

ES

ES

ES



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 24.6.2008
COM(2008) 387 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN
AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO**

Finanzas públicas en la UEM – 2008

**EL PAPEL DE LA CALIDAD DE LAS FINANZAS PÚBLICAS EN EL MARCO DE
GOBERNANZA DE LA UEM**

{SEC(2008) 2092}

I. INTRODUCCIÓN

Las finanzas públicas han mejorado significativamente en la UE y en la zona del euro gracias a las favorables condiciones económicas y a los esfuerzos de saneamiento y reforma. Aunque existen amplias diferencias entre países, en 2007 el déficit público de la zona del euro y de la UE en su conjunto alcanzaron su nivel mínimo desde principios de los años setenta (el 0,6% del PIB y el 0,9% del PIB, respectivamente). El nivel de la deuda pendiente se mantuvo en una clara tendencia decreciente, reflejando la mejora de los saldos presupuestarios. En la UE en su conjunto ya ha disminuido por debajo del 60% del PIB, mientras que en la zona del euro se está acercando a este valor de referencia.

A pesar de estos progresos, los Estados miembros de la UE todavía afrontan una serie de importantes retos que dejan poco margen para la complacencia respecto de las políticas fiscales. En primer lugar, el crecimiento del PIB potencial todavía está limitado en muchos Estados miembros, a causa de una utilización ineficiente de los recursos, en particular, en el sector público. Al mismo tiempo, la actual coyuntura económica, con fuertes presiones inflacionistas, está reduciendo el margen de maniobra para las políticas económicas. En segundo lugar, el proceso de envejecimiento de la población afectará a la viabilidad de las finanzas públicas a menos que se prosiga el proceso de saneamiento, y se complete con reformas estructurales que reduzcan los costes de aquél para el presupuesto. En tercer lugar, la creciente exposición a la competencia internacional ejerce presión sobre los gobiernos de la UE para que disminuyan las cargas tributarias, administrativas y reglamentarias, que por término medio son relativamente elevadas en Europa, y mejoren la prestación de servicios públicos y bienes públicos, a fin de responder a las frecuentes expectativas de mayor rentabilidad.

Para superar estos retos se requiere un enfoque global de la política fiscal que aumente la calidad de las finanzas públicas y apoye el crecimiento económico a largo plazo. La política económica puede ser más favorable al crecimiento y a la competitividad con medidas que contribuyan a incrementar la eficiencia de los sistemas de gastos y de ingresos. Al crear un nuevo espacio fiscal, este enfoque de amplia base contribuiría directamente al saneamiento presupuestario y a superar el reto que plantea la sostenibilidad de la deuda. Al mismo tiempo, estas medidas pueden tener repercusiones directas en los saldos presupuestarios a través de sus efectos sobre el crecimiento económico y el empleo.

Desde el punto de vista de la supervisión económica de la UE, una mayor atención a la calidad de las finanzas públicas abre una vía prometedora para interrelacionar mejor los diferentes instrumentos de gobernanza económica, y en concreto, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) y la Estrategia de Lisboa para el Crecimiento y el Empleo. Ello respondería a una exigencia expresada por primera vez en el informe del Consejo de marzo de 2005 sobre la reforma del PEC y que subyace en las sucesivas conclusiones del Consejo Europeo y del Consejo EcoFin acerca de aspectos específicos de la calidad de las finanzas públicas. Más recientemente, la Comunicación «*UEM@10 – Logros y retos tras los diez primeros años de Unión Económica y Monetaria*»¹ ha hecho un llamamiento para intensificar y ampliar el enfoque de la supervisión fiscal y económica, con una mayor atención a la calidad de las finanzas públicas y a sus relaciones con el crecimiento como

¹ COM(2008) 238 final, 7.5.2008.

elemento esencial, especialmente para el buen funcionamiento de la UEM. La presente Comunicación aborda áreas de las finanzas públicas en las que una mejora de la calidad haría posible aprovechar las sinergias potenciales entre los principales instrumentos de coordinación de las políticas económicas de la UE.

