

LA REFORMA DE LA GOBERNANZA ECONÓMICA DE LA ZONA DEL EURO: ELEMENTOS ESENCIALES



En este artículo se exponen los elementos principales necesarios para la mejora del marco de gobernanza económica de la zona del euro, a fin de garantizar el buen funcionamiento y la estabilidad de la Unión Económica y Monetaria. En él se señalan las deficiencias del actual marco y se ofrece una visión general y una evaluación de las modificaciones propuestas, sobre la base del paquete de propuestas legislativas de la Comisión Europea y de las recomendaciones del Grupo de Trabajo Van Rompuy.

Los elementos que se exponen a continuación son esenciales para la mejora del marco de gobernanza económica: i) un mayor «automatismo» y un menor margen de discrecionalidad en la aplicación de las vertientes preventiva y correctiva del marco de vigilancia fiscal y macroeconómica; ii) plazos estrictos para evitar procedimientos prolongados y eliminar las «cláusulas de escape»; iii) la creación de un marco de vigilancia macroeconómica con un claro enfoque en los países de la zona del euro que sean menos competitivos, presenten déficits por cuenta corriente persistentes o acumulen elevados niveles de deuda pública y privada; iv) la introducción de medidas de carácter político y de reputación adicionales para el cumplimiento de las reglas del marco de gobernanza; v) la aplicación de sanciones financieras en el marco de vigilancia macroeconómica propuesto en una fase más temprana y de forma más gradual; vi) criterios más ambiciosos para determinar la existencia de un déficit expresivo; vii) requisitos más ambiciosos respecto a la senda de ajuste para el cumplimiento de los objetivos presupuestarios a medio plazo de un país; viii) garantizar la calidad y la independencia del análisis fiscal y económico; ix) un compromiso por parte de los países de la zona del euro para mejorar sin demora sus marcos presupuestarios nacionales; x) mejoras en la calidad de las estadísticas económicas anuales y trimestrales, tanto en lo que se refiere a la puntualidad como a la fiabilidad; y xi) la creación de un mecanismo efectivo de resolución de crisis de acuerdo con el cual toda ayuda financiera concedida esté sujeta a una fuerte condicionalidad que evite el riesgo moral.

I INTRODUCCIÓN

La crisis financiera mundial ha puesto de manifiesto las debilidades del marco de gobernanza económica de la UE y, de la zona del euro en particular, así como las graves deficiencias en su aplicación. Algunos Estados miembros habían acumulado ya grandes desequilibrios presupuestarios en tiempos de bonanza. Sin embargo, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), el mecanismo de vigilancia presupuestaria vigente para salvaguardar la estabilidad de la Unión Económica y Monetaria (UEM) europea, no ha ofrecido suficientes incentivos para la corrección de estos desequilibrios fiscales, especialmente tras la reforma de 2005. La crisis financiera y económica condujo a un deterioro aún mayor de las posiciones fiscales, debido a los efectos de los estabilizadores automáticos sobre los presupuestos en los sistemas impositivos y de prestaciones, a las medidas de estímulo fiscal introducidas por los Gobiernos para contrarrestar la recesión económica y al apoyo prestado al sector financiero. Se permitió también

que se desarrollasen durante varios años desequilibrios y divergencias macroeconómicos entre los Estados miembros en términos de competitividad, lo que —dada la ausencia de reformas económicas de mayor alcance— ha dejado a los países con unas perspectivas de crecimiento relativamente débiles tras la crisis.

Estos graves desequilibrios fiscales y macroeconómicos llevaron a los mercados financieros a cuestionar la sostenibilidad de la deuda pública en algunos países de la zona del euro. Debido al alto nivel de integración económica y financiera en la zona del euro surgieron riesgos adversos de contagio desde los países individuales hacia el conjunto de la zona del euro. Por ello, en mayo de 2010 se hizo necesaria la adopción de medidas *ad hoc* para ayudar a los Estados miembros en situación vulnerable. Se crearon la Facilidad Europea de Estabilidad Financiera y el Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera y se decidió asimismo una revisión del marco de gobernanza económica de la zona del euro.

El Consejo Europeo de marzo de 2010, encomendó a su presidente, Herman Van Rompuy, la creación, en cooperación con la Comisión Europea, de un grupo de trabajo compuesto por representantes de los Estados miembros, la presidencia rotatoria del Consejo y el BCE. El Grupo de Trabajo Van Rompuy (GTVR) recibió el encargo de formular propuestas para reforzar el marco de vigilancia de la UE y establecer un mecanismo de gestión de crisis¹. El informe del GTVR, aprobado por el Consejo Europeo en su reunión de octubre de 2010, presentó propuestas que incluían una coordinación más am-

plia e intensa de las políticas económicas (véase el recuadro 1); una mejora de la vigilancia fiscal y un nuevo marco para la vigilancia de los desequilibrios macroeconómicos y de la evolución de la competitividad; y un marco institucional reforzado. Además, los Jefes de Estado o de Gobierno acordaron en diciembre de 2010 la necesidad de crear un mecanismo permanente de gestión de crisis.

¹ El BCE ha contribuido activamente a la labor del GTVR. El 15 de junio de 2010, el presidente del BCE presentó una nota titulada «Reforzamiento de la gobernanza económica en la zona del euro»: (<http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/reinforcingeconomicgovernanceintheeuroareaen.pdf>).

Recuadro I

EL SEMESTRE EUROPEO

El Consejo Europeo acordó el 17 de junio de 2010 aplicar una de las recomendaciones del Grupo de Trabajo Van Rompuy sobre gobernanza económica, a saber, el refuerzo de la dimensión ex ante de la coordinación de la política económica mediante la introducción del «semestre europeo» el 1 de enero de 2011. El semestre europeo comprende un calendario que se aplica a todos los elementos de vigilancia, incluidas las políticas fiscal, macroeconómica y estructural. El calendario de los distintos procesos de vigilancia se alinearán a fin de garantizar la consistencia, si bien se mantendrán separados desde el punto de vista jurídico y de procedimiento.

El semestre europeo de coordinación de políticas

	Directrices para la UE y la zona del euro en su conjunto				Directrices específicas para cada país			
	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	
Comisión Europea	Informe Anual de Crecimiento					Directrices y posibles recomendaciones		
Consejo de Ministros		} Debate y orientaciones					Finalización y adopción de las directrices	
Parlamento Europeo								
Consejo Europeo			Cumbre económica anual				Aprobación de las directrices y posibles recomendaciones	
Estados miembros			Notificaciones presupuestarias	Programas Nacionales de Reforma y Programas de Estabilidad y Convergencia				Adopción de los presupuestos del año próximo
De forma continua: supervisión y, cuando resulte necesario, recomendaciones en la vertiente preventiva y correctiva del Pacto de Estabilidad.								

El semestre europeo comienza en enero con la publicación de un informe de la Comisión Europea, el «Informe Anual de Crecimiento», dirigido a identificar los principales problemas de política en la UE y en la zona del euro en su conjunto (véase el gráfico). Posteriormente, la cumbre económica anual del Consejo Europeo que se celebra en marzo ofrece directrices estratégicas relativas a las políticas que los Estados miembros han de tener en cuenta en sus Programas de Estabilidad y Convergencia, que se remiten en abril. De forma paralela, y como parte de la estrategia Europa 2020¹ para reforzar el crecimiento y el empleo, los Estados miembros identifican sus obstáculos para el crecimiento en sus Programas Nacionales de Reforma y establecen una estrategia de reformas apropiada y detallada para fomentar el empleo y el crecimiento económico sostenible e integrador. Sobre la base de los Programas de Estabilidad y Crecimiento y de los Programas Nacionales de Reforma, el Consejo formula recomendaciones de política referidas al año siguiente, antes de la finalización de los presupuestos nacionales en otoño.

En 2012, se aplicará un marco mejorado de vigilancia macroeconómica que tiene como objetivo prevenir la aparición de desequilibrios macroeconómicos importantes y corregir los existentes. El marco contempla un mecanismo de alerta basado en un marcador integrado por un conjunto de indicadores macroeconómicos y el informe de la Comisión sobre posibles y existentes desequilibrios macroeconómicos en los Estados miembros. Los resultados del marcador y del informe de la Comisión se publicarán en la misma fecha que el Informe Anual de Crecimiento. En ellos se ofrecerá una indicación inicial de la existencia de riesgos potenciales de desequilibrios y vulnerabilidades macroeconómicas en los Estados miembros. Si se identificase alguno, la Comisión suministrará evaluaciones detalladas y comprensivas de la situación económica, financiera y de las finanzas públicas de los Estados miembros en cuestión. Estas evaluaciones se publicarán a principios de junio, junto con la valoración de la Comisión de los Programas de Estabilidad y Convergencia y de los Programas Nacionales de Reforma. Sobre la base de las recomendaciones de la Comisión y paralelamente con otras recomendaciones formuladas en el contexto de la estrategia Europa 2020, el Consejo podrá recomendar medidas de política económica, dirigidas específicamente a reducir estos desequilibrios y riesgos, a los países en cuestión.

Por último, el ciclo termina con la publicación del Informe Anual de Crecimiento el año siguiente, en el que la Comisión valora en qué medida los Estados miembros han tenido en cuenta las recomendaciones de la UE.

1 El Consejo Europeo aprobó la estrategia Europa 2020 en junio de 2010 como sustituto de la estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo. Su objetivo es la promoción del crecimiento económico sostenible y la creación de elevados niveles de empleo, productividad y cohesión social. Véase http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm

En este contexto, el 29 de septiembre de 2010, la Comisión emitió seis propuestas legislativas relativas a la reforma y a la ejecución del marco de vigilancia presupuestaria, la creación y la aplicación de un nuevo marco de vigilancia para identificar y corregir la aparición de desequilibrios macroeconómicos, y la armonización y el fortalecimiento de los marcos presupuestarios nacionales². Estas medidas legislativas se están estudiando actualmente en el Consejo y en el Parlamento Europeo, y se espera que se llegue a un acuerdo en junio de 2011 a más tardar.

En el contexto de las propuestas presentadas por el GTVR y de las propuestas legislativas de la Comisión, este artículo analiza las modificaciones propuestas al marco de gobernanza económica, así como las posibles características de un mecanismo de gestión de crisis. En conjunto, el BCE considera las propuestas como un paso en la dirección adecuada para ampliar y reforzar el actual marco de vigilancia fiscal y macroeconómica en la UE.

2 Las propuestas de la Comisión son las siguientes: COM(2010) 522, COM(2010) 523, COM(2010) 524, COM(2010) 525, COM(2010) 526 y COM(2010) 527.

No obstante, estas propuestas no son lo suficientemente ambiciosas, en particular en lo que se refiere a las modificaciones necesarias para la zona del euro³. La experiencia acumulada desde el comienzo de la crisis financiera mundial lleva a la conclusión inevitable de que se requiere un avance muy significativo de la gobernanza económica para consolidar y reforzar el funcionamiento adecuado de la UEM.

