
Las finanzas públicas europeas en el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento: algunas cuestiones a debate

Este artículo ha sido elaborado por Juan Luis Díaz del Hoyo, del Servicio de Estudios.

1. INTRODUCCIÓN

La mejora en la situación presupuestaria en la UE, desde mediados de la década de los noventa, y el entorno actual de creciente dinamismo económico han abierto nuevos retos en el diseño y seguimiento de las políticas fiscales de los países miembros. Por una parte, la necesidad de preservar los logros alcanzados en la reducción de los déficit públicos y de promover, a la vez, estrategias de gasto público dirigidas a aumentar la productividad, expandir el potencial de crecimiento y afrontar los problemas derivados del envejecimiento de la población han determinado la adopción de enfoques más cualitativos en el análisis de los objetivos presupuestarios. Por otra parte, numerosos países se están planteando, tras el esfuerzo de consolidación fiscal realizado en los últimos años, importantes modificaciones en sus sistemas impositivos, en gran medida concentradas en los impuestos que gravan las rentas procedentes del factor trabajo, con el fin de reducir la elevada carga fiscal que soportan algunas economías europeas. En resumen, se trata de encontrar los mecanismos que permitan adoptar las medidas estructurales necesarias para mejorar la eficiencia de los sistemas fiscales, sin mermar el objetivo prioritario de saneamiento de las finanzas públicas.

En este contexto, y tras la experiencia acumulada con la aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento durante dos años consecutivos, numerosos organismos internacionales se han pronunciado en torno a estas cuestiones. Entre ellos, la Comisión Europea ha publicado recientemente un informe (1), bajo la responsabilidad de la Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros, en el que se avanzan las posibles líneas a seguir para reforzar, en términos operativos, los mecanismos existentes de seguimiento y de evaluación de los compromisos de disciplina presupuestaria de las economías europeas en este nuevo entorno.

En este artículo se analizan estas propuestas. Para ello, en la sección que sigue, se recuerdan de forma somera los elementos principales del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, y la solución operativa que ha propuesto la Comisión para definir la idoneidad de los objetivos

(1) *Public Finances in EMU-2000*, European Commission, Report of the D.G. for Economic and Financial Affairs, 24 de mayo de 2000, ECFIN/339/00-EN. Disponible en el servidor de Internet de la Comisión Europea, en la dirección http://europa.eu.int/comm/dgs/economy_finance.

de medio plazo y la existencia de desviaciones importantes entre los resultados fiscales y estos objetivos. En el apartado tercero, se comentan las implicaciones que para el seguimiento de los avances realizados, en materia presupuestaria, se derivan de un entorno macroeconómico de fuerte crecimiento y de las propuestas de revisión de los sistemas fiscales. El artículo finaliza con un epígrafe de conclusiones.

2. LA APLICACIÓN DEL PACTO DE ESTABILIDAD Y CRECIMIENTO

Los países firmantes del Tratado de la UE establecieron un conjunto de disposiciones tendientes a asegurar la disciplina fiscal y los procedimientos de coordinación y supervisión multilateral de las políticas económicas instrumentadas, para facilitar la consecución del objetivo de alcanzar un patrón de crecimiento sostenido con estabilidad de precios. En el ámbito presupuestario, el Tratado fijó dos disposiciones básicas para reforzar la credibilidad del compromiso institucional con la puesta en marcha de la UEM. Por una parte, la prohibición a la financiación monetaria de los déficit públicos por el BCE o por los bancos centrales nacionales. Por otra, la norma de que los Estados miembros debían evitar situaciones de déficit excesivos, sobre la base de los valores de referencia establecidos para el déficit y la deuda bruta de las AAPP. Para ello se instauró el denominado *Protocolo de Déficit Excesivo*, en el que se establecía el requerimiento de mantener déficit públicos inferiores al 3 % del PIB y *ratios* de deuda inferiores, o que se aproximaran a un ritmo adecuado, al 60 % del PIB. Este criterio sería uno de los que se utilizarían para determinar los países que integrarían el área del euro en la tercera fase de la UEM (2).

