

LA REFORMA DEL MARCO FISCAL EN ESPAÑA: LOS LÍMITES CONSTITUCIONALES
Y LA NUEVA REGLA DE CRECIMIENTO DEL GASTO PÚBLICO

LA REFORMA DEL MARCO FISCAL EN ESPAÑA: LOS LÍMITES CONSTITUCIONALES Y LA NUEVA REGLA DE CRECIMIENTO DEL GASTO PÚBLICO

Este artículo ha sido elaborado por Pablo Hernández de Cos, de la Dirección General del Servicio de Estudios.

Introducción

En las últimas dos décadas, los países desarrollados han modificado de forma significativa el marco en el que opera la política fiscal, en particular adoptando reglas fiscales que establecen límites explícitos al déficit o la deuda pública y/o a algunas de las partidas presupuestarias con el objetivo de garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas. La evidencia empírica disponible confirma, con carácter general, que las reglas fiscales pueden ser efectivas para lograr y mantener la disciplina presupuestaria [Debrun et ál. (2008) y Comisión Europea (2009)]. Además, se encuentra que su presencia aumenta la probabilidad de éxito de las consolidaciones fiscales, lo que es especialmente relevante en un contexto como el actual, en el que se debe corregir el deterioro de las finanzas públicas generado durante la crisis económica [FMI (2009)]. Esta misma literatura enfatiza, sin embargo, que el diseño de las reglas fiscales condiciona en gran medida su efectividad, de forma que aspectos tales como su definición, los mecanismos de control y aplicación o el procedimiento de corrección en caso de desviaciones resultan cruciales para alcanzar los objetivos [Bohn e Inman (1996) y Ayuso-i-Casals et ál. (2009)].

La importancia de establecer reglas fiscales que obliguen a mantener unas finanzas públicas saneadas se refuerza en el contexto de una unión monetaria, dado que, como se ha podido comprobar en el caso de la crisis de deuda soberana que afecta al área del euro desde principios de 2010, las políticas fiscales inadecuadas de un Estado miembro pueden tener repercusiones negativas sobre el resto de socios y generan tensiones sobre el conjunto de la unión. En la medida en que los mercados financieros no siempre actúan como elemento disuasorio de estas políticas, se hace necesario establecer controles fiscales a los Estados miembros que obliguen a internalizar el efecto de sus decisiones sobre el conjunto de la unión.

Esta argumentación es, de hecho, la que motivó la incorporación al Tratado de la Unión Europea de unos límites al déficit y deuda públicos de los Estados, que fueron complementados por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC). Sin embargo, la crisis económica ha puesto de manifiesto los problemas de funcionamiento del PEC, que no fue capaz de promover un saneamiento sostenido de las cuentas públicas durante la fase de expansión, de forma que la crisis llevó a un empeoramiento sin precedentes de la posición y perspectivas fiscales de la mayoría de los países europeos, que, en algunos, casos comenzaron a percibirse como insostenibles.

La respuesta de política económica a la crisis de deuda soberana en el área del euro está siendo muy amplia e incluye, entre otros aspectos, una revisión del marco de gobernanza económica de la UE. Además de la necesidad de crear mecanismos de gestión de crisis, la fuerte interrelación existente entre los problemas macroeconómicos, fiscales y financieros ha revelado la necesidad de una coordinación más amplia e intensa de las políticas económicas en la UEM, lo que se ha concretado en el diseño de un nuevo marco para la vigilancia de los desequilibrios macroeconómicos y de la evolución de la competitividad [BCE (2011) y Caballero et ál. (2011)].

En materia fiscal, se encuentra pendiente de aprobación una reforma del PEC con el objetivo de fortalecer su implementación. Entre otros aspectos, la reforma reconoce la

importancia de una definición adecuada de los marcos fiscales no solo a nivel europeo, sino también a nivel nacional, por lo que se exige a los Estados miembros unos requisitos mínimos en cuanto a sus marcos fiscales con el fin de que estos contribuyan de una manera más eficaz al logro de la estabilidad presupuestaria. En el mismo sentido, el Pacto por el «euro plus» firmado por los jefes de Estado o de Gobierno de la zona del euro en marzo de 2011 incluyó el compromiso de los Estados de traducir en legislación nacional las normas presupuestarias de la UE establecidas en el PEC.