El alto grado de integración entre los países de la zona del euro justifica claramente una unión económica más profunda. Tal como ha mostrado la crisis económica mundial, la aplicación de políticas económicas y presupuestarias inadecuadas por los países de la zona del euro, independientemente de su tamaño, y los efectos negativos de contagio resultantes pueden crear dificultades a otros países de la zona del euro y poner en peligro la estabilidad financiera de la zona en su conjunto. Los países deben reconocer su responsabilidad conjunta en relación con la estabilidad y la prosperidad en la zona del euro, lo que requiere la creación de instituciones efectivas y el ejercicio de presiones multilaterales. Por tanto, el BCE ha instado a los legisladores de la UE y a los Estados miembros a que aprovechen al máximo esta oportunidad histórica que ofrece el proceso de reforma para reforzar la gobernanza económica de la zona del euro en el marco del Tratado, y para revertir esas modificaciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento introducidas en 2005, que incrementaron el margen permitido a los Estados miembros en relación con sus obligaciones derivadas del Pacto.

La siguiente sección de este artículo examina el actual marco de gobernanza económica de la zona del euro y muestra las razones por las que no ha sido suficiente para prevenir políticas fiscales insostenibles y la aparición de desequilibrios macroeconómicos excesivos. Las tres secciones siguientes evalúan las actuales propuestas de reforma. La sección 3 trata sobre las reformas propuestas al marco de vigilancia presupuestaria, mientras que en la sección 4 se analiza el marco de vigilancia macroeconómica propuesto. La sección 5 examina brevemente el mecanismo de gestión de crisis propuesto, y en la sección 6 se exponen las conclusiones.

2 LA GOBERNAZA ECONÓMICA EN LA ZONA DEL EURO. POR QUÉ SE REQUIERE UN AVANCE CUALITATIVO

El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) establece una clara división de responsabilidades entre los responsables de las políticas europeas y nacionales en la UEM. La política monetaria es, por su propia naturaleza, indivisible en una unión monetaria y, por tanto, en la zona del euro se ejecuta a nivel supranacional. En contraste, las políticas económicas, así como las políticas fiscales y estructurales, han seguido siendo en gran parte competencia de los Gobiernos nacionales y reflejan las preferencias políticas nacionales. Sin embargo, para que la UEM funcione adecuadamente es insuficiente por sí sola una política monetaria orientada a la estabilidad financiera y de precios. Para fomentar la estabilidad financiera, el crecimiento económico y la cohesión social entre los países de la zona del euro⁴, se necesitan asimismo políticas fiscales sostenibles además de otras políticas económicas.

El Tratado especifica que los Estados miembros «llevarán a cabo sus políticas económicas con vistas a contribuir a la realización de los objetivos de la Unión» (artículo 120 del TFUE). Los Estados miembros «considerarán sus políticas económicas como una cuestión de interés común y las coordinarán en el seno del Consejo» (apartado 1 del artículo 121 del TFUE). Esto significa que las políticas económicas de los Estados miembros no pueden aplicarse de forma independiente sino que están sujetas a normas comunes y a un escrutinio conjunto. La UEM requiere la transferencia de al menos parte de la soberanía nacional en materia de política económica a nivel supranacional, y particularmente en la zona del euro.

3 Esta opinión se refleja en el dictamen del BCE sobre el paquete de medidas legislativas de la Comisión publicado el 17 de febrero de 2011 (http://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/en_con_2011_13.pdf).

4 Véase el artículo titulado «El marco de política económica de la UEM», *Boletín Mensual*, BCE, noviembre de 2001.

LA FALTA DE APLICACIÓN RIGUROSA DEL PACTO DE ESTABILIDAD Y CRECIMIENTO

Con la introducción de la UEM, los países de la zona del euro acordaron ejecutar sus políticas fiscales de acuerdo con las normas del TFUE y del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Los Estados miembros tienen la obligación de evitar déficits públicos excesivos, estableciéndose un límite del 3% del PIB, y un nivel de deuda pública que no será superior al 60% del PIB. Asimismo, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento establece los detalles de un marco de vigilancia multilateral, a fin de prevenir y, cuando resulte necesario, corregir las políticas fiscales que no se ajusten a esta obligación. No obstante, en 2005 los Estados miembros acordaron una revisión del Pacto que, entre otras modificaciones, introdujo un mayor grado de discrecionalidad y flexibilidad en los procedimientos de vigilancia⁵. En aquel momento, el BCE expresó una seria preocupación acerca de los efectos negativos que estas modificaciones podrían tener en el funcionamiento de las vertientes preventiva y correctiva del Pacto⁶.

La vertiente preventiva del Pacto de Estabilidad y Crecimiento se basa en el seguimiento periódico de las finanzas públicas nacionales por parte de la Comisión y del Consejo sobre la base de los Programas de Estabilidad y Convergencia que los Estados miembros presentan anualmente. Se requiere a todos los Estados miembros que pongan los medios para lograr sus objetivos presupuestarios a medio plazo⁷. Los Estados miembros que no hayan logrado aún sus objetivos presupuestarios a medio plazo deberían llevar a cabo esfuerzos de consolidación para alcanzarlos, tales esfuerzos deberían ser más intensos en «tiempos de bonanza» y podrán ser más limitados en «tiempos difíciles». El objetivo de la vertiente correctiva del Pacto es corregir las políticas que representen un riesgo para la sostenibilidad presupuestaria. Cuando un país incumple sus obligaciones, se inicia el procedimiento de déficit excesivo. Este procedimiento comprende una serie de pasos que van desde recomendaciones del Consejo hasta la imposición de sanciones financieras a los países de la zona del euro.

Algunos Estados miembros aprovecharon los años anteriores a la crisis, en los que el crecimiento del producto excedía su nivel potencial, para lograr posiciones presupuestarias sostenibles. Sin embargo, muchos otros no lo hicieron. De acuerdo con los dictámenes emitidos por el Consejo de Asuntos Económicos y Financieros (ECOFIN) a principios de 2008, solo 8 de los 17 países que actualmente comprenden la zona del euro se ajustaron estrictamente a sus objetivos presupuestarios a medio plazo en 2007, y algunos otros han retrasado la senda de ajuste prevista para la consecución de sus objetivos presupuestarios a medio plazo⁸. Aun cuando esta cuestión se trató en la evaluación del Consejo ECOFIN de los Programas de Estabilidad y Convergencia, no se tradujo en el empleo de los procedimientos disponibles en el ámbito de la vertiente preventiva del Pacto, tales como alertas tempranas o recomendaciones emitidas por la Comisión Europea⁹. De hecho, incluso antes del comienzo de la crisis, algunos países —tanto grandes como pequeños— habían registrado déficits excesivos en muchos años tras la introducción de la moneda única (lo que no siempre fue evidente debido a la deficiente comunicación de datos fiscales). Además, la reducción de los pagos de intereses, debida al estrechamiento de los diferenciales de los bonos públicos, no fue utilizada de forma consistente para disminuir los niveles de deuda.

5 Véase R. Morris, Ongena, H. y Schuknecht, L., «The reform and implementation of the Stability and Growth Pact», Occasional Paper Series, n° 47, BCE, Fráncfort del Meno, junio de 2006.

6 Véase el artículo titulado «La reforma del pacto de estabilidad y crecimiento», Boletín Mensual, BCE, agosto de 2005.

7 Los objetivos presupuestarios a medio plazo persiguen tres metas: mantener un margen de seguridad en lo que respecta al valor de referencia del 3% del PIB para la ratio de déficit público; asegurar que se avanza con rapidez hacia unas finanzas públicas sostenibles y niveles de endeudamiento prudentes; permitir un margen de manobra fiscal, sobre todo con el fin de tomar en consideración las necesidades de inversión pública.

8 Algunas cuestiones técnicas relacionadas con el cálculo de los saldos presupuestarios estructurales también contribuyeron a que se sobreestimasen los progresos alcanzados en 2007 en cuanto a los objetivos presupuestarios a medio plazo. De hecho, de acuerdo con los datos históricos publicados por la Comisión en su previsión de primavera de 2010, apenas cinco de los países que actualmente componen la zona del euro cumplieron sus objetivos presupuestarios a medio plazo en 2007.

9 Tras la publicación de su previsión de primavera de 2008, la Comisión emitió al fin de mayo de 2008 un «aviso de política económica y presupuestaria» dirigido exclusivamente a Francia, debido a que se esperaba que el déficit de sus Administraciones Públicas aumentase hasta el 2,9% del PIB en 2008 y al 3,0% del PIB en 2009.



La falta de capacidad del Pacto para ofrecer incentivos suficientes para aprovechar los tiempos de bonanza para realizar esfuerzos importantes dirigidos a lograr posiciones presupuestarias sostenibles e imponer una corrección rápida de los déficits excesivos en todos los países puede atribuirse a varias deficiencias. En el marco de la vertiente preventiva del Pacto, la senda de ajuste de un país hacia su objetivo presupuestario a medio plazo y el propio objetivo a medio plazo se evalúan sobre la base de su saldo presupuestario ajustado del ciclo (excluidas las medidas excepcionales y temporales) que, debido a factores técnicos, tiende a ser sobreestimado en tiempos de bonanza. Como resultado, en algunos países los ingresos extraordinarios antes de la crisis permitieron un crecimiento del gasto público considerablemente más rápido que el del producto potencial a medio plazo. No obstante, se consideró que habían cumplido con la senda de ajuste hacia sus objetivos presupuestarios a medio plazo.

Asimismo, aunque el apartado 2 del artículo 126 del TFUE asigna igual importancia a los criterios de déficit y de deuda, este último ha sido en gran medida ignorado en los procedimientos de vigilancia.

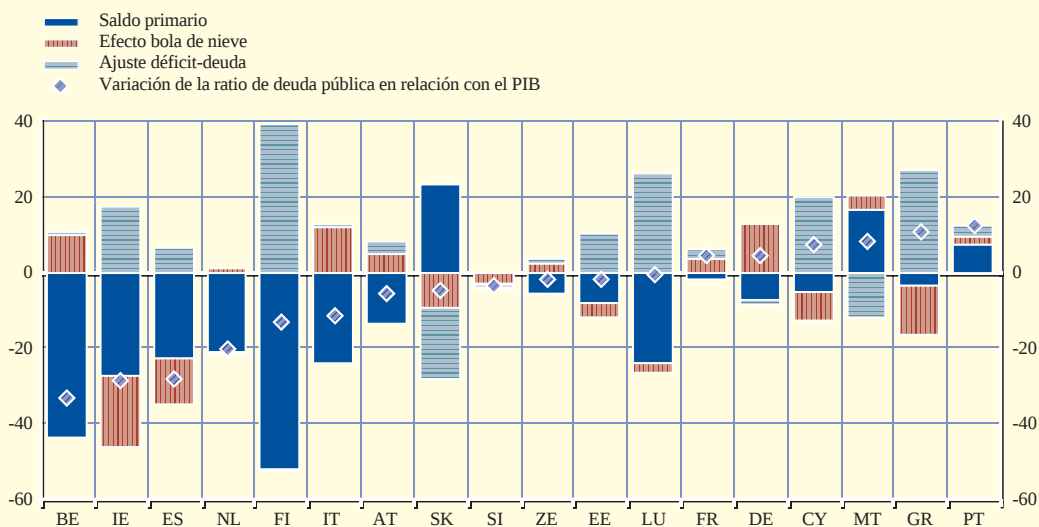
La evolución de la ratio de deuda en algunos países antes de la crisis ha estado influenciada sustancialmente por los ajustes déficit-deuda que no se tienen suficientemente en cuenta en la vigilancia del déficit (véase gráfico 1). Sin embargo, no se han adoptado medidas en el marco de la vertiente correctiva del Pacto en respuesta al incumplimiento del criterio de la deuda, debido en parte a que no se disponía de criterios cuantitativos para la evaluación del ritmo de reducción de la deuda.

