

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona del euro»

[COM(2010) 524 final — 2010/0278 (COD)]

(2011/C 218/08)

Ponente: **Vincent FARRUGIA**

El 6 de diciembre de 2010, el Consejo de la Unión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo, de conformidad con los artículos 136 y 121 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, sobre la

«Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona del euro»

COM(2010) 524 final — 2010/0278 (COD).

La Sección Especializada de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 8 de abril de 2011.

En su 471º Pleno de los días 4 y 5 de mayo de 2011 (sesión del 5 de mayo de 2011), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 139 votos a favor, 10 en contra y 33 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE reconoce que es necesario acometer una reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) si se quieren resolver los problemas planteados por la crisis de 2008 y los persistentes problemas que ya eran evidentes incluso antes de la crisis. Por otra parte, el CESE observa que el PEC no ha logrado prevenir ni contener los desequilibrios presupuestarios derivados de otros factores, entre ellos, los desequilibrios macroeconómicos y la insuficiencia de las prácticas y normas bancarias y financieras.

1.2 Al tiempo que acoge con satisfacción la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria como un paso hacia una reforma indispensable, el CESE expresa la necesidad de una revisión adecuada de los elementos preventivos y correctores de esta propuesta.

1.3 El CESE considera que las normas presupuestarias deberían tener muy en cuenta:

- la cuestión de la calidad de las actividades presupuestarias, en lo que se refiere a la mejora de la contribución de los mecanismos de ingresos y gastos a la vertiente de la economía correspondiente a la oferta;
- que la mejor forma de garantizar la sostenibilidad de las situaciones presupuestarias y financieras es haciendo hincapié en los planteamientos preventivos más que en las medidas correctoras;
- que los mecanismos basados en incentivos tienen más posibilidades de prosperar que aquellos que se basan únicamente en medidas punitivas.

Sin embargo, no es menos importante la vertiente correctora, que es fundamental a la hora de promover la disciplina presupuestaria.

1.3.1 Este planteamiento se considera coherente con los objetivos de la Estrategia Europa 2020 relativos a un crecimiento inteligente, sostenible e integrador.

1.4 Por lo que respecta al elemento preventivo, y en consonancia con los objetivos expuestos en el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento, se propone fundamentar el establecimiento de objetivos cuantitativos en materia de resultados presupuestarios en un sistema dual con elementos descendentes y ascendentes. El elemento descendente se centraría en la fijación de un objetivo que determine el esfuerzo de saneamiento presupuestario requerido para toda la zona del euro, mientras que el ascendente implicaría la traducción de dicho esfuerzo en acciones que deban emprender los distintos Estados miembros. Se trata de reforzar, mediante un planteamiento formal, los esfuerzos emprendidos por la Comisión para otorgar mayor importancia a las circunstancias específicas de cada país en la aplicación del PEC.

1.5 En relación con este planteamiento, las externalidades de credibilidad positivas que cabría esperar de una unión monetaria podrían exigir que los miembros realicen un esfuerzo de saneamiento presupuestario en consonancia con su tamaño relativo y su capacidad para emprender dicho esfuerzo.

1.6 El CESE sugiere, además, que la imposición de depósitos con intereses, depósitos sin intereses y multas se lleve a cabo de manera que se financien directamente, y ante todo, mediante la corrección de los aspectos de la política que conduzcan a situaciones presupuestarias insostenibles, que se determinarían por

medio de una evaluación de las desviaciones de elementos de ingresos y gastos de la senda de convergencia marcada por el componente preventivo. Además, su valor se estimaría en función de la magnitud del gasto y/o de los componentes de los ingresos a los que pueda atribuirse directamente la insostenibilidad de las políticas presupuestarias. Este planteamiento podría conducir a una mejora de la calidad de la política presupuestaria.

1.7 Se sugiere, además, que las sanciones impuestas con arreglo al componente corrector vayan acompañadas de una evaluación de impacto rigurosa al objeto de supervisar la mejora efectiva de la calidad de la política presupuestaria.

1.8 A fin de fomentar el equilibrio entre los incentivos y los planteamientos punitivos en el componente corrector, el CESE propone que el Estado miembro interesado pueda obtener intereses de depósitos sin devengo de intereses una vez alcanzado el objetivo de una reducción de la deuda pública que, como mínimo, sea equivalente a dichos intereses y que pueda sostenerse en el futuro. En cambio, las multas se dirigirían al Mecanismo Europeo de Estabilidad.