La puesta en marcha de esta tercera fase aconsejó reforzar estas disposiciones para que no se comprometiera el objetivo de estabilidad de precios —una vez que la política monetaria pasaba a decidirse de forma centralizada y las políticas fiscales y de oferta, de forma descentralizada— y de acotar los riesgos de propagación, al conjunto de la Unión, de los efectos

(2) El procedimiento de déficit excesivo se comenzó a aplicar en 1994. Así, el 26 de septiembre de dicho año, el Consejo dictaminó que en diez de los doce Estados miembros (entre ellos España), en aquella fecha, existía una situación de déficit excesivo. El 1 de mayo de 1998, el Consejo dictaminó abrogar su decisión anterior sobre la existencia de un déficit excesivo en España (así como en otros ocho Estados miembros). Véanse los distintos *Informes sobre la Convergencia* elaborados por la Comisión Europea, el IME y por el Banco de España, todos ellos publicados en marzo de 1998.

macroeconómicos que podrían generar los desequilibrios fiscales. Esto se llevó a cabo a través del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (3) que fue aprobado por el Consejo Europeo en junio de 1997. El objetivo principal del Pacto es el de asegurar el compromiso con el proceso de disciplina y de consolidación presupuestaria de forma duradera en la UEM, a través de la adopción de procedimientos que permitan a las instituciones comunitarias efectuar una evaluación regular de las medidas presupuestarias programadas y de los resultados obtenidos en materia fiscal, con el objeto de detectar y corregir a tiempo las desviaciones que pudieran aparecer respecto a los objetivos establecidos (4).

Los Programas de Estabilidad (en el caso de los países del euro) o de Convergencia (para el resto de los países de la Comunidad) son una pieza fundamental en el proceso de supervisión y seguimiento de las posiciones fiscales por las instituciones comunitarias. Estos se preparan con frecuencia anual y en ellos se presentan las medidas que quieren instrumentar los países miembros y los objetivos fiscales de déficit y deuda pública de medio plazo. La primera generación de programas fue presentada por los distintos países entre finales de 1998 y comienzos de 1999; su actualización y los dictámenes correspondientes por el Consejo se han realizado en los primeros meses de 2000.

La disposición principal del Pacto es el compromiso adquirido por los países miembros de *respetar el objetivo presupuestario a medio plazo establecido en sus programas de estabilidad o convergencia consistente en conseguir situaciones presupuestarias próximas al equilibrio o con superávit*. Este objetivo *permitirá a todos los Estados miembros hacer frente a las fluctuaciones cíclicas normales, sin que el déficit público sobrepase el valor de referencia del 3 % del PIB*. Esta disposición se constituyó en uno de los elementos claves en la elaboración de los Programas de Estabilidad y en la evaluación por parte de las instituciones comunitarias

(3) El Pacto está compuesto por la *Resolución del Consejo Europeo de Amsterdam, 17 de junio de 1997*, que contiene el compromiso político, y por dos Reglamentos del Consejo ECOFIN. El *Reglamento 1466/97, de 7 de julio de 1997, para reforzar la supervisión de las posiciones presupuestarias, y la supervisión y coordinación de las políticas económicas*, que contiene principalmente los elementos preventivos, y el *Reglamento 1467/97, de 7 de julio de 1997, para acelerar y clarificar la aplicación del procedimiento de déficit excesivo*, que contiene los elementos disuasorios.

(4) Un análisis pormenorizado del procedimiento, así como de la regulación del Pacto y de otras disposiciones presupuestarias del Tratado, se encuentra en el *Boletín Mensual del BCE*, de mayo de 1999 (la *aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento*, pp. 51-84).

