

LA REFORMA DEL MARCO DE SUPERVISIÓN DE LA POLÍTICA FISCAL EN EUROPA

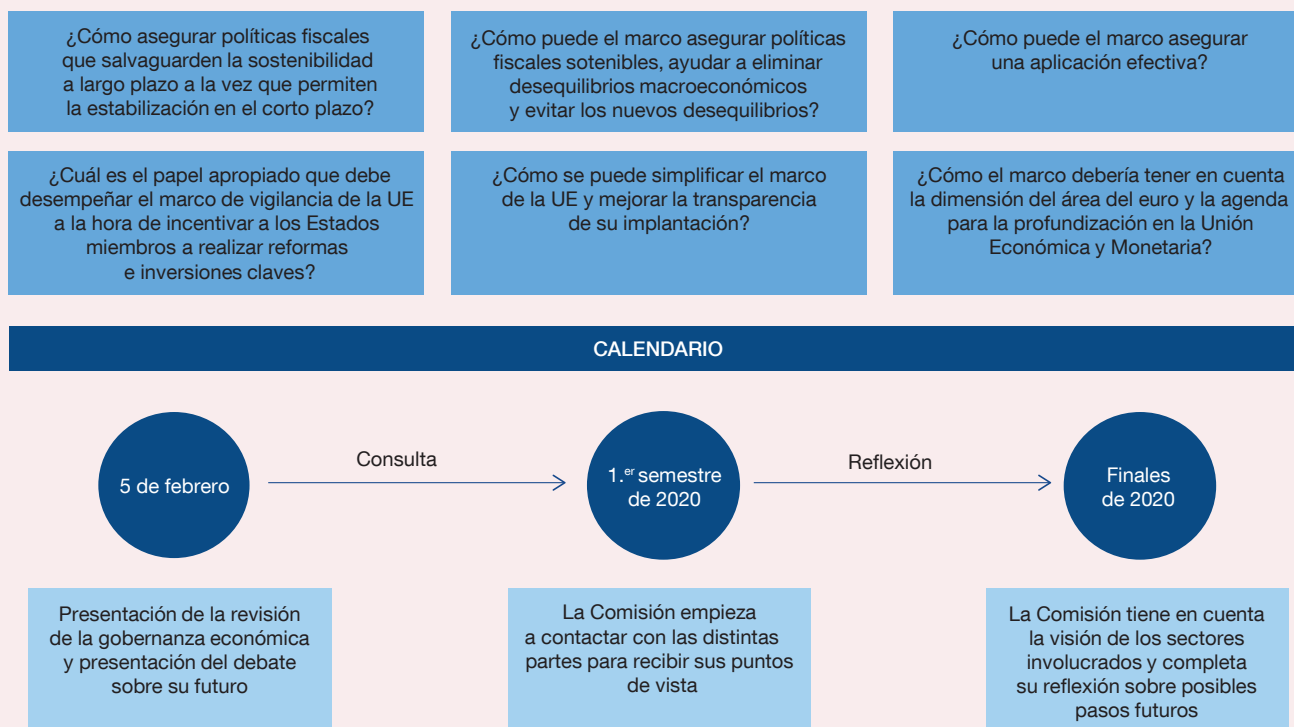
Este recuadro fue publicado anticipadamente el 9 de marzo

La Comisión Europea (en adelante, la Comisión) comunicó el pasado 5 de febrero el inicio del proceso de revisión del marco de gobernanza económica de la Unión Europea (UE), al tiempo que presentó una valoración sobre la eficacia del marco de supervisión vigente¹. El esquema 1 muestra las principales fases y características de la revisión. Como primer paso del proceso se realizará una amplia consulta pública, que se extenderá hasta mediados de 2020. En ella participarán las instituciones europeas, los Estados miembros y la sociedad civil. La Comisión se reunirá a finales de 2020 para valorar las opiniones recibidas, reflexionar sobre los pasos que se han de seguir y presentar, si procede, una propuesta formal de reforma.

El marco de supervisión económica de la UE ha experimentado múltiples revisiones desde su nacimiento, según se adaptaba a las nuevas necesidades surgidas durante el proceso de construcción europea. En su diseño

inicial, el marco se orientó principalmente a evitar los efectos de desequilibrios presupuestarios excesivos sobre la estabilidad financiera en una unión monetaria. La reforma de 2005 trató de introducir cierta flexibilidad para poder hacer frente a situaciones cíclicas adversas. Tras la crisis económica y financiera de 2008, el foco se orientó de nuevo hacia los riesgos que los elevados niveles de deuda pública suponen para la estabilidad económica y financiera de la zona del euro. En este contexto se desarrollaron las últimas reformas legislativas de 2011 (*six-pack*) y 2013 (*two-pack*), que introdujeron elementos para reforzar la sostenibilidad de las finanzas públicas, flexibilizar las reglas fiscales y mejorar los procesos presupuestarios de los Estados miembros. Adicionalmente, se amplió la labor de vigilancia más allá del plano fiscal, para abordar los desequilibrios macroeconómicos desde una perspectiva más amplia —Procedimiento de Desequilibrios Macroeconómicos—

Esquema 1
FASES DE LA REFORMA Y PRINCIPALES TEMAS DE DEBATE



FUENTE: Comisión Europea.