España contaba ya con las leyes de estabilidad presupuestaria (LEP), que establecen límites al déficit en el que pueden incurrir todos los niveles de las AAPP. Sin embargo, se ha decidido reforzar este marco con la aprobación en septiembre de 2011 de una reforma de la Constitución que incorpora al texto constitucional los límites al déficit y la deuda establecidos a nivel europeo. Previamente, en julio de 2011, se introdujo una regla de crecimiento del gasto público para el Estado y las Corporaciones Locales de mayor tamaño, según la cual el ritmo de aumento de esta variable no podrá superar anualmente la tasa de crecimiento nominal de medio plazo de la economía.

En este artículo se analizan estas modificaciones. Para ello, en el siguiente apartado se describe brevemente la reforma del PEC. La sección tercera analiza la reforma constitucional. La sección cuarta describe la regla de gasto e ilustra su funcionamiento a través de una simulación de cómo habría funcionado una regla de estas características en el período de expansión. La sección quinta concluye.

La reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento

El marco de reglas fiscales en España se encuentra definido, en primer lugar, por el contenido del Tratado constitutivo de la Unión Europea y del PEC. Este marco define unos límites cuantitativos al déficit y deuda públicos, un mecanismo de supervisión y control del cumplimiento (lo que se conoce como vertiente preventiva del PEC) y un procedimiento para que los países corrijan las desviaciones en caso de que se produzcan (vertiente correctiva del PEC).

En cuanto a los límites, se exige que el déficit público no supere el 3 % del PIB y que la deuda pública se sitúe por debajo del 60 % del PIB. Además, bajo la vertiente preventiva, los saldos públicos deben situarse en una posición «cercana al equilibrio o en superávit» en el medio plazo, cláusula que ha sido interpretada como la necesidad de alcanzar y mantener un saldo público estructural en equilibrio (denominado «objetivo de medio plazo»). Los objetivos de medio plazo son específicos para cada país y dependen, entre otros factores, del nivel de deuda pública, del crecimiento potencial y de los pasivos implícitos, en particular los derivados del envejecimiento de la población sobre las finanzas públicas. En la actualidad, para los países de la zona del euro, estos objetivos se sitúan, en términos de saldo público estructural, entre el -0,5 % del PIB (en Alemania, Irlanda, Holanda y Portugal) y un superávit del 0,5 % (en Bélgica, Luxemburgo y Finlandia). En el caso de España, de acuerdo con la metodología de cálculo de los objetivos de medio plazo acordada por el ECOFIN en julio de 2009 [Comisión Europea (2010)], el déficit estructural podría alcanzar hasta alrededor del 0,5 %, y la actualización del Programa de Estabilidad 2009-2010 fijó este objetivo en un saldo estructural en equilibrio (véase cuadro 1)¹.

¹ Cada Estado miembro presenta su propio objetivo presupuestario a medio plazo en su programa de estabilidad o de convergencia, que no puede superar el derivado de la metodología de cálculo acordada, y es valorado por el Consejo ECOFIN. Estos objetivos se revisan cuando se realiza una reforma estructural importante y, en cualquier caso, cada cuatro años.

