

ANTONIO LÓPEZ DÍAZ_Catedrático de Dereito Financeiro e Tributario_Universidade de Santiago de Compostela (Galicia, España)_antonio.lopez.diaz@usc.es

DA ESTABILIDADE Á PRUDENCIA: O REFORZAMENTO DA DISCIPLINA ORZAMENTARIA NAS NORMAS COMUNITARIAS

DE LA ESTABILIDAD A LA PRUDENCIA:
EL REFORZAMIENTO DE LA DISCIPLINA
PRESUPUESTARIA
EN LAS NORMAS COMUNITARIAS

*OF THE STABILITY TO THE PRUDENCE:
THE STRENGTHENING OF THE BUDGETARY
DISCIPLINE IN THE COMMUNITY NORMS*

&Resumo: A dureza coa que a crise económica impactou as contas públicas dos estados da Unión Europea e en particular da Eurozona puxo de manifesto as debilidades dos procedementos deseñados para evitar os déficits públicos excesivos. A través dun paquete de seis normas (six pack) o Consello, ademais de reforzar tales procedementos correctores, pretende incidir os elementos preventivos, a través da supervisión dos desequilibrios macroeconómicos e da formulación de regras obxectivas e numéricas representativas dun novo principio: a prudencia orzamentaria, como mellor garante da futura estabilidade.

&Palabras clave: estabilidade, prudencia orzamentaria, déficit, débeda, coordinación fiscal.

&Resumen: La dureza con la que la crisis económica ha impactado las cuentas públicas de los estados de la Unión Europea y en particular de la Eurozona ha puesto de manifiesto las debilidades de los procedimientos diseñados para evitar los déficits públicos excesivos. A través de un paquete de seis normas (six pack) el Consejo, además de reforzar tales procedimientos correctores, pretende incidir los elementos preventivos, a través de la supervisión de los desequilibrios macroeconómicos y de la formulación de reglas objetivas y numéricas representativas de un nuevo principio: la prudencia presupuestaria, como mejor garante de la futura estabilidad.

&Palabras clave: estabilidad, prudencia presupuestaria, déficit, deuda, coordinación fiscal.

&Abstract: The harshness with which the economic crisis has impacted the public accounts of the States of the European Union and in particular the Eurozone has highlighted the weaknesses of the procedures designed to avoid excessive government deficits. Through a six pack rules (six pack) the Council, in addition to strengthening such corrective procedures, aims to improve the preventive elements, through the surveillance of macroeconomic imbalances and the formulation of numerical rules, related to a new principle: fiscal prudence, as the best guarantor of future stability

&Keywords: stability, fiscal prudence, deficit, debt. fiscal coordination.

&Índice: 1. Introducción. A formulación normativa do principio de estabilidade orzamentaria. 1.1. O procedemento de déficit excesivo. 2. A insuficiencia da estabilidade para asegurar a sustentabilidade das contas públicas. 3. O reforzamento da disciplina orzamentaria no marco europeo: o six pack e o two pack. 3.1. Control dos desequilibrios macroeconómicos. 3.2. Reforzamento do procedemento de déficit excesivo. 3.2.1. O marco preventivo: a prudencia orzamentaria. 3.2.2. O procedemento corrector do déficit excesivo. 3.2.3. A débeda pública como criterio de estabilidade. 3.2.4. Incentivos e sancións para o novo escenario. 3.3. Maior supervisión e coordinación dos marcos orzamentarios dos Estados membros. 3.3.1. Directiva sobre requisitos aplicables aos marcos orzamentarios dos Estados membros. 3.3.2. Do semestre europeo ao “ano europeo”. 4. O TECG: déficit estrutural e regras fiscais nacionais. 5. Conclusións.

1. INTRODUCCIÓN. A FORMULACIÓN NORMATIVA DO PRINCIPIO DE ESTABILIDADE ORZAMENTARIA

A entrada na fase de Unión Económica e Monetaria, especialmente coa implantación dunha moeda única fixo aflorar un novo principio xeral de aplicación no réxime orzamentario dos Estados membros: o principio de estabilidade orzamentaria. Á análise do seu significado, das súas bases xurídicas e dos criterios interpretativos para a súa aplicación adicaremos as páxinas seguintes.

A base normativa, desde o punto de vista do que podemos denominar como Dereito orixinario, está constituída polas disposicións contidas nos Tratados e nos Protocolos anexos aos mesmos.

Na súa redacción actual, o artigo 126 do Tratado de Funcionamento da Unión Europea (antigo art. 104)¹ dispón:

1. Os Estados membros evitarán déficits públicos excesivos.
2. A Comisión supervisará a evolución da situación orzamentaria e do nivel de endebedamento público dos Estados membros co fin de detectar erros manifestos. En particular, examinará a observancia da disciplina orzamentaria atendendo aos dous criterios seguintes:
 - a) se a proporción entre o déficit público previsto ou real e o produto interior bruto excede un valor de referencia, a menos:
 - que a proporción descendera substancial e continuamente e chegara a un nivel que se aproxime ao valor de referencia,
 - que o valor de referencia se exceda só excepcional e temporalmente, e a proporción se manteña próxima ao valor de referencia;
 - b) se a proporción entre a débeda pública e o produto interior bruto pasa un valor de referencia, a menos que a proporción diminúa suficientemente e se aproxime a un ritmo satisfactorio ao valor de referencia.

Os valores de referencia especifícanse no Protocolo sobre o procedemento aplicable en caso de déficit excesivo, anexo aos Tratados.

Os restantes apartados deste artigo destínanse a prever o procedemento que ha de poñerse en marcha cando se aprecie a existencia de déficit excesivo.

Como se pode apreciar, á hora de establecer os indicadores da disciplina orzamentaria, toma en consideración a relación entre o déficit e o endebedamento co produto interior bruto de cada país. O Tratado, porén, non fixa os alcores a partir dos cales os devanditos valores se consideran excesivos, senón que remite ao Protocolo sobre procedemento aplicable en caso de déficit excesivo, que figura anexo aos Tratados.

É precisamente o Protocolo nº 12, anexo ao Tratado da Unión Europea e ao Tratado de Funcionamento da Unión Europea, o que fixa tales extremos sinalando no seu artigo 1 que *“os valores de referencia que se mencionan no apartado 2 do artigo 126 do Tratado de Funcionamento da Unión Europea serán:*

- 3% no referente á proporción entre o déficit público previsto real e o produto interior bruto a prezos de mercado.
- 60% no referente á proporción entre a débeda pública e en produto interior bruto a prezos de mercado.”

Ata aquí chegaría o que podemos denominar como o Dereito orixinario, que se complementa cos regulamentos que compoñen o Dereito derivado e onde adquire un papel central

o que regula o sistema europeo de contas nacionais e rexionais, na actualidade o denominado SEC 2010.

O conxunto de normas mencionadas constitúe un auténtico bloque normativo no que se contempla e regula unha determinada hipótese (a estabilidade orzamentaria), así como as consecuencias previstas para os casos de incumprimento de tal obxectivo (plans de saneamento financeiro).

En particular, as normas mencionadas fan fincapé tanto na determinación dos concretos obxectivos de estabilidade orzamentaria para cada un dos subsectores que integran o conxunto do bloque administracións públicas españolas (Estado, Seguridade Social, CC.AA., CC.LL.), como ás medidas a adoptar cando se exceden tales límites máximos, en particular aos contidos e o proceso de adopción dos plans de saneamento financeiro.

1.1. O procedemento de déficit excesivo

Para o caso de que se produza unha situación de déficit excesivo, o artigo 126 do TFUE, prevé a posta en marcha do procedemento, que posteriormente se desenvolve nos regulamentos CE 1467/97², e CE 1466/97³ e que pasa polas seguintes fases:

Fase preparatoria na Comisión (art. 126. 3 TFUE): se un Estado membro non cumprir os requisitos dun destes criterios ou de ambos os dous, a Comisión elaborará un informe, no que tamén se terá en conta se o déficit público supera os gastos públicos de investimento, así como todos os demais factores pertinentes, incluída a situación económica e orzamentaria a medio prazo do Estado membro. A Comisión tamén poderá elaborar un informe cando considere que, aínda cumpríndose os requisitos inherentes aos criterios, existe o risco dun déficit excesivo nun Estado membro. O Comité económico e financeiro emitirá un ditame sobre o informe da Comisión.

Ditame da Comisión (art. 126. 5 TFUE): se a Comisión considerar que un Estado membro presenta ou pode presentar un déficit excesivo, remitirá un ditame ao devandito Estado membro e informará diso ao Consello.

Decisión do Consello (art. 126. 6 TFUE): o Consello, sobre a base dunha proposta da Comisión, considerando as posibles observacións que formule o Estado membro de que se trate, e tras unha valoración global, decidirá se existe un déficit excesivo.

Formulación de recomendacións: (art. 126. 7 TFUE): cando o Consello, de conformidade co apartado 6, decida declarar a existencia dun déficit excesivo, adoptará sen demora inustificada, sobre a base dunha recomendación da Comisión, as recomendacións dirixidas ao Estado membro de que se trate para que este poña fin a esta situación nun prazo determinado. Agás o disposto no apartado 8, as devanditas recomendacións non se farán públicas.

Actuacións do Consello cando non se sigan as recomendacións:

Cando o Consello comprobe que non se seguiron efectivamente as súas recomendacións no prazo fixado, o Consello poderá facelas públicas (art. 126. 8 TFUE).

Se un Estado membro persistir en non levar a efecto as recomendacións do Consello, este poderá decidir que se formule unha *advertencia* ao devandito Estado (art. 126. 9 TFUE) membro para que adopte, nun prazo determinado, as medidas dirixidas á redución do déficit que o Consello considere necesaria para poñer remedio á situación.

En tal caso, o Consello poderá esixir ao Estado membro de que se trate a presentación de informes de acordo cun calendario específico para examinar os esforzos de axuste do devandito Estado membro.

Adopción de medidas: se un Estado membro incumprir unha decisión adoptada de conformidade co apartado 9, o Consello poderá decidir que se aplique ou, no seu caso, que se reforce unha ou varias das seguintes medidas (art. 126. 11 TFUE) :

- Esixir ao Estado membro de que se trate que publique unha información adicional, que o Consello deberá especificar, antes de emitir obrigas e valores.
- Recomendar ao BEI que reconsidere a súa política de préstamos respecto ao Estado membro en cuestión.
- Esixir que o Estado membro de que se trate efectúe ante a Unión un depósito sen percibir intereses por un importe axeitado, ata que o Consello considere que se corrixiu o déficit excesivo.
- Impoñer multas dunha magnitude axeitada.

Actuacións do Consello cando o estado adopta as recomendacións e corrixe o déficit (art. 126.12 TFUE): o Consello *derrogará* algunhas ou a totalidade das súas decisións ou recomendacións mencionadas nos apartados 6 a 9 e 11 cando considere que o déficit excesivo do Estado membro en cuestión se corrixiu. Se anteriormente o Consello tiver feito públicas as súas recomendacións, fará, en canto fose derogada a decisión adoptada en virtude do apartado 8, unha declaración pública na que se afirme que o déficit excesivo deixou de existir no Estado membro en cuestión.