1.9 El CESE estima que una reforma adecuada de la supervisión presupuestaria servirá de piedra angular para reforzar la gobernanza y recuperar la credibilidad en la zona del euro.

2. Ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona del euro

2.1 La crisis financiera y económica mundial de 2008 ha provocado un marcado aumento de los déficits presupuestarios y de la deuda, que han agudizado las preocupaciones sobre el futuro a más largo plazo de la sostenibilidad presupuestaria. Los resultados presupuestarios desiguales de los Estados miembros, que en algunos casos conllevan una posibilidad real de incumplimiento de pago de la deuda, asociados a la falta de una coordinación presupuestaria y mecanismos de compensación suficientes, representan otro reto importante. Estas preocupaciones se ven agravadas por insuficiencias en relación con los sistemas financieros y bancarios y las infraestructuras reguladoras, por un lado, y por la consiguiente posibilidad de incumplimientos de pago, por otro.

2.2 El PEC, un marco regulado para la coordinación de las políticas presupuestarias nacionales en la unión económica y monetaria, se creó específicamente para garantizar la disciplina presupuestaria, si bien la experiencia reciente ha demostrado la existencia de carencias y puntos débiles en el sistema, que podrían socavar gravemente la estabilidad del euro. Todo ello ha suscitado un debate sobre la importancia de la gobernanza económica de la UE ⁽¹⁾, motivo por el cual la Comisión presentó en septiembre de 2010 un paquete legislativo de seis Comunicaciones. El paquete está destinado a:

— reforzar el PEC mediante la aplicación de políticas presupuestarias prudentes ⁽²⁾;

— prevenir y corregir desequilibrios macroeconómicos ⁽³⁾;

— establecer marcos presupuestarios nacionales de calidad ⁽⁴⁾;

— reforzar las medidas de ejecución ⁽⁵⁾.

2.3 El presente Dictamen se centra específicamente en la ejecución desde el punto de vista de la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona del euro ⁽⁶⁾. Conviene señalar asimismo que el CESE está elaborando actualmente un dictamen sobre el documento COM(2010) 527 final ⁽⁷⁾.

3. Contexto

3.1 El instrumento clave para la coordinación y la supervisión de las políticas presupuestarias en la zona del euro es el PEC, que pone en práctica las disposiciones del Tratado en materia de disciplina presupuestaria. El Consejo Europeo de junio de 2010 acordó que urgía reforzar la coordinación de las políticas económicas y, a este respecto, decidió lo siguiente:

- (i) reforzar tanto los aspectos preventivos como los correctivos del PEC, con sanciones, teniendo debidamente en cuenta la situación particular de los Estados miembros que pertenecen a la zona del euro;
- (ii) dar, en la vigilancia presupuestaria, un papel mucho más destacado a los niveles y las evoluciones de la deuda y a la sostenibilidad general;
- (iii) velar por que todos los Estados miembros tengan disposiciones presupuestarias nacionales y marcos presupuestarios a medio plazo en sintonía con el PEC;
- (iv) asegurar la calidad de los datos estadísticos.

3.2 Con respecto a la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona del euro, la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo plantea nuevas modificaciones de los Reglamentos (CE) n° 1466/97 y (CE) n° 1467/97, que sientan las bases del PEC ⁽⁸⁾. En particular, la propuesta de Reglamento pretende justificar el componente preventivo y reforzar los componentes correctores del PEC.

⁽³⁾ COM (2010) 527 final.

⁽⁴⁾ COM (2010) 523 final.

⁽⁵⁾ COM(2010) 524 final y COM(2010) 525 final.

⁽⁶⁾ COM (2010) 524 final.

⁽⁷⁾ Véase el dictamen del CESE sobre el tema «Desequilibrios macroeconómicos», Véase la página 53 del Diario Oficial.

⁽⁸⁾ Los Reglamentos fueron modificados en 2005 por los Reglamentos (CE) n° 1055/2005 y (CE) n° 1056/2005 y complementados por el Informe del Consejo de 20 de marzo de 2005 sobre el tema «Mejora de la ejecución del PEC».

