos de esta Directiva, se define *marco presupuestario* como el conjunto de instituciones que constituyen la base de las políticas presupuestarias de las Administraciones Públicas (AAPP), en particular, los sistemas de contabilidad presupuestaria y notificación estadística, los sistemas de preparación de previsiones, las reglas fiscales numéricas, los marcos presupuestarios a medio plazo (MPMP) y los mecanismos que regulan las relaciones fiscales entre autoridades públicas de los distintos niveles de las AAPP.

En relación con la contabilidad pública, los Estados miembros deben tener sistemas que permitan preparar para todos los niveles de las AAPP la información en términos de devengo según el Sistema Europeo de Cuentas (SEC-95). Estos sistemas deben someterse a controles internos y a una auditoría periódica independiente.

Por lo que a estadísticas se refiere, los Estados miembros deben publicar la información por el criterio de caja mensualmente para la administración central, regional y de seguridad social, y trimestralmente para las entidades locales, así como una tabla de conciliación entre los datos de caja y los datos SEC-95 (devengo).

La Directiva aspira a mejorar los sistemas de elaboración de proyecciones macroeconómicas y presupuestarias. Así, en primer lugar, la planificación fiscal ha de basarse en el escenario macro-fiscal más probable o en uno más prudente. En segundo lugar, las previsiones macroeconómicas y presupuestarias deben compararse con las de la Comisión Europea, justificando las desviaciones significativas. Para facilitar la labor de los Estados miembros, la Comisión publicará la metodología, hipótesis y parámetros relevantes que sustentan sus previsiones y proporcionará previsiones del gasto de la UE. En tercer lugar, las previsiones deberán someterse a un análisis de sensibilidad. En cuarto lugar, los Estados miembros deben especificar cuál es la institución responsable de producir las previsiones macroeconómicas y presupuestarias, y deben publicarlas, junto con las metodologías, supuestos y parámetros que las sustentan. En quinto lugar, las

previsiones macro y presupuestarias quedarán sujetas a una evaluación regular. Si la evaluación detecta sesgos significativos, el Estado miembro deberá tomar las medidas necesarias y hacer pública la evaluación. Finalmente, la Directiva solicita a Eurostat que publique trimestralmente los niveles de deuda y déficit de los Estados miembros.

El establecimiento de reglas fiscales numéricas sólidas ajustadas a los objetivos fiscales de la Unión es uno de los principios esenciales de esta Directiva. Las reglas fiscales numéricas deben establecer: primero, el objetivo y alcance de la regla; segundo, una supervisión efectiva y puntual de cumplimiento basada en análisis fiables llevados a cabo por entidades independientes o dotadas de autonomía funcional respecto de las autoridades fiscales; y tercero, las consecuencias del incumplimiento. La Directiva exige que las cláusulas de escape sean limitadas y consistentes con las obligaciones derivadas del Tratado y que la ley anual presupuestaria refleje las reglas vigentes.

Los Estados miembros deben establecer un Marco Presupuestario a Medio Plazo (MPMP) creíble y efectivo con un horizonte de planificación fiscal de al menos tres años. Los MPMP deben incluir: i) objetivos presupuestarios plurianuales de déficit y deuda las AAPP y cualesquiera otros consistentes con las reglas numéricas en vigor; ii) proyecciones para cada partida principal de gasto e ingreso del conjunto de las Administraciones Públicas para el año presupuestario y sucesivos, suponiendo que no hay cambios de política económica; iii) una descripción de las políticas previstas a medio plazo con impacto en las finanzas de las AAPP desagregadas en las principales partidas de ingreso y gasto, reflejando cómo se logra el ajuste hacia los objetivos presupuestarios a medio plazo; y iv) un análisis de impacto sobre la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas. La legislación presupuestaria anual debe ser coherente con el MPMP, de manera que las proyecciones de ingreso y gasto y las prioridades del MPMP sean el punto de partida de preparación del presupuesto anual, debiendo explicarse cualquier desviación. En todo caso, el ▷

nuevo Gobierno de un Estado miembro podrá actualizar su MPMP de acuerdo con sus prioridades.

Un número considerable de Estados miembros ha experimentado una descentralización significativa, que hace imprescindible someter a todos los niveles de las AAPP a la disciplina del PEC. Se ha de asegurar que las medidas tomadas para cumplir con los apartados de la Directiva relativos a contabilidad, estadísticas, previsiones y reglas fiscales se aplican de forma consistente y con amplia cobertura a todos los niveles de la Administración. Los Estados miembros deben determinar claramente las responsabilidades presupuestarias de cada nivel.

Finalmente, la Directiva extiende su ámbito de aplicación más allá de las partidas puramente presupuestarias. Así, deben quedar debidamente identificados todos los entes y fondos de las AAPP, el impacto en los ingresos de los beneficios fiscales, los pasivos contingentes y la participación pública en empresas privadas y públicas.

5. Comentarios finales

La entrada en vigor de los seis instrumentos legislativos supone un salto cualitativo en el gobierno económico de la UE, y sobre todo, de la zona euro, que influirá de forma profunda en las políticas nacionales.

Adicionalmente, más recientemente, el 23 de noviembre de 2011 la Comisión adoptó otro conjunto de propuestas que da un salto adelante en la integración europea. Éste contiene un Libro Verde sobre los eurobonos o bonos de estabilidad (iniciativa que estaba obligada a llevar a cabo por exigencia del *six pack*) y dos reglamentos. Estos últimos son reglamentos bajo el sistema de codecisión.