Polo que se refire ao procedemento de toma da decisión e as maiorías requiridas, debe terse en conta que o Consello se pronunciará sobre a base dunha recomendación da Comisión. Cando o Consello adopte as medidas contempladas nos apartados 6 a 9, 11 e 12, o Consello pronunciarase sen tomar en consideración o voto do membro do Consello que represente ao Estado membro de que se trate. A maioría cualificada dos demais membros do Consello definirase de conformidade coa letra a) do apartado 3 do artigo 238.

2. A INSUFICIENCIA DA ESTABILIDADE PARA ASEGURAR A SUSTENTABILIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS

A crise que afectou Europa desde 2008 puxo a proba a estabilidade das contas públicas dos países da Unión Europea e obrigou a poñer en marcha de forma xeneralizada o procedemento de déficit excesivo. Esta situación, se ben con diferente intensidade, afectou a todos os países, coa excepción de Luxemburgo, Finlandia, Suecia e Estonia⁴.

Como se sinala na exposición común ás seis normas que integran o *six pack* "(...) os avances cara os obxectivos orzamentarios a medio prazo foron en xeral insuficientes e deixaron as finanzas públicas gravemente afectadas pola recesión económica. Por outra parte, o saldo estrutural resultou ser na práctica unha medida insuficiente da situación orzamentaria subxacente dun país, debido á dificultade de avaliar a situación cíclica da economía en tempo real e ao pouco que ten en conta os ingresos excedentarios ou deficitarios non directamente relacionados co ciclo económico (en particular, a evolución do mercado inmobiliario e os mercados financeiros). Como consecuencia diso, en varios países, mesmo situacións orzamentarias aparentemente sólidas antes da crise ocultaban unha forte dependencia dos ingresos excepcionais para financiar o gasto; a viraxe da situación contribuíu a que se disparasen os déficits orzamentarios".

A crise, á súa vez, puxo sobre a mesa a magnitude da interdependencia das economías da zona euro e así na estratexia Europa 2020⁶ recoñécese que "unhas pautas de crecemento diverxentes conduciron nalgúns casos á acumulación de débedas estatais insostibles, o que á súa vez exerce tensións sobre a moeda única. Deste modo, a crise amplificou algúns dos

retos aos que se enfrenta a zona euro, por exemplo, a viabilidade das finanzas públicas e o potencial de crecemento, pero tamén o papel desestabilizador dos desequilibrios e as diferenzas de competitividade.”

Para tratar de superar estes problemas na estratexia Europa 2020 propóñense, entre outras medidas as seguintes:

- a) Tramitar conxuntamente os informes e avaliacións sobre Europa 2020 e o Pacto de Estabilidade e Crecemento (PEC, en inglés *Stability and Growth Pact* (SGP) , reunindo así os obxectivos e os medios, pero mantendo os instrumentos e procedementos separados en cada caso⁷.
- b) Reforzar as políticas de coordinación, as cales deberán incluír:
 - a. Un marco para a vixilancia máis profunda e ampla dos países da zona do euro: ademais de reforzar a disciplina fiscal, os desequilibrios macroeconómicos e a evolución da competitividade deberían formar parte integrante da vixilancia económica.
 - b. Un marco para ocuparse das ameazas inminentes á estabilidade financeira da zona do euro no seu conxunto.
 - c. Unha axeitada representación externa da zona do euro co fin de superar vigorosamente os retos económicos e financeiros mundiais.

Neste camiño orientado cara a maior coordinación, o reforzamento da gobernanza e a competitividade da zona euro, debe destacarse o conxunto de medidas acordadas no Consello europeo de 24 e 25 de marzo de 2011 e que teñen por obxecto:

- a) Reforzar a gobernanza económica: para iso acordouse a tramitación de seis propostas lexislativas (*six pack*) que trata de perfeccionar, tanto a definición da estabilidade, introducindo novos principios como a prudencia e a sustentabilidade das contas, como os procedementos para o seu aseguramento, adiantando a adopción de medidas e endurecendo as consecuencias económicas para os incumpridores.
- b) Posta en práctica do *semestre europeo* como procedemento de supervisión das contas nacionais de cara ao seu saneamento e estabilidade.
- c) O *Pacto polo Euro Plus* como mecanismo para reforzar a competitividade e acadar unha maior converxencia das economías da zona euro⁸, para o que, entre outras medidas, se contempla o compromiso de trasladar á lexislación nacional as normas orzamentarias da UE establecidas no PEC, garantindo un carácter vinculante e duradeiro suficientemente sólido (por exemplo constitucional ou de lei marco)⁹.

Nas páxinas que seguen analizarase a concreción de cada unha das medidas anunciadas, así como o seu impacto sobre os orzamentos de cada un dos estados.

3. O REFORZAMENTO DA DISCIPLINA ORZAMENTARIA NO MARCO EUROPEO: O SIX PACK E O TWO PACK

Baixo a denominación de *six pack* veuse tramitando un paquete de medidas lexislativas que finalmente foron aprobadas e publicadas no DO da Unión Europea, L 306, de 23 de novembro de 2011¹⁰.

Da análise conxunta deste bloque normativo pódense sintetizar tres grandes obxectivos:

- a) o control dos desequilibrios macroeconómicos; b) o reforzamento do procedemento de déficit excesivo e c) unha maior supervisión e control dos marcos orzamentarios dos Estados membros. Á análise de cada un de tales obxectivos e das medidas implementadas dedícanse os apartados seguintes.

3.1. Control dos desequilibrios macroeconómicos

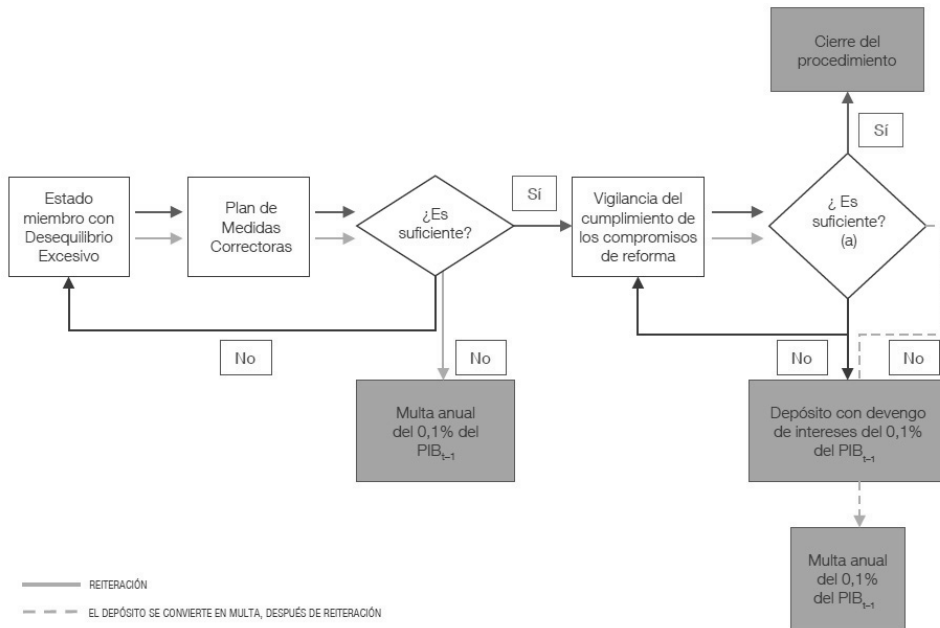
A crise que estamos padecendo puxo de manifesto que a supervisión orzamentaria, tal como estaba formulada, non evita a xeración de déficits e débedas públicas excesivas, senón que, no mellor dos casos, permite poñer en marcha os mecanismos e procedementos que permitan recobrar a senda da estabilidade. Porén, esta reacción, que pode resultar suficiente en contextos normais, resulta escasamente eficaz en períodos de crise xeneralizados e persistentes como os que se desencadearon a partir de 2008. A realidade demóstranos que, máis alá de medidas correctoras, sempre necesarias, debe afondarse cada vez máis en medidas preventivas que permitan anticipar as reaccións dos estados para evitar os graves desequilibrios das contas públicas.

Con esta finalidade, no marco do paquete de medidas para a mellora da gobernanza económica da Unión, aprobouse o Regulamento (UE) 1176/2011, relativo á prevención e corrección dos desequilibrios macroeconómicos. Con este regulamento preténdese superar a supervisión orzamentaria, dando un paso cara a supervisión das políticas económicas coa finalidade de previr os desequilibrios macroeconómicos que, de non ser corrixidos, darían lugar a desequilibrios e inestabilidade orzamentaria¹¹. Entre tales desequilibrios contémpanse tanto os que poden considerarse como internos (endebedamento público e privado, evolución dos mercados financeiro e de activos, incluído o sector inmobiliario, evolución dos fluxos de crédito do sector privado e a evolución do desemprego), como os que teñen carácter externo (conta corrente e posición investidora neta dos Estados membros, tipos de cambios efectivos reais, cotas no mercado de exportación, evolución de prezos e custos, e competitividade non relacionada cos prezos).

O regulamento en cuestión, atendendo á maior ou menor gravidade dos desaxustes, aséntase sobre dous conceptos fundamentais:

- a) Desequilibrios: que será calquera tendencia que dá lugar a unha evolución macroeconómica que afecta, ou pode afectar, negativamente ao correcto funcionamento da economía dun Estado membro ou ao conxunto da Unión.
- b) Desequilibrios excesivos: desequilibrios graves, en particular os desequilibrios que comprometen ou poden comprometer o correcto funcionamento da Unión.

Apreciada a existencia de desequilibrios excesivos pola Comisión, do que se informará ao Consello, ao Eurogrupo, ao Parlamento, así como á Xunta Europea de Risco Sistémico e ás autoridades de supervisión pertinentes, desencadea o procedemento establecido a través das seguintes fases:



FUENTES: Comisión Europea y Banco de España.