II. Aplicación actual de la supervisión presupuestaria

Tras casi una década de experiencia con el marco fiscal de la UE, que incluye los recientes episodios de saneamiento fiscal, pueden sacarse una serie de enseñanzas, que son de especial interés habida cuenta del alto grado de incertidumbre asociado a las actuales perspectivas económicas.

II.1. Enseñanzas de experiencias anteriores

La experiencia acumulada tras la reforma de 2005 del Pacto es globalmente positiva.

El *componente preventivo del PEC*, que trata de la corrección de los déficit excesivos, ha demostrado su eficacia a pesar del temor manifestado de que la reforma de 2005 del Pacto llevase a una relajación de las normas. En los países objeto de un procedimiento de déficit excesivo se siguió rebasando el límite máximo para el déficit (3% del PIB), de ahí que en la primavera de 2006 el procedimiento de déficit excesivo se aplicara a 12 países. Las decisiones y recomendaciones del Consejo dirigidas a los países con déficit excesivo invitaban a éstos a unos saneamientos fiscales ambiciosos, de magnitud igual o incluso superior a los contemplados en el «antiguo» Pacto. El periodo de ajuste requerido se amplió en su caso, pero ello fue necesario raras veces. Dos años y medio después, el número de Estados miembros sometidos a un procedimiento de déficit excesivo se aproxima a cero ya que las mejoras presupuestarias se han ajustado o incluso han superado a las recomendaciones del Consejo, reflejando no sólo las favorables condiciones económicas de 2006 y 2007, sino también unos significativos esfuerzos de saneamiento.

Ha mejorado la aplicación del *componente preventivo del PEC*, que requiere que los Estados miembros ajusten sus presupuestos hasta alcanzar una situación fiscal sostenible. El componente preventivo se articula en torno a los planes presupuestarios a medio plazo establecidos por los Estados miembros en las actualizaciones anuales de los programas de convergencia y de estabilidad, que son elementos esenciales en la aplicación del marco de supervisión presupuestaria de la UEM. La parte preventiva del PEC ha contribuido al logro en 2007 de los mejores resultados presupuestarios en varias décadas, habiéndose situado muchos Estados miembros a proximidad del equilibrio presupuestario o en situación de superávit. Sin embargo, algunos países han realizado escasos avances hacia sus objetivos presupuestarios a medio plazo. De forma más general deben señalarse una serie de puntos en relación con la experiencia adquirida en la aplicación del componente preventivo del Pacto².

- A lo largo del tiempo, numerosos Estados miembros no han aplicado completamente sus estrategias presupuestarias a medio plazo. La mayoría de los planes presupuestarios contemplaban una limitación del gasto público más o menos ambiciosa y una reducción

² Los informes de 2006 y 2007 sobre las *Finanzas públicas en la UEM*, a cargo de la Comisión, presentaban un trabajo analítico que respaldaba estas conclusiones.

de la presión fiscal, pero dos terceras partes de las mejoras previstas de los saldos presupuestarios no se han alcanzado y tres cuartas partes de los objetivos de gasto público no se han cumplido. Por otra parte, las correcciones presupuestarias se han aplazado frecuentemente, convirtiéndose los objetivos presupuestarios a medio plazo en objetivos móviles en lugar de constituir elementos estabilizadores de la política fiscal.