Otra deficiencia era que los Programas de Estabilidad y Convergencia estaban basados en presupuestos nacionales que habían sido ya aprobados por los parlamentos nacionales, lo que obstaculizaba la incorporación de recomendaciones de política en los presupuestos nacionales. En consecuencia, la medida en la que las normas fiscales del Pacto habían sido incluidas en los marcos presupuestarios nacionales difería notablemente de unos países a otros.

Quizá aún más importante, las disposiciones del Pacto se aplicaban sin demasiada convicción. La presión multilateral entre los Estados miembros —en principio una potente herramienta de vigi-

Gráfico 1 Variación de las ratios de deuda pública en el período 1999-2007 y su descomposición

(en puntos porcentuales del PIB)



Fuente: Comisión Europea.

Nota: Los países se ordenan según las variaciones en su ratio de deuda. En el caso de Eslovenia y del agregado de la zona del euro, la serie de datos comienza en 2001. El «efecto bola de nieve» representa la influencia del diferencial entre el crecimiento y los tipos de interés sobre la evolución de la ratio de deuda.

lancia fiscal mutua— ha sido débil, ya que los países no han concedido la suficiente importancia a su responsabilidad conjunta para la estabilidad de la zona del euro. Los instrumentos para casos de incumplimiento no eran aplicables de forma automática y dejaban un amplio margen de discrecionalidad. La Comisión y el Consejo eran reacios a emplear estos instrumentos y había una falta de urgencia en el seguimiento de las medidas requeridas a los países incumplidores. Las sanciones económicas impuestas en caso de incapacidad persistente para corregir un déficit excesivo, previstas como el último paso del largo procedimiento de déficit excesivo, nunca se llegaron a aplicar.

Finalmente, una vigilancia presupuestaria efectiva requiere la disponibilidad puntual de datos fiables y el análisis imparcial de los mismos. Sin embargo, Eurostat, el servicio estadístico de la Comisión no tenía las facultades necesarias para obtener estadísticas fiscales nacionales fiables y completas ni para auditar a las autoridades estadísticas nacionales.

LA FALTA DE VIGILANCIA MACROECONÓMICA

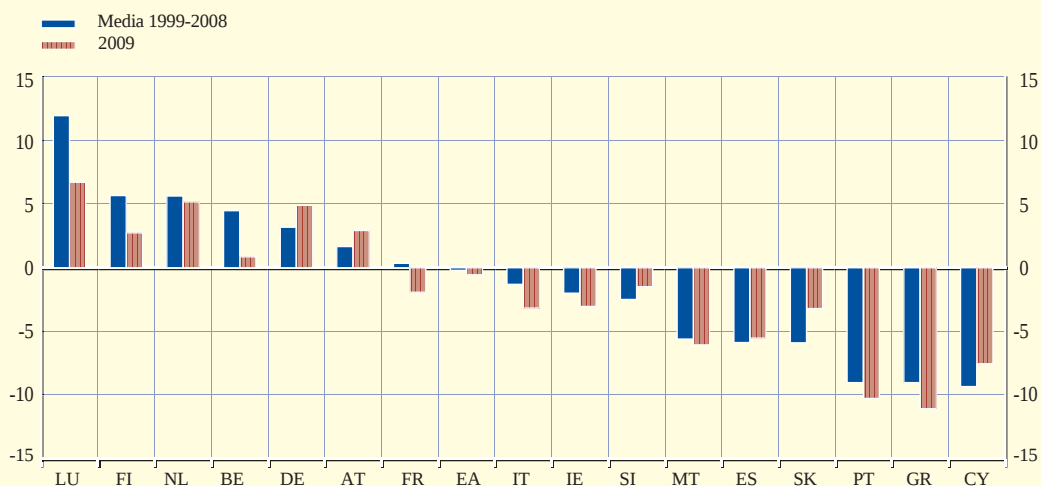
El marco de gobernanza económica ha mostrado también su incapacidad para prevenir la aparición

de desequilibrios macroeconómicos excesivos en la zona del euro¹⁰. Algunos países experimentaron desequilibrios económicos significativos internos y externos, y tasas de inflación que se situaban persistentemente por encima de la media de la zona del euro. El incremento de la remuneración laboral en algunos países, impulsado en la mayoría de los casos por elevadas subidas salariales en el sector público, excedió las ganancias de productividad de forma significativa, traduciéndose en aumentos de los costes laborales unitarios superiores a los registrados en otros países de la zona del euro y a la media de la zona y en una erosión gradual de la competitividad. Al mismo tiempo, el crecimiento en el sector financiero no regulado y el fuerte aumento de la demanda interna a un ritmo no sostenible, en algunos casos unido a un crecimiento excesivo del crédito y a incrementos notables y constantes del precio de los inmuebles, dieron como resultado abultados déficits por cuenta corriente (véase gráfico 2) y elevados niveles de deuda privada y exterior.

10 No obstante, de conformidad con los apartados 2, 3 y 4 del artículo 121 del TFUE, habría sido posible crear, dentro de la vertiente preventiva del PEC, un mecanismo de vigilancia macroeconómica relativamente fuerte.

Gráfico 2 Saldos de la balanza por cuenta corriente

(en porcentaje del PIB)



Fuente: Previsiones de otoño de 2010 de la Comisión Europea.

Nota: Los países se clasifican en orden descendente según el saldo medio en el período 1999-2008.

Son muchos los factores que han contribuido a esta evolución, incluidas las expectativas excesivamente optimistas acerca de los ingresos futuros y la infravaloración del riesgo de crédito por parte de las instituciones financieras. No obstante, el factor clave ha sido que las políticas de salarios y de rentas no han estado suficientemente dirigidas a preservar la competitividad en una unión monetaria (véase gráfico 3). Además de las deficientes políticas fiscales, de supervisión y de regulación, no se acometieron las necesarias políticas estructurales. Los Gobiernos no han conseguido eliminar las rigideces estructurales en los países de la zona del euro relacionadas, entre otros aspectos, con los sistemas institucionales de fijación de salarios, incluida la indiciación salarial, así como con la regulación de los mercados de productos y de trabajo¹¹.

El incremento excesivamente elevado del crédito ha llevado a la acumulación de riesgos financieros graves en algunos países. La magnitud de estos riesgos se manifestó en el contexto de la crisis financiera mundial cuando los Gobiernos intervinieron a fin de estabilizar el sector bancario en sus países: los países de la zona del euro con una alta exposición de su sector financiero privado han sufrido un deterioro particularmente severo de sus finanzas públicas. Esta inestabilidad del sector financiero de un país puede transmitirse rápidamente a otros países, debido al alto grado de integración de los mercados financieros de la zona del euro, lo que representa riesgos para la estabilidad de la zona del euro en su conjunto.

La zona del euro no cuenta con mecanismos apropiados para detectar y corregir desequilibrios macroeconómicos excesivos. La coordinación de las políticas económicas en la UE se lleva a cabo principalmente en el marco de las Orientaciones Generales de Política Económica, las Directrices de Empleo y la Estrategia Europa 2020¹² (anteriormente, la estrategia de Lisboa), que establecen recomendaciones para las autoridades nacionales en materia de políticas macroeconómicas, estructurales y de los mercados laborales. Este marco no cuenta con suficientes instrumentos de vigilancia para realizar un seguimiento de la aplicación de

las recomendaciones, que no son vinculantes y que por tanto han sido ignoradas en gran medida por los Estados miembros. Si bien los desequilibrios macroeconómicos han sido frecuentemente criticados en dictámenes del Consejo en los Programas de Estabilidad y Convergencia, estas opiniones carecían del peso necesario para persuadir a los Estados miembros para modificar sus políticas económicas. Sin embargo, lo que es aún más importante, este marco no está enfocado suficientemente en los riesgos asociados con la acumulación de desequilibrios macroeconómicos y las pérdidas de competitividad en la zona del euro y su posible contagio a otros Estados miembros.

LA FALTA DE UN MARCO DE GESTIÓN DE CRISIS

El Pacto de Estabilidad y Crecimiento fue diseñado para salvaguardar la estabilidad de la UEM y prevenir efectivamente una crisis de deuda soberana en la zona del euro. En el período anterior al establecimiento de la UEM se crearon escenarios hipotéticos de crisis en los distintos países de la zona del euro y se realizaron simulaciones de sus consecuencias para las finanzas públicas. Estas simulaciones demostraron que, en el supuesto de que se cumplieran las reglas del Pacto, solo una situación de profunda recesión debilitaría de forma significativa la posición fiscal de los países de la zona del euro y que el techo de déficit del 3% sería sobrepasado tan solo en muy contadas situaciones.