- Declaración polo Consello (art. 7): con base nunha recomendación da Comisión, o Consello poderá adoptar unha recomendación, de conformidade co art. 121.4 do TFUE, declarando a existencia dun desequilibrio excesivo, e recomendando ao estado en cuestión que adopte as medidas correctoras pertinentes¹². As devanditas recomendacións poderán ser modificadas cando se produzan cambios significativos e pertinentes nas circunstancias económicas que as determinaron.
- Plan de medidas correctoras do Estado membro (art. 8). O Estado membro, á vista da recomendación formulada, deberá presentar un plan de medidas correctoras, xa tomadas ou a tomar no futuro, que será avaliado nos dous meses seguintes polo Consello con base nun informe da Comisión. Se o plan se considera suficiente o Consello apoiarao mediante unha recomendación que enumere as accións, o prazo da súa adopción e o calendario de supervisión. Se o plan fose considerado insuficiente, requirirase ao estado a presentación dun novo plan nun prazo xeral de dous meses. Se este segundo plan tamén fose considerado insuficiente o Consello imporá ao estado unha multa anual do 0,1 % do PIB do estado en cuestión¹³.
- Seguimento e avaliación das medidas (art. 9 e 10): mentres estean en vigor as recomendacións formuladas polo Consello, a Comisión deberá levar a cabo un seguimento da súa aplicación. Para iso disporá dos informes que, coa periodicidade que se estableza nas mesmas recomendacións, deberá elevar o estado en cuestión, tanto á Comisión como ao Consello. Á súa vez, se fose necesario, a Comisión poderá levar a cabo misións de supervisión reforzada no Estado membro afectado. O

Consello, pola súa parte, e sobre a base dun informe da Comisión, avaliará se o estado tomou as medidas correctoras pertinentes aténdose ás recomendacións previamente formuladas:

- a. Se considera que efectivamente se tomaron as medidas recomendadas, considerase que o procedemento está ben encamiñado e deixarase en suspenso, continuándose o seguimento segundo os calendarios previstos.
 - b. Pola contra, se enténdese o Consello que o estado non adoptou as medidas correctoras procedentes, sempre sobre a base dunha recomendación da Comisión, adoptará unha decisión declarando a falta de cumprimento e unha recomendación na que se fixen novos prazos para a adopción de medidas, así como a constitución dun depósito con intereses do 1% do PIB. Se unha vez transcorrido o novo prazo concedido, o Consello chegase á conclusión de que o estado en cuestión aínda non adoptou as medidas correctoras, imporalle unha multa do 0,1% do PIB rexistrado no exercicio anterior, en idénticos termos aos previstos para o caso de non formulación do axeitado plan de medidas.
- Peche do procedemento. Como xa se sinalou, o procedemento considérase en suspenso cando se comproba que o estado está adoptando as medidas pertinentes de acordo coas recomendacións formuladas. Porén, só se considerará pechado cando o Consello, por considerar que o estado xa non presenta desequilibrios excesivos, e a proposta da Comisión, derogue as recomendacións formuladas no seu momento. Esta derogación farase pública de igual forma que foi obxecto de publicación a declaración inicial.

3.2. Reforzamento do procedemento de déficit excesivo

Na súa actuación contra o déficit público excesivo, desde o ano 1997 deseñáronse dous procedementos: un de carácter preventivo, que ten por obxecto o reforzamento da supervisión das situacións orzamentarias e a coordinación das políticas económicas (Regulamento CE nº 1466/97); e outro procedemento de carácter corrector contido no Regulamento CE nº 1467/97, e que ten por obxecto solucionar aquelas situacións en que se incorreu en déficit excesivo.

Malia as modificacións levadas a cabo nos regulamentos mencionados en 2005¹⁴, a realidade demóstranos que os avances cara os obxectivos orzamentarios non impediron que, ante situacións de especiais dificultades económicas, rexurdiran problemas de desequilibrio, tanto no déficit como na débeda. Por esta razón, entre o paquete de medidas adoptadas para a mellor gobernanza económica inclúense tamén as que afectan aos regulamentos mencionados¹⁵ en canto incorporan novas regulacións do procedemento de déficit excesivo, tanto na vertente preventiva como correctora do PEC. De entre esas medidas resultan de especial interese as que se refiren á introdución do principio de prudencia orzamentaria, así como a previsión de incentivos e sancións para asegurar a súa execución¹⁶.

3.2.1. O marco preventivo: a prudencia orzamentaria

Desde a súa redacción inicial en 1997, o Regulamento 1466/97, vén regulando o contido, a presentación, o exame e o seguimento dos programas de estabilidade (a que veñen obrigados os Estados membros que adoptaron a moeda única), nos que aquí nos centraremos, e de converxencia (que corresponden aos estados que non adoptaran a moeda única).

Dentro deses programas de estabilidade inclúese tradicionalmente como un elemento esencial o obxectivo orzamentario a medio prazo¹⁷, expresado en % do PIB, así como a traxectoria de axuste cara o devandito obxectivo e a traxectoria de evolución prevista para a proporción de débeda pública¹⁸. Entre as modificacións que incorpora a nova normativa engádesse que os plans de estabilidade deberán incorporar tamén a traxectoria prevista de crecemento do gasto público, a traxectoria prevista do crecemento dos ingresos públicos no suposto de que a política económica non varíe e unha cuantificación das medidas discrecionais previstas en relación cos ingresos. O incremento notable da información contida nos plans de estabilidade permitirá, como veremos a continuación, avaliar o plan en termos de prudencia orzamentaria, novo principio acuñado polas normas que comentamos¹⁹ se ben na redacción final non se menciona expresamente²⁰, aínda que si se manteñen as condicións que, referidas á evolución do gasto e dos ingresos, dan contido ao devandito principio.

Así, á hora de analizar os plans de estabilidade presentados víñanse avaliando tradicionalmente os obxectivos orzamentarios a medio prazo, se os supostos e económicos en que se basean as previsións son realistas, se a traxectoria de axuste é axeitada e se as medidas propostas serven para acadar o obxectivo. De todas esas cuestións merece a pena resaltar que se mantén o criterio de estimar como unha mellora anual axeitada aquela na que o saldo orzamentario axustado en función do ciclo se sitúa no 0,5 % do PIB²¹. Unha cuestión central será, por tanto, definir axeitadamente o déficit ou superávit estrutural, é dicir, axustado en función do ciclo, ao que tamén se refire o art. 135 da nosa Constitución.

A nova regulación do artigo 5 introduce un criterio adicional que se refire a que a traxectoria de crecemento do gasto público, tomada conxuntamente co efecto das medidas adoptadas ou previstas en relación cos ingresos, sexa coherente cunha política orzamentaria prudente, considerando como tal aquela que cumpra os seguintes requirimentos:

- a) Para os estados que realizaran o obxectivo orzamentario a medio prazo, o crecemento anual do gasto non excede dunha taxa de crecemento potencial do PIB a medio prazo que sirva de referencia, a menos que o exceso se compense con medidas discrecionais relativas aos ingresos.
- b) No caso dos estados que non acadaran aínda o seu obxectivo orzamentario a medio prazo o crecemento anual do gasto non excede dunha taxa inferior a unha taxa de crecemento potencial do PIB a medio prazo que sirva de referencia, a menos que o exceso se compense con medidas discrecionais relativas aos ingresos. A diferenza entre a taxa de crecemento do gasto e unha taxa de crecemento potencial do PIB debe permitir o axuste axeitado cara o obxectivo orzamentario a medio prazo. Adicionalmente requírese que as reducións discrecionais de ingresos deben compensarse con redución de gasto ou incremento doutros ingresos²².

Trátase por tanto da formulación dun novo principio, unha regra de gasto, que, máis alá de formulacións xenéricas de boas intencións, introduce límites obxectivos e perfectamente cuantificables á política orzamentaria dos Estados membros, mediante a comparación de dous elementos: o agregado de gasto e a taxa de crecemento potencial a medio prazo do PIB, para os cales o regulamento establece unhas primeiras determinacións. Polo que se refire ao agregado de gasto exclúiranse os xuros, os gastos de programas da Unión Europea que se compensen totalmente cos ingresos de fondos da Unión, así como os cambios non discrecionais nos gastos destinados a prestacións por desemprego. Pola súa parte, no que se refire ao crecemento potencial a medio prazo do PIB, simplemente se limita a sinalar que se determinará a partir de proxeccións cara ao futuro, que deberán actualizarse periodicamen-

te, ou de estimacións retrospectivas. Sobre esa base a Comisión fará público o método de cálculo e a taxa de crecemento potencial do PIB a medio prazo que sirva de referencia para a determinación do crecemento en cada país²³.

Esa obxectividade e rixidez prevé unha excepción ao admitir que “no caso de acontecemento inusitado que estea fóra do control do Estado membro afectado e que teña unha grande incidencia na situación financeira das administracións públicas, ou en períodos de crise económica grave na zona euro ou no conxunto da Unión, poderase permitir aos Estados membros que se aparten temporalmente da traxectoria de axuste cara ao obxectivo orzamentario a medio prazo, sempre que a devandita desviación non poña en perigo a sustentabilidade orzamentaria a medio prazo”²⁴

A eficacia vinculante deste novo principio non só se aprecia na obxectividade da súa formulación, senón que tamén se confirma coa previsión das consecuencias derivadas do seu incumprimento, cando se verifiquen desviacións das políticas orzamentarias estatais con relación ás regras xa mencionadas de prudencia orzamentaria. Esas desviacións poden vir xeradas por excesos de crecemento de gasto, non compensado por incrementos discrecionales de ingresos ou reducións discrecionais de ingresos non acompañadas de reducións de gastos. A efectos das reaccións previstas no ordenamento comunitario cómpre diferenciar as seguintes situacións:

- a) Desviacións non significativas, para as que non se prevé ningunha actuación directa das entidades comunitarias en relación cos estados afectados. De acordo co art. 6 do regulamento, para a valoración das desviacións e a súa consideración como non significativas teranse en conta os seguintes criterios:
 - a. Desviación do resultado orzamentario: consideraranse non significativas aquelas desviacións respecto do obxectivo orzamentario a medio prazo que cumpran as seguintes condicións:
 - i. Que se trate de estados que acadaran o obxectivo orzamentario a medio prazo.
 - ii. Que, tratándose de estados que non acadaran o obxectivo orzamentario a medio prazo, non excedan do 0,5 % PIB nun só ano, o do 0,25 % do PIB de promedio en dous anos consecutivos.
 - b. Desviación da evolución do gasto. Será non significativa cando se dea algunha das seguintes condicións:
 - i. Cando teña unha repercusión total no saldo orzamentario das administracións públicas inferior ao 0,5 % do PIB.
 - ii. Cando, aínda sendo superior, o estado acadara o obxectivo orzamentario a medio prazo sempre que existan ingresos inesperados e que os plans orzamentarios non fagan perigar o obxectivo orzamentario durante todo o período do programa.
 - c. Aínda non concorrendo as circunstancias anteriores, a desviación poderá non considerarse como significativa se se deriva dun acontecemento inusitado que estea fóra do control do Estado membro afectado cunha grande incidencia na situación financeira das administracións, ou no caso de crise económica grave na zona do euro ou no conxunto da UE, sempre que non se poña en perigo a sustentabilidade orzamentaria a medio prazo.
- b) Desviacións significativas: consideraranse como tales as desviacións que non encaixen en ningún dos supostos considerados como non significativos. Para estes casos dispónse que a Comisión poida dirixir unha advertencia ao Estado membro, e posteriormente,

no prazo dun mes, o Consello analizará a situación e adoptará unha recomendación sobre as medidas políticas de axuste necesarias que deberán ser adoptadas nun prazo de cinco meses, que pode reducirse a tres se a situación se considera especialmente grave. Se o estado en cuestión non toma medidas efectivas no prazo especificado, a Comisión recomendará ao Consello que adopte unha decisión na que se constate tal situación. Adoptada tal decisión polo Consello a Comisión no prazo de vinte días recomendará ao Consello que nunha decisión posterior obrigue ao estado en cuestión á constitución dun depósito con intereses do 0,2 % do PIB correspondente ao exercicio precedente²⁵.