- Sin embargo, han aparecido una serie de factores favorables a la mejora del cumplimiento de los planes a medio plazo y al reforzamiento de las situaciones presupuestarias. El análisis de la Comisión demuestra que los países con una gobernanza presupuestaria sólida —en particular, una estricta normativa presupuestaria nacional y unos sólidos marcos presupuestarios a medio plazo—han obtenido mejores resultados presupuestarios y tienden a un mayor cumplimiento de sus planes presupuestarios. Este papel de la gobernanza presupuestaria se ha reconocido explícitamente en el PEC revisado y en las conclusiones sucesivas del Consejo. Por otro lado, se considera que los ajustes presupuestarios centrados en recortes de los gastos distintos de los gastos de inversión tienen más probabilidades de ser permanentes que los ajustes centrados en aumentos de los ingresos.
- En cuanto a las reformas estructurales, aún está muy extendida la idea de que pueden contraponerse al saneamiento fiscal, pero la misma carece de justificación. La experiencia, incluidos los recientes progresos realizados en el marco de la Estrategia para el Crecimiento y Empleo, indica que las reformas estructurales pueden constituir parte integrante de los saneamientos presupuestarios a medio plazo fructíferos, propiciando así un saneamiento presupuestario duradero. Además, en la medida en que, aunque son beneficiosas para la sostenibilidad a largo plazo, las reformas estructurales implican costes presupuestarios a corto plazo, el PEC revisado permite que dicha reformas se tengan en cuenta al evaluar los avances hacia el logro del objetivo presupuestario a medio plazo.

II.2. Riesgos asociados a las perspectivas a corto plazo

En un contexto de empeoramiento de las perspectivas económicas a corto plazo para la zona del euro y la UE, han aparecido una serie de riesgos en relación con la evaluación de las finanzas públicas en 2007 y de sus perspectivas para 2008 y 2009. Aunque la mayoría de observadores coinciden en que las economías europeas están relativamente bien situadas para hacer frente a la crisis del crédito y a la subida de los precios de los productos básicos, también consideran que la zona del euro y la UE en su conjunto serán afectadas por la ralentización económica de Estados Unidos y el contexto inflacionista. Esta idea queda plasmada en la revisión a la baja del crecimiento económico de la UE para 2008 y 2009 en las previsiones de la primavera de 2008 de los servicios de la Comisión (al 2,0% y al 1,8%, respectivamente). Por consiguiente, se requiere cautela en dos áreas de las finanzas públicas de la UE:

- El empleo de los ingresos inesperados para aumentar el gasto público o reducir los tipos impositivos podría convertirse en una seria limitación en los próximos años. Aunque aún no se han determinado claramente los principales factores de los buenos resultados presupuestarios obtenidos en 2006 y 2007, la experiencia indica que una parte significativa de dichos factores podría ser de corta duración. En concreto, la coyuntura favorable del precio de los activos y el auge de los beneficios empresariales, que han

proporcionado ingresos no previstos en los dos últimos años, han llegado o están llegando a su término. En la medida en que disminuye el crecimiento, una modificación del componente tributario del PIB ejercería presión sobre la situación presupuestaria de los Estados miembros, que han empleado los ingresos inesperados en cubrir gastos no presupuestados y prevén nuevos aumentos del gasto. También reduciría su capacidad de permitir el funcionamiento de los estabilizadores automáticos. Los recientes excesos en los gastos han sido contrarios a la recomendación contenida en los dictámenes del Consejo sobre los programas de estabilidad y de convergencia actualizados de 2006 y, en el caso de los países de la zona del euro, a los compromisos contraídos en la primavera de 2007 de ejecutar su presupuesto para 2007 según lo planeado, evitando excesos en los gastos y empleando los ingresos inesperados en la reducción del déficit y de la deuda³.

- También existe el riesgo de que las perspectivas de crecimiento a medio plazo hayan sido sobreestimadas, ya que el ciclo económico de la UE parece haber tocado techo. Las estimaciones de la brecha de producción para 2007 indican que la zona del euro y la UE en su conjunto sólo han operado marginalmente por encima de su nivel potencial. Sin embargo, esta idea contrasta con otros muchos indicadores del ciclo económico— tales como la tasa de utilización de la capacidad de la industria de fabricación— según los cuales la UE ha operado claramente por encima de su nivel potencial (encontrándose, pues, en una coyuntura favorable). Una situación similar se observó a final de los años noventa, cuando los encargados de la política fiscal no habían caído en la cuenta de que la economía se encontraba en una fase del ciclo excepcionalmente alta.