CUADRO 1

Estimación del saldo presupuestario de referencia mínimo calculado para España por la Comisión Europea para la evaluación de los Programas de Estabilidad

	Estimaciones anteriores (a)	Estimaciones nuevas (b)
1. <i>Output gap</i> medio considerado (c)	-4,3	-4,1
2. Sensibilidad del presupuesto español al ciclo (d)	0,6	0,4
3. Margen de seguridad al ciclo (=1 * 2) (e)	-2,6	-1,6
4. Saldo de referencia	-3,0	-3,0
5. Saldo mínimo de referencia ajustado del ciclo (=4 - 3) (f)	-0,4	-1,4
6. Margen adicional por factores imprevistos (g)	—	0,6
7. Saldo mínimo de referencia ajustado del ciclo y factores imprevistos (=5 + 6)	—	-0,8
8. Margen adicional por envejecimiento de la población (h)	—	—

Fuente: Comisión Europea.

- (a) Calculadas según cifras del período 1960-1997.
- (b) Revisión cálculos para el período 1960-1999.
- (c) Media entre el menor y el mayor *output gap*, para el correspondiente período considerado, entre los tres siguientes valores:
 - i. Menor *output gap* en España.
 - ii. Media no ponderada de los menores *output gap* entre los distintos Estados miembros.
 - iii. Volatilidad media *output gap* en España (dos veces su desviación típica).
- (d) Según método de la Comisión. Estimaciones basadas en cálculos de la OCDE.
- (e) Indica el saldo cíclico (déficit, si es negativo) que se obtendría ante un súbito deterioro de las condiciones cíclicas (medidas por el *output gap*) desde una hipotética posición de equilibrio.
- (f) Saldo mínimo (déficit máximo) estructural que España podría registrar para que, ante una recesión (según *output gap* negativo calculado), el déficit no sobrepase el umbral del 3%.
- (g) Según cálculos orientativos de la Comisión.
- (h) Solo se ejemplifican los menores pagos por intereses que produciría el mantenimiento de un saldo que mejore el valor mínimo de referencia en un punto porcentual del PIB.

de su grado de cumplimiento. Por su parte, esta valoración se realiza teniendo en cuenta tres criterios básicos: la factibilidad de los objetivos de medio plazo propuestos y de la senda de aproximación a los mismos con los supuestos macroeconómicos que subyacen a las proyecciones fiscales y las medidas anunciadas; la coherencia de los objetivos de medio plazo con la cláusula de posición presupuestaria próxima al equilibrio o con superávit, y la existencia de desviaciones importantes entre los resultados fiscales y los objetivos de medio plazo.

Para contrastar estos dos últimos puntos parecía conveniente contar con una definición cuantitativa de lo que se entiende por una posición presupuestaria próxima al equilibrio o con superávit. Sin embargo, esta no es una tarea fácil y no ha estado exenta de controversia, encontrándose en la actualidad sujeta a discusión en distintos foros. No obstante, con el fin de dar contenido operativo a esta cláusula, los servicios de la Comisión han estimado lo que denominan saldos *mínimos de referencia* para cada país, que han sido utilizados con carácter orientativo en la evaluación de los programas de estabilidad presentados hasta ahora (5). Estos

(5) Previamente hubo que resolver otros muchos aspectos prácticos sobre la aplicación del Pacto. Véase el dictamen del Comité Monetario sobre el contenido y formato de los programas de estabilidad y convergencia, documen-

tos saldos mínimos de referencia deben entenderse como los niveles de déficit máximos para cada país que permiten que, en una situación cíclica adversa, no se supere el umbral del 3 % para el déficit público. Es importante destacar, además, que son saldos ajustados del ciclo económico. El cuadro 1 trata de explicar su complejo mecanismo de cálculo y pone de manifiesto también el carácter mecanicista de estas estimaciones. De hecho, uno de los parámetros decisivos es la estimación de la sensibilidad de las posiciones presupuestarias de los distintos países al ciclo, que según los datos originales de la Comisión (6) (basados en un estudio de la OCDE) era del 0,6 % respecto al *output gap* en el caso de la economía española. La revisión por parte de la OCDE de sus estimaciones (7) ha llevado a la Comisión a

to MC/II/482, de 16 de septiembre de 1998, aprobado por el Consejo ECOFIN en su reunión de 12 de octubre de 1998 en Luxemburgo. Este documento fue publicado como un anexo a las conclusiones del Consejo.