Como se aprecia, estase definindo, aínda que sen nomealo, un novo principio, a prudencia orzamentaria, como elemento de previsión para evitar a xeración de déficits públicos excesivos. Conscientes da insuficiencia dos mecanismos correctores tradicionais, a crise económica na que aínda nos movemos puxo de manifesto que crecementos do gasto que poden resultar amparados por especiais incrementos de ingreso en determinados períodos de bonanza, abocan aos estados a déficits excesivos en posteriores períodos de recesión. Por esa razón optouse por anticipar a supervisión das contas públicas someténdooas a este novo filtro, esixente por outra parte, que vincula o crecemento do gasto á evolución prudente do PIB nun período de tempo prolongado (10 anos) para así asegurar a sustentabilidade e a estabilidade orzamentaria en anos posteriores. Diríamos, polo tanto, que a prudencia actual é a mellor previsión fronte as non desexadas inestabilidades futuras. No caso español, este límite na evolución do gasto introduciuse para o estado e as corporacións locais no Real Decreto-lei 8/2011, polo que se introduciu un art. 8 bis no TR da Lei de Estabilidade, sendo necesario que tal regra sexa tamén trasladada a cada Comunidade Autónoma a través das súas propias normas. Posteriormente trasladouse ao artigo 12 da Lei Orgánica 2/2012, de estabilidade orzamentaria.

3.2.2. O procedemento corrector do déficit excesivo

Ademais de actuar sobre a prevención dos déficits públicos excesivos, entre as medidas normativas integrantes do *six pack* modifícase o Regulamento (CE) n° 1467/97, do Consello²⁶, relativo á aceleración e clarificación do procedemento de déficit excesivo e que pretende dar solución ás deficiencias manifestadas con anterioridade e que se poden sintetizar nas seguintes:

- a) Incorpórase o criterio da ratio débeda /PIB ao control da estabilidade orzamentaria, xuntamente co déficit. Malia que os criterios de déficit e débeda teñen, en principio, a mesma importancia na formulación da estabilidade orzamentaria, o PDE veu centrado de forma case exclusiva no limiar do 3 % de déficit, desempeñando a débeda un papel marxinal.
- b) Para reforzar os mecanismos de execución substitúense, con carácter xeral, os depósitos sen xuros por multas, ao tempo que se adianta notablemente o momento da súa imposición aínda que con anterioridade estaba prevista a imposición de sancións nos supostos de condutas reiteradas de non adopción das medidas necesarias para corrixir os déficits excesivos, as mesmas entraban en funcionamento demasiado tarde perdendo así boa parte do seu efecto disuasorio.
- c) Propóñense a través dunha directiva os niveis mínimos de calidade e coherencia que deben respectar os marcos orzamentarios dos estados, xa que a adopción de

medidas no ámbito da UE pode non resultar suficiente, senón que cómpre que tales disposicións se trasladen e reflectan nos marcos orzamentarios nacionais.

Á análise destas novas medidas relacionadas co procedemento de déficit excesivo dedícanse os apartados seguintes.

3.2.3. A débeda pública como criterio de estabilidade

A primeira das novidades consiste na incorporación da débeda pública como criterio para a avaliación de disciplina orzamentaria ao carón do tradicional déficit. En tal sentido no art. 1 do Regulamento (CE) 1467/97, ao sinalar que establece as disposicións para acelerar e clarificar o procedemento de déficit excesivo, co obxectivo de impedir os déficits públicos excesivos e, no caso de que se produzan, propiciar a súa pronta corrección, incorpora un parágrafo final que alude a que se fará “examinando a observancia da disciplina orzamentaria sobre a base de criterios de déficit e débeda públicos”.

Esta incorporación efectiva do criterio da débeda pública como determinante dunha situación de déficit excesivo esixe precisar tamén, en que casos, aínda superando o valor de referencia (60 % PIB) por diminuír suficientemente a devandita proporción e aproximarse a un ritmo satisfactorio ao valor de referencia non dará lugar á apertura do procedemento de déficit excesivo ou á derogación do mesmo²⁷. Pois ben, sinálase no novo apartado 1 bis do artigo 2 , que se considerará que a ratio débeda/PIB está diminuíndo de maneira suficiente e aproximase a un ritmo satisfactorio ao devandito valor de referencia cando se dea algunha das seguintes circunstancias:

1. A diferenza co valor de referencia reduciuse nos tres anos anteriores a un ritmo medio dunha vinteava parte por ano.
2. Cando as previsións da Comisión indican que a redución esixida (ao ritmo medio anual dunha vinteava parte por ano) se producirá no período de tres anos que comprende os dous anos seguintes ao último do que de dispón de datos.

Considérase, pois, como ritmo satisfactorio aquel que permitise recuperar o valor de referencia nun prazo de 20 anos. Aínda que en principio o devandito prazo pode parecer xeneroso debe terse en conta que, en gran medida derivado dos efectos da crise sobre as contas públicas, a media de débeda dos países da zona euro situouse por riba do 80 % do PIB, situándose en casos como Grecia ou Italia moi por riba do 100 %, o que obrigaría para cumprir o devandito obxectivo a moi cuantiosas reducións da débeda en cada exercicio. Quizais por iso, o mesmo artigo 2.1.bis, contén unha norma transitoria que afecta a todos aqueles Estados membros que a 8 de novembro de 2011 sexan obxecto dun procedemento de déficit excesivo, para os cales se considerará que, nun período de tres anos a partir da corrección do devandito déficit excesivo, o requisito correspondente ao criterio da débeda se cumpre se se realizan suficientes progresos para o seu cumprimento, conforme ao ditame que adopte o Consello sobre o seu plan de estabilidade ou converxencia.

Finalmente, tamén como consecuencia da incorporación da débeda ao control da estabilidade orzamentaria, tanto o informe que ha de elaborar a Comisión²⁸, como nas avaliacións globais da propia Comisión e do Consello, débese tomar en consideración, ademais da evolución da situación económica e da situación orzamentaria, tamén a evolución da débeda²⁹, considerando todo iso a medio prazo.

3.2.4. Incentivos e sancións para o novo escenario

A xeneralización das situacións de déficit excesivo como consecuencia da crise puxo de manifesto a necesidade de reforzar os mecanismos de execución tendentes a asegurar a adopción das medidas imprescindibles para o seguimento da senda de recuperación e poder acadar os índices de referencia, tanto de déficit como de débeda. E, para iso, reordenouse todo o sistema de infraccións, adiantando a súa imposición e prevendo a súa imposición de forma gradual. Na táboa que segue recóllense de forma esquemática o réxime de sancións ligado ao desenvolvemento do procedemento de déficit excesivo, tanto no seu aspecto preventivo como corrector.

Táboa de sancións previstas no procedemento de déficit excesivo

	Base Xurídica TFUE	FASES	NOVO RÉXIME (1)	RÉXIME PROPOSTO (3)	RÉXIME ANTERIOR (2)
Procedemento Preventivo Regulamento (CE) 1466/97	121.4	Advertencia da Comisión ao Estado membro sobre incumprimento de orientacións xerais. Consello sobre incumprimento de orientacións xerais			
	121.4	Recomendación da Comisión ao Consello sobre incumprimento de orientacións xerais			
	121.4	Recomendación do Consello ao Estado membro para medidas de axuste		Depósito con xuros 0,2 % PIB	
	121.4	Decisión do Consello constatando a non adopción de medidas.	Depósito con xuros 0,2 % PIB		
		Adopción de medidas de axuste. Decisión do Consello.	Devolución de depósito + xuros	Devolución de depósito + xuros	

	Base Xurídica TFUE	FASES	NOVO RÉXIME (1)	RÉXIME PROPOSTO (3)	RÉXIME ANTERIOR (2)
Procedimiento corrector. Reglamento (CE) 1467/97	126.3	Informe da Comisión			
	126.4	Ditame do CEF			
	126.5	Ditame da Comisión comunicado ao estado e ao Consello sobre existencia de déficit excesivo.			
	126.6	Proposta da Comisión ao Consello sobre existencia de déficit excesivo.			
	126.7	Recomendación da Comisión ao Consello para a suxestión de recomendacións ao estado.			
	126.6	Decisión do Consello sobre existencia de déficit excesivo.	Depósito sen xuros 0,2 % PIB. (4)	Depósito sen xuros 0,2 % PIB	
	126.7	Recomendación do Consello para poñer fin ao déficit nun prazo determinado.			
	126.8	Decisión do Consello de facer públicas as súas recomendacións sinalando que non se tomaron as medidas.	Multa 0,2 % PIB+ 1/10 (déficit- 3 %)	Multa 0,2 % PIB+ 1/10 (déficit- 3 %)	Depósito sen xuros 0,2 % PIB. + 1/10 (déficit- 3 %) Conversión en multa 2 anos despois
	126.9	Advertencia ao estado para que adopte medidas.			
126.12	Derrogación de medidas. Corrección de desequilibrios	Devolución de depósitos.	Devolución de depósitos.	Devolución de depósitos	
<p>(1) 1) Regulamento (UE) nº 1173/2011, do Parlamento e do Consello, de 18 de novembro, sobre execución efectiva da supervisión orzamentaria na zona euro</p> <p>(2) Réxime contemplado no Regulamento (CE) 1467/1999</p> <p>(3) Proposta de regulamento sobre a execución orzamentaria na zona euro COM (2010) 524 final.</p> <p>(4) Sempre que se constituíse un depósito previo con xuros ou un incumprimento especialmente grave.</p>					

Como facilmente se aprecia, o novo réxime componse dun incentivo para aplicar a política orzamentaria prudente, que sería ese depósito con xuros do 2 % do PIB, así como do réxime de sancións establecidas no marco compoñente corrector do procedemento de déficit excesivo que abranguería o depósito sen xuros e a multa, en ambos os dous casos nunha contía do 2 % do PIB.

Comparando o novo réxime co que resultaba de aplicación ata a entrada en vigor das novas medidas³⁰ cabe resaltar o seguinte:

- Prodúcese un agravamento importante das sancións previstas no seo do procedemento corrector do déficit excesivo. En efecto, no art. 126.11 do TFUE contémpanse como sancións posibles tanto o depósito sen xuros como a multa. Por outra parte, mentres na regulación anterior considerábase como regra xeral os depósitos sen xuros, na nova redacción pásase a considerar como tal as multas³¹. e, aínda que a contía poida coincidir no seu importe, o seu réxime é moi diferente e moito máis gravoso no caso das multas, xa que para estas non existe a posibilidade de recuperar as cantidades cando desaparece a situación de déficit excesivo, situación que si se dá no caso dos depósitos.
- Por outra banda, adiántase moito no tempo a imposición de sancións aos estados que incorran en situacións de déficit excesivo. E así, mentres que na regulación ata agora vixente só se esixía a constitución do depósito sen xuros cando o Consello, con base no artigo 126.8 TFUE, adopta a decisión de facer públicas as súas recomendacións declarando que non se tomaran por parte do estado en cuestión as medidas recomendadas, a nova regulación adianta a esixencia do devandito depósito á fase inicial, concretamente ao momento da decisión do Consello declarando a existencia dunha situación de déficit excesivo, sempre que ao devandito estado previamente se lle esixira un depósito con xuros, ou se trate dun incumprimento especialmente grave³².
- Finalmente, no que se refire ao procedemento preventivo, incorpórase por primeira vez a previsión dun incentivo financeiro para a aplicación dunha política orzamentaria prudente, como é o depósito do 0,2 % do PIB con xuros. Neste caso tal medida esíxese desde o momento en que o Consello adopte a decisión constatando a non adopción de medidas³³.