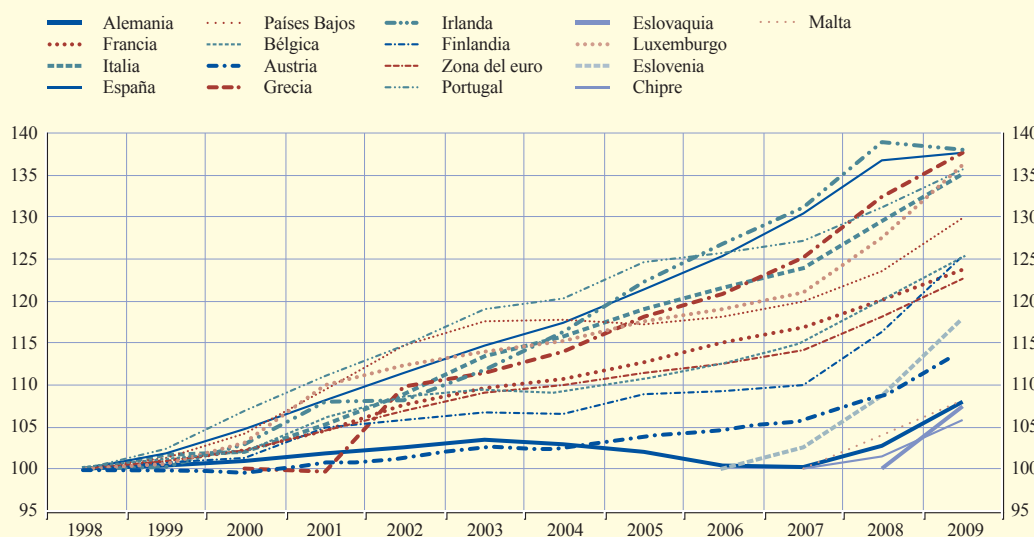
Sin embargo, algunos países de la zona del euro con altos niveles de deuda pública han perdido acceso a la financiación en los mercados tras la crisis financiera mundial. Por una parte, ninguno de los escenarios se basaba en el supuesto de una crisis de la magnitud experimentada en 2007 y 2008. Nadie fue capaz de prever una crisis de esta gravedad y

11 Véase F. Holm-Hadulla, Kamath, K., Lamo, A., Pérez, J.J. y Schuknecht, L., «Public wages in the euro area – towards securing stability and competitiveness», *Occasional Paper Series*, nº 112, BCE, Fráncfort del Meno, junio de 2010.

12 El Consejo Europeo aprobó la estrategia Europa 2020 en junio de 2010 como sustituto de la estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo. Su objetivo es la promoción del crecimiento económico sostenible y la creación de elevados niveles de empleo, productividad y cohesión social. Véase http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm.

Gráfico 3 Costes laborales unitarios, en términos nominales

(índices basados en datos anuales)



Fuente: Eurostat.

Nota: Se asigna el valor 100 a los índices de costes laborales unitarios en el año anterior a la adhesión del país respectivo a la zona del euro.

profundidad. Por otra parte, y lo que es aún más importante, muchos países de la zona del euro no cumplieron las normas fiscales de la UEM. El Pacto quedó seriamente debilitado tras la reforma de 2005 y no ha sido aplicado correctamente. Por lo tanto, algunos países de la zona del euro ya se encontraban en una situación presupuestaria de vulnerabilidad antes de que el impacto de la crisis económica y financiera afectara a las finanzas públicas.

En mayo de 2010, el Consejo —actuando conjuntamente con el FMI, y sujeto a una estricta condicionalidad y en ausencia de concesiones— introdujo medidas de apoyo a los países de la zona del euro en situación vulnerable, con el objetivo de preservar la estabilidad financiera y evitar contagios a otros países. Un mecanismo permanente de gestión de crisis, diseñado para salvaguardar la estabilidad de la zona del euro en su conjunto, al tiempo que incrementa muy significativamente los incentivos para el saneamiento de las finanzas públicas, permitiría afrontar estas cuestiones de una forma sistemática, basada en un sistema normativo.

En síntesis, en esta sección se ha mostrado que la zona del euro requiere, en primer lugar, un com-

promiso más sólido por parte de los países para prevenir efectivamente la aplicación de políticas fiscales no sostenibles y la aparición de otras situaciones macroeconómicas perjudiciales. En segundo lugar, si surgieran desequilibrios de las finanzas públicas, pérdidas significativas de competitividad o desequilibrios macroeconómicos excesivos, sería necesario aplicar mecanismos correctivos eficaces. Debe existir un grado apropiado de automatismo a fin de garantizar que tales mecanismos no queden abiertos a una interpretación amplia o a un margen indebido de discrecionalidad política. En tercer lugar, en el caso poco probable de que los brazos preventivo y correctivo del marco mejorado propuesto no puedan evitar una crisis en el futuro, la zona del euro se beneficiaría de la aplicación de un mecanismo permanente de gestión de crisis bien diseñado.

3 REFORZAMIENTO DE LA VIGILANCIA FISCAL

En la fase posterior a la crisis financiera y a las turbulencias de los mercados de deuda soberana, el Consejo Europeo ha acordado llevar a cabo una revisión del actual marco de vigilancia presupuestaria, tal como se describe en la sección 2. El Pacto

de Estabilidad y Crecimiento se mejorará y se adoptarán medidas para que su aplicación sea más consistente y efectiva. Para lograrlo, el Consejo Europeo ha acordado, entre otras modificaciones, i) reforzar el criterio de la deuda pública y de sostenibilidad fiscal; ii) reforzar su cumplimiento; y iii) velar por que los marcos presupuestarios nacionales respeten las normas europeas.

REFORMAS PROPUESTAS AL PACTO DE ESTABILIDAD Y CRECIMIENTO Y A LOS MARCOS PRESUPUESTARIOS NACIONALES

A fin de reforzar la vertiente preventiva del Pacto, el GTVR ha recomendado la inclusión de la evolución del gasto (excluidos los aumentos de ingresos extraordinarios) en la evaluación del cumplimiento de los objetivos presupuestarios a medio plazo de los países, que se basa en el crecimiento del déficit estructural. De acuerdo con las propuestas de la Comisión, la tasa de crecimiento del gasto público no debería exceder el crecimiento prudente del PIB a medio plazo, a menos que esté acompañada por incrementos discrecionales de los ingresos públicos.

Otro elemento nuevo es la opción de formular recomendaciones en la vertiente preventiva si la trayectoria de ajuste de un Estado miembro se considera insuficiente. De conformidad con las propuestas de la Comisión, se formulará una recomendación si una desviación significativa de la senda de ajuste hacia el objetivo presupuestario a medio plazo de un país persiste o si es particularmente grave. Una desviación significativa se define como una divergencia de la tasa prudente de crecimiento del gasto de al menos un 0,5 % del PIB en un año o un promedio del 0,25% durante un período de dos años sucesivos.

Para reforzar el criterio de la deuda pública y de la sostenibilidad presupuestaria, tanto de la vertiente preventiva como la correctiva, el GTVR ha propuesto que el criterio de la deuda especificado en el TFUE quede mejor reflejado en la vigilancia presupuestaria. De acuerdo con la vertiente preventiva del Pacto, se requerirá a los Estados miembros que presenten un nivel de deuda superior al 60% del PIB, o riesgos pronunciados en términos de sostenibilidad de la deuda en general, que realicen pro-

gresos más rápidos en su senda de ajuste hacia sus objetivos presupuestarios de medio plazo. En el contexto de la vertiente correctiva, los Estados miembros con ratios de deuda que excedan el valor de referencia del 60% del PIB estarán sujetos a la aplicación del procedimiento de déficit excesivo, a menos que el ritmo de descenso de la deuda en un período determinado se considere satisfactorio.

La Comisión ha propuesto el empleo de un criterio numérico para evaluar si la ratio de deuda pública de un país está reduciéndose a un ritmo satisfactorio —a saber, en los tres años anteriores a la valoración, la ratio de deuda debería haber descendido en promedio en una vigésima parte de la cantidad en la que difiere del valor de referencia del 60% anual—, es decir, para que el ritmo de descenso se considere satisfactorio, la deuda pública de un Estado miembro con una ratio de deuda del 80% debe haber descendido en un 1% del PIB por año en promedio durante tres años. A la hora de valorar la evolución de la ratio de deuda, se ha propuesto que se tomen en consideración una amplia lista de factores relevantes, incluida la evolución a medio plazo de la posición de deuda del país, así como otros factores de riesgo, como la estructura de plazos y la denominación de la deuda, los ajustes déficit-deuda, reservas acumuladas y otros activos públicos; garantías, notablemente vinculados al sector financiero; pasivos explícitos e implícitos, relacionados con el envejecimiento de la población; y el nivel de deuda privada, en la medida en que pueda representar un pasivo implícito contingente para el Gobierno.

El GTVR ha recomendado también reforzar el cumplimiento de las normas y recomendaciones fiscales introduciendo nuevas «medidas de carácter político y de reputación», entre las que se incluyen nuevas obligaciones de información para los Estados miembros, la opción de un informe oficial emitido por el Consejo y el Eurogrupo dirigido a la Comisión Europea si un Estado miembro no aplica una recomendación del Consejo y, para los países de la zona del euro y los que participan en el MTC II, la supervisión *in situ* realizada por una misión de la Comisión Europea, en colaboración

con el BCE. Estas medidas se complementarían con nuevas sanciones financieras para los países de la zona del euro, como depósitos remunerados y no remunerados, paralelas a las multas existentes. En la medida de lo posible, las sanciones financieras serán aprobadas por el Consejo mediante el voto inverso de mayoría cualificada (véase el cuadro 1), con lo que se incrementaría el automatismo del proceso decisorio y actuaría como «instrumento de compromiso» del Consejo¹³. Las nuevas sanciones financieras y las medidas no financieras se aplicarían antes y de forma más gradual que las

sanciones contempladas en el marco actual, que se adaptan por mayoría solo al final del procedimiento de déficit excesivo.

Por último, la recomendación del GTVR de que los marcos presupuestarios nacionales deban ajus-

- 13 Las nuevas medidas de ejecución financiera se introducirán de conformidad con el artículo 136 del TFUE, únicamente para los países de la zona del euro, y está previsto que se complementen con normas de condicionalidad basadas en el cumplimiento de los requisitos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento contemplados en los reglamentos de la UE, que se aplican a todos los Estados miembros (a excepción del Reino Unido).