Globalmente, las deficiencias persistentes en el cumplimiento de los planes presupuestarios a medio plazo y los riesgos para las perspectivas de las finanzas públicas hacen necesario un esfuerzo continuo a fin de seguir reforzando la aplicación del marco de supervisión presupuestaria de la UE, especialmente prestando una mayor atención a la calidad de las finanzas públicas.

III. La calidad de la hacienda pública como instrumento para mejorar la supervisión económica y presupuestaria

Las experiencias anteriores y los actuales riesgos económicos refuerzan las razones para prestar una mayor atención a la calidad de las finanzas públicas en la supervisión económica y presupuestaria. La calidad de las finanzas públicas presenta múltiples dimensiones. Aparte de centrarse en unos bajos niveles de déficit y de deuda, que constituyen su objetivo principal, también abarca todas las normativas e instituciones presupuestarias que contribuyen a una asignación eficiente de los recursos y al logro de los objetivos macroeconómicos— en particular, el crecimiento económico a largo plazo— y favorecen el alcance de otros objetivos, tales como la equidad y la cohesión social. Estas dimensiones de la calidad de las finanzas públicas incluyen la composición y eficiencia del gasto público, la estructura y la eficiencia de los sistemas de ingresos, la gobernanza presupuestaria, el tamaño de las administraciones, y las políticas de hacienda pública que afectan al funcionamiento de los mercados y al marco global para las empresas.

³ Debate de orientación de primavera del Eurogrupo sobre las políticas presupuestarias: Orientaciones para las políticas fiscales de los Estados miembros de la zona del euro, 20 de abril de 2007.

Una mejor calidad de las finanzas públicas puede contribuir a abordar los retos de la política fiscal de la UE a través de dos canales que se refuerzan mutuamente: a) directamente, aumentando la eficiencia de los gastos y de los ingresos, esto es, utilizando mejor los recursos públicos; y b) indirectamente, reduciendo el coste para la sociedad y disminuyendo las distorsiones, fomentando las perspectivas económicas a largo plazo y reforzando la capacidad de ajuste frente a las perturbaciones. A continuación se resumen los principales canales de transmisión de las diversas dimensiones de la calidad de las finanzas públicas y las conclusiones generales para la política económica de la UE⁴.

- Si se cuenta con una dotación de gastos determinada, las finanzas públicas pueden contribuir al crecimiento económico y a la sostenibilidad a través de la *composición y la eficiencia y eficacia del gasto público*. La investigación teórica y la investigación empírica indican que unos gastos públicos orientados a la inversión pueden respaldar el crecimiento y subrayan el hecho de que un saneamiento fiscal basado en recortes de la inversión, tal como se ha producido en algunos períodos en algunos Estados miembros, puede crear problemas a largo plazo. El crecimiento se debe impulsar en gran medida con la inversión pública en recursos humanos (por medio del gasto en educación y sanidad), en progreso técnico (gasto en I+D) y en infraestructuras públicas. Éstas son áreas fundamentales de la política regional y de la política de cohesión de la Unión Europea. Sin embargo, la experiencia también demuestra que la relación entre el nivel de gasto en estas áreas y el crecimiento económico no es automática, sino que depende en gran medida de la capacidad de alcanzar los resultados previstos (tales como un nivel educativo más alto y un mayor nivel de inversión privada en I+D) y de subsanar las deficiencias del mercado sin crear nuevas distorsiones. En este contexto, es importante el cumplimiento de la normativa sobre ayudas estatales. Actualmente, las estimaciones empíricas de la eficiencia del gasto en educación y sanidad pública indican grandes diferencias entre Estados miembros, existiendo un amplio margen para ahorrar recursos públicos o mejorar los resultados obtenidos. La primera opción permitiría crear un margen de maniobra presupuestario muy necesario para otras exigencias (por ejemplo, para hacer frente al envejecimiento de la población) o para recortes tributarios. La segunda opción contribuiría al crecimiento mediante un aumento de la productividad del trabajo.
- La *estructura y eficiencia de los sistemas de ingresos* también puede ser un factor de crecimiento a largo plazo, particularmente debido a que la mayor competencia por bases impositivas móviles y por los factores de producción ejerce una presión adicional sobre las políticas públicas. La estructura tributaria afecta al potencial de crecimiento por medio de sus efectos sobre la oferta y la demanda de trabajo, los incentivos a la inversión, la asunción de riesgos y la formación de capital humano. Aunque siempre es conveniente disminuir las distorsiones mediante una reducción de la presión fiscal global, ello debería ir acompañado de reformas del gasto. Por lo tanto, otra importante opción es realizar una adaptación de las estructuras tributarias que sea neutra para los ingresos. Por ejemplo, una disminución de la presión fiscal sobre el factor trabajo dirigiendo la presión fiscal a una base impositiva más amplia (v.g., IVA) podría fomentar el crecimiento y el empleo. En los modelos de simulación aplicados por los servicios de la Comisión a la zona del euro, se estima que un cambio de impuestos sobre el trabajo en impuestos sobre el consumo equivalente al 1% del PIB aumentaría el PIB real en aproximadamente un 0,2% y el