(6) Véanse Comisión Europea (1995), *Technical note: the Commission services' method for the cyclical adjustment of government budget balances*, European Economy, No. 60, noviembre,

(7) Véase Van den Noord, P. (2000), *The size and role of automatic fiscal stabilizers in the 1990s and beyond*, OECD Economics Department, Working Papers No. 230 (enero). Puede consultarse también el resumen, de carácter no técnico, publicado en el Cap. IV del *OECD Economic Outlook N. 66*, 1999, pp. 137-149.

rehacer sus cálculos, que se han presentado a la opinión pública por primera vez en el Informe de Finanzas Públicas. Es importante resaltar que, en cualquier caso, no existe un único método aceptado para la estimación de saldos ajustados del ciclo, siendo este un elemento analítico que está continuamente sujeto a revisión metodológica (8) y que complica, adicionalmente, la utilización de este procedimiento. Para España, la revisión ha supuesto una reducción de la elasticidad estimada respecto al *output gap* hasta el 0,4 %, lo que ha llevado el saldo mínimo de referencia hasta el -1,4 % del PIB, menos exigente del que se empleó en la evaluación del Programa de Estabilidad de diciembre de 1998 y de su actualización en enero de 2000, que fue del -0,4 % del PIB.

Es importante señalar que estos valores mínimos tratan de estimar el margen de maniobra necesario para acomodar el efecto del ciclo sobre las cuentas públicas, sin sobrepasar los niveles de referencia para el déficit, pero no incorporan ningún margen adicional para poder afrontar factores imprevistos o los costes adicionales por el previsible envejecimiento de la población. Estos factores imprevistos abarcarían distintos elementos de inestabilidad presupuestaria, tales como los riesgos de una súbita e inesperada caída de los ingresos públicos o de ampliaciones de gasto provenientes, entre otros, de aumentos imprevistos de los tipos de interés. Una estimación orientativa del margen adicional que se necesitaría para tener en cuenta la influencia de estos factores, según el informe de la Comisión, sería, para el caso de España, del 0,6 % del PIB, con lo que el déficit máximo de referencia se reduciría hasta el 0,8 % del PIB. Además, los objetivos presupuestarios de los países deberían incluir, en los próximos años, un margen adicional —que no se cuantifica en el estudio mencionado— para afrontar las presiones presupuestarias que en el futuro puede imponer el previsible envejecimiento de la población. Según este conjunto de estimaciones (9), España cumpliría, desde 1999, la interpretación operativa de un saldo próximo al equilibrio y, desde el año 2000, dispondría de un margen adicional para hacer frente a factores imprevistos.

La evaluación por parte de las instituciones comunitarias de los Programas de Estabilidad requiere también analizar la existencia de desviaciones importantes en los datos efectivos o

(8) Véase Hernández de Cos (1999), *Algunas consideraciones sobre el cálculo del saldo público ajustado del ciclo*, Banco de España, *Boletín económico*, marzo.

(9) Según las estimaciones de primavera de la Comisión, España registraría un déficit ajustado del ciclo del 1,1% del PIB en 1999, del 0,8 % en 2000 y del 0,6 % en 2001.