Cuadro 1 Resumen del marco revisado propuesto de vigilancia presupuestaria

	Pasos principales del procedimiento	Sanciones financieras
Vertiente preventiva	1 Los Estados miembros presentan los Programas de Estabilidad y Convergencia antes del final de abril 2 El Consejo emite opiniones sobre los Programas de Estabilidad y Convergencia antes del final de julio, y puede invitar a los Estados miembros a ajustar su programa 3 La Comisión puede emitir un aviso a un Estado miembro en caso de que exista una desviación significativa 4 El Consejo formula una recomendación a un Estado miembro para que adopte medidas eficaces 5 El Estado miembro informa sobre las medidas adoptadas 6 Si las medidas se consideran insuficientes el Consejo formula una recomendación al Estado miembro	<i>Depósito remunerado (0,2 % del PIB) impuesto por votación por mayoría cualificada inversa (nueva sanción propuesta)</i>
Vertiente correctiva	1 La Comisión elabora un informe sobre el Estado miembro que sobrepase el valor de referencia para la deuda y/o el déficit, teniendo en cuenta factores relevantes 2 El Consejo declara la existencia de un déficit excesivo y formula recomendaciones al Estado miembro 3 El Estado miembro en cuestión presenta un informe sobre las medidas efectivas adoptadas 4 El Consejo valora las medidas efectivas adoptadas 5 Si las medidas se consideran suficientes, el procedimiento de déficit excesivo queda suspendido o se amplía al plazo en caso de que se produzcan circunstancias económicas adversas inesperadas - Si las medidas se consideran insuficientes, el Consejo emite una decisión relativa a la ausencia de medidas efectivas 6 El Consejo notifica al Estado miembro la necesidad de adoptar medidas para corregir el déficit excesivo 7 El Estado miembro puede quedar sujeto a supervisión y obligaciones de información adicionales 8 El Estado miembro en cuestión presenta un informe sobre las medidas efectivas adoptadas 9 Si las medidas se consideran suficientes, el procedimiento de déficit excesivo queda suspendido o se amplía al plazo en caso de que se produzcan circunstancias económicas adversas inesperadas - Si las medidas se consideran insuficientes, el Consejo puede aplicar medidas o intensificarlas si el Estado miembro incumple la recomendación. Entre dichas medidas se incluye el requerimiento de publicar información adicional, una invitación al Banco Europeo de Inversiones para que reconsidere su política de préstamos al Estado miembro afectado o la imposición de una multa	<i>Depósito no remunerado (0,2% del PIB) impuesto por votación por mayoría cualificada inversa (nueva sanción propuesta)</i> <i>Multa (0,2% del PIB) impuesta por votación por mayoría cualificada inversa (nueva sanción propuesta)</i> <i>Multa (máximo 0,5% del PIB) impuesta por votación adoptada por mayoría. Esta sanción puede ya imponerse de acuerdo con el marco existente</i>

tarse a un conjunto de requisitos mínimos relativos a i) sistemas de contabilidad y estadísticas públicos, ii) reglas fiscales numéricas, iii) sistemas de previsión, iv) objetivos presupuestarios efectivos a medio plazo, y v) cobertura adecuada de todos los subsectores de las administraciones públicas. La Comisión ha incluido estos elementos en una propuesta de directiva relativa a los requisitos de los marcos presupuestarios. Más allá de estos requisitos mínimos, debería acordarse un conjunto de normas adicionales no vinculantes, referidas principalmente al empleo de procesos presupuestarios de arriba hacia abajo y reglas fiscales, así como el papel de organismos públicos, tales como los consejos fiscales, encargados de ofrecer análisis, valoraciones y previsiones independientes en relación con cuestiones de política fiscal nacional.

VALORACIÓN DE LAS REFORMAS PROPUESTAS

El BCE considera que las recomendaciones del GTVR y las propuestas de la Comisión ampliarían y reforzarían el marco de vigilancia presupuestaria de la UE. Sin embargo, no representan el esfuerzo necesario para garantizar políticas fiscales adecuadas en la zona del euro. La Comisión y el Consejo contarían aún con un amplio margen de discrecionalidad para formular recomendaciones y determinar el nivel de las sanciones. Una discrecionalidad excesiva podría poner en peligro la credibilidad del marco de vigilancia reforzada prevista si las reglas y las medidas para su ejecución no se aplicasen uniformemente. Por tanto, se requiere un mayor grado de automatismo y menos margen para la discrecionalidad a fin de garantizar la previsibilidad, dar credibilidad a los procedimientos y crear los incentivos adecuados para los Gobiernos. A fin de reforzar el marco de vigilancia presupuestaria, serían necesarios los siguientes elementos.

En primer lugar, en lo que se refiere al fortalecimiento de la vertiente preventiva del Pacto, la evaluación de un progreso suficiente hacia la consecución de los objetivos a medio plazo debería realizarse sobre la base de una valoración conjunta tomando como referencia el déficit estructural, in-

cluyendo un análisis del gasto neto de las medidas de recaudación discrecionales¹⁴. En este análisis debería tenerse en cuenta el impacto de la estructura del crecimiento económico en el incremento de los ingresos, a fin de incluir en el análisis los ingresos extraordinarios. Los Estados miembros con una ratio de deuda superior al 60% del PIB deben realizar avances hacia sus objetivos a medio plazo mayores que el requisito mínimo.

En segundo lugar, en lo que respecta al criterio propuesto para evaluar el ritmo de reducción de la deuda, la propuesta de la Comisión debe considerarse como un mínimo absoluto, puesto que podría no constituir un incentivo suficiente para una reducción rápida de la deuda en aquellos países con un alto nivel de deuda y un crecimiento nominal del PIB relativamente sólido. La reciente crisis ha demostrado que elevados niveles de deuda pueden hacerse insostenibles en un período relativamente corto. Por otra parte, aunque un cierto grado de discrecionalidad en la evaluación de la ratio de deuda de un país resulta inevitable, puesto que la evolución de la deuda depende de numerosos factores independientes de la política presupuestaria aplicada por el Gobierno, la adopción de una postura demasiado laxa de tales factores relevantes, en particular de los que tienen un efecto mitigador, debilitaría el acuerdo de optar por una interpretación estricta de la obligación del Tratado de respetar el valor de referencia aplicable a la deuda pública. En lo que se refiere a la evaluación del cumplimiento del criterio de la deuda, determinados factores relevantes deberían considerarse solo cuando, de acuerdo con las previsiones de la Comisión, se estime que la ratio de deuda pública descenderá en un período de tres años.

En tercer lugar, independientemente de si la ratio de deuda se sitúa por encima o por debajo del valor de referencia del 60% del PIB, solo se deberían tener en cuenta los factores relevantes a la hora de evaluar si el nivel de déficit es excesivo si la ratio del déficit, antes de tener en cuenta dichos

14 Normalmente, la tasa de crecimiento de gasto público no debería superar una tasa proyectada de referencia a medio plazo del crecimiento potencial del PIB, que debe calcularse de acuerdo con la metodología común utilizada por la Comisión.

factores, está en un nivel cercano al valor de referencia del 3% del PIB, y si el exceso con respecto a este valor es temporal, de acuerdo con las normas actuales.

En cuarto lugar, las propuestas para la introducción de incentivos y sanciones nuevas y graduadas constituyen un paso en la dirección adecuada hacia un régimen de aplicación basado en normas cuasi-automáticas. Un aumento gradual de la presión, que comience con bastante antelación al momento en el que un Estado miembro se enfrente al riesgo de una posición fiscal insostenible, debería hacer su aplicación más creíble. Sin embargo, las propuestas de la Comisión permiten bastante discrecionalidad en la aplicación de las nuevas sanciones y ello podría utilizarse para socavar el automatismo previsto para su aplicación. La propuesta del GTVR es incluso más débil a este respecto¹⁵. No deberían existir disposiciones que permitan a la Comisión proponer al Consejo reducir o no imponer sanciones financieras en circunstancias económicas excepcionales o en atención a la solicitud del Estado miembro en cuestión.

En quinto lugar, no deberían aplicarse las cláusulas de exención general, que se proponen en el marco de las vertientes preventiva y correctiva del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. La aplicación del Pacto en los años pasados ha carecido de la disciplina necesaria para lograr posiciones presupuestarias sostenibles antes de la crisis. No ha hecho falta la flexibilidad para responder a circunstancias económicas adversas. No hay necesidad alguna de incluir numerosas disposiciones para permitir que se suspendan los trámites o se extiendan los plazos sin limitación por motivos definidos de manera amplia.

En sexto lugar, para dar un significado concreto a la obligación del Tratado de garantizar que los procedimientos presupuestarios nacionales se ajusten a los objetivos del marco fiscal de la UE, los Estados miembros deberían consagrar dichos objetivos en su legislación nacional. La experiencia demuestra que las previsiones independientes contribuyen a eliminar un sesgo optimista de los planes presupuestarios, y que la aplicación efecti-

va a nivel nacional desempeña un papel fundamental para el logro de políticas fiscales sostenibles. Por tanto, los Estados miembros deberían ofrecer en sus Programas de Estabilidad y Convergencia una comparación entre sus previsiones y las de la Comisión. Esta vigilancia presupuestaria nacional independiente podría también reforzar el papel de los parlamentos nacionales para garantizar la solidez de las políticas. Por tanto, entre los requisitos mínimos de los marcos presupuestarios nacionales de los países de la zona del euro debería incluirse la creación de organismos presupuestarios o instituciones de supervisión presupuestaria independientes, como consejos fiscales.

En séptimo lugar, a fin de respaldar la fiabilidad de un marco basado en mayor medida en normas, ha de reforzarse la independencia y la responsabilidad del análisis subyacente. Resulta importante que los servicios de la Comisión que llevan a cabo la vigilancia macroeconómica y fiscal en la zona del euro tengan un grado de independencia igual al de los servicios de la competencia de la Comisión. Esto es necesario porque las propuestas de la Comisión para reducir la discrecionalidad del Consejo, aunque no son tan ambiciosas como podrían, ejercen una fuerte presión sobre la Comisión para ejercitar su papel central en la proposición de recomendaciones y sanciones. Por tanto, aunque hay que celebrar la intención de la Comisión de establecer una clara distinción entre el análisis y la valoración realizados bajo la autoridad del Comisario de Asuntos Económicos y Monetarios y la adopción de decisiones a cargo del pleno del Colegio de Comisarios en relación con las propuestas que se remiten al Consejo, no es suficiente.

Además, a fin de velar para que la vigilancia económica y presupuestaria se lleve a cabo con objetividad e independencia, debería crearse un órgano consultivo compuesto por «expertos» de reconocido prestigio en cuestiones económicas y

15 El informe del GTVR rebaja también el régimen de sanciones de la Comisión al establecer que las decisiones de Consejo sobre las nuevas medidas de ejecución deben basarse en recomendaciones de la Comisión y no en propuestas, que para su desestimación no necesitan unanimidad sino solo una mayoría cualificada del Consejo.

fiscales. Su función consistiría en publicar un informe anual independiente sobre el cumplimiento de la Comisión y del Consejo de las obligaciones que le corresponden de acuerdo con los artículos 121 y 126 del Tratado y de conformidad con los procedimientos contenidos en las propuestas de la Comisión. Este órgano debería ofrecer asimismo un análisis sobre cuestiones específicas económicas o fiscales a iniciativa propia o a solicitud de cualquiera de las instituciones europeas a las que rinde cuentas.

En octavo lugar, a fin de garantizar la exactitud y puntualidad de los datos en los que se basa el análisis debería adaptarse el Código de buenas prácticas de las estadísticas europeas, y deberían subsanarse inmediatamente las deficiencias en la recolección y presentación de los datos. A fin de que la Comisión disponga de más tiempo para evaluar las estadísticas fiscales comunicadas, debería adelantarse los plazos para la remisión de estadísticas anuales y trimestrales (véase el recuadro 2).

Recuadro 2

MARCO DE GOBERNANZA ESTADÍSTICA

Como se ha destacado recientemente en las conclusiones de la reunión de noviembre de 2010 del Consejo ECOFIN¹, resulta esencial que los indicadores estadísticos y los datos de base utilizados en el marco de la gobernanza económica estén basados en unas metodologías estadísticas firmes y sólidas, y se elaboren de acuerdo con los principios establecidos en el Código de buenas prácticas de las estadísticas europeas (en adelante, el Código de buenas prácticas), y que el Sistema Estadístico Europeo (SEE) participen en las discusiones relativas a los aspectos estadísticos de los indicadores.