⁽¹⁾ Véase el dictamen del CESE, DO C 107 de 6.4.2011, p. 7.

⁽²⁾ COM(2010) 522 final y COM(2010) 526 final.

3.2.1 En lo referente al componente preventivo, la propuesta de Reglamento señala que se mantienen tanto el actual objetivo a medio plazo previsto en los programas de estabilidad y convergencia como el requisito de convergencia anual del 0,5 % del PIB, pero hará que resulten operativos mediante el establecimiento de un nuevo principio de una política presupuestaria prudente. Este principio, según la propuesta, establece que el crecimiento anual del gasto no deberá superar una tasa de crecimiento prudente del PIB a medio plazo, a menos que el exceso se compense mediante aumentos de los ingresos fiscales o que las reducciones discrecionales de tales ingresos se compensen mediante recortes del gasto. En caso de desviaciones respecto de la política presupuestaria prudente, la Comisión haría pública una recomendación, respaldada por un mecanismo de ejecución creado de conformidad con el artículo 136 del Tratado, consistente en la imposición de un depósito de hasta el 0,2 % del PIB con devengo de intereses.

3.2.2 El componente corrector está vinculado a la obligación de los Estados miembros de la zona del euro de evitar unos déficits y una deuda excesivos, fijando un umbral numérico del 3 % del PIB para el déficit y del 60 % del PIB para la deuda, considerándose también aceptable una disminución suficiente de esta en dirección al umbral.

3.2.2.1 En la propuesta de la Comisión se reconoce que como consecuencia de la importancia otorgada al equilibrio del presupuesto anual se podría conceder excesiva prioridad a consideraciones a más corto plazo y que se debería prestar mayor atención a la deuda como indicador de la sostenibilidad presupuestaria a más largo plazo.

3.2.2.2 En cuanto al componente corrector, la propuesta de Reglamento afirma que se reforzará el control del cumplimiento mediante la introducción de un nuevo conjunto de sanciones financieras aplicables a los Estados miembros de la zona del euro, que se impondrán en una fase anterior del proceso y con arreglo a un enfoque gradual. Tan pronto se decida que un país incurre en un déficit excesivo, se establecerá un depósito sin devengo de intereses equivalente al 0,2 % del PIB. Este depósito se convertirá en una multa en caso de incumplimiento.

3.2.3 La Comisión propone emprender los aspectos operativos de la ejecución de los componentes preventivo y corrector a través de un procedimiento de «voto inverso», en virtud del cual la Comisión presentaría una propuesta al Consejo haciendo responsable al Estado miembro del establecimiento del depósito. Esta recomendación se considerará firme a menos que el Consejo decida lo contrario por mayoría cualificada en el plazo de diez días a partir de la presentación de la recomendación por la Comisión.

3.2.4 Según la propuesta de Reglamento de la Comisión, el Consejo podrá reducir la cuantía del depósito por acuerdo unánime o sobre la base de una propuesta específica de la Comisión derivada de circunstancias excepcionales o a raíz de una petición motivada del Estado miembro en cuestión. En el caso del componente preventivo, una vez que el Consejo se haya cerciorado de que el Estado miembro ha abordado la situación, el depósito será devuelto al Estado miembro junto con los intereses devengados. En cuanto al componente corrector, según la propuesta de Reglamento de la Comisión, el depósito sin intereses será restituido una vez corregido el déficit excesivo, mientras que los intereses devengados por dicho depósito y las

multas percibidas se repartirán entre los Estados miembros de la zona del euro que no registren un déficit excesivo y que no sean objeto de un procedimiento por desequilibrio excesivo.

3.2.5 La propuesta se enmarca en una petición más extensa en favor de una evaluación macroeconómica más amplia que incluya la determinación de los desequilibrios estructurales que afecten negativamente a la competitividad. Con este fin se ha publicado asimismo una propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a las medidas destinadas a corregir los desequilibrios macroeconómicos excesivos en la zona del euro⁽⁹⁾, así como una propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos⁽¹⁰⁾.

3.3 En paralelo a la ejecución eficaz de la supervisión presupuestaria en la zona del euro, se ha de prestar especial atención a la cuestión de los marcos presupuestarios nacionales.