Outra cuestión relevante do réxime sancionador ten que ver co sistema de toma de decisións para a súa imposición. Neste caso a decisión de impoñer a sanción ou o incentivo financeiro considérase adoptada cando o Consello toma a decisión á que vai ligada a devandita consecuencia. En cada unha das etapas do procedemento a Comisión proporá a sanción pertinente que se considerará firme a menos que o Consello decida o contrario por maioría cualificada no prazo de dez días³⁴, non participando en tales votacións o Estado membro afectado. Prodúcese pois un sistema de voto inverso co que se pretende limitar a discrecionalidade na adopción das medidas de execución.

Finalmente, no que se refire ao destino dos xuros xerados polos depósitos constituídos, así como das multas, estas cantidades teñen a consideración doutros ingresos, diferente por tanto dos recursos propios da Unión, de acordo co art. 311 do TFUE e asignaranse ao Fondo Europeo de Estabilidade Financeira, ou aos outros mecanismos de estabilidade que se poidan crear para a asistencia financeira a fin de protexer a estabilidade da zona do euro³⁵.

3.3. Maior supervisión e coordinación dos marcos orzamentarios dos Estados membros

Como se pon de manifesto na Exposición de motivos da proposta da Directiva do Consello sobre os requisitos aplicables aos marcos orzamentarios dos Estados membros³⁶ “non cabe pensar que a observancia efectiva do marco de coordinación orzamentaria da UEM vaia ser posible unicamente grazas ás disposicións establecidas a nivel da UE. Debido ao carácter descentralizado da elaboración das políticas orzamentarias na UE e á necesidade xeral de asumir a nivel nacional as normas da UE, resulta esencial que os obxectivos do marco de coordinación orzamentaria da UEM se reflectan nos marcos orzamentarios nacionais...”. Constitúe esta a terceira das liñas de reforma da vixilancia da estabilidade orzamentaria.

Para acadar esta sintonía entre as estratexias a nivel da UE e os marcos orzamentarios dos Estados membros estanse levando a cabo dúas accións de distinta natureza: por unha parte unha iniciativa lexislativa, dirixida á aprobación dunha directiva sobre os requisitos aplicables aos marcos orzamentarios dos Estados membros, orientada cara a unha certa harmonización dos sistemas de contabilidade e estatísticos e a unha homoxeneización das previsións e regras numéricas que afecten aos marcos orzamentarios; e, pola outra, a posta en marcha do *semestre europeo*, deseñado como o procedemento a través do cal se trasladan as orientacións estratéxicas da UE aos marcos orzamentarios nacionais. Mediante a primeira búscase esa certa homoxeneización formal dos instrumentos contables e orzamentarios, mentres que, coa segunda, búscase a sintonización material entre estratexias e directrices da UE e marcos orzamentarios nacionais. Á análise dunha e outra destínanse as páxinas seguintes.

3.3.1. Directiva sobre requisitos aplicables aos marcos orzamentarios dos Estados membros

A directiva do Consello sobre os requisitos aplicables aos marcos orzamentarios dos Estados membros³⁷, que recibiu o acordo político na sesión do ECOFIN de 4 de outubro de 2011³⁸, resultou formalmente aprobada, na reunión do Consello ECOFIN de 8 de novembro de 2011, dentro do paquete de medidas lexislativas, para mellorar a gobernanza económica da UE.

Entre as medidas máis relevantes e de maior incidencia sobre os marcos orzamentarios dos Estados membros, que deberon ser traspostas aos ordenamentos internos mediante a aprobación das normas pertinentes antes do 31 de decembro de 2013, cabe mencionar as seguintes:

1. Sobre a contabilidade pública (art. 3): a directiva esixe que os sistemas de contabilidade pública cubran de maneira íntegra e coherente a totalidade dos subsectores, e que permitan xerar datos atendendo ao criterio de percepción para así poder preparar os datos con base nos criterios da norma SEC 95. Ao mesmo tempo, esíxese a publicación mensual, a excepción do subsector de corporacións locais (que será trimestral), dos datos orzamentarios segundo criterios de caixa, así como dun cadro de conciliación que amose o método de transición dos datos baseados na norma SEC 95 aos datos segundo criterio de caixa.
2. Sobre as previsións orzamentarias e macroeconómicas (art. 4) imponse que as previsións orzamentarias e macroeconómicas deben ser realistas segundo a información máis actualizada. Ao noso entender, este é un elemento clave para previr as liquidacións deficitarias do orzamento xa que todas as normas que se impoñan

para asegurar esa estabilidade na fase de aprobación do orzamento, nunca poden evitar que o déficit xurda no momento da liquidación se, especialmente os dereitos liquidados se desviaron notablemente das previsións iniciais. Sendo, por tanto, o das previsións un elemento esencial para evitar déficits no momento da liquidación, o seu carácter realista plásmase no cumprimento das seguintes condicións:

- a. As previsións orzamentarias deben basearse no escenario macroorzamentario máis probable ou máis prudente.
 - b. As previsións macroeconómicas e orzamentarias deben compararse coas previsións da Comisión máis actualizadas e, no seu caso, doutras instancias, debendo motivarse especialmente aqueles supostos en que tales previsións se apartan de forma importante das da Comisión.
 - c. Os estados deberán facer públicas as previsións orzamentarias e macroeconómicas, pero tamén a metodoloxía, os supostos e os parámetros que las sosteñan. Ademais anualmente os estados e a Comisión manterán diálogos de carácter técnico sobre os orzamentos que sosteñen tales previsións.
 - d. As previsións macroeconómicas e orzamentarias serán obxecto de avaliación periódica que incluírá a súa avaliación ex post. Os resultados da mesma faranse públicos e deberán terse en conta para previsións futuras.
3. Incorporación de regras orzamentarias numéricas. (art. 5)³⁹. Cada estado debe establecer regras orzamentarias numéricas específicas, que abrangan o conxunto das administracións públicas, e que deben orientarse a un dobre obxectivo: dunha parte, o respecto dos valores de referencia de déficit e debeda fixados de acordo co TFUE; e, por outra, a consecución dos obxectivos orzamentarios a medio prazo do devandito estado. Con estas regras trátase de evitar os comportamentos procíclicos das administracións limitando o gasto e procurando unha maior consolidación fiscal en tempos de bonanza. Ao mesmo tempo tales regras deben prever os mecanismos do seu seguimento obxectivo e fiable por órganos independentes ou que gocen de autonomía funcional respecto das autoridades orzamentarias, así como as consecuencias derivadas do seu incumprimento. Por último, no caso de prever cláusulas de salvagarda, estas deben responder a un número limitado de circunstancias específicas e contemplar procedementos estritos que permitan o seu incumprimento temporal.
4. Establecemento de marcos orzamentarios a medio prazo (art. 9). Considera a directiva que a planificación orzamentaria nacional só pode ser coherente cos requirimentos do PEC se adopta unha perspectiva plurianual e toma en consideración obxectivos a medio prazo. Por esa razón, esíxese o establecemento de marcos orzamentarios a medio prazo dos que debe extraerse a planificación plurianual de tres anos como mínimo. A directiva require que ese marco orzamentario a medio prazo comprenda os procedementos para establecer:
- a. Obxectivos orzamentarios plurianuais en termos de déficit, débeda pública e outros indicadores que garantan a compatibilidade coas regras orzamentarias numéricas de aplicación.
 - b. Proxeccións das principais partidas de gastos e ingresos das administracións públicas para o exercicio en cuestión e os seguintes, baseadas en políticas non suxeitas a modificacións.

- c. Descrición das políticas previstas a medio prazo que incidan en ingresos e gastos, amosando a forma en que se conseguirá o axuste cara aos obxectivos a medio prazo con respecto ás proxeccións baseadas en políticas non suxeitas a modificacións.
- d. Unha estimación da medida en que as políticas previstas poden afectar á sustentabilidade a longo prazo das finanzas públicas.

Ese marco orzamentario a medio prazo debe resultar estable non debendo ser obxecto de modificacións substanciais en circunstancias ordinarias. Porén, si se permite que ante un cambio de goberno nun Estado membro se poida actualizar o marco orzamentario para reflectir as novas prioridades políticas, debendo neste caso poñer de manifesto as diferenzas co marco orzamentario previo (art. 11).

Sobre a base do marco orzamentario a medio prazo, e especialmente tomando en consideración as proxeccións de ingresos e gastos elaboraranse os orzamentos anuais. Se houberse desviacións sobre o marco orzamentario a medio prazo, deberán incorporarse ao orzamento as explicacións correspondentes.

Finalmente debe terse en conta que todas as esixencias derivadas da directiva mencionada resultan de aplicación ao conxunto dos subsectores das administracións públicas, o cal vai requirir a adopción dos mecanismos axeitados para o logro dos seguintes obxectivos:

- Que na planificación orzamentaria, nas regras orzamentarias numéricas de cada país, na elaboración das previsións orzamentarias e a planificación plurianual se cubran de forma exhaustiva e coherente todos os subsectores da administración.
- Que no marco dos procedementos orzamentarios anuais se recolla unha relación e presentación de todos os organismos e fondos das administracións que non forman parte dos orzamentos ordinarios dos distintos subsectores.
- Que se fagan públicos os pasivos contingentes que poden incidir de maneira significativa nos orzamentos públicos.
- Que se publique información detallada sobre a incidencia dos beneficios fiscais nos ingresos.

3.3.2. Do Semestre Europeo ao “ano europeo”

O *Semestre Europeo* constitúe unha das primeiras iniciativas alumadas polo grupo especial para o goberno económico creado polo Consello Europeo e presidido polo propio Presidente do Consello e que ten por obxecto a mellor coordinación das políticas económicas dos Estados membros, así como o fortalecemento da disciplina orzamentaria, a estabilidade económica e o crecemento actuando en consonancia coa Estratexia 2020.

Coa denominación de *Semestre Europeo* faise referencia a un ciclo de seis meses que se repetirá cada ano de xaneiro a xuño, aplicándose por primeira vez en 2011⁴⁰. A posta en marcha do devandito ciclo debe servir para unha coordinación máis estreita das políticas económicas e unha converxencia sostida dos resultados económicos dos estados membros a través da supervisión multilateral⁴¹. A súa regulación levouse a cabo mediante a incorporación dunha Sección 1 Bis, no Regulamento (CE) 1466/97⁴², que leva por rótulo “*Semestre europeo para a coordinación das políticas económicas*”.