⁴ Para un análisis más detallado, véase el informe sobre «Finanzas públicas en la UEM – 2008».

empleo en alrededor del 0,25% a largo plazo. El efecto real dependería en gran medida de factores institucionales y estructurales, tales como la indización de los pagos de transferencia y la respuesta de los salarios. Además de ampliar la base impositiva y disminuir los tipos impositivos, unas reformas tributarias que fomenten la eficiencia deberían simplificar y hacer más transparentes los sistemas tributarios, asociándolos a los regímenes de prestaciones sociales. Como consecuencia de un desplazamiento de la imposición sobre el trabajo hacia la imposición sobre el consumo, la diferencia de rentas entre los asalariados y la población inactiva aumenta generalmente. Habrá que abordar adecuadamente estas consecuencias desde el punto de vista de la redistribución y la equidad.

- Una buena *gobernanza presupuestaria* puede fomentar todas las dimensiones de las finanzas públicas. Además del papel, anteriormente subrayado, que las normativas presupuestarias nacionales y los marcos presupuestarios a medio plazo desempeñan en la mejora de los resultados presupuestarios, la gobernanza presupuestaria también puede contribuir a fomentar la eficiencia de los gastos, definir mejor el gasto público y respaldar las reformas de la hacienda pública. La mayoría de los Estados miembros aprovechan estas oportunidades y ya han comenzado a recoger más datos sobre la eficiencia del gasto público, con el objetivo de basar menos la gestión de los recursos públicos en los recursos empleados y orientarla más a los resultados obtenidos. Sin embargo, la aplicación práctica es muy compleja y los avances difieren considerablemente entre países. Al mismo tiempo, queda un amplio margen de mejora en lo que se refiere a la aplicación de las políticas de los Estados miembros a largo plazo, como han mostrado los frecuentes desvíos respecto de los programas de convergencia y de estabilidad. El establecimiento de unos marcos presupuestarios a medio plazo más firmes ofrece una posibilidad de superar ciertas consideraciones de política económica en el diseño y la aplicación de la política fiscal. Ello podría contribuir a ampliar el debate sobre la dotación global de gastos a otros aspectos tales como la asignación de los gastos —en particular, a partidas generadoras de crecimiento— y la estructura y la eficiencia de los sistemas de ingresos. De esta forma, una gobernanza presupuestaria sólida no sólo podría contribuir a controlar el nivel global del déficit público, sino que al mismo tiempo constituye un marco favorable para un amplio programa de reforma de otros aspectos de la calidad de las finanzas públicas, lo que afectaría finalmente a los resultados en materia de eficiencia y tamaño del sector público.
- El *tamaño del sector público* suele revestir importancia para el crecimiento económico, dado que está estrechamente relacionado con otras dimensiones de la calidad de las finanzas públicas. Cuando la hacienda pública se encuentra saneada, un sector público relativamente amplio y un crecimiento económico satisfactorio pueden darse simultáneamente. No obstante, según un gran número de estudios empíricos, incluidos algunos análisis preliminares a cargo de los servicios de la Comisión, el sector público puede constituir una rémora para la economía si se caracteriza por una elevada presión fiscal, un alto nivel de consumo público y una administración y un gasto público ineficientes. Estos problemas se ven agravados por unos altos niveles de déficit y deuda.
- Las finanzas públicas, a través de partidas presupuestarias y no presupuestarias, también pueden *afectar al funcionamiento de los mercados y al entorno empresarial*. Además de las funciones mencionadas anteriormente de sistemas eficientes de gastos e ingresos públicos, las finanzas públicas también desempeñan un papel especial a través de sus repercusiones sobre la fijación de los salarios (v.g., salarios públicos), la tasa de actividad