previstos de déficit respecto de los objetivos de medio plazo establecidos en los Programas. Ante la aparición de estas desviaciones, el Consejo puede requerir al Estado miembro correspondiente que adopte las medidas correctoras necesarias (10). Sin embargo, el Pacto no proporciona ninguna guía operativa para valorar la existencia de este tipo de desviaciones, lo que ha tratado de subsanar la Comisión en su Informe de Finanzas Públicas proponiendo una serie de guías para la aplicación de la cláusula correspondiente del Pacto de Estabilidad. Según estas, el análisis de la existencia de divergencias debe realizarse no solo en relación con el objetivo de medio plazo (saldo presupuestario próximo al equilibrio), sino también respecto a la senda de aproximación al mismo. Adicionalmente, el seguimiento por parte de la Comisión debe efectuarse tanto sobre los resultados efectivamente registrados como sobre los previstos. Por último, la valoración de estas divergencias debe tener en cuenta la distancia del saldo presupuestario —en términos estructurales— respecto del objetivo de medio plazo y la distancia entre el umbral del 3 % y el valor del saldo que se considera próximo al equilibrio.

A partir de estas guías, la Comisión propone un procedimiento relativamente complejo para detectar la existencia de divergencias entre las posiciones fiscales y las de medio plazo y, si ese es el caso, para valorar si estas son importantes. Para ello, establece dos criterios cuantitativos, con fines, en principio, puramente ilustrativos. El primero sirve para determinar si un país que todavía no cumple su objetivo presupuestario de medio plazo está próximo o no a su cumplimiento (11). El segundo permite establecer a partir de qué valor se considera que la desviación observada es importante (12).

(10) Artículos 6 y 10 de la Regulación del Consejo número 1466/97.

(11) Para ello, se calcula un cuarto de la diferencia entre el objetivo a medio plazo y el déficit del 3 % (o margen de seguridad). Por ejemplo, en un país cuyo objetivo a medio plazo fuese el equilibrio presupuestario, la aplicación de este criterio daría un déficit estructural del 0,75 % del PIB [=0,25*(3-0)]. Si el saldo estructural estimado por la Comisión para dicho país estuviese por encima de este valor, se catalogaría al país como alejado del cumplimiento de sus objetivos. Nótese que se trata de valorar la proximidad respecto al objetivo a medio plazo del país y no respecto al saldo mínimo de referencia. Véase el recuadro 4 del informe de la Comisión sobre las finanzas públicas europeas.

(12) En este sentido, se considera que toda desviación de los resultados efectivos (tanto en el saldo total como ajustado del ciclo) respecto de los programados superior al 20 % del margen de seguridad sería importante. Por ejemplo, en el caso anterior, una desviación (ya sea en el saldo total o estructural) superior a 0,6 puntos del PIB respecto de los objetivos iniciales [=0,2 * (3-0)] sería catalogada como importante.

La combinación de estos dos criterios permite clasificar a los países en tres grupos: aquellos con posiciones alejadas de sus objetivos de medio plazo, los que no los cumplen pero están próximos a su consecución y los que verifican los requerimientos del Pacto. En el primer caso, según la propuesta de la Comisión, no se permitiría que se produjese ninguna desviación entre los resultados efectivos y los programados. En el segundo, solo se permitiría que el país registrase una desviación nominal, pero siempre que su cuantía no fuese importante, según el segundo criterio. En el tercer caso, podría admitirse que se registrasen temporalmente desviaciones nominales (siempre que el déficit no superase el 3 %), y solo desviaciones estructurales que no fuesen importantes.

3. EL SEGUIMIENTO Y LA SUPERVISIÓN DE LOS PROGRAMAS DE ESTABILIDAD: ALGUNAS CUESTIONES NUEVAS

La Comisión Europea ha planteado dos nuevas cuestiones, en torno a las que centrar el debate sobre la necesidad de mejorar los mecanismos disponibles para el seguimiento y la supervisión de las finanzas públicas en los países miembros. La primera se refiere a cómo deben valorarse los objetivos presupuestarios en un contexto macroeconómico de fuerte crecimiento. La segunda, a la posible introducción de principios-guía para analizar el contenido y la idoneidad de los programas de recortes de impuestos. La discusión de estas cuestiones, y sus implicaciones operativas desde el punto de vista de la valoración de las finanzas públicas europeas, se realiza a continuación.