Se han adoptado diversas medidas para reforzar la gobernanza de las estadísticas europeas elaboradas por el SEE² en respuesta a las deficiencias de la comunicación del Gobierno griego de los datos sobre déficit y deuda en 2004 y el posterior llamamiento del Consejo ECOFIN en noviembre de 2005 para el establecimiento de normas mínimas para salvaguardar la independencia, integridad y responsabilidad de las autoridades estadísticas nacionales³. Enumerados por orden cronológico de su creación, se han introducido los tres elementos importantes siguientes: i) el Código de buenas prácticas; ii) el Comité consultivo europeo para la gobernanza estadística (CCEGE); y iii) modificaciones de la legislación que regula la recogida, elaboración, y publicación de estadísticas europeas por el SEE.

El Código de buenas prácticas fue adoptado en febrero de 2005 por el Comité del Programa Estadístico⁴ y presentado por la Comisión a los Estados miembros en mayo de 2005⁵. El Código tiene un doble objetivo: i) mejorar la confianza en las autoridades estadísticas proponiendo ciertos acuerdos institucionales y organizativos y ii) mejorar la calidad de las estadísticas que elaboran. El Código de buenas prácticas contiene 15 principios relativos al entorno institucional del SEE, sus procesos esta-

1 Véanse las Conclusiones del Consejo ECOFIN sobre las estadísticas de la UE de 17 de noviembre de 2010, cuya versión en lengua inglesa puede consultarse en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/117762.pdf.

2 El SEE comprende los institutos nacionales de estadística de los Estados miembros de la UE y Eurostat, de conformidad con el Reglamento (CE) n° 223/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a la estadística europea. Se han adoptado varias medidas que corrigen directamente fallos metodológicos en la compilación de estadísticas sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo.

3 Véanse las Conclusiones del Consejo ECOFIN sobre las estadísticas de la UE de 8 de noviembre de 2005, cuya versión en lengua inglesa puede consultarse en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/86877.pdf.

4 El Comité del Programa Estadístico es el antecesor del actual Comité SEE.

5 Véase el documento de la Comisión Europea COM(2005) 217 final, «Recomendación de la Comisión relativa a la independencia, la integridad y la responsabilidad de las autoridades estadísticas de los Estados miembros y de la Comunidad», que puede consultarse en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0217:FIN:ES:PDF>. De conformidad con el artículo 288 del TFUE, las recomendaciones y los dictámenes no son vinculantes. Por tanto, los Estados miembros no están obligados a cumplir el Código de buenas prácticas.

dísticos y su producción estadística. Los principios trascienden los principios estadísticos recogidos en el TFUE y están basados en criterios de calidad, directrices y buenas prácticas⁶.

La segunda iniciativa fue el establecimiento del CCEGE por el Parlamento Europeo y el Consejo en marzo de 2008⁷. Ya en noviembre de 2005 el Consejo había concluido que un nuevo órgano consultivo de alto nivel habría mejorado la independencia, la integridad y la responsabilidad de la Comisión (Eurostat) y del SEE en el contexto de la evaluación multilateral que fue llevada a cabo en el momento en el que se adoptó el Código de buenas prácticas. El CCEGE está compuesto por expertos en estadística independientes nombrados en base a su competencia profesional por un período de tiempo limitado. Su mandato consiste en ofrecer una visión independiente del SEE en lo que se refiere a la aplicación del Código de buenas prácticas. Asimismo puede ofrecer asesoramiento a la Comisión (Eurostat) acerca de i) medidas apropiadas para facilitar la aplicación del Código de buenas prácticas en el conjunto del SEE; ii) cómo comunicar el Código de buenas prácticas a los usuarios y a los proveedores de datos; iii) la actualización del Código de buenas prácticas; y iv) cuestiones relacionadas con la confianza de los usuarios en las estadísticas europeas. Informa una vez al año al Parlamento Europeo y al Consejo y cuenta con la asistencia de una secretaría independiente facilitada por la Comisión.

El tercer paso, que fue adoptado en 2009, fue la actualización de la legislación aplicable a la recolección, la elaboración y la publicación de las estadísticas europeas realizadas por el SEE. Esto se logró mediante la adopción de un Reglamento sobre estadísticas europeas revisado⁸. Este nuevo marco jurídico representa un paso importante ya que en él se designa a Eurostat como la «autoridad estadística comunitaria [...] para la elaboración y publicación de las estadísticas europeas». En este Reglamento se recogen asimismo los principios del Código de buenas prácticas.

En cuanto al futuro, pueden considerarse otros pasos para reforzar los fundamentos del SEE. En última instancia, el SEE podría transformarse en un sistema europeo de estatutos de estadística que incluya un instituto de estadística europeo, que sería un órgano independiente similar al SEBC. No obstante, una solución de estas características (en particular, la creación de una institución estadística europea independiente) requeriría una modificación del Tratado. Sin embargo, podría servir como criterio para valorar otras medidas adoptadas para mejorar la efectividad del SEE.

Sin una reforma del Tratado, existe un margen limitado para la reforma del marco de gobernanza estadística con arreglo a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. En primer lugar, la independencia profesional del SEE podría reforzarse en mayor medida. Las disposiciones para salvaguardar las reglas por las que se rigen el nombramiento, la duración del mandato y el cese del Director General de Eurostat y de los jefes de los institutos nacionales de estadística podrían reforzarse en el Reglamento sobre Estadísticas Europeas y en el código de buenas prácticas. Este último podría hacerse de obligado cumplimiento para la Comisión y los Estados miembros si se incorporase en un reglamento. En segundo lugar, podría acelerarse la aplicación plena del Código de buenas prácticas a fin de mejorar adicionalmente la calidad de las estadísticas europeas, en particular, reforzando las facultades para la recolección de datos y asegurando la participación de expertos en estadística en

6 El apartado 2 del artículo 338 del TFUE establece lo siguiente: «La elaboración de estadísticas de la Unión se ajustará a la imparcialidad, fiabilidad, objetividad, independencia científica, rentabilidad y al secreto estadístico, y no ocasionará cargas excesivas a los operadores económicos».

7 Véase la Decisión n° 235/2008/CE, que puede consultarse en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:073:0017:0019:ES:PDF>.

8 Véase el Reglamento (CE) n° 223/2009 relativo a la estadística europea, que puede consultarse en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:087:0164:0173:es:PDF>.

una fase temprana de la definición de los requisitos con los datos estadísticos. A este fin, las competencias del CCEGE podrían ampliarse para vigilar activamente el cumplimiento del SEE del Código de buenas prácticas. Para el cumplimiento de sus funciones podría contar con la asistencia de los tribunales de cuentas, que tendrían la responsabilidad de vigilar el cumplimiento del Código de buenas prácticas por parte de los institutos nacionales de estadística. Por último, podría considerarse la imposición de sanciones en caso de incumplimiento grave y repetido de las obligaciones de información y de no adopción de medidas correctoras efectivas.

4 VIGILANCIA MACROECONÓMICA

El nuevo marco de vigilancia macroeconómica previsto en las propuestas de la Comisión y en el informe del GTVR tiene como objetivo la identificación y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos. Este marco complementa el proceso de vigilancia macroestructural previsto en la estrategia Europa 2020, que está enfocado a fomentar el crecimiento y el empleo sostenible y socialmente incluyente. De acuerdo con las propuestas, el nuevo marco se aplicará en todos los Estados miembros y tendrá una vertiente preventiva y otra correctiva. En esta última se incluirán normas de aplicación para los países de la zona del euro.

NUEVO MARCO DE VIGILANCIA MACROECONÓMICA PROPUESTO

El primer elemento de la vertiente preventiva propuesto por la Comisión es un mecanismo de alerta que proporcionaría una indicación inicial de la existencia de posibles riesgos de desequilibrios y vulnerabilidades macroeconómicas en los Estados miembros. El mecanismo de alerta incluiría un marcador integrado por un conjunto limitado de indicadores macroeconómicos que se complementarían con una valoración económica. Para los desequilibrios externos se emplearían indicadores de la posición externa (por ejemplo, cuenta corriente como componente del PIB, activos financieros exteriores netos como porcentaje del PIB), competitividad (por ejemplo, tipos de cambio efectivos reales, costes laborales unitarios, inflación medida por el IAPC), y para los desequilibrios internos se emplearían indicadores sobre la vivienda (por ejemplo, valor añadido de la construcción, precios de la vivienda) y endeudamiento (por ejemplo, deuda del

sector público como porcentaje del PIB, deuda del sector privado como porcentaje del PIB).

De acuerdo con las propuestas de la Comisión, se establecerían y anunciarían umbrales de alerta para cada indicador, a fin de incrementar la transparencia y la rendición de cuentas. Para los indicadores de competitividad y de cuenta corriente, los umbrales serían simétricos: estos detectarían tanto niveles excesivamente altos como excesivamente bajos de la variable, lo que significaría en ambos casos la necesidad de adoptar medidas por parte de los Estados miembros. El informe del GTVR adoptó un punto de vista más modulado sobre esta cuestión, estableciendo una distinción entre Estados miembros con amplios superávits por cuenta corriente y aquellos que presenten notables déficits por cuenta corriente y grandes pérdidas de competitividad, debido a que la necesidad de adoptar medidas es particularmente urgente en este último caso.

Sobre la base de los resultados del conjunto de indicadores, si se identificasen desequilibrios o riesgos macroeconómicos significativos, la Comisión llevaría a cabo un análisis en profundidad de la situación económica, financiera y de las finanzas públicas del Estado miembro en cuestión.