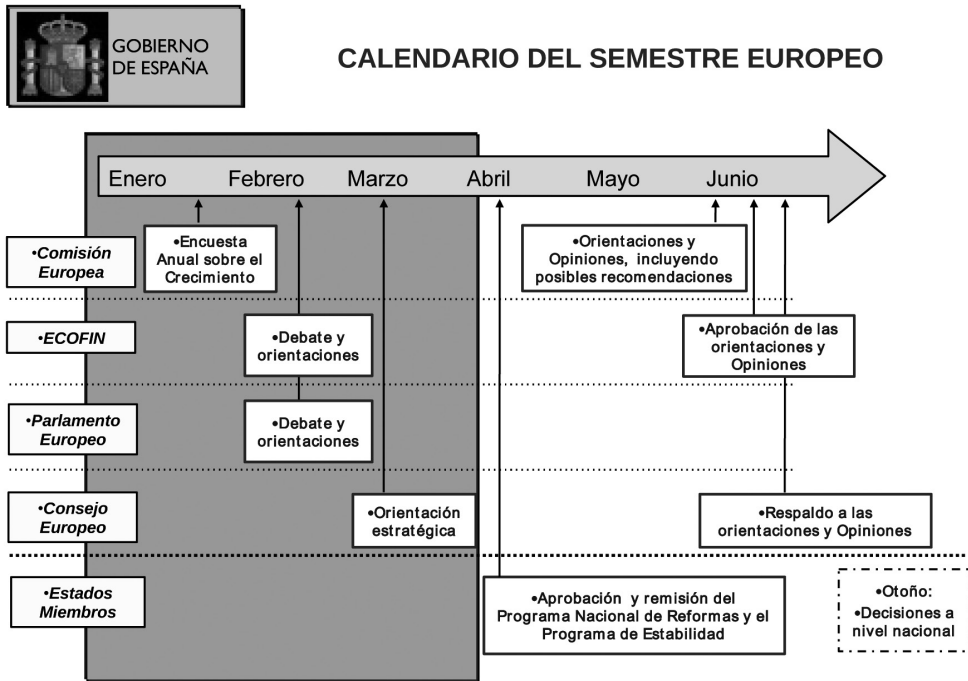
O *Semestre Europeo* vén constituír así o procedemento onde se fan efectivas e concorren boa parte dos instrumentos de coordinación e aseguramento da estabilidade a que nos referimos. O novo artigo 2 bis do Regulamento (CE) 1466/97 dispón que o *Semestre Europeo* incluíra:

- a) A formulación e supervisión da aplicación das orientacións xerais de política económica dos Estados membros e da Unión, de conformidade co art. 121.2 do TFUE.
- b) A formulación e o exame da aplicación das orientacións en materia de emprego que os Estados membros deberán ter en conta de conformidade co artigo 148, apartado 2, do TFUE.
- c) A presentación e a avaliación dos programas de estabilidade e converxencia dos Estados membros.
- d) A presentación e a avaliación dos programas nacionais de reforma dos Estados membros en apoio á estratexia da Unión para o crecemento e o emprego.
- e) A supervisión con miras a previr e corraxir os desequilibrios macroeconómicos mencionados no Regulamento (UE) nº 1176/2011.

Ao longo do procedemento que se describe no gráfico seguinte, o Consello ofrecerá orientacións aos Estados membros, as cales deberán ser tidas en conta por estes antes de adoptar decisións clave nos seus respectivos orzamentos. No caso de que tales orientacións non fosen postas en práctica, cabe a adopción de novas recomendacións, advertencias da Comisión ao abeiro do artigo 121.4 do TFU, e a adopción das medidas que procedan de acordo cos Regulamentos (CE) 1466 e 1467 do 97.

Ademais da Comisión, o Consello e os Estados membros, tamén o Parlamento Europeo debe ser asociado ao Semestre Europeo co fin de reforzar a transparencia, a implicación e a responsabilidade polas decisións que se adopten. Esa participación levarase a cabo a través do diálogo económico que se regula, con carácter xeral, na sección 1 bis bis do Regulamento (CE) 1466/1997, e que logo se prevé de forma específica, tanto nos procedementos referidos ao déficit público excesivo, como os que van orientados á prevención dos desequilibrios macroeconómicos.

O desenvolvemento temporal do semestre é o que pode verse no seguinte gráfico:



Fonte: Ministerio de Economía e Facenda

- En xaneiro e febreiro, a Comisión Europea e o resto de instancias comunitarias elaboran documentos e propostas para a posterior formulación polo Consello das orientacións estratéxicas. Merece especial relevancia o estudo prospectivo anual sobre crecemento que realiza a Comisión, e que serve de base ás orientacións estratéxicas a aprobar no Consello Europeo de primavera.
- En marzo o Consello Europeo acorda as orientacións estratéxicas que debe orientar aos programas de estabilidade e de reformas de cada un dos Estados membros, e que, deben presentarse conxuntamente .
- Antes de finais de abril os Estados membros deben aprobar e remitir os programas nacionais de reformas e de estabilidade.
- Durante os meses de maio e xuño e logo da análise dos programas de reformas e de estabilidade elabóranse as orientacións, opinións e posibles recomendacións, que finalmente deben ser aprobadas polo Consello Europeo.
- A partir do mes de xullo cada un dos Estados membros á vista das recomendacións e suxestións ou opinións manifestadas pola Comisión e o Consello Europeo adopta as decisións pertinentes a nivel nacional, tanto no referente aos programas de estabilidade e reformas, como para a incorporación das mesmas ao escenario orzamentario do exercicio seguinte.

A través deste procedemento os órganos comunitarios adoptan recomendacións que, co obxectivo de acadar unha maior coordinación nas políticas dos Estados membros, condicio-

nan as súas tomas de decisións, tanto no que se refire a reformas estruturais como a aspectos concretos de disciplina orzamentaria⁴³.

Neste marco da disciplina orzamentaria, tamén se adoptaron novas medidas normativas, recollidas baixo a denominación do *Two Pack*:

- O Regulamento 473/2013, sobre disposicións comúns para o seguimento e a avaliación dos plans orzamentarios e para a corrección do déficit excesivo dos Estados membros da zona euro. Este regulamento foi desenvolvido en determinados aspectos pola comunicación COM (2013) 490, na que se contén o marco harmonizado de liñas xerais do orzamento.
- O Regulamento 472/2013 sobre o reforzamento da supervisión económica e orzamentaria dos Estados membros cuxa estabilidade financeira dentro da zona euro experimenta ou corre o risco de experimentar graves dificultades.

Este paquete de medidas de reforma, denominado tamén «o paquete lexislativo sobre supervisión orzamentaria» entrou en vigor o 30 de maio de 2013 en todos os Estados membros da zona do euro. As novas medidas implican unha maior transparencia nas decisións orzamentarias adoptadas polos Estados membros, unha coordinación reforzada na zona do euro a partir do ciclo orzamentario de 2014, e o recoñecemento das necesidades especiais dos Estados membros da zona do euro sometidos a fortes presións financeiras.

No que agora nos interesa, resulta de especial interese o Regulamento 473/2013, que reforza a supervisión orzamentaria dos Estados membros, continuando o camiño aberto polo Semestre Europeo e ampliándoo cara ao que podíamos chamar o “ano europeo”.

Así, a partir de 2014, ademais da remisión dos programas de estabilidade e dos programas nacionais de reforma, (todo iso antes do 30 de abril), os Estados membros da zona euro deberán remitir antes do 15 de outubro os seus proxectos de orzamentos para o exercicio seguinte, abranguendo as previsións dos distintos niveis de goberno⁴⁴.

Á vista dos plans remitidos, a Comisión procederá ao seu exame e emitirá un ditame sobre cada proxecto de orzamento antes do 30 de novembro.

Este exercicio de supervisión coordinada, ao celebrarse no outono, é dicir, entre dous semestres europeos, completa positivamente o marco de gobernanza existente, xa que senta as bases para a primavera seguinte e ofrece un seguimento das recomendacións formuladas no exercicio anterior. Así mesmo, co espírito de supervisión integrada que conduciu á creación do Semestre Europeo, o paquete lexislativo sobre supervisión orzamentaria garante a coherencia entre a política orzamentaria e outras decisións e procesos de política económica.

Adicionalmente debe terse en conta que, neste afán por garantir a solvencia dos procesos orzamentarios nacionais, os Estados membros deberán basear os seus proxectos de orzamentos en previsións macroeconómicas prudentes e independentes, ao tempo que se require a presenza de organismos independentes que supervisen o cumprimento das normas fiscais nacionais. No noso país, a devandita función foille atribuída á Autoridade Independente de Responsabilidade Fiscal, creada pola Lei Orgánica 6/2013, de 14 de novembro, de creación da Autoridade Independente de Responsabilidade Fiscal.

4. O TEGC: DÉFICIT ESTRUCTURAL E REGRAS FISCAIS NACIONAIS

Como última etapa na conformación a nivel europeo da estabilidade orzamentaria, cómpre referirse ao Tratado de Estabilidade, Coordinación e Gobernanza (TECG)⁴⁶, cuxo Título III leva por rúbrica Pacto orzamentario (*Fiscal Compact*).

Polo que agora nos interesa, as cuestións de maior relevancia introducidas polo Tratado, particularmente no que á disciplina de déficit e débeda se refire, poden agruparse en dous bloques:

a) Establecemento de regras referidas a déficit e débeda. Así, fíxase un obxectivo de equilibrio ou superávit, considerando respectada esta esixencia cando o saldo estrutural das administracións públicas se axuste ao obxectivo nacional a medio prazo definido no PEC, e cun límite de déficit estrutural do 0,5 % do PIB a prezos de mercado. Excepcionalmente poderá elevarse o devandito límite ao 1 % cando a proporción entre a débeda pública e o PIB estea moi por debaixo do 60 %, e os riscos para a sustentabilidade a longo prazo sexan baixos (art. 3). Tamén en liña con normas precedentes, prevese que se poidan superar os límites de déficit en circunstancias excepcionais (art. 3).

No que se refire á débeda imponse a necesidade de redución do exceso da mesma sobre o límite do 60 % do PIB a razón de 1/20 por ano (art. 4) e de acordo co disposto no Regulamento 1467/97 (art. 2) onde entre outras circunstancias se prevé, para os países que sexan obxecto dun procedemento de déficit excesivo o 8 de novembro de 2011, que durante un período de tres anos a partir da corrección do déficit excesivo, se considerará que o requisito correspondente ao criterio da débeda se cumpriu se o Estado membro en cuestión realiza suficientes progresos para o seu cumprimento sen que resulte de aplicación a regra 1/20.

b) A necesidade de aprobar regras fiscais nacionais. Ademais da formulación dos límites máximos de déficit e débeda, no artigo 3.2 establécese a obriga de trasladar ao ordenamento interno as prescricións do Tratado a máis tardar un ano despois da súa entrada en vigor, mediante disposicións que teñan forza vinculante e sexan de carácter permanente, preferentemente de rango constitucional, ou cuxo respecto e cumprimento estean doutro modo plenamente garantidos ao longo dos procedementos orzamentarios nacionais. Procúrase así reforzar os mandatos do dereito comunitario e supranacional coa incorporación de regras fiscais nacionais que pretenden previr a incursión en situacións de déficit excesivo.