3.1. La valoración de los objetivos en un contexto de fuerte crecimiento

Tras el comienzo de la tercera etapa de la UEM, los países que accedieron a la formación del área del euro continuaron el ajuste de sus posiciones presupuestarias. De hecho, la reducción del déficit público para el conjunto de estas economías, en 1999, fue superior a la prevista inicialmente. No obstante, tal y como señala el BCE en su boletín económico de junio, cuando la evolución de las magnitudes fiscales se ajusta teniendo en cuenta el efecto de la evolución cíclica se detecta una cierta moderación en el ritmo de consolidación fiscal en 1999 respecto a años anteriores, que se podría tornar, a la vista de las previsiones existentes de creciente dinamismo económico (13), en

(13) Según las últimas previsiones de la OCDE (*Economic Outlook N. 67*, de mayo de 2000), las economías del

una ligera relajación del esfuerzo fiscal (14) en el año 2000.

En este marco, existe el riesgo de que los objetivos presupuestarios establecidos en los Programas se queden obsoletos y de que su mero cumplimiento implique políticas fiscales más holgadas que las inicialmente previstas. Para limitar la aparición de estos riesgos existe un consenso creciente entre las distintas instituciones europeas, así como en los Estados miembros, en torno a que, hasta que no se cumplan los requerimientos del Tratado sobre la consolidación presupuestaria, el exceso de recaudación procedente del mayor dinamismo de la actividad (y el ahorro por la disminución de las prestaciones por desempleo, principalmente) debe destinarse, al menos en parte, a reducir las necesidades de financiación de las Administraciones Públicas con mayor intensidad de lo que se hubiese programado inicialmente.

En este contexto deben enmarcarse los compromisos adquiridos por los Estados miembros tras la adopción de las Orientaciones Generales de Política Económica, el pasado 19 de junio (15). Según estas, los países se comprometen a acelerar el proceso de consolidación fiscal, aprovechando el mayor ritmo de crecimiento económico, para alcanzar posiciones presupuestarias más ambiciosas a las establecidas en los programas, y a anticipar la fecha de consecución de *posiciones presupuestarias próximas al equilibrio o con superávit*, como regla general, al año 2001. En este sentido, las autoridades españolas han declarado recientemente su propósito de situar el déficit público en el 0,4 % del PIB este año, frente al 0,8 % del PIB programado inicialmente (16), y de antici-

área del euro podrían acelerar este año su ritmo de crecimiento real hasta alcanzar una tasa del 3,5 %, frente a un 2,3 % en 1999. Igualmente, la Comisión Europea, en marzo, estimó un crecimiento del 3,4 % para el área euro (cuando en octubre del pasado año estimaba dicha tasa en el 2,9 %).

(14) Es lo que la OCDE denominó *fatiga de Maastricht*. Véase el informe de la OCDE (2000), *EMU One Year On*, febrero.

(15) Véase *Commission Recommendation for the 2000 Broad Guidelines of the Economic Policies of the Member States and the Community*, 11 de abril de 2000, EC-FIN/209/00-EN, disponible en Internet, en el servidor de la Comisión Europea. Debe tenerse en cuenta que se trata de las recomendaciones de la Comisión. De acuerdo con estas recomendaciones, el Consejo ECOFIN, previa consulta al Comité Económico y Financiero y al Comité de Política Económica, aprobó, el 5 de junio, las Orientaciones Generales de Política Económica de los Estados miembros y de la Comunidad, que finalmente se aprobaron en el Consejo Europeo del 19 de junio.

(16) Las previsiones de primavera de la Comisión sitúan el déficit público español, este año, en el 0,7 % del PIB (crecimiento estimado del PIB real del 3,8 %). Las previsiones recientemente publicadas por la OCDE reducen su estimación de déficit público, en España, hasta el 0,5 % del PIB, aunque con un crecimiento sustancialmente mayor

par el objetivo de un saldo equilibrado al próximo año, en vez de en el año 2002, como figura en el Programa de Estabilidad español.