Uno de ellos es un reglamento de supervisión reforzada para países en programa o con fuertes problemas, tensiones o riesgos de entrar en programa. Se trata de reflejar en un texto legal el tipo de supervisión que se lleva a cabo en estos países (seguimiento e información trimestral sobre las cuentas públicas, supervisión del sector financiero, análisis de sostenibilidad de la deuda, etcétera).

El segundo reglamento es de fortalecimiento de la supervisión fiscal (tanto de la parte preventiva como de la correctiva). Establece, además, requisitos comunes para el proceso presupuestario nacional introduciendo, por ejemplo, la obligatoriedad de basar el presupuesto de cada Estado miembro en previsiones macroeconómicas independientes y de establecer consejos fiscales independientes que vigilen el cumplimiento de las reglas fiscales nacionales. Los Estados miembros presentarían unos borradores de los planes presupuestarios del conjunto de las Administraciones Públicas a la Comisión antes del 15 de octubre de cada año, y la propia Comisión tendría derecho a dar una opinión sobre ellos, opinión que se tendría en cuenta posteriormente, tanto bajo la parte preventiva como la correctiva del PEC.

Normas jurídicas

- Reglamento (UE) nº 1173/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona del euro.
- Reglamento (UE) nº 1174/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a las medidas de ejecución destinadas a corregir los desequilibrios macroeconómicos excesivos en la zona del euro.
- Reglamento (UE) nº 1175/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) no 1466/97 del Consejo, relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas
- Reglamento (UE) nº 1176/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos.
- Reglamento (UE) nº 1177/2011 del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) no 1467/97, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo.
- Directiva 2011/85/UE del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros.

NORMAS DE ESTILO DE PUBLICACIÓN

1. Las contribuciones se enviarán en formato Microsoft Word a la dirección de correo electrónico **ice@mityc.es**
2. Sólo se admitirá material original no publicado ni presentado en otro medio de difusión.
3. La extensión total del trabajo (incluyendo cuadros, gráficos, tablas, notas, etc.) no debe ser inferior a 15 páginas ni superior a 20. El espaciado será doble y el tamaño de letra 12.
4. En la primera página se hará constar el título del artículo que será lo más corto posible y la fecha de conclusión del mismo, nombre y dos apellidos del autor o autores, filiación institucional, dirección, teléfono y correo electrónico de cada uno de ellos, así como la forma en que desean que sus datos aparezcan.
5. En la segunda página del texto estarán el título que deberá ser breve, claro, preciso e informativo, un resumen del trabajo (con una extensión máxima de 10 líneas), de 2 a 6 palabras clave que no sean coincidentes con el título y de 1 a 5 códigos de materias del *Journal of Economic Literature* (clasificación JEL) para su organización y posterior recuperación en la base de datos del *Boletín Económico de ICE*.
6. En las siguientes páginas se incluirán el texto, la información gráfica y la bibliografía con la siguiente estructura:
 - Los apartados y subapartados se numerarán en arábigos respondiendo a una sucesión continuada utilizando un punto para separar los niveles de división, con la siguientes estructura:
 - 1. Título del apartado**
 - 1.1. Título del apartado**
 - 1.1.1. Título del apartado
 - 2. Título del apartado**
 - Habrá, por este orden, introducción, desarrollo, conclusiones y bibliografía y anexos si los hubiera.
 - Las notas irán numeradas correlativamente y puestas entre paréntesis, incluyéndolo su contenido a pie de página y a espacio sencillo. Sólo deben contener texto adicional y nunca referencias bibliográficas.
 - Los cuadros, gráficos, tablas y figuras se incluirán en el lugar que corresponda en el texto generados por la aplicación Word, no admitiéndose su inserción en formato de imagen. Todos deberán llevar un número correlativo, un título y la correspondiente fuente.
 - Las referencias a siglas deberán ir acompañadas, en la primera ocasión que se citen de su significado completo.
 - Las citas de libros y artículos en el texto se indicarán entre paréntesis con el apellido del autor y el año. En el caso de referencias de tres o más autores han de figurar todos cuando se citen por primera vez y después sólo el primer autor seguido de *et al.*
 - La bibliografía se ordenará alfabéticamente con el siguiente formato.
 - LIBRO:
Apellido e inicial del nombre de todos los autores en mayúsculas. Año de publicación entre paréntesis: título completo, edición, lugar de publicación. Editorial.
Ej.: CARREAU, D., FLORY, T. y JUILLARD, P. (1990): *Droit Economique International*, 3ª edición, París. LGDJ.
 - ARTÍCULO:
Apellido e inicial del nombre de todos los autores en mayúsculas. Entre paréntesis año de publicación: título completo del artículo citado entrecomillado, nombre de la publicación en cursivas, fascículo y/o volumen, fecha de publicación, páginas. Lugar de publicación.
Ej.: VIÑALS, J. (1983): "El desequilibrio del sector exterior en España: una perspectiva macroeconómica", *Información Comercial Española. Revista de Economía* nº 604, diciembre, pp. 27-35, Madrid.

BICE retiene todos los derechos de reproducción de los artículos editados aunque tiene como práctica habitual autorizar su reproducción siempre que se cite la publicación y se cuente con el permiso del autor. La autorización deberá solicitarse por escrito en la redacción de BICE. Los artículos publicados estarán disponibles en www.revistasICE.com