1 La regulación comunitaria exige a la Comisión realizar cada cinco años una revisión del marco de gobernanza económica, así como presentar un informe sobre la implementación de la legislación existente.

LA REFORMA DEL MARCO DE SUPERVISIÓN DE LA POLÍTICA FISCAL EN EUROPA (cont.)

y se estableció un procedimiento de supervisión macroeconómica para aquellos países que reciben asistencia financiera. Estos cambios se integraron en el Semestre Europeo, el marco creado para coordinar las políticas económicas a nivel europeo y para orientar las reformas estructurales necesarias a nivel nacional.

Según la Comisión, el objetivo fundamental de la revisión en curso es reforzar la eficacia de su labor de vigilancia, consciente de que el entorno macroeconómico actual, caracterizado por el bajo crecimiento potencial, el envejecimiento de la población y los bajos tipos de interés, es muy diferente al de reformas previas. Al mismo tiempo, la UE tiene que dar respuesta a nuevos retos, como la digitalización y el cambio climático (contemplado en el Pacto Verde Europeo).

La consulta aborda diversos aspectos: la forma de asegurar el cumplimiento de políticas fiscales responsables, aumentando la transparencia, la flexibilidad y la simplicidad de las reglas; la revisión del procedimiento de desequilibrios macroeconómicos; el aumento de los incentivos a la inversión y a las reformas estructurales, o la mejora de la coordinación de las políticas económicas y de la profundización en la Unión Económica y Monetaria (UEM).

El ejercicio de valoración realizado por la Comisión señala tanto las fortalezas como las debilidades del marco actual. Entre las primeras, la Comisión destaca que las últimas reformas legislativas han fortalecido el marco de supervisión de las políticas, facilitando la corrección de los desequilibrios económicos y, en concreto, la reducción de los déficits públicos excesivos. Al mismo tiempo, señala el impulso dado al proceso de convergencia económica en la UE y la mayor coordinación de las políticas económicas. Además, resalta la creación de instituciones fiscales independientes y la mejora de los procesos presupuestarios nacionales y de los procedimientos de planificación fiscal a medio plazo.

No obstante, la Comisión también reconoce en su valoración ciertas áreas susceptibles de mejora. En primer lugar, señala que el proceso de reforma incremental del marco fiscal ha derivado en una mayor complejidad, con procedimientos diversos y reglas múltiples. Si bien este

diseño buscaba dotar de flexibilidad y adaptabilidad al marco, también ha podido desincentivar la apropiación de las reglas fiscales por parte de las autoridades (véase gráfico 1), al tiempo que ha reducido su transparencia y dificultado la comunicación.

Adicionalmente, las políticas fiscales de los Estados miembros han mantenido cierto sesgo procíclico, como se ilustra en el gráfico 2. La Comisión muestra especial preocupación por la falta de disciplina en fases expansivas, durante las cuales los países no han recompuesto suficientemente sus márgenes de maniobra fiscal. Este comportamiento, según la Comisión, habría limitado la capacidad del marco para coordinar las políticas fiscales nacionales, con una diferenciación apropiada por países, y para alcanzar un tono fiscal adecuado para el conjunto de la UEM.

Por otro lado, la Comisión resalta la persistencia de elevados niveles de deuda pública en algunos países, que se encuentran lejos de cumplir sus objetivos fiscales a medio plazo (véase gráfico 3) y que han moderado su impulso reformista.

Finalmente, otra área de mejora se refiere a la calidad de las finanzas públicas, que abarca tanto la composición de los gastos e ingresos públicos como su capacidad para apoyar el crecimiento y la inclusión social. En este sentido, la Comisión destaca que la inversión pública es el componente del gasto que soporta tradicionalmente una elevada proporción del ajuste en los procesos de consolidación fiscal (véase gráfico 4), lo que pone de relieve la importancia de proteger este componente del gasto en el diseño del marco de supervisión fiscal.