3.4 Estas propuestas forman parte de una reforma más amplia de la gobernanza económica impulsada por los objetivos definidos en la Estrategia Europa 2020. La coordinación de las políticas económicas, incluida la supervisión de la situación presupuestaria sobre la base de la adhesión a las normas presupuestarias y las reformas estructurales, se integrará previsiblemente en el «semestre europeo», que define un período de tiempo durante el cual se revisarán las políticas presupuestarias y estructurales de los Estados miembros para detectar desviaciones y desequilibrios incipientes y para reforzar la coordinación cuando todavía se están preparando importantes decisiones presupuestarias⁽¹¹⁾.

4. Observaciones generales

4.1 Es preciso acometer reformas del PEC para colmar las lagunas del sistema y abordar las deficiencias que puso al descubierto la crisis excepcional de 2008, sin pasar por alto los problemas surgidos previamente.

4.2 En efecto, durante unos años antes de la crisis, algunos países de la zona del euro mantuvieron déficits presupuestarios superiores al valor de referencia del 3 %, junto con porcentajes crecientes de deuda pública⁽¹²⁾. El estallido de la crisis financiera y económica provocó un agravamiento significativo de la posición presupuestaria, previéndose que el déficit medio en la zona del euro alcanzaría el 6,3 % del PIB a finales de 2010 y que el porcentaje de la deuda en relación con el PIB llegaría al 84,1 %⁽¹³⁾. El PEC no se concibió para evitar semejantes desequilibrios, que en muchos casos también se produjeron como resultado de tensiones graves en el entorno macroeconómico y financiero más amplio.

⁽⁹⁾ COM (2010) 525 final.

⁽¹⁰⁾ COM (2010) 527 final.

⁽¹¹⁾ El «semestre europeo» se puso en marcha en el marco del Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento, publicado en enero de 2011 (COM (2011) 11 final). Este Estudio reúne las distintas intervenciones esenciales para consolidar la recuperación a corto plazo, al tiempo que atiende también a los objetivos de la Estrategia Europa 2020.

⁽¹²⁾ Estadísticas de Eurostat, 16.12.2010.

⁽¹³⁾ Comisión Europea, *Previsiones económicas europeas*, otoño de 2010.

4.3 Existen dos observaciones fundamentales que conviene plantear con respecto al PEC. La primera se refiere a las mejoras aplicables al mecanismo de ejecución. La segunda hace referencia a la excesiva importancia que se da al criterio del déficit presupuestario en detrimento de la atención que merece la deuda. El ciclo económico no se ha tenido suficientemente en cuenta en la aplicación del PEC.

4.3.1 Desde el punto de vista del incumplimiento, una serie de países han infringido, año tras año, los criterios de déficit y deuda. La ausencia de sanciones se tradujo en un comportamiento presupuestario que no sólo hacía caso omiso de la sostenibilidad presupuestaria en el propio Estado miembro, sino que tampoco tenía en cuenta el impacto del comportamiento presupuestario insostenible de cualquier miembro en el conjunto de la unión monetaria. La falta de ejecución en el pasado ha debilitado el PEC y ha mermado su credibilidad.

4.3.1.1 Se espera que las reformas de los componentes preventivo y corrector del Pacto, respaldadas por un nuevo conjunto de sanciones financieras más severas, resuelvan esta deficiencia. No obstante, está por ver el grado en que se vaya a practicar una observancia creíble.

4.3.1.2 Desde un punto de vista cabe aducir que esta vez el coste de un paquete ineficaz será enormemente elevado. El mercado financiero mostrará más cautela que nunca con respecto al control de los equilibrios presupuestarios y macroeconómicos por parte de los países de la zona del euro. La ausencia de un cumplimiento creíble supondría el fracaso del PEC y, por ende, socavaría gravemente la estabilidad de la zona del euro.

4.3.1.3 Al mismo tiempo hay que tener en cuenta que las propuestas de refuerzo de la supervisión se plantean en el contexto de una crisis sin precedentes, en que el crecimiento económico sigue siendo débil. Los gobiernos se han visto obligados a intervenir inyectando capital en los bancos para evitar un colapso total del sistema financiero. Además han tenido que contener activamente los costes económicos y sociales de la crisis.