y la movilidad (v.g., sistemas de prestaciones sociales) y, más generalmente, el entorno empresarial (v.g., mediante la oferta de un sistema judicial e infraestructuras públicas que funcionen correctamente). Sin embargo, evidentemente las finanzas públicas sólo son uno de los elementos para garantizar un buen funcionamiento de los mercados de trabajo, de productos y de servicios y deben venir acompañadas de un marco reglamentario y legal eficiente. El análisis preliminar de los servicios de la Comisión sugiere que la contribución al PIB de la mano de obra cualificada y la productividad global de los factores son los principales beneficiarios en las economías con menores cargas reglamentarias. A su vez, estos dos componentes del crecimiento han desempeñado un papel prominente en el crecimiento de la UE durante las dos últimas décadas, contribuyendo así a la sostenibilidad de la hacienda pública.

Si se reúnen todos los elementos de la calidad de las finanzas públicas, podrían aprovecharse las posibles sinergias entre los principales instrumentos de coordinación de las políticas económicas de la UE, y, en concreto, el PEC y la Estrategia para el Crecimiento y el Empleo. La calidad de la hacienda pública desempeña un importante papel en la aplicación de ambos mecanismos de forma explícita o implícita. En cuanto al primero, en la reforma del Pacto se reconoce que la calidad de las finanzas públicas merece atención en los programas de estabilidad y de convergencia, y la falta de progresos en este ámbito se considera un factor desfavorable en la aplicación del componente preventivo del PEC. En cuanto a la Estrategia para el Crecimiento y el Empleo, la calidad de las finanzas públicas se aborda explícitamente en una de las directrices integradas que se espera sigan los Estados miembros en sus programas de reforma, aunque hasta la fecha falta una revisión global de los avances de este ámbito⁵. Por consiguiente, una atención más sistemática y global a la calidad de las finanzas públicas podrá fomentar el logro de los objetivos del PEC y de la Estrategia de Lisboa, a saber, la sostenibilidad de las finanzas públicas y el crecimiento económico.

IV. Mayor atención a la calidad de las finanzas públicas en la gobernanza presupuestaria de la UE

Considerando la necesidad de garantizar la sostenibilidad de la hacienda pública y fomentar el crecimiento económico a largo plazo y el buen funcionamiento de la UE, pueden establecerse cuatro áreas de actuación para mejorar la atención a la calidad de las finanzas públicas en el marco de supervisión presupuestaria de la UE y, de esta forma, crear también una mayor relación con la Estrategia para el Crecimiento y el Empleo. Estas áreas se basan en los principios generales establecidos en la Comunicación de mayo de 2008 «*UEM@10 – Logros y retos tras los diez primeros años de Unión Económica y Monetaria*».

⁵ La directriz integrada nº 3 de la Estrategia de Lisboa dispone: «*Para promover una asignación de los recursos eficiente [y orientada al crecimiento y al empleo], los Estados miembros deben, sin perjuicio de las directrices de estabilidad y sostenibilidad económicas, [re]orientar la composición del gasto público hacia categorías que fomentan el crecimiento [de conformidad con la Estrategia de Lisboa], adaptar las estructuras tributarias para fortalecer el potencial de crecimiento, velar por que existan mecanismos para evaluar la relación entre el gasto público y la realización de los objetivos políticos y garantizar la coherencia global de los programas de reforma*».

