



EL MARCO DE LA UNIÓN PARA LAS POLÍTICAS PRESUPUESTARIAS

A fin de velar por la estabilidad de la unión económica y monetaria, es necesario disponer de un marco sólido para evitar en la medida de lo posible la insostenibilidad de las finanzas públicas. A finales de 2011 entró en vigor, como parte del «paquete de seis medidas» (conjunto de medidas de gobernanza económica), una reforma que modifica el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC). A principios de 2013 entró en vigor otra reforma en este ámbito de actuación, el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria (TECG), que tiene carácter intergubernamental e incluye el Pacto Presupuestario. Además, en mayo de 2013 entró en vigor, como parte del «paquete de dos medidas» (conjunto de medidas sobre supervisión presupuestaria), un Reglamento relativo a la evaluación de los proyectos de planes presupuestarios nacionales. El 26 de abril de 2023, la Comisión presentó sus propuestas legislativas para la reforma de la gobernanza económica de la Unión.

BASE JURÍDICA

- Artículos 3, 119 a 144, 136, 219 y 282 a 284 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE);
- Protocolo (n.º 12) sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo y Protocolo (n.º 13) sobre los criterios de convergencia, anexos a los Tratados.

OBJETIVOS

La estructura de las políticas presupuestarias de la Unión Europea tiene como objetivo construir un marco sólido y eficaz en materia de coordinación y supervisión de las políticas presupuestarias de los Estados miembros. Las reformas del marco jurídico en 2011-2013 fueron una respuesta directa a la crisis de la deuda soberana, la cual puso de relieve la necesidad de unas normas más estrictas al tenerse en cuenta los efectos indirectos de unas finanzas públicas insostenibles entre los países de la zona del euro. Por lo tanto, en el marco revisado se ha aprovechado la experiencia que proporcionaron los errores iniciales de concepción de la unión monetaria europea y se ha intentado reforzar el principio rector de unas finanzas públicas sólidas, consagrado en el artículo 119, apartado 3, del TFUE. En abril de 2023, la Comisión inició una nueva reforma del marco jurídico, sobre la base de los cambios que se han operado en la gobernanza económica de la Unión durante la última década.



RESULTADOS

A. Pacto de Estabilidad y Crecimiento

El Derecho primario de la Unión establece la principal base jurídica para el PEC en los artículos 121 (supervisión multilateral) y 126 (procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo) del TFUE, y en el Protocolo (n.º 12) sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo. El Derecho derivado de la Unión dispone, de forma más detallada, cómo se tienen que aplicar las normas y los procedimientos establecidos en el TFUE. El 13 de diciembre de 2011 entró en vigor el primer conjunto de medidas de gobernanza económica (conocido como «paquete de seis medidas»), que reforma y modifica las normas del PEC, el cual en su versión modificada establece los principales instrumentos para la supervisión de las políticas presupuestarias de los Estados miembros (vertiente preventiva) y para la corrección del déficit excesivo (vertiente correctora). En su forma actual, el PEC está compuesto por las siguientes medidas:

- el Reglamento (CE) n.º 1466/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas, modificado por el Reglamento (CE) n.º 1055/2005 del Consejo, de 27 de junio de 2005, y el Reglamento (UE) n.º 1175/2011, de 16 de noviembre de 2011, que constituye la vertiente preventiva;
- el Reglamento (CE) n.º 1467/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo, modificado por el Reglamento (CE) n.º 1056/2005 del Consejo, de 27 de junio de 2005, y el Reglamento (UE) n.º 1177/2011 del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, que constituye la vertiente correctora;
- el Reglamento (UE) n.º 1173/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona del euro.