4.3.2 En cuanto al excesivo peso del criterio del déficit, cabe señalar que la revisión de 2005 del PEC procuró centrar la atención en los déficits estructurales, para tener en cuenta la situación cíclica de cada Estado miembro. No obstante, debido a ello no se tuvo en cuenta la disciplina presupuestaria desde una perspectiva a más largo plazo. Prestando más atención al criterio de la deuda se podrá subsanar en cierta medida esta deficiencia.

4.3.2.1 No obstante, es preciso que el mecanismo contemple las razones subyacentes de la acumulación de deuda. La financiación de la deuda de proyectos de inversión pública que comportan un alto rendimiento económico y social no puede asimilarse a la financiación del gasto, que tiene un bajo rendimiento.

4.3.2.2 Además, mientras se espera que la reforma del mecanismo de supervisión tenga en cuenta aspectos específicos de cada país, como la composición de la deuda, los riesgos asociados a la estructura de la misma, el endeudamiento del sector privado así como los pasivos relacionados con el envejecimiento

de la población, también es importante distinguir entre deuda exterior e interior, por cuanto la última contribuye a la estabilidad macroeconómica.

4.3.2.3 Otra crítica al mecanismo de supervisión está relacionada con la importancia dada a valores de referencia específicos, que son básicamente arbitrarios⁽¹⁴⁾. No obstante, se reconoce, por lo general, que el planteamiento del valor de referencia presenta importantes ventajas en términos de sencillez, transparencia y facilitación de la gobernanza.

4.3.2.4 Por otro lado, las divergencias constatadas entre algunos Estados miembros con respecto a los valores de referencia muestran hasta qué punto hoy por hoy la convergencia en la UE brilla por su ausencia. Es deseable una rápida convergencia entre países, siendo muy oportuna la reciente insistencia por parte del Consejo Europeo en este sentido. Esto último exige, por otro lado, un cuidadoso equilibrio, en cada país, entre el necesario compromiso con la disciplina presupuestaria y las necesidades específicas de reestructuración, inversión y crecimiento que tal vez haya que sostener mediante intervenciones presupuestarias.

4.4 Es importante reiterar que no se puede contemplar la sostenibilidad presupuestaria aisladamente de los desequilibrios macroeconómicos. Por consiguiente, es muy aconsejable asegurar una mayor supervisión macroeconómica para controlar la corrección de los desequilibrios.

4.5 La idea de establecer marcos presupuestarios nacionales como complemento del PEC se basa en el reconocimiento del hecho de que, aun cuando la disciplina presupuestaria es una cuestión de interés común entre los países de la zona del euro, el poder legislativo en materia de política fiscal reside en el Estado nacional.

4.5.1 El grado en que puede plantearse un enfoque más descentralizado de la disciplina presupuestaria puede depender, por un lado, de cambios significativos del Tratado que limitasen el interés nacional en favor del interés común, pero también podría alcanzarse a través de un mecanismo más flexible acordado entre los Estados miembros. A menos que se introduzcan estos cambios, por muy justificados que estén los intereses comunes, podrían tender a prevalecer los nacionales⁽¹⁵⁾. Así pues, es importante analizar el papel que pueden desempeñar a nivel nacional las leyes en materia de responsabilidad presupuestaria en el mantenimiento de la disciplina presupuestaria. Además, la aplicación correcta de estas leyes puede servir de acicate para fomentar la sostenibilidad fiscal en toda la zona del euro.

5. Observaciones específicas

5.1 Aunque las intenciones de la propuesta de Reglamento para reforzar el PEC mediante la creación de instrumentos que permitan una ejecución eficaz sean encomiables, hay detalles concretos de los componentes preventivo y corrector del Pacto que, en opinión del CESE, deberían considerarse nuevamente.

⁽¹⁴⁾ Wyplosz, C (2002), «Fiscal Discipline in EMU: Rules or Institutions?», Instituto Universitario de Altos Estudios Internacionales, Ginebra y CEPR.

⁽¹⁵⁾ Dirección General de Políticas Internas – Departamento de Política A: «Políticas Económicas y Científicas, Asuntos Económicos y Monetarios, Supervisión Multilateral», Charles Wyplosz.