El análisis de la Comisión comparte muchas de las preocupaciones expresadas por expertos e instituciones internacionales en cuanto a la necesidad de abordar una revisión integral del marco que reduzca su complejidad, mejore su grado de cumplimiento y contribuya al diseño de políticas fiscales contracíclicas y a la sostenibilidad de las cuentas públicas². En este sentido, la revisión planteada resulta oportuna y necesaria. Además, debe enmarcarse en el propio proceso de profundización y

2 Para una revisión exhaustiva pueden consultarse, entre otros, M. Andrieu, J. Bluedorn, L. Eyraud, T. Kinda, P. Koeva Brooks, G. Schwartz y A. Weber (2015), *Reforming Fiscal Governance in the European Union*, IMF Staff Discussion Note 15/09, mayo; Banco de España (2017), *Informe Anual 2016*, capítulo 4, «La política fiscal en la UEM»; C. Kamps y N. Leiner-Killingler (2019), *Taking stock of the functioning of the EU fiscal rules and options for reform*, ECB Occasional Paper, n.º 231, agosto, y European Fiscal Board (2019), *Assessment of EU fiscal rules with a focus on the six and two-pack legislation*, agosto.

LA REFORMA DEL MARCO DE SUPERVISIÓN DE LA POLÍTICA FISCAL EN EUROPA (cont.)

fortalecimiento de la UEM. En particular, las propuestas planteadas deberán completarse con otros elementos que contribuyan a la mejora del diseño y de la coordinación

de la política fiscal a nivel europeo, como la introducción de una capacidad fiscal central que fortalezca su papel estabilizador.

Gráfico 1
CUMPLIMIENTO DE LAS REGLAS DE DÉFICIT Y DEUDA (a)

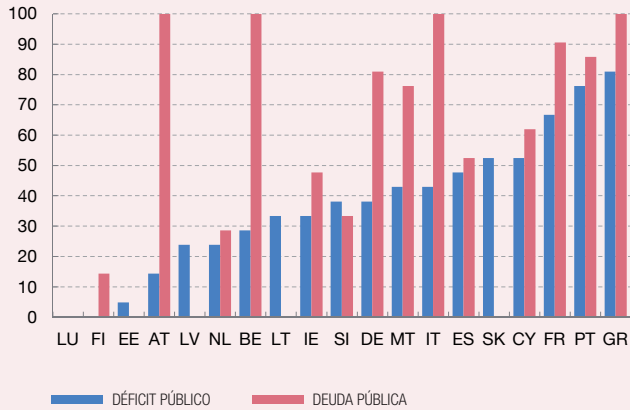


Gráfico 2
SALDO ESTRUCTURAL Y OUTPUT GAP EN LOS PAÍSES DEL ÁREA DEL EURO (b)

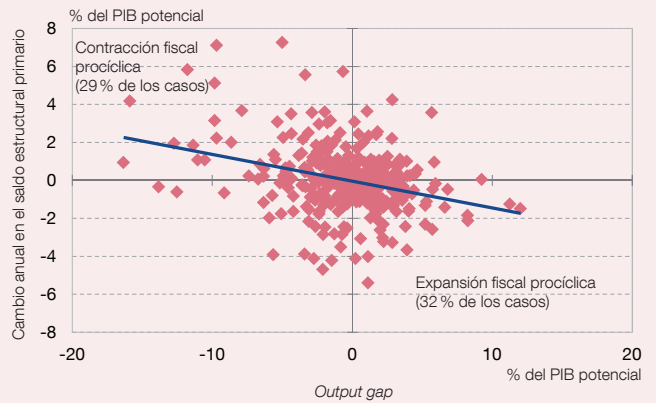
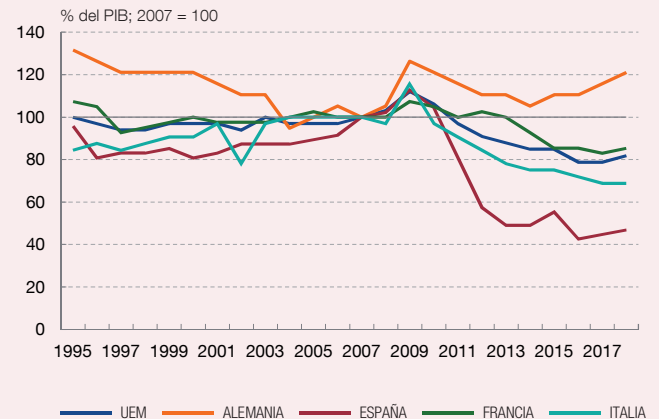


Gráfico 3
SALDO ESTRUCTURAL Y DEUDA EN LOS PAÍSES DEL ÁREA DEL EURO
Año 2021. Previsiones de la Comisión



Gráfico 4
EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA



FUENTES: Comisión Europea y Eurostat.

- a Porcentaje (%) de años entre 1999 y 2019 con déficit público superior al 3 % del PIB y deuda pública mayor que el 60 % del PIB.
- b La nube de puntos contiene valores de las variables entre los años 1999 y 2018.