IV.1. Evaluación de la calidad de las finanzas públicas: información más sistemática por parte de los Estados miembros y establecimiento de un conjunto de indicadores

Por analogía con la parte «tradicional» del PEC, el análisis de la calidad de las finanzas públicas de los Estados miembros requiere un conjunto de datos e indicadores sólidos y fiables. En sus actualizaciones anuales de los programas de convergencia y estabilidad, se espera que los Estados miembros presenten no sólo la senda prevista de las principales variables de la política fiscal, sino también datos sobre una serie de elementos relacionados con la calidad de las finanzas públicas (v.g., sobre reformas tributarias), iniciativas para aumentar la rentabilidad de los recursos públicos y cambios en la gobernanza presupuestaria nacional. Sin embargo, una revisión de las prácticas de notificación actuales, sobre la base de los programas de estabilidad de convergencia y de estabilidad de 2006-2007 y 2007-2008, apunta a amplias diferencias entre Estados miembros y a desvíos significativos respecto de las disposiciones formales que establecen los requisitos de notificación⁶. Esto también ha complicado la búsqueda y recogida de datos sobre la calidad de las finanzas públicas que sean comparables entre Estados miembros.

La evaluación de la calidad de las finanzas públicas se vería beneficiada por:

- una información más sistemática y global sobre aspectos relacionados con la calidad de las finanzas públicas, en el contexto de los programas de convergencia y de estabilidad, y la comunicación de información periódica sobre las reformas estructurales, con especial referencia a la reestructuración del gasto público y a las reformas tributarias;
- la creación de una serie de indicadores, en el contexto del programa de trabajo conjunto de la Comisión y del Comité de Política Económica, que abarquen diferentes aspectos de la calidad de las finanzas públicas entre Estados miembros, y el desarrollo de un enfoque sistemático encaminado a evaluar la eficiencia de categorías específicas de gasto público y a llegar a una mejor comprensión de los determinantes de esta eficiencia.

IV.2. Mayor atención a la eficiencia y eficacia del gasto público

La importancia de la eficiencia y eficacia del gasto público está relacionada con la idea de que la calidad de las finanzas públicas puede contribuir simultáneamente a la sostenibilidad de la hacienda pública y al crecimiento económico. Esto ha sido confirmado por los datos empíricos, que demuestran que, aunque la relación entre el nivel de gasto público y el crecimiento no es clara, se puede establecer una relación entre los gastos públicos (por ejemplo, en educación y sanidad) y los resultados económicos. Una forma prometedora de fomentar la eficiencia y eficacia del gasto público es crear o mejorar mecanismos institucionales tendentes a establecer una relación más estrecha entre las prioridades de la política económica y la asignación de recursos y entre los recursos y los resultados.

La realización periódica de exámenes presupuestarios, y especialmente de análisis de eficiencia, contribuye a la priorización de los gastos. De forma más general, es importante que los Estados miembros pasen de unos procedimientos basados simplemente en los

⁶ La denominación completa del código de conducta es: «Condiciones de aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y directrices sobre el contenido y el formato de los programas de estabilidad y de convergencia». Fue aprobado por el Consejo en septiembre de 2005.

recursos a procedimientos que tengan en cuenta los resultados.

IV.3. Sistemas de ingresos públicos más eficientes

Los ingresos públicos son algo más que la mera contrapartida presupuestaria de los gastos, ya que su estructura y su nivel influyen en la eficiencia de la economía, la distribución de la renta y el crecimiento económico. Una revisión de la estructura actual de los sistemas de ingresos y de los principales retos que plantea el diseño de los sistemas tributarios —en particular la alta presión fiscal sobre el trabajo y las consecuencias de la mayor integración económica— pone de relieve que existe margen para desplazar la presión fiscal del trabajo hacia otras bases tributarias, si bien dichas bases deben ser amplias y estables.