5.2 El objetivo de gasto, esbozado en el componente preventivo y basado en una tasa de crecimiento prudente del PIB a medio plazo, no tiene en cuenta los diferentes elementos del gasto público, si bien un objetivo global en materia de gasto es útil en aras de la simplicidad y la facilitación de la gobernanza. Otro tanto cabe decir de las normas presupuestarias, que únicamente se fijan en indicadores globales, como el criterio del déficit y de la deuda. Dichos criterios no tienen en cuenta el crecimiento a largo plazo en la vertiente de la oferta inducido por determinadas categorías de gasto público y el desarrollo de la calidad del gasto presupuestario y los mecanismos que generan ingresos en general.

5.2.1 En consecuencia, es necesario hacer hincapié en la calidad de las finanzas públicas mediante una evaluación de la composición y de la eficiencia del gasto público. Esto puede ser particularmente relevante para la inversión en capital humano a través del gasto en educación y sanidad, investigación y desarrollo, infraestructuras públicas y desarrollo institucional⁽¹⁶⁾,⁽¹⁷⁾. Por consiguiente, se propone excluir este tipo de gasto del límite máximo de gasto, especialmente cuando está compuesto por desembolsos financiados por programas de financiación de la UE y sus elementos de cofinanciación nacionales. Con el fin de mantener la calidad del gasto social, también podrían excluirse los elementos no discrecionales de las prestaciones de desempleo. Además, la ejecución de los objetivos presupuestarios ha de estar plenamente orientada a la consecución de los objetivos de la Estrategia Europa 2020, que se centran en el crecimiento inteligente, sostenible e integrador. La consecución de estos objetivos puede exigir mayores desembolsos públicos⁽¹⁸⁾.

5.2.2 Asimismo, para que el Reglamento no esté envuelto en un halo de incertidumbre, el CESE propone que se definan claramente los términos «política presupuestaria prudente», «tasa prudente de crecimiento a medio plazo» y «circunstancias excepcionales».

5.3 El mecanismo de ejecución no debería ponerse en marcha solamente en caso de desviaciones de los valores numéricos, sino que habría que contemplar asimismo aspectos de carácter más amplio como las condiciones económicas, políticas y sociales existentes en los Estados miembros. Esta propuesta no tiene por objeto diluir el mecanismo preventivo, sino más bien permitir que se tengan en cuenta las consideraciones específicas que prevalezcan en los Estados miembros de la zona del euro. En efecto, este planteamiento se ajusta a la propuesta de Reglamento relativa a los desequilibrios macroeconómicos, cuyo mecanismo de alerta prevé un análisis exhaustivo de los Estados miembros.

5.4 Además se propone que la imposición de depósitos con intereses, depósitos sin intereses y multas se aplique en cada caso de manera que se financien directamente mediante la

corrección de los elementos políticos causantes de una situación presupuestaria imprudente e insostenible, determinada esta última por las desviaciones con respecto a las disposiciones del componente preventivo. Además, su importe se calcularía en función de la magnitud de los elementos de gasto o ingreso que puedan considerarse directamente relacionados con la insostenibilidad de la política presupuestaria. Este enfoque evitaría el riesgo de que los depósitos y las multas se subvencionaran con cargo al gasto público que genera un alto rendimiento. Si bien se reconoce que no es nada fácil identificar comportamientos insostenibles, se debería realizar un esfuerzo por formular definiciones claras y viables desde el punto de vista operativo, que podrían ser útiles en este contexto.

5.4.1 Por otra parte, es indispensable que el depósito solamente se restituya una vez que el Estado miembro afectado se comprometa a destinar los fondos al gasto productivo. A este respecto, el recurso a enfoques basados en la relación coste-beneficio, similares a los utilizados en la asignación de los Fondos Estructurales y de Cohesión⁽¹⁹⁾, podría estar justificado.

5.5 Además hay que prestar la debida atención a las implicaciones de la ejecución, por cuanto la imposición del depósito sin intereses y la sanción se produciría en un momento en el que el marco económico y social del Estado miembro pudiera considerarse vulnerable. En consecuencia, cualquier recomendación formulada por la Comisión para poner en marcha el componente corrector debería estar sujeta a una evaluación de impacto al objeto de informar sobre la forma en que su aplicación conduciría efectivamente a mejoras de la calidad de la política presupuestaria en cada Estado miembro interesado y en la zona del euro en general. Es importante que la ejecución no genere una situación más fallida que la que intenta resolver.