Porcentaje del PIB

	Objetivos de medio plazo (a)	Saldo estructural			Saldo observado			Deuda pública		
		1999	2007	2010	1999	2007	2010	1999	2007	2010
Bélgica	0,5	-1,4	-1,4	-2,8	-0,6	-0,3	-4,1	113,7	84,2	96,8
Alemania	-0,5	-1,6	-0,5	-2,2	-1,5	0,3	-3,3	60,9	64,9	83,2
Estonia	0,0	-1,8	-1,0	2,5	-3,5	2,5	0,1	6,0	3,7	6,6
Irlanda	-0,5	1,3	-1,8	-30,3	2,7	0,1	-32,4	48,5	25,0	96,2
Grecia	0,0	-3,4	-7,5	-8,2	-3,1	-6,4	-10,5	94,0	105,4	142,8
España	0,0	-2,0	1,3	-7,0	-1,4	1,9	-9,2	62,3	36,1	60,1
Francia	0,0	-2,4	-3,7	-5,1	-1,8	-2,7	-7,0	58,8	63,9	81,7
Italia	0,0	-1,6	-3,0	-2,9	-1,7	-1,5	-4,6	113,7	103,6	119,0
Chipre	0,0	-4,4	2,7	-4,6	-4,3	3,4	-5,3	51,8	58,3	60,8
Luxemburgo	0,5	2,1	1,9	0,1	3,4	3,7	-1,7	6,4	6,7	18,4
Malta	0,0	-8,4	-2,1	-3,5	-7,7	-2,4	-3,6	57,1	62,0	68,0
Países Bajos	-0,5	-0,5	-0,9	-3,8	0,4	0,2	-5,4	61,1	45,3	62,7
Austria	0,0	-3,0	-2,0	-3,7	-2,3	-0,9	-4,6	67,2	60,7	72,3
Portugal	-0,5	-3,7	-3,4	-8,8	-2,7	-3,1	-9,1	49,6	68,3	93,0
Eslovenia	0,0	-3,4	-2,9	-3,0	-3,0	-0,1	-5,6	24,3	23,1	38,0
Eslovaquia	0,0	-6,7	-3,6	-7,4	-7,4	-1,8	-7,9	47,8	29,6	41,0
Finlandia	0,5	0,3	2,6	0,2	1,6	5,2	-2,5	45,7	35,2	48,4

FUENTES: Comisión Europea (2010) y AMECO.

a Los objetivos de medio plazo se establecen en términos de saldo estructural.

La vertiente preventiva del PEC consiste en el seguimiento periódico de las finanzas públicas nacionales por parte de la Comisión y del Consejo sobre la base de los Programas de Estabilidad y Convergencia que los Estados miembros presentan anualmente. En este marco de supervisión se evalúa la consecución de los objetivos de medio plazo y el patrón de aproximación al mismo. Por su parte, en la vertiente correctiva se establece un procedimiento, denominado «de déficit excesivo», para los casos de superación de los márgenes, que incluye la fijación de unos plazos para la corrección, cuyo incumplimiento puede dar lugar a distintas sanciones «reputacionales» o financieras.

La experiencia de la última década ha revelado, sin embargo, problemas de funcionamiento del PEC, de forma que no fue capaz de promover un saneamiento de las cuentas públicas durante la fase de expansión (véase cuadro 1). El déficit estructural en 2007, año previo a la crisis económica, se situó en el $-1,7\%$ del PIB en el área del euro, una cifra muy similar a la observada en 1999, año de inicio de la tercera fase de la UEM, de forma que solo cinco países de los que integran hoy el área del euro habían alcanzado sus objetivos de medio plazo (Alemania, España, Chipre, Luxemburgo y Finlandia). En ese mismo año 2007, ocho países mantenían una ratio de deuda pública por encima del 60%. Con este punto de partida, al que se sumó el impacto de la crisis económica sobre las finanzas públicas y sobre las perspectivas de crecimiento, se produjo durante la crisis un deterioro muy significativo de la situación presupuestaria de la mayoría de los países europeos.

En el contexto de la reforma del marco de gobernanza europeo que se está llevando a cabo, el fortalecimiento del PEC tiene, por tanto, una importancia crucial [Comisión

Europea (2011)]. La reforma que se encuentra pendiente de aprobación² prevé, en primer lugar, un reforzamiento de la vertiente preventiva con la incorporación de la evolución del gasto en la evaluación del cumplimiento de los objetivos presupuestarios a medio plazo de los países, de forma que la tasa de crecimiento del gasto público no debería exceder el crecimiento del PIB a medio plazo a menos que esté acompañada por incrementos discrecionales de los ingresos públicos. Con esta medida se intenta evitar que, como sucedió antes de la crisis en algunos países, una evolución muy positiva de los ingresos públicos, asociada a factores extraordinarios, como, por ejemplo, un excesivo crecimiento de los activos financieros e inmobiliarios, permita un crecimiento del gasto público también excesivo. De hecho, se puede comprobar que un cumplimiento estricto de esta regla habría llevado a una situación mucho más saneada en la mayoría de los países europeos durante la década previa a la crisis económica [Banco de España (2011)].