Asimismo, el Código de conducta, que es un dictamen del Comité Económico y Financiero (CEF), perteneciente al Consejo de Asuntos Económicos y Financieros, contiene especificaciones sobre la aplicación del PEC y ofrece orientaciones sobre el formato y el contenido de los programas de estabilidad y convergencia. Pese a que el Código de conducta se encuentra oficialmente por debajo del nivel de un reglamento, en la práctica reviste gran importancia porque indica cómo aplicar el PEC. La última versión, fruto del acuerdo en el CEF el 15 de mayo de 2017, contiene especificaciones sobre la flexibilidad que ofrecen las actuales disposiciones del PEC (a través de las denominadas cláusulas de inversión y reforma estructural y mediante una matriz que indica tanto los períodos económicos «buenos» y «malos» dentro de la vertiente preventiva como las medidas de ajuste presupuestario requeridas con arreglo a la ratio de endeudamiento y la situación cíclica correspondientes). Dichas especificaciones se basan en la Posición Común sobre flexibilidad en el marco del PEC acordada por el CEF (noviembre de 2015), que recibió el refrendo del Consejo de Asuntos Económicos



y Financieros en febrero de 2016; el debate al respecto había a su vez tenido como punto de partida la Comunicación de la Comisión, de 13 de enero de 2015, titulada «Aprovechar al máximo la flexibilidad que ofrecen las actuales disposiciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento». Por otra parte, el Código de conducta incluye en su versión actual dos dictámenes del CEF de noviembre de 2016 en los que se pone un mayor énfasis en el valor de referencia para el gasto, si bien el indicador del saldo estructural sigue siendo un elemento determinante del marco de supervisión presupuestaria.

1. Vertiente preventiva del PEC

El objetivo de la vertiente preventiva es garantizar la solidez de las finanzas públicas mediante la supervisión multilateral, conforme a lo dispuesto en el artículo 121 del TFUE, el Reglamento (CE) n.º 1466/97 en su versión modificada y el nuevo Reglamento (UE) n.º 1173/2011.

Un concepto clave en materia de supervisión y orientación es el objetivo presupuestario a medio plazo específico de cada país. Dicho objetivo tiene que situarse entre el -1 % del PIB y el equilibrio o el superávit, ajustado en función de los efectos cíclicos y las medidas puntuales de carácter provisional. Este objetivo debe revisarse cada tres años, o cuando se lleven a cabo importantes reformas estructurales que afecten a la situación presupuestaria. Los instrumentos principales de la vertiente preventiva del PEC son los programas de estabilidad y convergencia.

Programas de estabilidad y convergencia

Presentación: como parte de la supervisión multilateral prevista en el artículo 121 del TFUE, en abril de cada año los Estados miembros tienen que presentar a la Comisión y al Consejo un programa de estabilidad (en el caso de los Estados miembros de la zona del euro) o un programa de convergencia (en el caso de los Estados miembros no pertenecientes a la zona del euro). Los programas de estabilidad han de incluir, entre otros aspectos, el objetivo presupuestario a medio plazo, la trayectoria de ajuste hacia dicho objetivo y un análisis hipotético en el que se examinen los efectos de los cambios en los principales supuestos económicos subyacentes sobre la situación presupuestaria. Los cálculos deben basarse en las hipótesis macropresupuestarias más probables (o prudentes). La Comisión publica estos programas.

Evaluación: el Consejo estudia los programas basándose en la evaluación de la Comisión y del CEF. En particular, se comprueban los avances realizados con vistas a la consecución del objetivo presupuestario a medio plazo. Como novedad en su versión modificada, el PEC establece la consideración explícita de la evolución del gasto en la evaluación.

Dictamen: basándose en una recomendación de la Comisión y tras consultar el CEF, el Consejo emite un dictamen sobre los programas. En su dictamen, el Consejo puede pedir a los Estados miembros que ajusten los programas. El dictamen forma parte integral de las recomendaciones específicas por país adoptadas por el Consejo al final de cada Semestre Europeo.

Supervisión: la Comisión y el Consejo supervisan la aplicación de los programas de estabilidad y convergencia.