5.6 El artículo 7 del Reglamento hace referencia a la distribución de los intereses y las multas percibidos por la Comisión, de forma proporcional a su participación en la renta nacional bruta de los Estados miembros de la zona del euro que no tengan un déficit o un desequilibrio excesivo. Con este fin, el sistema de reparto puede provocar mayores desequilibrios dentro de la unión monetaria, que pueden traducirse en divergencias más amplias entre los Estados miembros de la zona del euro, lo que va en contra de las necesidades de una unión monetaria.

5.7 A fin de fomentar el equilibrio entre los incentivos y los planteamientos punitivos en el componente corrector, el CESE propone que el Estado miembro interesado pueda obtener intereses de depósitos sin devengo de intereses una vez alcanzado el objetivo de una reducción de la deuda pública que, como mínimo, sea equivalente a dichos intereses y que pueda sostenerse en el futuro. En cambio, las multas se destinarían al Mecanismo Europeo de Estabilidad.

⁽¹⁶⁾ Salvador Barrios y Andrea Schaechter, (2008), *The Quality of Public Finances and Growth*, European Commission Economic Papers 337.

⁽¹⁷⁾ António Afonso, Werner Ebert, Ludger Schuknecht y Michael Thöne, (2005), *Quality of Public Finances and Growth*, ECB Working Paper Series No.438.

⁽¹⁸⁾ Véase el dictamen del CESE, DO C 107 de 6.4.2011, p. 7.

⁽¹⁹⁾ Comisión Europea (2008), Dirección General de Política Regional, *Guía del análisis costes-beneficios de los proyectos de inversión*, junio de 2008.

5.8 La premisa subyacente a esta sugerencia es que el PEC debería servir de incentivo para promover el comportamiento sostenible más que de mecanismo estrictamente punitivo.

5.9 Aunque se reconoce que el propósito de impulsar una convergencia económica y presupuestaria fundamental tiene que estar basado en objetivos comunes, se arguye que tal vez un objetivo común deba aplicarse de forma flexible a la hora de evaluar la sostenibilidad presupuestaria en el futuro inmediato, al menos hasta que se alcance la suficiente convergencia económica fundamental entre países, pero también para tener en cuenta la forma asimétrica en que el reciente episodio de recesión ha golpeado a los distintos países miembros.

5.9.1 También es importante crear unas condiciones marco para que los distintos Estados miembros se beneficien de las externalidades de credibilidad positivas que se esperan de la existencia de un amplio espacio monetario. Por ello, cabe plantear que los países realicen esfuerzos en materia de saneamiento presupuestario, de acuerdo con su tamaño relativo dentro de la zona monetaria y su capacidad para emprender dichos esfuerzos, de manera que se alcance consistentemente el objetivo global común de la zona del euro. Este enfoque beneficiaría directamente a todos los países gracias a la credibilidad económica del conjunto de la zona y, en particular, las políticas aplicadas en los países mejor situados.

5.9.2 La eficacia de este enfoque depende en gran medida del mecanismo de supervisión propuesto por la Comisión, que garantizará que los países más rezagados se esfuercen en la medida de lo posible por alcanzar la convergencia a un ritmo óptimo. Asimismo es necesario insistir en la importancia de estadísticas correctas y en la mejora de las estadísticas y los informes a fin de garantizar la disponibilidad fiable y puntual de datos creíbles.

5.9.3 Por consiguiente, el Comité propone que de cara al futuro inmediato y hasta que no se alcance la suficiente convergencia económica entre los distintos Estados miembros, se utilice un sistema dual con un enfoque descendente y otro ascendente a fin de reforzar y complementar los esfuerzos actualmente en curso, encaminados a restablecer la sostenibilidad presupuestaria en la zona del euro introduciendo en ellos los elementos de flexibilidad necesarios de una manera planificada y bien regulada.

5.9.4 El enfoque descendente se basa en la fijación de un objetivo para toda la zona, determinando el esfuerzo de saneamiento presupuestario requerido a ese nivel. La consecución de este objetivo aumenta la credibilidad de la zona del euro en general y todos los países se beneficiarían de ello a título individual. El enfoque ascendente comportaría la distribución del esfuerzo a realizar por toda la zona en acciones que habrían de emprender los distintos Estados miembros. La distribución contemplaría una serie de criterios económicos objetivos, como el estado de desarrollo, las necesidades de inversión, el alcance de la reforma del sistema de pensiones, el alcance de la reforma estructural, la calidad de las finanzas públicas y la eficiencia de los sistemas tributarios. Además, este enfoque impediría que un planteamiento excesivamente restrictivo para el PEC causara un daño permanente al crecimiento en algunos países.