Basándose en análisis exhaustivos, la Comisión recomendaría que el Consejo dirigiese una recomendación al Estado miembro de que se trate, en la que se establezcan medidas específicas de política económica encaminadas a reducir estos desequilibrios y riesgos. Estas recomendaciones serían emitidas por el Consejo conjuntamente con otras recomendaciones de política en el contexto de la estrategia Europa 2020 y el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. En caso de que la Comisión detectase desequilibrios macroeconómicos graves o que pudie-

Cuadro 2 Resumen del marco de vigilancia macroeconómica propuesto

	Pasos principales del procedimiento	Sanciones financieras
Detección de desequilibrios (vertiente preventiva)	1 El informe de la Comisión evalúa los 27 Estados miembros en relación con los umbrales definidos en el conjunto de indicadores. El conjunto de indicadores se actualiza al menos una vez al año. 2 Discusión en el Consejo del informe de la Comisión. 3 Análisis detallado de la Comisión de los Estados miembros que se consideren afectados o presentes riesgos de desequilibrios. 4 La Comisión formula recomendaciones e informa al Consejo acerca de los Estados miembros que registren desequilibrios. 5 El Consejo emite recomendaciones a los Estados miembros afectados. 6 El Consejo analiza el cumplimiento de las recomendaciones una vez al año y puede modificar las recomendaciones si lo estima apropiado.	
Procedimiento de desequilibrio excesivo (vertiente correctiva)	1 La Comisión formula recomendaciones e informa al Consejo acerca de los Estados miembros que presenten desequilibrios «excesivos» sobre la base del análisis detallado. 2 El Consejo declara la existencia de un desequilibrio excesivo y dirigerecomendaciones al Estado miembro sobre la base de la recomendación de la Comisión. 3 Presentación de un plan de acción correctiva por parte del Estado miembro en cuestión. 4 En el plazo de dos meses tras la presentación del plan de acción correctiva y sobre la base de un informe de la Comisión, el Consejo evaluará el plan de acción correctiva. 5 Si lo considera suficiente, el Consejo adoptará un dictamen, aprobándolo. Si lo considera insuficiente, el Consejo invitará al Estado miembro a que reforme su plan de acción correctiva en un nuevo plazo, teniendo en cuenta el tamaño y la urgencia de los desequilibrios y la capacidad de las medidas para hacer frente a la situación. 6 El Consejo determinará si el Estado miembro afectado ha adoptado las medidas correctivas recomendadas. 7 El Estado miembro informará periódicamente y estará sujeto a supervisión. 8 El Estado miembro concernido presenta un informe sobre las medidas adoptadas. 9 El procedimiento de desequilibrio excesivo concluirá una vez que el Consejo determine, sobre la base de una recomendación de la Comisión, que el Estado miembro ya no presenta desequilibrios excesivos. Si un Estado miembro incumple repetidamente las recomendaciones del Consejo para corregir los desequilibrios excesivos, estará obligado al pago de una multa anual, hasta que el Consejo determine que se han aplicado las medidas correctivas.	Multa (0,1% del PIB) impuesta por votación por mayoría cualificada inversa (nueva sanción propuesta).

ran representar un peligro para el correcto funcionamiento de la UEM, podría recomendar que se inicie el procedimiento de desequilibrio excesivo, de acuerdo con la vertiente correctiva del marco de vigilancia macroeconómica propuesto, y la política económica del Estado miembro en cuestión quedaría sujeta a una supervisión más estricta. Las recomendaciones formuladas de acuerdo con la vertiente correctiva serían más detalladas y más estrictas que las emitidas en el marco de la vertiente preventiva y en ellas se especificarían las respuestas de política esperadas y se fijarían plazos para la adopción de medidas correctivas. Los Estados miembros sometidos a un procedimiento de desequilibrio excesivo estarían obligados a presentar un plan de acción correctiva en el que se descri-

ba la respuesta nacional a las recomendaciones y plazos del Consejo, que tendrá que ser aprobado por este último. Los Estados miembros sujetos al procedimiento de desequilibrio excesivo estarían obligados a informar periódicamente al Consejo y a la Comisión acerca de los progresos obtenidos para el cumplimiento de las recomendaciones del Consejo. La Comisión evaluaría sus progresos sobre la base de dichos informes y de las posibles misiones nacionales de vigilancia. Los Estados miembros seguirían estando sujetos a una vigilancia estricta y a la presentación de información hasta que el Consejo, sobre la base de una recomendación de la Comisión, considere que la situación de desequilibrio excesivo ha terminado y concluya el procedimiento de desequilibrio excesivo.

Se prevé que el mecanismo de sanciones del procedimiento de desequilibrio excesivo propuesto por la Comisión sea a grandes rasgos similar al mecanismo definido en el procedimiento de déficit excesivo para la vigilancia presupuestaria. Para los países de la zona del euro, la Comisión ha adelantado la posibilidad de aplicar sanciones financieras en dos situaciones. En primer lugar, si el Consejo considera que las medidas o los plazos previstos en el plan de acción correctiva son insuficientes para ajustarse a sus recomendaciones, podría solicitar al Estado miembro de que se trate que modifique su plan. En segundo lugar, si, sobre la base de la evaluación de la Comisión del cumplimiento de un Estado miembro de las recomendaciones del Consejo, éste concluyese que el Estado miembro ha incumplido repetidamente su obligación de adoptar medidas correctivas de acuerdo con el procedimiento de desequilibrio excesivo, podrá imponer sanciones financieras, es decir, multas.

ANÁLISIS DEL MARCO DE VIGILANCIA MACROECONÓMICA PROPUESTO

La introducción de un marco de vigilancia macroeconómica podría representar un paso importante hacia una unión económica más sólida. A fin de velar por el buen funcionamiento de una unión monetaria, este marco debería mejorarse en varios aspectos. En primer lugar, la naturaleza específica de la pertenencia a una unión monetaria debería definirse de forma más explícita. Ello requiere una clara distinción entre, por una parte, las necesidades de las políticas de los países de la zona del euro y, por otra, las de los demás Estados miembros, debido al hecho de que los efectos de contagio dentro de la zona del euro son más acusados y de que en estos países ya no son posibles los ajustes del tipo de cambio. Por tanto, esto debería estar claramente reflejado en la existencia de indicadores y de umbrales diferentes. Habría que imponer umbrales más estrictos para los indicadores de competitividad en los países de la zona del euro.

En segundo lugar, el enfoque particular del marco de vigilancia debería centrarse en aquellos desequilibrios macroeconómicos que afectan al buen funcionamiento de la unión monetaria, que suponen

pérdidas significativas de competitividad, déficits por cuenta corriente persistentes, incrementos insostenibles de los precios de los activos, incluyendo los precios inmobiliarios, y niveles elevados de endeudamiento externo e interno¹⁶. El marco propuesto por la Comisión Europea es simétrico en lo que respecta a la detección, la prevención y la corrección tanto de las pérdidas como de los aumentos excesivos de competitividad. Ello entraña el riesgo de que los esfuerzos de vigilancia no tengan un objetivo preciso y no estén dirigidos a los desafíos más graves para la unión monetaria. Como se ha apuntado anteriormente, el informe del GTVR se refiere a esta cuestión y reclama una diferenciación en el tratamiento de los países que presenten niveles excesivamente altos o excesivamente bajos en el marco de vigilancia macroeconómica propuesto. Para no hacer el procedimiento excesivamente complejo y evitar introducir un enfoque erróneo a corto plazo en la gestión del proceso de vigilancia, los casos en los que los Estados miembros presenten fuertes incrementos de competitividad y amplios superávits por cuenta corriente sólo deberán tratarse en el contexto de la estrategia Europa 2020.

En tercer lugar, debería introducirse un mayor grado de automatismo en el marco de vigilancia macroeconómica propuesto. Aunque la evolución macroeconómica puede verse afectada por factores ajenos al control de los Gobiernos y el impacto de las medidas sobre la evolución macroeconómica podría ser indirecto y, por tanto, difícil de identificar, es necesario garantizar que el procedimiento de vigilancia macroeconómica es eficaz y ofrece los incentivos adecuados. No obstante, las propuestas de la Comisión dan al Consejo un grado considerable de discrecionalidad en lo que se refiere a las recomendaciones y al importe de las sanciones. Un margen excesivamente amplio de discrecionalidad podría representar un riesgo para

16 El conjunto de indicadores debería ser limitado y estar enfocado a detectar desequilibrios macroeconómicos, por lo que debería incluir indicadores de endeudamiento público y privado, de endeudamiento externo y de competitividad de precios. Estas variables han demostrado ser indicadores importantes de desequilibrios macroeconómicos internos y externos y de la evolución de la competitividad. Esto difiere del conjunto mucho más amplio de indicadores empleados para valorar el progreso relativo de las reformas en el contexto de la estrategia Europa 2020.

la credibilidad del marco de vigilancia macroeconómica, puesto que las normas y las medidas de ejecución podrían no ser aplicadas coherentemente. Por tanto, debería evitarse la posibilidad de reducir o de renunciar a las sanciones financieras en base a circunstancias económicas excepcionales o a la petición de un Estado miembro. Además, la regla de votación por mayoría inversa, por la que las propuestas y recomendaciones de la Comisión serían adoptadas por el Consejo siempre y cuando no sean rechazadas por mayoría cualificada, debería utilizarse más frecuentemente en el procedimiento.

En cuarto lugar, al igual que las reformas introducidas en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, las sanciones financieras previstas en el marco de vigilancia macroeconómica propuesto han de aplicarse de forma gradual y en una etapa temprana a fin de ofrecer a los Estados miembros los incentivos adecuados para cumplir las recomendaciones. Ello implica que las sanciones financieras —como la obligación de constituir un depósito remunerado— se impondrían inmediatamente después de la primera constatación de incumplimiento o falta de cooperación por parte de un Estado miembro. En el ámbito de las vertientes preventiva y correctiva, debería también contemplarse la adopción, en colaboración con el BCE, de medidas políticas y de reputación —como la presentación de informes al Consejo Europeo en caso de incumplimiento, así como la posibilidad de que la Comisión lleve a cabo misiones en los Estados miembros— para los países de la zona del euro y del MTC II.

5 UN MECANISMO PERMANENTE DE GESTIÓN DE CRISIS

Las medidas introducidas para mejorar las vertientes preventiva y correctiva del marco de gobernanza económica deberían contener los elementos necesarios para minimizar los riesgos de que se produzcan nuevas crisis presupuestarias en la zona del euro. No obstante, puesto que no puede descartarse completamente la posibilidad de una crisis futura de deuda soberana, es necesario contar con un mecanismo permanente de resolución de crisis, a fin de solventar las crisis de liquidez o de solvencia soberana.

En su reunión celebrada los días 16 y 17 de diciembre de 2010, el Consejo Europeo acordó una modificación del Tratado a fin de introducir un mecanismo permanente de resolución de crisis, denominado Mecanismo Europeo de Estabilidad, que será establecido en los países de la zona del euro. De acuerdo con las propuestas, el apartado 3 del artículo 136 del TFUE dispondrá que el mecanismo de gestión de crisis se activará cuando resulte indispensable para salvaguardar la estabilidad de la zona del euro en su conjunto y que la concesión de toda ayuda financiera en forma de créditos se supeditará a una estricta condicionalidad¹⁷. El Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEE) sustituirá a la Facilidad Europea de Estabilidad Financiera (FEEF) y al Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera (MEEF), creados en mayo de 2010, que seguirán en vigor hasta junio de 2013. El Consejo Europeo aprobó las características generales de este mecanismo, expuestas en la declaración del Eurogrupo de 28 de noviembre de 2010 e hizo un llamamiento al Eurogrupo y a la Comisión para que, antes de final de marzo de 2011, finalicen los trabajos del acuerdo intergubernamental para la creación del futuro mecanismo, en cooperación con el Parlamento Europeo.