Alerta rápida: si se observan importantes desviaciones respecto de la trayectoria de ajuste hacia el objetivo presupuestario a medio plazo, la Comisión dirige una advertencia al Estado miembro de que se trate, de conformidad con el artículo 121, apartado 4, del TFUE (artículos 6 y 10 del Reglamento (CE) n.º 1466/97 en su versión modificada). Esta advertencia adopta la forma de una recomendación del Consejo en la que se solicita que el Estado miembro en cuestión realice los ajustes necesarios en sus políticas.

Sanciones: en relación con los Estados miembros de la zona del euro que no adopten las medidas de ajuste oportunas, el PEC en su versión modificada también prevé la posibilidad de imponer sanciones en forma de un depósito con intereses que asciende al 0,2 % del PIB correspondiente al ejercicio precedente. Asimismo, se prevé la posibilidad de imponer multas por la manipulación de los datos de déficit o de deuda.

Semestre Europeo: la presentación y la evaluación de los programas de estabilidad y convergencia forman parte del Semestre Europeo, que es un proceso más amplio de coordinación de las políticas económicas dentro de la Unión Europea en el cual se incluye la vertiente preventiva del PEC.

2. Vertiente correctora del PEC

Procedimiento de déficit excesivo

El objetivo del procedimiento de déficit excesivo es evitar el déficit excesivo y garantizar su pronta corrección. El procedimiento de déficit excesivo se rige por el artículo 126 del TFUE, el Protocolo n.º 12 anexo a los Tratados, el Reglamento (CE) n.º 1467/97 en su versión modificada y el nuevo Reglamento (UE) n.º 1173/2011.

De conformidad con el PEC en su versión modificada, este procedimiento se activa en virtud del criterio de déficit o de deuda:

- criterio de déficit: se considera que el déficit de las administraciones públicas es excesivo si es superior al valor de referencia del 3 % del PIB a precios de mercado;
- criterio de deuda: la deuda es superior al 60 % del PIB y, en los tres últimos años, no se ha logrado el objetivo de reducción anual de una veinteaava parte de la deuda por encima del umbral del 60 %.

Asimismo, el Reglamento en su versión modificada incluye disposiciones que clarifican cuándo un déficit superior al valor de referencia señalado se considerará excepcional (cuando por ejemplo obedezca a una circunstancia inusual o a una grave recesión económica) o temporal (cuando las previsiones indiquen que el déficit disminuirá por debajo del valor de referencia tras la finalización de la circunstancia inusual o recesión).

El artículo 126, apartados 3 a 6, del TFUE establece el procedimiento para valorar el déficit excesivo y tomar una decisión al respecto. Si un Estado miembro no cumple por lo menos uno de los dos criterios, o existe el riesgo de que no lo cumpla, la Comisión elabora un informe. El CEF emite un dictamen sobre este informe. Si la Comisión considera que un Estado miembro presenta o puede presentar un déficit excesivo, remite un dictamen a dicho Estado miembro e informa al Consejo. Basándose en una propuesta de la Comisión, el Consejo toma la decisión definitiva respecto a si existe un déficit excesivo (artículo 126, apartado 6, del TFUE) y, a continuación, sobre la base



de una recomendación de la Comisión, adopta una recomendación dirigida al Estado miembro de que se trate (artículo 126, apartado 7, del TFUE) para exigir la adopción de medidas eficaces tendentes a reducir el déficit, estableciendo un plazo máximo de seis meses. Si el Consejo determina que no se han adoptado dichas medidas, podrá hacer pública su recomendación (artículo 126, apartado 8, del TFUE). Si un Estado miembro persiste en no llevar a efecto las recomendaciones, el Consejo podrá formularle una advertencia para que adopte, en un plazo determinado, las medidas pertinentes (artículo 126, apartado 9, del TFUE).

Sanciones: el procedimiento de déficit excesivo también prevé sanciones en caso de incumplimiento (artículo 126, apartado 11, del TFUE). Por lo que respecta a los Estados miembros de la zona del euro, por regla general, esta sanción es una multa, que presenta un componente fijo (0,2 % del PIB) y un componente variable (hasta un máximo del 0,5 % del PIB para la suma de ambos componentes).

Se prevén sanciones complementarias para los Estados miembros de la zona del euro en el Reglamento (UE) n.º 1173/2011 sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona del euro. Estas sanciones se imponen en diferentes fases del procedimiento de déficit excesivo e implican la constitución de depósitos sin intereses del 0,2 % y la imposición de una multa del 0,2 % del PIB correspondiente al ejercicio precedente. Conforme a lo dispuesto en dicho Reglamento, también se prevén sanciones por manipulación de estadísticas.

3. Cláusula general de salvaguardia del PEC

Ante la «crisis económica grave en la zona del euro o en el conjunto de la Unión» como consecuencia de la crisis de la COVID-19, el Consejo (basándose en una propuesta de la Comisión) activó en marzo de 2020 por primera vez la cláusula general de salvaguardia del PEC al objeto de dotar a los Estados miembros de margen de maniobra para la adopción de medidas de emergencia de gran incidencia presupuestaria. Una vez activada, dicha cláusula permite a los Estados miembros en la vertiente preventiva desviarse temporalmente respecto de la trayectoria de ajuste hacia el objetivo presupuestario a medio plazo, siempre que esta desviación no ponga en peligro la sostenibilidad presupuestaria a medio plazo. Si un Estado miembro se halla en la vertiente correctora, la cláusula comporta que el Consejo puede decidir, previa recomendación de la Comisión, la adopción de una trayectoria presupuestaria revisada. En resumen, si bien la cláusula general de salvaguardia no suspende los procedimientos del PEC, sí permite a la Comisión y al Consejo desviarse de los requisitos presupuestarios que, normalmente, resultarían de aplicación. La Comisión aprobó en marzo de 2021 una Comunicación titulada «Un año después de la pandemia de COVID-19: respuesta en materia de política presupuestaria», en la que se manifiesta, entre muchas otras cosas, lo siguiente: «la decisión de desactivar o mantener la cláusula general de salvaguardia para 2022 debe tomarse como una evaluación global de la situación de la economía basada en criterios cuantitativos. El principal criterio cuantitativo sería el nivel de producción en la UE o en la zona del euro en comparación con los niveles anteriores a la crisis. Las indicaciones preliminares actuales sugieren seguir aplicando la cláusula general de salvaguardia en 2022 y desactivarla a partir de 2024».



B. Pacto Presupuestario

En la reunión del Consejo Europeo de marzo de 2012, todos los Estados miembros, excepto el Reino Unido y Chequia (Croacia tampoco lo firmó ni antes ni después de su adhesión a la Unión el 1 de julio de 2013), firmaron el TCEG, cuyo componente presupuestario es el Pacto Presupuestario. El Pacto Presupuestario establece que la «regla de oro» del equilibrio presupuestario, con un límite mínimo del déficit estructural del 0,5 % del PIB (si la deuda pública es inferior al 60 % del PIB, este límite mínimo se fija en un 1 % del PIB), ha de quedar consagrada en la legislación nacional, preferiblemente a nivel constitucional (freno del endeudamiento). Los Estados miembros pueden emprender diligencias contra otros Estados miembros ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en aquellos casos en los que dicha regla no se haya aplicado adecuadamente. Entre las disposiciones adicionales se incluyen la activación automática del mecanismo de corrección y las normas de obligado cumplimiento para los países sometidos a un procedimiento de déficit excesivo. Por otra parte, únicamente aquellos Estados miembros que hayan firmado el Pacto Presupuestario podrán recibir asistencia financiera del Mecanismo Europeo de Estabilidad.

C. Otras reformas para reforzar la gobernanza económica en la zona del euro

Las reformas de 2011-2013 de la gobernanza económica de la Unión y del marco de las políticas presupuestarias abarcan, aparte de las normas revisadas del PEC y del TCEG intergubernamental, dos Reglamentos cuyo propósito es reforzar la gobernanza económica en la zona del euro (conocidos como «paquete de dos medidas»):

- el Reglamento (UE) n.º 473/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, sobre disposiciones comunes para el seguimiento y la evaluación de los proyectos de planes presupuestarios y para la corrección del déficit excesivo de los Estados miembros de la zona del euro; y
- el Reglamento (UE) n.º 472/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, sobre el reforzamiento de la supervisión económica y presupuestaria de los Estados miembros de la zona del euro cuya estabilidad financiera experimenta o corre el riesgo de experimentar graves dificultades.

El primero de estos Reglamentos tiene por principal objeto establecer calendarios presupuestarios comunes para todos los Estados miembros de la zona del euro, así como normas para el seguimiento y la evaluación de los planes presupuestarios de los Estados miembros por parte de la Comisión. En el caso de que se produzcan graves incumplimientos de las normas del PEC, la Comisión puede solicitar la revisión de los planes. Además, en dicho Reglamento se estipula que los Estados miembros de la zona del euro que estén sometidos a un procedimiento de déficit excesivo deben presentar un programa de asociación económica en el que detallen las medidas políticas y las reformas estructurales necesarias para lograr una corrección eficaz y duradera del déficit excesivo. El Consejo adoptará, a propuesta de la Comisión, un dictamen sobre dicho programa.

El otro Reglamento, que afecta a los Estados miembros que sufren o corren el riesgo de sufrir graves dificultades en relación con su estabilidad financiera, establece normas



para el reforzamiento de la supervisión, la ayuda financiera y la supervisión posterior al programa (en tanto en cuanto no se haya reembolsado como mínimo el 75 % de la ayuda financiera recibida).

D. Revisiones de la legislación fundamental

De conformidad con los Reglamentos de los «paquetes de dos y de seis medidas», la Comisión publicó en febrero de 2020 una Comunicación titulada «Revisión de la gobernanza económica». El objetivo de dicha Comunicación era iniciar un debate público sobre la medida en que las distintas herramientas de supervisión introducidas o modificadas por las reformas de 2011 y 2013 habían conseguido alcanzar sus objetivos fundamentales.

El 19 de octubre de 2021, la Comisión presentó una Comunicación que reanudaba el debate público sobre la revisión del marco de gobernanza económica de la Unión, haciendo balance de las nuevas circunstancias tras la crisis de la COVID-19. La Comisión publicó los resultados de la consulta pública en marzo de 2022.

El 9 de noviembre de 2022, la Comisión expuso finalmente en una Comunicación sus orientaciones para la reforma del marco de gobernanza económica de la Unión. En dicha Comunicación trataba las cuestiones económicas y estratégicas clave que conformarán la coordinación y supervisión de la política económica de la Unión durante la próxima década. La Comisión ha propuesto avanzar hacia un marco de supervisión de la Unión basado en el riesgo que distinga entre países teniendo en cuenta su situación en materia de deuda pública, es decir, los riesgos para la sostenibilidad de la deuda. Los planes fiscales y estructurales nacionales a medio plazo son la piedra angular del marco propuesto por la Comisión. Integrarían en un único plan global a medio plazo los objetivos fiscales, de reforma y de inversión, incluidos los destinados a hacer frente a los desequilibrios macroeconómicos cuando sea necesario, lo que crearía un proceso coherente y optimizado. Un único indicador operativo —el gasto primario neto, es decir, el gasto controlado por un gobierno— serviría de base para establecer la senda de ajuste fiscal y proceder a una supervisión fiscal anual. Los Estados miembros estarían obligados a presentar planes fiscales y estructurales nacionales a medio plazo adaptados a sus circunstancias nacionales. Estos planes abarcarían un período de cuatro años, durante los cuales sus finanzas públicas tendrían que ajustarse a una trayectoria de reducción gradual pero continua de la deuda pública excesiva o, para los países con poca deuda, de mantenimiento de una política fiscal prudente. Un Estado miembro puede solicitar una senda más flexible ampliando la duración de su plan fiscal y estructural nacional a medio plazo hasta un máximo de siete años. A cambio, tendría que comprometerse a realizar más reformas e inversiones. En lo que respecta a la estructura de gobernanza, estos planes tendrían que acordarse con la Comisión y ser aprobados por el Consejo, de forma parecida a lo que sucede con los planes nacionales de recuperación y resiliencia en el marco de NextGenerationEU.

Como punto de partida, la Comisión, a partir de su metodología de análisis de la sostenibilidad de la deuda, presentaría una trayectoria de ajuste fiscal de referencia a cada Estado miembro basada en un marco acordado conjuntamente, que abarcaría un período de cuatro años.



Se haría una distinción según los niveles de deuda pública de cada país:

- para los países con niveles moderados o altos de deuda pública, la Comisión propondría una trayectoria de ajuste plurianual en materia de gasto público neto que abarcará cuatro años;
- los Estados miembros con problemas graves de deuda pública tendrían que completar su ajuste presupuestario durante la duración de su plan;
- los Estados miembros con «problemas moderados de deuda pública» tendrían que completar su ajuste a más tardar tres años tras la duración del plan.

En el caso de un deterioro imprevisto de la situación macroeconómica, la Comisión ha sugerido que se introduzca una cláusula general de salvaguardia específica para cada Estado miembro. Esta se sumaría a la cláusula general de salvaguardia del PEC, activada tras el inicio de la pandemia en la primavera de 2020 y activa hasta finales de 2023. La activación de dicha cláusula permitiría a un Estado miembro que estuviera experimentando circunstancias excepcionales ajenas a su control desviarse de la trayectoria acordada.

En un intento por mejorar el cumplimiento de las disposiciones del marco, la Comisión también ha propuesto que la apertura de un procedimiento de déficit excesivo basado en la deuda sea más automática y que se revise el régimen de sanciones aplicable.

El 26 de abril de 2023, la Comisión presentó sus propuestas legislativas para la reforma de la gobernanza económica de la Unión, que se basan en gran medida en los principios expuestos en la Comunicación de la Comisión del 9 de noviembre de 2022. Las normas reformadas tienen como objetivo aumentar la implicación política, simplificar las normas presupuestarias, facilitar las inversiones en las prioridades de la Unión y favorecer un cumplimiento efectivo. La nueva estructura de gobernanza prevista por la Comisión busca reconciliar la sostenibilidad de las finanzas públicas con el crecimiento sostenible e inclusivo, especialmente en vista de las transiciones ecológica y digital.

PAPEL DEL PARLAMENTO EUROPEO

El Parlamento Europeo es colegislador por lo que respecta al establecimiento de normas relativas a la supervisión multilateral (artículo 121, apartado 6, del TFUE), y se le consulta sobre el Derecho derivado relacionado con la aplicación del procedimiento de déficit excesivo (artículo 126, apartado 14, del TFUE). El PEC en su versión modificada contiene un nuevo instrumento, el diálogo económico, que concede al Parlamento un papel destacado en el actual marco de las políticas presupuestarias, ya que faculta a la comisión competente del Parlamento a invitar a un intercambio de puntos de vista al presidente del Consejo, a la Comisión, al presidente del Consejo Europeo, al presidente del Eurogrupo y, si procede, a un Estado miembro. El Parlamento es, asimismo, informado periódicamente sobre la aplicación de los Reglamentos. Por otra parte, los poderes de la Comisión para imponer requisitos de información adicionales en el marco del nuevo Reglamento para el seguimiento y la evaluación de los proyectos de planes presupuestarios y para garantizar la corrección del déficit excesivo de los Estados miembros de la zona del euro han pasado a



ser renovables cada tres años, pudiendo el Parlamento o el Consejo revocar dichos poderes.

Samuel De Lemos Peixoto / GIACOMO LOI
10/2023