5.9.5 Este enfoque introduciría, por un lado, un elemento de solidaridad justificable en los países de la zona del euro, mientras que por otro sería un paso adelante hacia una mayor coordinación e integración fiscal. En presencia de una convergencia económica fundamental suficiente, la distribución ascendente de esfuerzos entre los Estados miembros equivale a una situación en que los distintos países persiguen objetivos numéricos comunes. Mientras tanto dejaría de existir el ejercicio de flexibilidad necesaria en cada país, como ha ocurrido a menudo en el pasado, sobre bases aparentemente puntuales y tal vez injustificables, pasando a formar parte de un sistema coherente y consistente de realización de los necesarios esfuerzos de saneamiento presupuestario en el conjunto de la zona del euro. Este enfoque podría favorecer mucho la credibilidad del sistema.

5.9.6 Este planteamiento es de naturaleza similar al adoptado para la derivación de los objetivos de la Estrategia Europa 2020, en virtud de la cual los Estados miembros fijan sus propios objetivos nacionales congruentes con los objetivos globales marcados para la UE. De hecho, el anexo 1 del Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento que presenta los distintos objetivos provisionales de los Estados miembros alude al hecho de que un elemento importante de la estrategia consiste en que cada Estado miembro fije su propio nivel de aspiraciones en lo referente a los objetivos globales de la Estrategia Europa 2020. Se afirma que el apoyo probable a tales objetivos es mayor gracias al debate político interno necesario para fijarlos, por cuanto el objetivo se fija teniendo en cuenta las situaciones de partida y los intereses nacionales. En este contexto, se puede proponer, asimismo, el establecimiento de períodos transitorios claros, con un calendario de saneamiento realista, para aquellos países que requieren un esfuerzo de saneamiento especialmente importante.

5.9.7 Este planteamiento propuesto no equivale a una dilución del mecanismo preventivo preconizado en la propuesta de la Comisión, puesto que se basa en una convergencia a largo plazo de todos los miembros de la zona del euro hacia los mismos objetivos cuantitativos. No obstante, tiene por objeto prever un marco formal que permita justificar los diferentes ritmos de convergencia de los distintos países de la zona del euro de manera muy similar a los planteamientos adaptados a las especificidades de cada país que propone la propia Comisión. Esto también se considera como una forma importante de aumentar la credibilidad del sistema integrando formalmente la flexibilidad en los planes de convergencia específicos de cada país.

5.10 Por último, es importante señalar que el diálogo social está llamado a desempeñar un papel importante. A escala nacional, el diálogo social es importante para el desarrollo de un marco político nacional centrado en la política presupuestaria y la supervisión macroeconómica. Un diálogo político y social maduro y amplio permite la confrontación de retos sociales y económicos, en particular los de mayor calado, como la reforma del sistema de pensiones y el gasto sanitario. Para que los Gobiernos alcancen objetivos como la sostenibilidad presupuestaria y el equilibrio macroeconómico tiene que existir un alto grado de asociación y colaboración social, incluido el consenso político.

5.10.1 El CESE también está llamado a desempeñar un papel importante a través del establecimiento de un diálogo eficaz entre sus miembros sobre la sostenibilidad presupuestaria. Con este fin, el CESE puede formular, en estrecha coordinación con el diálogo social nacional, recomendaciones y propuestas de reforma. Según se propone en el Dictamen sobre el tema «Reforzar la coordinación de las políticas económicas para fomentar la estabilidad, el crecimiento y el empleo – Instrumentos para una mejor gobernanza económica de la UE», el CESE podría celebrar sesiones anuales monográficas para debatir las recomendaciones y propuestas de reforma. Además, el CESE debe desempeñar un papel con vistas a garantizar que los interlocutores sociales y otras organizaciones de la sociedad civil estén sensibilizados con los objetivos de la UE que conducen al desarrollo social y económico.

Bruselas, 5 de mayo de 2011.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON
