



ECONOMÍA

sumario

- **EL “PLAN ALMUNIA” PARA REFORMAR EL PACTO DE ESTABILIDAD. ENTRE ESCILA Y CARIBDIS. Jürgen B. Donges**
- **LA PELIGROSA REFORMA DEL PACTO DE ESTABILIDAD Y CRECIMIENTO Jaime García-Legaz**



EL “PLAN ALMUNIA” PARA REFORMAR EL PACTO DE ESTABILIDAD. ENTRE ESCILA Y CARIBDIS

Jürgen B. Donges

Catedrático de Ciencias Económicas.

Director del Instituto de Política Económica de la Universidad de Colonia.

Ex Presidente del Consejo de Expertos Económicos de Alemania

El Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la Unión Europea (PEC), acordado por los jefes de Estado y de Gobierno de la UE-15, en la cumbre de Amsterdam en 1997, ha perdido credibilidad. Durante los últimos años se ha atentado contra él desde tres flancos: el ex Presidente de la Comisión Europea, Romano Prodi, lo tachó públicamente de “imperfecto y estúpido”; los actuales gobiernos de los tres grandes países miembros de la zona euro (Alemania, Francia, Italia), al no estar dispuestos a corregir sus abultados déficit públicos; y los ex gobiernos (socialistas) de países pequeños (Grecia, Portugal), cuando han manipulado sus cuentas públicas mediante formas ingeniosas de contabilidad creativa.

Ahora, **la propuesta del comisario Joaquín Almunia para reformar el PEC**, y su aprobación por la Comisión Europea el 3 de septiembre pasado, **es un intento de legitimar a posteriori las infracciones cometidas por los países mencionados**. De ahí que, cuando tuvieron conocimiento del plan de reformas, los ministros de finanzas alemán y francés se mostraran tan satisfechos.

Los argumentos expuestos para la reforma del PEC son a todas luces inconsistentes. **No es verdad que el techo establecido para el déficit público (3% del PIB) y la deuda pendiente (60% del PIB) impidan una política fiscal anticíclica.** Cuando una economía entra en recesión, los presupuestos estatales, si previamente han estado equilibrados, contienen un enorme margen (miles de millones de euros) para apoyar la demanda agregada mediante los “estabilizadores automáticos”, que actúan por el lado de los ingresos tributarios (los disminuyen) y del gasto (lo aumenta).

“No es verdad que el PEC quite a los Gobiernos y a los parlamentos nacionales las facultades centrales para la configuración de los presupuestos. Lo que exige el PEC es una financiación sólida y sostenible en el tiempo”

No es verdad que el PEC quite a los Gobiernos y a los parlamentos nacionales las facultades centrales para la configuración de los presupuestos. Por el contrario, cada país es muy dueño de decidir, según las preferencias expresadas en las urnas de su sociedad, si quiere un sector público grande o pequeño, si quiere mucho o poco gasto consuntivo (o de inversión), si quiere una presión fiscal alta o baja, a través de impuestos directos o de indirectos o si quiere un Estado del Bienestar amplio o reducido. Lo que exige el PEC es una financiación sólida y sostenible en el tiempo. **Tampoco es verdad que la consolidación presupuestaria frene el crecimiento de la economía y aumente el paro; la literatura de la macroeconomía moderna dice todo lo contrario** y hace hincapié en el “efecto confianza” en los mercados, que supera los posibles efectos contractivos causados por la reducción del gasto público. Esta hipótesis viene avalada por la experiencia de determinados países europeos que pusieron orden en sus cuentas públicas, como Dinamarca (1983-1986), Irlanda (1987-1989), Finlandia (1895-2000), Suecia (1996-1998) y España (1996-2003).

Es sorprendente que el gobierno rojiverde alemán crea que la debilidad persistente de la demanda interior haya que combatirla con más gasto y más déficit, cuando esto es precisamente lo que se ha venido haciendo en los últimos años (desde 2002, violando el PEC), sin haber resuelto la crisis de crecimiento y de elevado paro que padece el país desde un tiempo a esta parte. **Recetas keynesianas, adoptadas con el fin de estimular la demanda, son absolutamente ineficaces en una economía como la alemana**, plagada de notorias rigideces y distorsiones estructurales en el mercado de trabajo, el sistema tributario y la seguridad social, entre otros.

¿A dónde nos llevarán las reformas del Plan Almunia?

Me temo que **el Plan Almunia no nos llevará a buen puerto, pues deja demasiados cabos sueltos.** Por ejemplo, prevé que los países arrojen superávit presupuestarios en períodos de expansión económica, pero extiende los plazos para corregir los déficit sin precisar fechas. Además, **propone que se tengan en cuenta las “circunstancias especiales” de cada país en el momento de evaluar la situación presupuestaria, pero es poco claro en cuanto a la definición de los criterios** que se añadirán a los que ya tiene previsto el PEC (una fuerte recesión económica o una catástrofe natural con graves repercusiones financieras para el país afectado). Y por si fuera poco, el Plan mantiene el mecanismo de sanciones en caso de infracción, pero no subsana el problema básico de que los países infractores participan con voz y voto

en las decisiones del Ecofin sobre las medidas a adoptar. Lo que puede impedir, mediante las coaliciones oportunas, que la Comisión Europea ponga en marcha los mecanismos por déficit excesivo que contempla el PEC (como ya ha ocurrido en el pasado más de una vez y siempre con Alemania por medio).

“El Plan Almunia prevé que los países arrojen superávit presupuestarios en períodos de expansión económica, pero extiende los plazos para corregir los déficit sin precisar fechas. Mantiene el mecanismo de sanciones en caso de infracción, pero no subsana el problema básico de que los países infractores participan con voz y voto en las decisiones del Ecofin”

De este modo, **el Plan Almunia prepara el camino para un Pacto “a la carta”, frente al cual cada gobierno interpretará las cosas como mejor le parezca.** En situaciones concretas de desequilibrio presupuestario, la Comisión Europea podrá recomendar lo que quiera, pero el gobierno en cuestión no le hará caso si piensa que no ha llegado el momento para enderezar el rumbo de su política fiscal. De poco sirve que el comisario Almunia prometa que seguirán en vigor los valores máximos para el déficit y la deuda públicos. Los agentes económicos no se dejarán engañar; incorporarán primas de riesgo en los tipos de interés a largo plazo, lo que afectará negativamente la actividad económica en todos los países de la zona del euro, incluidos aquellos que respetan las normas del PEC.

La estabilidad macroeconómica es una condición *sine qua non* para elevar el potencial de crecimiento de la producción y de creación de empleos en la UE, tal y como nos ha sido prometido por el Consejo Europeo al son del “proceso de Lisboa”. Ello implica una política presupuestaria que sea sostenible en el tiempo y compatible con la política de estabilidad de precios encomendada al Banco Central Europeo.

“El Plan Almunia lanza un mensaje equivocado a la opinión pública: se impondrá la disciplina fiscal aunque se abran de par en par las puertas a la discrecionalidad. Esto es perjudicial para el buen funcionamiento de la unión monetaria. Los Gobiernos con sentido de la responsabilidad deben rechazar la reforma y resucitar el antiguo espíritu del PEC”

El Plan Almunia lanza un mensaje equivocado a la opinión pública: se impondrá la disciplina fiscal en los países miembros aunque se abran de par en par las puertas a la discrecionalidad en la futura aplicación del PEC. Esto es perjudicial para el buen funcionamiento de la unión monetaria. Los Gobiernos con sentido de la responsabilidad deben rechazar la llamada reforma y resucitar el antiguo espíritu del PEC, apostando por políticas presupuestarias sujetas a reglas de conducta claras y transparentes y, por consiguiente, creíbles para los agentes económicos.

LA PELIGROSA REFORMA DEL PACTO DE ESTABILIDAD Y CRECIMIENTO

Jaime García-Legaz

**Técnico Comercial y Economista del Estado.
Director de Economía y Políticas Públicas de FAES**

La reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento que plantea el “Plan Almunia” constituye un profundo error. Autorizar mayores déficit públicos o relajar las medidas de estabilidad presupuestaria previstas en el PEC sólo se traducirá en mayores tipos de interés reales en la zona euro y en un euro menos atractivo como moneda de reserva internacional. El Banco Central Europeo, el Bundesbank y los propios expertos de la Comisión Europea han vertido duras críticas sobre la reforma propuesta. La moneda única europea es el avance de mayor trascendencia real de las últimas décadas para los ciudadanos de la Unión Europea y proponer reformas que tienen el serio peligro de debilitar al euro es irresponsable. La postura del presidente del Gobierno español, apoyar la reforma del PEC a cambio de un presunto trato favorable en las próximas perspectivas financieras comunitarias, supone renunciar al principio de estabilidad presupuestaria y hace explícita su debilidad negociadora de partida.

El Pacto de Estabilidad y Crecimiento

El Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) se consensuó en 1997 para velar por la disciplina presupuestaria de los Estados miembros de la Unión Europea, sobre todo la de los países del “área euro”. Se complementó, sabiamente, con la independencia del Banco Central Europeo con un nítido objetivo: evitar el riesgo de que la indisciplina fiscal incubara la enfermedad mortífera por excelencia para las monedas y las uniones monetarias, la inflación.

La disciplina presupuestaria y la estabilidad de precios facilitan un segundo objetivo: mantener los tipos de interés reales a niveles reducidos, facilitando así la formación de capital, el crecimiento económico y la creación de empleo.

“La disciplina presupuestaria y la estabilidad de precios facilitan mantener los tipos de interés reales a niveles reducidos, facilitando así la formación de capital, el crecimiento económico y la creación de empleo”

Al contrario de lo que algunos afirman, el PEC es muy flexible y admite a la perfección la aplicación de políticas presupuestarias anticíclicas. El PEC reconoce y aprueba los déficit presupuestarios coyunturales en las fases más débiles del ciclo económico. Ampara, por tanto, la actuación de los estabilizadores automáticos, con el límite para el déficit presupuestario del 3% del PIB, que además se puede traspasar en presencia de una recesión de suficiente intensidad. La potencia estabilizadora del déficit público en la fase baja del ciclo reside precisamente en las actuales reglas del PEC, que hacen creíble que el desequilibrio presupuestario sea limitado, transitorio y reversible.

Lo que **el PEC buscó evitar fueron los déficit presupuestarios elevados y persistentes**, los déficit excesivos. **Los déficit presupuestarios presionan sobre la captación de ahorro en los mercados de capitales elevando los tipos de interés**. Si éstos son elevados y persistentes generan expectativas de mayores impuestos, entre ellos, del impuesto inflacionario. Los mercados reaccionan elevando adicionalmente los tipos de interés. Este incremento del coste de la financiación perjudica no sólo a los países que incurren en los déficit excesivos, sino también a los que respetan la disciplina presupuestaria pactada.

De ahí que, **como regla general, el PEC establece un saldo presupuestario cercano al equilibrio o el superávit presupuestario e incorpora procedimientos de corrección de los déficit excesivos**, que pueden culminar en elevadas sanciones pecuniarias a los países fiscalmente irresponsables.

Qué pretende el “Plan Almunia”

El Plan Almunia plantea la condescendencia con los países irresponsables en su política presupuestaria. Se extiende el período para corregir el déficit presupuestario excesivo (hasta ahora, un año), sin precisar fechas.

Además, se pretende redactar de nuevo el PEC con la suficiente ambigüedad como para que admita la arbitrariedad en la aplicación de sanciones. Se comienza por la redefinición de las “circunstancias excepcionales” a la hora de valorar la situación presupuestaria de cada país. Para ello se enumera un conjunto de variables macroeconómicas de referencia, pero se rehúye cuidadosamente cualquier objetivación de esas variables: se da carta blanca a la arbitrariedad.

“El Plan Almunia plantea la condescendencia con los países irresponsables en su política presupuestaria: extiende el período para corregir el déficit presupuestario excesivo sin precisar fechas y pretende redactar de nuevo el PEC con la suficiente ambigüedad como para que admita la arbitrariedad en la aplicación de sanciones”

La reforma excluye, además, mejorar el régimen sancionador para dotarlo de auténtica credibilidad, condición imprescindible para ser capaz de disuadir la incursión en déficit presupuestarios excesivos, y avala un procedimiento por el que el Estado que incurre en déficit excesivo participe en la decisión de si se le deben aplicar sanciones o no. En definitiva, **el Plan Almunia pretende consagrar legalmente la posibilidad de aplicar la política de “trato desigual” practicada en los últimos tiempos en la Unión Europea**. Si este “trato desigual” resulta inaceptable en la práctica comunitaria (como ha señalado, además, el Tribunal de Luxemburgo), más aún lo es intentar modificar la Ley comunitaria para así dar amparo a los incumplidores.

Otra opción que se ha barajado es excluir determinadas partidas de gasto público en el cómputo del déficit excesivo. El gasto en políticas de I+D, el gasto en defensa o incluso las transferencias netas al presupuesto comunitario podrí-

an quedar excluidas de la cifra de déficit público a efectos del PEC. Esta opción es descalificable por su completa arbitrariedad y su nulo fundamento. Además, plantea una pregunta: ¿los países con transferencias netas del presupuesto comunitario computarán esas partidas de forma simétrica, como lo harían los que transfieren fondos netos al presupuesto común?

Los peligros de la propuesta de reforma del PEC

El Plan Almunia abrirá la mano para incurrir en déficit presupuestarios persistentes o estructurales en la Unión Europea. El resultado será un incremento de los tipos de interés a largo plazo. Los bancos centrales independientes suelen tomar muy en cuenta la evolución de los tipos de interés a largo plazo, porque contienen información valiosa sobre las expectativas de inflación, que son inflacionistas en sí mismas. El Banco Central Europeo, en un contexto de mayores tipos a largo plazo, acabará por elevar los tipos a corto plazo. El resultado será una subida generalizada de los tipos de interés reales, menor crecimiento de la formación de capital y del consumo, menor crecimiento y menor creación de empleo en toda la “zona euro”.

“El Plan Almunia abrirá la mano para incurrir en déficit presupuestarios persistentes o estructurales en la Unión Europea. El resultado será una subida generalizada de los tipos de interés reales, menor crecimiento de la formación de capital y del consumo, menor crecimiento y menor creación de empleo en toda la zona euro”

Al mismo tiempo, una moneda contaminada por mayores expectativas de inflación se resiente en su función de depósito de valor. **El euro perderá posiciones frente al dólar como moneda de reserva internacional y los Estados europeos perderán ingresos públicos por señoría.**

Por todo ello, el Banco Central Europeo, el Bundesbank y los propios expertos de la Comisión Europea han vertido duras críticas contra el Plan del Comisario socialista. **El BCE afirma que el Plan “reduce los incentivos para aplicar políticas presupuestarias sensatas, aumenta el riesgo de discrecionalidad y dificulta el marco en el que debe aplicarse la política monetaria única”.** Los expertos de la Dirección General de ECFIN, de la Comisión Europea, afirman que “para conseguir mayor flexibilidad fiscal en la UME, la obligación de cumplimiento del PEC debería ser reforzada, no relajarse”, hasta el punto de recomendar al Consejo de la Unión rechazar la propuesta de su Comisario.

Cómo podría reforzarse el Pacto de Estabilidad y Crecimiento

Lo primero que conviene subrayar es que **el PEC ha funcionado bien hasta ahora. Europa no ha regresado a los niveles de déficit presupuestarios de los noventa.** Esto no hubiera ocurrido si el PEC no estuviera en vigor.

Si hubiera que modificar el PEC, en todo caso **habría que avanzar en la dirección contraria a la que plantea el Plan Almunia, para hacer más creíble el régimen sancionador.** Sería deseable **establecer reglas más automáticas y criterios**

menos interpretables de forma arbitraria. También sería muy saludable **excluir de la decisión sobre la aplicación del régimen sancionador a los propios países incumplidores.** Además, y a la vista del “escándalo griego”, con la falsificación de las cuentas públicas griegas para poder acceder al euro, habría que **reforzar los mecanismos del PEC para prevenir dichas prácticas.**

El problema de fondo es que **lo que subyace al Plan Almunia es una combinación de tres errores fundamentales:** **a) la confianza en la vieja doctrina keynesiana del déficit fiscal,** pero erróneamente interpretada y aplicada; **b) las tradicionales políticas socialistas de incremento del gasto público** (especialmente, gasto en transferencias a diversos colectivos) con evidentes objetivos electoralistas; y **c) el rechazo encubierto de un grupo minoritario de países a la Estrategia de Lisboa,** que propugna el equilibrio presupuestario, las políticas de oferta y las reformas estructurales.

“El déficit presupuestario no es ‘el instrumento’ para crecer. Quienes han rechazado las reformas estructurales y han incrementado su gasto público, han registrado estancamiento e incremento del paro. Los que han aplicado las recetas de Lisboa y han optado por las reformas y el equilibrio presupuestario son los países que más han crecido y más empleo han creado”

La conclusión es muy clara: el déficit presupuestario no es “el instrumento” para crecer. Quienes, incumpliendo la Estrategia de Lisboa, han rechazado las reformas estructurales y han incrementado su gasto público son los países que han registrado estancamiento e incremento del paro. Los que han aplicado las recetas de Lisboa y han optado por las reformas y el equilibrio presupuestario son los países que más han crecido y más empleo han creado. En todo caso, **el déficit presupuestario se ha convertido en un indicador de política económica fracasada** por la falta de voluntad de aplicar reformas estructurales.

La criticable posición del Gobierno español

El presidente del Gobierno ha afirmado estar dispuesto a apoyar la reforma del PEC a cambio de un presunto trato favorable en la próxima negociación sobre las perspectivas financieras comunitarias. Esta postura resulta lamentable por dos razones: a) hace explícita la renuncia a la estabilidad presupuestaria europea y acepta el intercambio de principios y convicciones a cambio de un “maletín”; b) revela su debilidad negociadora de partida, una pésima estrategia negociadora. No es que esto deba sorprendernos, porque lo mismo ocurrió con motivo de la negociación de la Constitución Europea, pero no por ello debe dejar de ser criticado.

Conclusiones

La reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento que plantea **el Plan Almunia plantea serios peligros sobre la credibilidad y la estabilidad del euro a largo plazo.** Relajar las medidas de estabilización presupuestaria previstas en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento e incrementar aún más la arbitrariedad de sus reglas sólo se traducirá en mayores tipos de interés reales, en menor crecimiento económico,

en menor crecimiento del empleo y en un euro más débil y menos atractivo como moneda de reserva.

“El Plan Almunia dará argumentos a los euroescépticos, y hará más difícil que los Estados miembros que voluntariamente permanecen fuera de la Europa del euro (Reino Unido, Suecia y Dinamarca) se sumen a la moneda única”

La moneda única europea es el avance de mayor trascendencia real y práctica para los ciudadanos de la Unión Europea de las últimas décadas (la mayor “realización concreta”, en la terminología de Robert Schuman), y ha costado cuarenta años hacerla realidad. Y si es una realidad y goza de salud es precisamente porque su creación vino avalada por las garantías contenidas en el PEC. **La Unión Monetaria Europea es todavía muy joven, y proponer reformas que sólo debilitan al euro es irresponsable.**

Por si lo anterior fuera poco, el Plan Almunia dará argumentos a los euroescépticos, y hará más difícil que los Estados miembros que voluntariamente permanecen fuera de la Europa del euro (Reino Unido, Suecia y Dinamarca) se sumen a la moneda única.

**La Revolución de la Libertad
15 aniversario**



Ciclo de conferencias, Noviembre 2004 - Mayo 2005
informarse en www.fundacionfaes.org



PRÓXIMAS CONFERENCIAS

- **14 de enero de 2005**
Bronislaw Geremek. Profesor de Historia, pensador y luchador por la libertad. Cofundador de Solidaridad y Ministro de Asuntos Exteriores de Polonia (1997-2000). Miembro del Parlamento Europeo.
- **21 de enero de 2005**
Helmut Kohl. Canciller de la República Federal Alemana (1982-1998)
- **15 de febrero de 2005**
Carlos Alberto Montaner. Escritor y Periodista. Presidente de la Unión Liberal Cubana. Autor de "Las raíces torcidas de América Latina".

También participarán en la Revolución de la Libertad:
Vaclav Havel, George Schultz, Adam Michnik, Richard Perle, Angela Merkel, Robert Kagan, Ehud Barak, Mario Vargas Llosa, Jesús Huerta de Soto y Gregory Yavlinsky.

Todas las conferencias tendrán lugar a las 12.00 horas en la
Fundación Universitaria San Pablo - CEU (Aula Magna) C/ Avda Remeo, 23 - 28003 Madrid

Acceda al vídeo de la Revolución de la Libertad en www.fundacionfaes.org