En todo caso, a pesar de la rápida respuesta del Consejo de la UE a estos retos, la experiencia acumulada tras la aplicación del Pacto de Estabilidad muestra la existencia de algunas deficiencias operativas que deben resolverse. Como señala la OCDE en su informe sobre el funcionamiento de la UEM «es preciso asegurar que la información presupuestaria contenida en los programas esté actualizada, suficientemente detallada y basada en patrones comunes. Es también prudente basar las proyecciones fiscales en un escenario macroeconómico razonablemente cauto pero realista. Sin embargo, no se debería permitir que un exceso de prudencia sea un pretexto para esconder una falta de ambición».

También la Comisión, en el Informe de las Finanzas Públicas mencionado, propone que para evaluar adecuadamente el grado de ambición y de cumplimiento de los objetivos programados debe tenerse en cuenta el entorno macroeconómico y, en particular, la incidencia del ciclo sobre los resultados obtenidos. La Comisión aboga asimismo porque los escenarios macroeconómicos no sean excesivamente cautos. La implicación operativa de esta recomendación podría ser la introducción de algún procedimiento que permitiera, en el espacio de tiempo que transcurre desde el momento de la presentación de los Programas hasta el de su análisis y valoración por las instituciones comunitarias, actualizar los objetivos presupuestarios de los países con cifras de crecimiento y de tipos de interés más acordes con las últimas estimaciones disponibles. Ello permitiría obviar el problema que supone valorar los Programas que se basan en escenarios macroeconómicos o financieros excesivamente cautos o desfasados (17.)

3.2. La valoración de los objetivos de reducción de la presión fiscal

Tras varios años de consolidación fiscal, los países europeos se están planteando proceder a revisar sus sistemas impositivos con el fin de reducir las distorsiones que la elevada carga

fiscal impone sobre la asignación de los recursos productivos (18). En este sentido, numerosos gobiernos aprobaron, en 1999, importantes recortes en la imposición directa y en las cotizaciones a la Seguridad Social y han anunciado nuevas acciones en esta dirección para el año 2000. Existe un amplio consenso en los distintos organismos internacionales sobre la conveniencia de revisar los sistemas fiscales existentes, pero se plantean algunas dudas en torno a la secuencia temporal más adecuada y a su coherencia con el objetivo de mantener unas finanzas públicas saneadas en la UEM.

En este sentido, el riesgo principal proviene de que en un entorno macroeconómico como el actual, de fuerte dinamismo de la actividad, el recorte de impuestos puede introducir un impulso adicional a la demanda agregada, tanto mayor cuanto menor sea la disminución discrecional del gasto público que lo acompañe. La política fiscal podría adoptar así un tono procíclico, lo que podría entrar en conflicto con los requerimientos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. En relación con esta cuestión, el reto es, por tanto, encontrar el equilibrio entre la necesidad de disminuir la carga fiscal en las principales economías europeas y de proseguir con la reducción de sus necesidades de financiación. En términos generales, esto implica que las decisiones para modificar la presión fiscal no deberían apoyarse en consideraciones cíclicas, sino sustentarse en el objetivo de mejorar la eficiencia a largo plazo de los sistemas económicos y de aumentar su potencial de crecimiento.

Basados en estos principios, la Comisión Europea propone una serie de criterios homogéneos con los que evaluar de forma rigurosa los planes de reducción de la presión fiscal que elaboren los Estados miembros, y su compatibilidad con el objetivo de reducción del déficit público a medio plazo establecido por el Pacto de Estabilidad. Estos cuatro criterios pueden resumirse en los siguientes puntos: *a) los Estados miembros deben respetar la regla de proximidad al equilibrio; b) los recortes de impuestos no deben ser pro-cíclicos; c) deben tenerse en cuenta el nivel de deuda pública y la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas, y d) las reducciones de impuestos deben formar parte de un amplio conjunto de reformas.*

(4,3 %). Las autoridades españolas han revisado su previsión oficial de crecimiento, para este año, desde el 3,7 % hasta el 4 %.