Aínda que, como se deduce das súas datas, se trata dunha norma posterior á reforma constitucional, non se pode esquecer que o inicial acordo franco-alemán, así como o posterior acordo político dos restantes estados, se fraguou de forma coetánea ao proceso de reforma constitucional, a cal tamén se viu afectada, sen dúbida ningunha, por tales acordos e a previsión da súa posterior conversión en normas vinculantes.

Por esta razón non resulta estraño que tanto a reforma operada no artigo 135⁴⁷ da Constitución, como a Lei Orgánica 2/2012 de estabilidade orzamentaria e sustentabilidade financeira que a desenvolve, respondan aos principios consagrados no Tratado de Estabilidade, Coordinación e Gobernanza.

5. CONCLUSIÓNS

A modo de peche e tras a análise efectuada merece a pena resaltar as seguintes conclusións:

- 1.- A grave crise económica que padecemos desde 2008 ata a actualidade puxo de manifesto a insuficiencia do procedemento de déficit excesivo na súa formulación tradicional como instrumento para asegurar a estabilidade das contas públicas. Ao mesmo tempo, a evolución da débeda pública móstrase como un elemento fortemente desestabilizador ao que, ata o momento, non se lle prestara a atención necesaria desde a óptica da sustentabilidade das contas, pero que adquire toda a

súa relevancia a raíz das tensións crecentes nos mercados financeiros que encarecen notablemente o acceso ao crédito por parte dos estados.

- 2.- Conscientes da necesidade de afondar nas medidas tendentes a unha mellor gobernanza económica e ao saneamento orzamentario das contas públicas, propúxose e tramitou un paquete de seis medidas normativas (5 regulamentos e 1 directiva, six pack) que responden aos seguintes obxectivos:
 - Incidir na previsión dos desequilibrios macroeconómicos, anticipando as medidas que permitan evitar a xeración dos desequilibrios orzamentarios excesivos.
 - Definir os criterios da política orzamentaria prudente como mecanismo para garantir a estabilidade das contas públicas, establecendo regras numéricas sobre evolución do déficit, a débeda e o crecemento do gasto.
 - Reforzar os aspectos preventivos do procedemento de déficit, incluíndo o criterio da débeda pública.
 - Endurecer as sancións e adiantar a súa esixencia dentro do procedemento de déficit excesivo para así tratar de asegurar a adopción das medidas pertinentes para a recuperación da estabilidade.
 - Supervisión dos marcos orzamentarios dos Estados membros, e en particular as previsións macroeconómicas que serven de base á súa formulación para contrastar a súa adecuación ás previsións xerais establecidas no ámbito comunitario.
- 3.- As medidas normativas propostas, en particular as que revisten a forma de regulamento, van resultar de inmediata aplicación aos Estados membros, limitando a autonomía orzamentaria en prol da estabilidade e sustentabilidade das contas públicas de cada estado, pero tamén como elemento imprescindible para o logro das estratexias comúns e a conservación da moeda única.
- 4.- Como consecuencia inmediata para os Estados membros, ademais da supervisión a que deben someterse e da necesidade de traspoñer a directiva para asegurar a transparencia e fiabilidade dos instrumentos contables nacionais, cada un deles deberá formular nos seus ordenamentos internos as normas que garantan o cumprimento das regras numéricas nas que se plasma a prudencia orzamentaria, e a súa translación a todos os niveis de goberno (estatal, autonómico e local).
- 5.- Finalmente, nos casos de estados de organización territorial interna complexa, como ocorre no caso de España, deberán idearse e regularse os mecanismos efectivos que permitan trasladar as limitacións e compromisos orzamentarios asumidos polo Estado en relación coas institucións comunitarias aos ámbitos orzamentarios autonómico e local, o que sen dúbida obrigará a repensar o principio de autonomía financeira en materia de gasto.

Notas

1. A redacción actual trae a súa causa do artigo 104 C, introducido no Tratado da CE polo Tratado da Unión Europea, que creou un Título VI, Política económica e monetaria, en substitución do Título II anterior.
2. Regulamento (CE) n° 1467/97, do Consello, de 7 de xullo de 1997, relativo á aceleración e clarificación do procedemento de déficit excesivo. Modificado polo Regulamento (CE) n° 1056/2005, do Consello, de 27 de xuño de 2005, e Regulamento (UE) n° 1177/2011, do Consello, de 8 de novembro de 2011,
3. Regulamento (CE) n° 1466/97, do Consello, de 7 de xullo de 1997, relativo ao reforzo da supervisión das situacións orzamentarias e á supervisión e coordinación das políticas económicas. Modificado polo Regulamento (CE) 1055/2005, do Consello, de 27 de xuño de 2005 e o Regulamento (UE) n° 1175/2011, do Consello, de 8 de novembro de 2011.

A modificación operada en 2005 nos mencionados regulamentos 1466 e 1467 de 1997, tivo a súa orixe no informe "Mellorar a aplicación do pacto de estabilidade e crecemento", adoptado polo Consello o 20 de marzo de 2005, e que tiña por finalidade:

- promover a gobernanza e a adhesión dos estados ao marco fiscal reforzando os fundamentos económicos e a eficacia do Pacto, tanto na súa vertente preventiva como correctora; salvagardar a sustentabilidade da facenda pública a longo prazo; fomentar o crecemento e evitar impoñer cargas excesivas ás xeracións futuras.
4. A información sobre os procedementos de déficit excesivo pode consultarse a través da web da Comisión: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/index_en.htm
 5. Comunicación de la Comisión Europa 2020, Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, COM (2010) 2020, Bruxelas 3.3.2010.
 6. Os plans de estabilidade e de reformas dos distintos países, así como o seguimento dos mesmos e as recomendacións adoptadas pola Comisión e o Consello poden verse en http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/convergence/programmes/2011_en.htm
 7. Aos membros da zona euro sumáronse no Pacto polo Euro Plus Bulgaria, Dinamarca, Letonia, Lituania, Polonia e Romanía.
 8. No acordo sinaláse que “a formulación exacta da norma tamén será decidida por cada país (podería ter, por exemplo, a forma dun freeo do endebedamento, unha norma relacionada co equilibrio primario ou unha norma de gasto), se ben deberá asegurar a disciplina orzamentaria tanto no nivel nacional como no subnacional.”
 9. Tales normas, cinco regulamentos e unha Directiva, son os seguintes:
 - Regulamento (UE) nº 1173/2011, do Parlamento e do Consello, de 16 de novembro de 2011, sobre a execución efectiva da supervisión orzamentaria na zona euro.
 - Regulamento (UE) nº 1174/2011, do Parlamento e do Consello, de 16 de novembro de 2011, relativo ás medidas de execución destinadas a corrixir os desequilibrios macroeconómicos excesivos na zona euro.
 - Regulamento (UE) nº 1175/2011, do Parlamento e do Consello, de 16 de novembro de 2011, polo que se modifica o regulamento (CE) nº 1466/97, do Consello, relativo ao esforzo da supervisión das situacións orzamentarias e á supervisión e coordinación das políticas económicas.
 - Regulamento (UE) nº 1176/2011, do Parlamento e do Consello, de 16 de novembro de 2011, relativo á prevención e corrección dos desequilibrios macroeconómicos.
 - Regulamento (UE) nº 1177/2011, do Parlamento e do Consello, de 8 de novembro de 2011, polo que se modifica o regulamento (CE) nº 1467/97, do Consello, relativo á aceleración e clarificación do procedemento de déficit excesivo.
- Directiva 2011/85/UE, do Consello, de 8 de novembro de 2011, sobre os requisitos aplicables aos marcos orzamentarios dos estados membros.
10. Sinaláse no considerando 7 do devandito regulamento que “en especial, a supervisión das políticas económicas dos Estados membros debe ampliarse máis alá da supervisión orzamentaria, de modo que englobe un marco detallado e formal destinado a previr desequilibrios macroeconómicos excesivos e axudar aos Estados membros afectados a preparar plans correctores antes de que as diverxencias se arraiguen. Esta ampliación do marco de supervisión económica debe ir á par coa profundización na supervisión orzamentaria.”
 11. Cfr. Art. 7.2. A recomendación debe establecer a natureza e as implicacións dos desequilibrios e especificar un conxunto de recomendacións de actuación, así como o prazo que se concede ao estado en cuestión para presentar o plan de medidas correctoras.
 12. Art. 3.2.a 9 do Regulamento (UE) nº 1174/2011, do Parlamento e do Consello, relativo ás medidas de execución destinadas a corrixir os desequilibrios macroeconómicos excesivos na zona do euro. A Comisión, no caso de circunstancias económicas excepcionais ou a raíz dunha solicitude motivada do estado afectado dirixida no prazo de dez días tras a adopción das conclusións polo Consello, poderá propoñer a redución da multa ou a súa cancelación (art. 3.6). A estes efectos, considéranse circunstancias económicas excepcionais aquelas nas que o déficit público sobre o valor de referencia se considera excepcional no sentido do artigo 126, apartado 2, letra a) segundo guión do Tratado e segundo o previsto no Regulamento 1467/97. Para a imposición das multas, só tomarán parte nas votacións do Consello os membros cuxa moeda é o euro, e sen tomar en consideración o voto do membro que represente ao estado implicado. A maioría cualificada necesaria para a imposición definirase de acordo co artigo 238 apartado 3, letra a) do Tratado.
 13. As modificacións levaráronse a cabo polos Regulamentos CE nº 1055/2005 e (CE) 1056/2005, respectivamente, e á súa vez, complementados polo Informe do Consello de 20 de marzo de 2005, titulado “Mellorar a aplicación do Pacto de Estabilidade e Crecemento”.
 14. As devanditas medidas contéñense nas seguintes normas: Regulamento (UE) nº 1173/2011, do Parlamento e do Consello, de 16 de novembro de 2011, sobre a execución efectiva da supervisión orzamentaria na zona euro; Regulamento (UE) nº 1175/2011, do Parlamento e do Consello, de 16 de novembro de 2011, polo que se modifica o Regulamento (CE) nº 1466/97, do Consello, relativo ao esforzo da supervisión das situacións orzamentarias e á supervisión e coordinación das políticas económicas; Regulamento (UE) nº 1177/2011, do Parlamento e do Consello, de 8 de novembro de 2011, polo que se modifica o Regulamento (CE) nº 1467/97, do Consello, relativo á aceleración e clarificación do procedemento de déficit excesivo.
 15. Para unha análise da evolución dos criterios de déficit e débeda a nivel comunitario pode verse: LOPEZ DIAZ/MORAN MENDEZ, “El nuevo paradigma europeo y constitucional del déficit y la deuda”, *Presupuesto y Gasto público*, nº 73, 2013, páxs. 43 e ss.
 16. O art. 2 bis do Regulamento (CE) 1466/97 sinala que “cada Estado membro terá un obxectivo a medio prazo diferenciado para a súa situación orzamentaria. Eses obxectivos orzamentarios a medio prazo específicos de cada país poderán diferir do requisito dunha situación de proximidade ao equilibrio ou superávit. Ofrecerán unha marxe de seguridade con respecto á proporción do déficit público do 3 % do PIB; garantirán un rápido avance cara a sustentabilidade e, tendo isto en conta, darán unha marxe de manobra orzamentaria, considerando en particular as necesidades de investimento público.
Tendo en conta estes factores, para os Estados membros que adoptaron o euro e os Estados membros do MTC II, os obxectivos orzamentarios a medio prazo específicos de cada país enunciaranse dentro dunha variación definitiva de entre o -1 % do PIB e o equilibrio ou o superávit, en termos de axuste en función do ciclo e unha vez aplicadas as medidas transitorias e temporais”.
 17. Art. 3.2.1 a) do Regulamento (CE) 1466/97.
 18. Na exposición de motivos da Proposta de Regulamento COM (2010) 526 final, sinalábase que “para emendar estas deficiencias, a reforma do compoñente preventivo que se propón mantén os actuais obxectivos orzamentarios a medio prazo e o requisito de converxencia anual do 0,5 % do PIB, pero fai nos operativos en virtude dun novo principio de prudencia da política orzamentaria...”. Pola súa parte na nova redacción proposta para o art. 5 estableceíase que “para asegurar que o obxectivo orzamentario a medio prazo se realice e se manteña na práctica, o Consello comprobará que a traxectoria de crecemento do gasto público, tomada conxuntamente