En particular, una evaluación de la posibilidad de desplazar la presión fiscal del factor trabajo hacia el consumo lleva a las siguientes conclusiones: a) este desplazamiento de la fiscalidad del factor trabajo hacia el consumo puede tener efectos positivos pero limitados sobre el empleo y el crecimiento. Estos efectos se deben principalmente a la ampliación de la base impositiva, que hace posible reducir los tipos impositivos y, por ello, las distorsiones. 2) La magnitud de los efectos positivos depende en gran medida del ajuste de los niveles de las prestaciones. 3) Un enfoque coordinado en la zona del euro produciría efectos positivos sobre el empleo y el crecimiento mayores que unas medidas de desplazamiento de la presión fiscal tomadas unilateralmente por algún país de la zona del euro, con independencia de su tamaño. 4) Habrá que abordar los posibles efectos negativos sobre la equidad y sobre la distribución de la carga entre generaciones. 5) Al desplazar los impuestos del factor trabajo hacia el consumo, deberá prestarse atención al calendario aplicado y a los posibles efectos inflacionistas, especialmente en función de la situación de la economía respecto al ciclo.

En resumen, las reformas tributarias deberán seguirse diseñando con el fin de fomentar el crecimiento y minimizar las distorsiones, al mismo tiempo que desempeñan su papel en materia de distribución de la renta. Ello podría lograrse mediante normas simples y bases tributarias amplias, evitando lagunas, gastos tributarios ineficientes, regímenes tributarios especiales y exenciones innecesarias. Uno de los elementos de esa estrategia podrá consistir en una reorientación de la presión fiscal, disminuyendo la presión fiscal sobre el trabajo para aumentar la ejercida sobre otras bases imponibles, tales como el consumo. Sin embargo, se trata de un instrumento de alcance limitado para los gobiernos que deben reaccionar frente a perturbaciones que afectan a su país a corto plazo o pretenden mejorar las condiciones estructurales a largo plazo para aumentar el empleo y el crecimiento en Europa. Una estrategia global tendente a revitalizar las economías europeas, en particular, modernizando los modelos sociales, debe basarse en un enfoque global que emplee una amplia serie de instrumentos y en una aplicación resuelta de las reformas estructurales de conformidad con la Estrategia para el Crecimiento y el Empleo.

IV.4. Revisión periódica de la calidad de las finanzas públicas

La atención concedida a la calidad de las finanzas públicas en el marco de supervisión fiscal de la UE y su importancia para la Estrategia para el Crecimiento y Empleo podrían reforzarse mediante una revisión periódica de la calidad de las finanzas públicas en los Estados miembros. Esta revisión podría basarse en la información facilitada en los programas de convergencia y de estabilidad y en los indicadores de la calidad de las finanzas públicas. También pueden incluirse en esta revisión análisis nacionales específicos, en particular, sobre determinados temas seleccionados. La revisión podría ser realizada

conjuntamente por el Comité de Política Económica y la Comisión, aplicando un método de colaboración cuya eficacia se ha demostrado.

* * *

La presente Comunicación se basa en la reforma de 2005 del Pacto de Estabilidad y Crecimiento con el fin de proponer posibilidades de reforzar la atención prestada a la calidad de las finanzas públicas en el contexto de la supervisión de las políticas presupuestarias nacionales. Estas posibilidades se refieren a las modalidades utilizadas por los gobiernos para formular, aplicar y evaluar su estrategia presupuestaria a medio plazo y a la forma en que el componente preventivo del PEC puede ser más eficaz para contribuir al logro de políticas presupuestarias sostenibles, así como a un aumento del crecimiento y del empleo y a un mejor funcionamiento de la UEM. Si se avanza con los Estados miembros siguiendo estas líneas directrices, podrá mejorarse la eficacia de la coordinación de las políticas económicas de la UE contribuyendo a aprovechar las posibles sinergias entre sus principales instrumentos.