(17) Nótese que el análisis se complica cuando, adicionalmente, se producen también revisiones de las cifras pasadas de saldos presupuestarios y de crecimiento del producto (así como de su composición), un hecho bastante habitual.

(18) Sobre los distintos indicadores disponibles de brecha fiscal, véase el trabajo de Martínez-Mongay, C. (2000), *Effective Tax Rates Based on AMECO Data. Updating of March 2000*, European Commission. Un resumen de los resultados de estos indicadores, según los últimos datos disponibles, se encuentra en el apartado 4 (*focus on taxation*) del citado informe sobre las finanzas públicas de la Comisión.

La aceptación de estos criterios podría tener importantes implicaciones sobre las decisiones de política fiscal de los países. Según el primer criterio, los Estados miembros deben atenerse a la ya mencionada cláusula del Pacto de *alcanzar una posición presupuestaria próxima al equilibrio o con superávit*. Ello supondría, según la Comisión, que si este no fuera el caso, todo recorte de impuestos debería compensarse con una reducción del gasto que garantice el cumplimiento del objetivo de medio plazo. Esta recomendación ha sido realizada también por la OCDE y por el BCE, en su boletín mensual de junio. Igualmente, según el segundo criterio, si los recortes impositivos se producen en situaciones caracterizadas por un fuerte crecimiento económico, estos deberán compensarse también con recortes del gasto, que anulen cualquier relajación de la política fiscal que implique un impulso expansivo adicional. En tercer lugar, la programación de recortes de impuestos deberá tener en cuenta la posible existencia de altos niveles de deuda pública y las necesidades financieras adicionales que imponga el envejecimiento de la población. Por último, las reducciones de impuestos deben enmarcarse dentro de un amplio conjunto de medidas estructurales, de tal forma que se tengan en cuenta sus implicaciones sobre el funcionamiento del mercado de trabajo o de los sistemas de protección social. Sobre este último punto se ha pronunciado en la misma dirección el BCE, en su boletín mensual de junio.

4. CONCLUSIONES

En este trabajo se han descrito algunas iniciativas que se han puesto en marcha para adecuar los procedimientos disponibles de evaluación de las finanzas públicas en la UEM a un

entorno de déficit públicos reducidos y de creciente dinamismo de la actividad económica. En este sentido, existe un amplio consenso entre los organismos internacionales y los países miembros en torno a la necesidad de acelerar la eliminación de los déficit públicos todavía existentes, de manera que se alcancen los objetivos presupuestarios del Pacto cuanto antes, y de que las reformas impositivas se diseñen de modo que no comprometan el saneamiento de las finanzas públicas y contribuyan a mejorar la eficiencia del aparato productivo de las economías europeas.

Con respecto a las propuestas realizadas por la Comisión Europea para mejorar la evaluación y supervisión del comportamiento de las finanzas públicas europeas, hay que destacar la dificultad que entraña, en términos operativos, la valoración homogénea de la idoneidad de los objetivos de medio plazo y de la senda de aproximación a los mismos, en un contexto de fuerte crecimiento económico. Ello justifica que las distintas estimaciones de déficit ajustados del ciclo o de valores mínimos de referencia tengan que ser, como hasta ahora, interpretadas con suma cautela —dados los problemas que plantea su cálculo—, y, por lo tanto, con relativa flexibilidad. Flexibilidad cabe demandar, también, a la hora de estudiar la adecuación de los planes de los países para reducir la presión fiscal de sus respectivos sistemas. Los criterios o principios enunciados deberían únicamente *guiar* tanto a los Estados miembros como a la Comisión y, en ningún caso, se deberían dotar de contenido cuantitativo y, por tanto, rígido a unos principios orientativos. El contenido operativo del análisis de las denominadas *desviaciones importantes* plantea también importantes problemas técnicos.

3.7.2000.