De acuerdo con la declaración del Eurogrupo, el MEE vendrá a completar el nuevo marco de gobierno económico reforzado a partir de junio de 2013, y se basará en la Facilidad Europea de Estabilización Financiera (FEEF). Más concretamente, la ayuda financiera prestada a un país de la zona del euro estará sujeta al cumplimiento de un programa estricto de ajuste económico y fiscal y a un riguroso análisis de la sostenibilidad de la deuda efectuado por la Comisión y el FMI, en contacto con el BCE. Respecto a los países considerados solventes, se animará a los acreedores del sector privado a mantener su exposición a la deuda de los Estados miembros. Los Estados miembros insolventes tendrán que negociar un plan general de

¹⁷ Los Estados miembros han acordado modificar el tenor del apartado 3 del artículo 136 del TFUE de la siguiente manera: «Los Estados miembros cuya moneda es el euro podrán establecer un mecanismo de estabilidad que se activará cuando sea indispensable para salvaguardar la estabilidad de la zona del euro en su conjunto. La concesión de toda ayuda financiera necesaria con arreglo al mecanismo se supeditará a condiciones estrictas».

reestructuración con los acreedores, como condición previa a la concesión de ayuda financiera. Con el fin de facilitar las negociaciones con los acreedores del sector privado, todos los bonos del Estado de nueva emisión de la zona del euro incluirán, a partir de junio de 2013, unas cláusulas de acción colectiva normalizadas e idénticas. La decisión de conceder ayuda financiera habrá de adoptarse por acuerdo unánime de los países de la zona del euro.

El BCE ha acogido con satisfacción la creación de un mecanismo permanente de gestión de crisis para salvaguardar la estabilidad financiera de la zona del euro en su conjunto, que actuará como un complemento del fortalecimiento de las normas fiscales y de la mayor vigilancia macroeconómica. Debido a la alta integración de los mercados financieros, el Mecanismo Europeo de Estabilidad debe velar por la resolución puntual y ordenada de las crisis de deuda soberana en la zona del euro. Todo riesgo de contagio entre países (que propague la crisis presupuestarias a otros países de la zona del euro) o de un Estado a los agentes privados (creando o exacerbando una crisis financiera) debería afrontarse mediante una intervención rápida y decidida.

Lo más importante es que el mecanismo de ayuda de la (MEE) debería minimizar el riesgo moral. Es necesario que se rijan por normas rigurosas y vinculantes para imponer disciplina en las políticas fiscales y no debe constituir una opción atractiva para los Estados miembros. La concesión de toda ayuda financiera a un Estado miembro debe estar supeditada a condiciones estrictas a fin de garantizar que la sostenibilidad de las finanzas públicas se recupere de forma ambiciosa y sin demora. Al mismo tiempo, la ayuda financiera debería concederse en condiciones muy estrictas y el mecanismo permanente de gestión de crisis debe permitir la disciplina de los mercados financieros. La posibilidad de la participación del sector privado en caso de insolvencia de un país de la zona del euro garantizaría que los tipos de interés reflejen suficientemente los riesgos asociados a las diferencias en las posiciones fiscales de los distintos Estados miembros.

6 CONCLUSIONES

El marco actual de gobernanza económica no ha sido nunca íntegramente aplicado y se ha visto incluso debilitado desde el comienzo de la UEM. El resultado es que no ha sido eficaz para prevenir la crisis en la zona del euro. El marco de vigilancia económica aplicable a las políticas fiscales no ha sido aplicado con el rigor suficiente y las sanciones previstas no han sido impuestas. Al mismo tiempo este marco carecía de mecanismos apropiados para la vigilancia de las políticas macroeconómicas. Las propuestas de gobernanza económica del GTVR, aprobadas por el Consejo Europeo de octubre de 2010 y las propuestas de la Comisión que todavía están siendo estudiadas, representan un cierto avance para la solución de estos problemas. Sin embargo, no constituyen el avance cualitativo necesario para garantizar la solidez de las políticas económicas y presupuestarias en la zona del euro, que aseguren estabilidad y prosperidad a largo plazo.

En este artículo se indican con mayor precisión los ámbitos en los que las reformas previstas del marco de gobernanza económica necesitan reforzarse como se indica a continuación:

- i) **Se requiere un mayor grado de automatismo en todos los procedimientos de vigilancia, incluido el nuevo marco de vigilancia macroeconómica.** Cuando los Estados miembros incumplan las recomendaciones para ajustar sus políticas deberían asumir las consecuencias previstas en los procedimientos preventivo y correctivo, y el Consejo debería tener menos margen para detener o suspender los procedimientos contra los Estados miembros. Una forma sencilla de lograrlo sería una declaración formal del Consejo, o al menos del Eurogrupo, comprometiéndose a una votación, como norma, en favor de la continuación de los procedimientos cuando así lo haya recomendado o propuesto la Comisión. De esta forma, el Consejo limitaría voluntariamente su discrecionalidad y tendría que justificar los casos en los que no aplique su propia norma. Asimismo, debería

considerarse el empleo más frecuente de la votación por mayoría inversa.

ii) **Los procedimientos de vigilancia requieren plazas estrictas, a fin de evitar procedimientos prolongados y eliminar las «cláusulas de escape».**

No debería permitirse al Consejo ni a la Comisión ampliar el plazo para corregir un déficit excesivo o para aceptar cualquier desviación significativa de la senda de ajuste hacia el objetivo a medio plazo durante un período de recesión económicas grave de naturaleza general, o para reducir o cancelar las sanciones financieras bien sobre la base de circunstancias económicas excepcionales o a solicitud del Estado miembro en cuestión. Con ello se aumentaría el automatismo.

iii) **El marco de vigilancia macroeconómica debería tener un enfoque definido.**

En particular, debería centrarse en los países de la zona del euro que presenten grandes déficits por cuenta corriente, pérdidas significativas de competitividad así como niveles elevados de deuda pública y privada, o cualquier otra vulnerabilidad que represente un riesgo para la UEM.

iv) **Las medidas políticas y de reputación deberían fomentar un cumplimiento puntual del marco de vigilancia.**

Ello incluye incrementar las obligaciones de información de los Estados miembros y la presentación de informes del Consejo al Consejo Europeo en caso de incumplimiento de las recomendaciones del Consejo, así como la posibilidad de que la Comisión lleve a cabo misiones a los Estados miembros, en cooperación con el BCE, en los países de la zona del euro y del MTC II si el BCE lo estima adecuado.

v) **Las sanciones financieras deberían imponerse en una fase temprana y de forma gradual en el marco de vigilancia macroeconómica a fin de ofrecer a los países incentivos claros y creíbles para la adopción de políticas macroeconómicas adecuadas.**

El proce-

dimiento de desequilibrio excesivo debería obligar a los Estados miembros a constituir un depósito remunerado tras la primera constatación de incumplimiento e imponer multas en caso de incumplimiento repetido. Los beneficios de las sanciones financieras impuestas a países de la zona del euro como parte de la vigilancia presupuestaria y macroeconómica deberían ser asignados al futuro Mecanismo Europeo de Estabilidad.

vi) **Los criterios para determinar la existencia de un déficit excesivo deberían ser más ambiciosos.**

El margen para tomar en consideración cualquier «factor relevante» a la hora de determinar la existencia de un déficit excesivo —ya sea sobre la base del criterio de déficit o del criterio de deuda— debería reducirse sustancialmente, particularmente cuando estos factores puedan justificar el incumplimiento de los criterios por parte del Estado miembro. En lo que respecta al criterio del déficit, estos factores atenuantes deberían tenerse en cuenta únicamente si el déficit público del país en cuestión es próximo al valor de referencia del 3% del PIB y excede este valor sólo temporalmente (independientemente de si la ratio de la deuda del país se sitúa por encima o por debajo del valor de referencia del 60%). En cuanto al criterio de deuda, dichos factores deberían considerarse sólo si se espera que la ratio de deuda pública de un país que supere el 60% del PIB se reduzca. Asimismo, debería aplicarse sin demora el criterio numérico retrospectivo utilizado para evaluar si una ratio de deuda superior al 60% del PIB ha disminuido suficientemente.

vii) **Los requisitos respecto a la senda de ajuste para el cumplimiento de los objetivos presupuestarios a medio plazo deberían ser más ambiciosos.**

De acuerdo con el procedimiento revisado de vigilancia presupuestaria, la cuestión de si un país ha obtenido un progreso suficiente en el cumplimiento de sus objetivos presupuestarios a medio plazo debería evaluarse sobre la base de una valoración

global en la que se utilice el déficit estructural como punto de referencia, incluyendo el análisis del gasto excluidas las medidas recaudatorias discrecionales. En este contexto, la mejora anual del déficit estructural debería ser significativamente superior a 0,5 puntos porcentuales del PIB en el caso de que la deuda pública de un país exceda el valor de referencia del 60% del PIB o de que existan riesgos para la sostenibilidad presupuestaria.

viii) **Debe garantizarse la calidad y la independencia del análisis presupuestario y económico.** Ello requiere el establecimiento de un órgano consultivo independiente a nivel de la UE cuyos miembros sean personas de reconocida competencia. Este órgano ofrecería una valoración externa *ex post* de la ejecución de la vigilancia presupuestaria y macroeconómica por parte del Consejo y de la Comisión.

ix) **Debe reforzarse el compromiso de los Estados miembros para aplicar sin demora marcos presupuestarios nacionales sólidos a fin de facilitar el cumplimiento de sus compromisos adquiridos en el contexto del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.** Para ello sería necesario que la propuesta de directiva sobre los marcos presupuestarios se incorpore a la legislación nacional con la mayor exactitud posible y antes del final de 2012. El Eurogrupo podría emitir una declaración formal a este efecto. Asimismo, en la directiva deben establecerse consecuencias claras para el caso de que las autoridades nacionales incumplan sus obligaciones presu-

puestarias. En necesario incluir en la directiva un nuevo capítulo para los países de la zona del euro a fin de hacer obligatoria la constitución de instituciones nacionales independientes de supervisión fiscal. Las medidas de la directiva no deberían impedir a los Estados miembros el establecimiento de marcos más rigurosos. La UE debería considerar la posibilidad de obligar a los Estados miembros a adoptar marcos claros de préstamo con definiciones y límites precisos.

x) **Debe mejorarse la calidad de las estadísticas anuales y trimestrales, tanto en lo que se refiere la puntualidad como a la fiabilidad.** El Código de Buenas Prácticas de las Estadísticas Europeas debería recogerse en un reglamento y deberían corregirse inmediatamente las debilidades de la recolección de datos y de las obligaciones de información.

xi) Resulta necesaria la mejora del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y de la vigilancia macroeconómica efectiva. Sin embargo, incluso si las normas se aplican de forma estricta, no puede descartarse la aparición de crisis futuras. **El nuevo marco de gobernanza económica debería incluir un marco de gestión de crisis para salvaguardar la estabilidad financiera de la zona del euro en su conjunto en el caso de que uno o más países experimenten crisis de deuda soberana.** Aunque este mecanismo debería resultar efectivo y apropiado para la resolución de casos de falta de liquidez e insolvencia, resulta esencial evitar el riesgo moral.