co efecto das medidas adoptadas ou previstas en relación cos ingresos, sexa coherente cunha política orzamentaria prudente” e nos parágrafos que seguían enumera as condicións a cumprir para responder a ese principio de prudencia orzamentaria.

19. Unicamente no art. 3. 2 bis dispónse que “o programa de estabilidade se baseará no escenario macroorzamentario máis probable ou nun escenario máis prudente...”
20. Ese mesmo artigo 5.1 sinala que “respecto dos Estados membros que se enfronten a un nivel de débeda que supere o 60 % do PIB ou a un risco acusado respecto da sustentabilidade global da súa débeda, o Consello e a Comisión examinarán se a mellora anual do saldo orzamentario axustado ao ciclo, unha vez descontadas as medidas puntuais e outras medidas de carácter temporal, é superior ao 0,5 % do PIB. O Consello e a Comisión terán en conta se se fai un esforzo maior de axuste en tempos de bonanza económica, mentres que o esforzo pode ser máis limitado en tempos adversos para a economía. En particular tomaranse en consideración os ingresos inesperados ou as caídas inesperadas dos ingresos”
21. Esta correlación necesaria entre medidas discrecionais sobre ingresos e gastos, que na proposta inicial resultaba exixible a todos os estados, na redacción definitiva requírese só para os estados que non acadaran o seu obxectivo orzamentario a medio prazo. (art. 5.1. c).
22. Cfr. Art. 5.1. do Regulamento (CE) 1466/97.
23. Cfr. Art. 5.1. parágrafo final do Regulamento (CE) 1466/97.
24. Cfr. Art. 4.1 do Regulamento (UE) 1173/2011, do Parlamento e do Consello, de 18 de novembro de 2011, sobre a execución efectiva da supervisión orzamentaria na zona do euro.
25. A devandita modificación lévase a cabo a través do Regulamento (UE) nº 1177/2011, do Consello, de 8 de novembro, polo que se modifica o Regulamento (CE) nº 1467/97, relativo á aceleración e cualificación do procedemento de déficit excesivo.
26. O art. 126.2 do TFUE sinala que a Comisión “(...) examinará a observancia da disciplina orzamentaria atendendo aos dous criterios seguintes: b) se a proporción entre a débeda pública e o produto interior bruto pasa un valor de referencia, a menos que a proporción diminúa suficientemente e se aproxime a un ritmo satisfactorio ao valor de referencia”.
27. Cfr. Art. 126.3 do TFUE desenvolvido no art. 2.3 do Regulamento 1467/97.
28. Entre os extremos que deben tomarse en consideración para a avaliación da evolución da débeda a medio prazo contéñense os seguintes: os factores de risco, entre eles a estrutura do vencemento da débeda e as moedas en que estea denominada, as operacións de stock- fluxo, as reservas acumuladas e outros activos públicos; as garantías, especialmente as ligadas ao sector financeiro; os pasivos, tanto explícitos como implícitos relacionados co avellentamento da poboación; e a débeda privada, na medida en que poida representar un pasivo implícito continxente para o sector público.
29. O Regulamento (UE) nº 1173/2010, do Parlamento e do Consello, de 16 de novembro de 2011, sobre execución efectiva da supervisión orzamentaria na zona do euro entrará en vigor o 14 de decembro de 2011, aos 20 días da súa publicación no Diario Oficial da Unión, que tivo lugar o 23 de novembro de 2011
30. O novo artigo 11 do Regulamento (CE) 1467/97 sinala agora que “cando o Consello decida, en virtude do artigo 126, apartado 11, do TFUE impoñer sancións a un Estado membro participante esixírase como norma xeral unha multa...”
31. A concorrencia destes requisitos adicionais para a existencia do depósito con xuros, non figuraba na proposta inicial incorporándose durante a súa tramitación.
32. Na proposta inicial a esixencia do depósito sen xuros ligábase sen máis á adopción polo Consello da recomendación dirixida ao estado en cuestión para resolver os desequilibrios.
33. Cfr. Arts. 4, 5 e 6 e 12 do Regulamento (UE) nº 1173/2010, do Parlamento e do Consello, de 16 de novembro de 2011, sobre execución efectiva da supervisión orzamentaria na zona do euro. A maioría cualificada é a prevista no art. 238, 3.b do TFUE, onde se require unha maioría do 72 % dos membros que representen o 65 % da poboación. Pola súa parte a minoría de bloque cífrase no número de estados que representen o 35 % da poboación máis un estado. Na proposta inicial a maioría era a prevista no artigo 238.3.a).
34. Entre tales mecanismos contéñanse a Facidade Europea de Estabilidade Financeira, xa constituída, e o Mecanismo Europeo de Estabilidade. Debe terse en conta tamén que na proposta inicial da Comisión se prevía o reparto dos xuros e multas de forma proporcional á participación de cada país na renda nacional bruta total dos Estados membros admisibles, entre os Estados membros do euro que non teñan declarada unha situación de déficit excesivo nin sexan obxecto dun procedemento de desequilibrio excesivo.
35. COM (2010) 523 final, Bruxelas 29.9.2010.
36. Directiva 2011/85/UE, do Consello, de 8 de novembro de 2011, sobre os requisitos aplicables aos marcos orzamentarios dos Estados membros.
37. O texto aprobado é un acordo transaccional co Parlamento Europeo que se plasmou nun acordo provisional o 20 de setembro, sendo votado o texto polo Parlamento o 28 de setembro. Tras o acordo do ECOFIN de 4 de outubro as propostas foron adoptadas sen máis debate unha vez que os textos foron formalizados en todas as linguas oficiais na sesión do Consello ECOFIN de 8 de novembro.
38. Dado que en virtude do Protocolo nº 15 sobre determinadas disposicións relativas ao Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda do Norte, anexo ao TUE e ao TFUE, os valores de referencia, referidos ao déficit e débeda, mencionados no Protocolo nº 12 non son directamente vinculantes para o Reino Unido, tampouco lle será de aplicación a necesidade de instaurar regras orzamentarias numéricas. (art. 7 da Directiva).
39. No Consello ECOFIN de 7 de setembro de 2010 tomouse nota do código de conduta relativo á aplicación do PEC, de cara á implantación a partir de 2011 do Semestre Europeo. Na reunión do propio ECOFIN de 15 de febreiro de 2011, acordouse a implantación e posta en marcha efectiva en 2011. Posteriormente no Consello Europeo de 24 e 25 de marzo de 2011 adoptou os primeiros acordos referendando a prioridades en materia de saneamento orzamentario e reforma estrutural concedendo prioridade ao establecemento duns orzamentos sólidos, á sustentabilidade das finanzas públicas, á redución do desemprego mediante reformas do mercado de traballo, así como ao fomento do crecemento.
40. Art. 2 bis do Regulamento (CE) 1466/97.
41. A devandita incorporación levouse a cabo mediante o Regulamento (UE) 1175/2011, do Parlamento e do Consello, de 16 de novembro de 2011.
42. Abonda comprobar, por exemplo, como entre as recomendacións aprobadas polo Consello Europeo para España, se incluía “a expansión do gasto público por debaixo da taxa de crecemento do PIB a medio prazo, introducindo unha norma de gasto para todos os niveis da Administración na Lei de Estabilidade Orzamentaria”. A devandita recomendación foi directamente aplicada en

España mediante a aprobación urxente do Real Decreto-lei 8/2011, que introduciu a devandita regra de gasto na Lei de Estabilidade Orzamentaria, estando pendente a súa traslación tamén polas CC.AA. mediante a aprobación de normas de gasto similares a través da súa propia normativa.

43. O primeiro plan orzamentario remitido foi o correspondente ao exercicio de 2014. Os plans poden verse no seguinte enlace: <http://www.minhap.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/PlanesPresupuestarios.aspx>.
44. A base política deste Tratado arrinca dun acordo bilateral franco-alemán de 13 de agosto de 2011. O Pacto foi asinado o 2 de marzo de 2012 por 25 países (os membros da UE coa excepción do Reino Unido e a República Checa) tras o acordo acadado no Consello Europeo Informal celebrado o 30 de xaneiro de 2012, e entrou en vigor o 1 de xaneiro de 2013. Sobre a natureza deste Tratado e a súa incardinación co Dereito da Unión Europea pode verse: DE GREGORIO MERINO, A.: "El Derecho de la Unión y el Tratado de estabilidad, coordinación y gobernanza en la Unión Económica y Monetaria", *Revista Española de Derecho Europeo*, nº 45, 2013, páxs. 27 e ss. Señala este autor que "non pode esquecerse que contén un valor engadido xurídico fundamental, pois o seu núcleo –o pacto orzamentario– nin existe no Dereito da Unión, nin podería terse adoptado conforme a un acto de Dereito derivado. As partes do TEGC decidiron recorrer ao método intergubernamental, pero non de forma arbitraria ou desleal, senón só tras constatar que unha modificación do Dereito primario da Unión non era posible." (páx. 59)
45. Sobre a reforma do artigo 135 da Constitución pode verse LOPEZ DÍAZ, A: "La formulación constitucional de la estabilidad presupuestaria" en España. *Civitas, Revista Española de Derecho Financiero*, nº 157, 2013.