En segundo lugar, se pretende reforzar el criterio de la deuda pública, ante la constatación de que había sido en gran medida ignorado en el pasado y ante la ausencia de criterios cuantitativos para la evaluación de su ritmo de reducción. La reforma exigirá a los Estados miembros que presenten un nivel de deuda superior al 60 % del PIB que avancen más rápidamente hacia sus objetivos presupuestarios de medio plazo. Además, los Estados miembros con ratios de deuda que excedan el valor de referencia del 60 % del PIB estarán sujetos a la aplicación del procedimiento de déficit excesivo, a menos que el ritmo de descenso de la deuda en un período determinado se considere satisfactorio.

La Comisión ha propuesto el empleo de un criterio numérico para evaluar si la ratio de deuda pública de un país está reduciéndose a un ritmo satisfactorio que consiste en que, en los tres años anteriores a la valoración, esta debería haber descendido en promedio en una vigésima parte de la cantidad en la que difiere del valor de referencia del 60 %. En el cuadro 2 se presenta una simulación de la dinámica de la ratio de deuda pública sobre PIB entre 1998 y 2007 en los países del área del euro, bajo el supuesto de que este criterio hubiera sido aplicable. Se observa que, aunque en términos del conjunto del área el impacto habría sido reducido, su aplicación habría tenido un efecto muy significativo en los países con mayores ratios de deuda pública sobre PIB. En concreto, Grecia e Italia habrían reducido esta ratio por debajo del 100 % en 2007, un nivel inferior en cerca de 20 y 10 puntos porcentuales, respectivamente, a su valor observado. En el caso de Bélgica, sin embargo, las simulaciones muestran que el esfuerzo realizado fue superior al exigido por la regla.

En tercer lugar, se incluyen nuevas obligaciones de información y nuevas sanciones financieras para los países de la zona del euro, que serán de aplicación antes y de manera más gradual y gozarán de un mayor automatismo en su aprobación.

Por último, los marcos presupuestarios nacionales deberán ajustarse a un conjunto de requisitos mínimos relativos a los sistemas de contabilidad y estadísticas públicos, reglas fiscales numéricas, sistemas de previsión, objetivos presupuestarios efectivos a medio plazo, y cobertura de todos los subsectores de las Administraciones Públicas. Más allá de estos requisitos mínimos, se promoverá, además, el empleo de procesos presupuestarios de arriba hacia abajo, así como el papel de consejos fiscales, encargados de ofrecer

2 Tras una serie de reuniones entre mayo y septiembre de 2011, el 14 de septiembre el Parlamento Europeo y el Consejo llegaron a un acuerdo sobre la reforma de la gobernanza, que el Parlamento prevé adoptar en su pleno entre el 26 y 29 de septiembre, y el Consejo, el 4 de octubre de 2011.

Porcentaje del PIB

	Deuda 1998	Deuda 2007	
		Observada	Simulación
Bélgica	117,4	84,2	83,1
Alemania	60,3	64,9	59,9
Estonia	5,5	3,7	3,7
Irlanda	53,6	25,0	25,0
Grecia	94,5	105,4	79,0
España	64,1	36,1	36,1
Francia	59,4	63,9	60,2
Italia	114,9	103,6	91,3
Chipre	58,6	58,3	48,7
Luxemburgo	7,1	6,7	6,7
Malta	53,4	62,0	49,7
Países Bajos	65,7	45,3	45,3
Austria	64,8	60,7	57,2
Portugal	50,4	68,3	62,5
Eslovenia	23,3	23,1	23,1
Eslovaquia	34,5	29,6	29,6
Finlandia	48,4	35,2	35,2

FUENTES: AMECO y Banco de España.

a El cuadro compara el nivel observado en la ratio de deuda en los países de la zona del euro en 1998 y 2007 (columnas 2 y 3, respectivamente), con una simulación basada en la propuesta de reducción de la deuda de la reforma del Pacto de Estabilidad (columna 4). En la simulación, una ratio de deuda superior al valor de referencia en el año t se reduce en $t+1$ en $1/20$ de la distancia entre su nivel y el 60 %. En el caso de que la reducción anual observada en la ratio de deuda fuera en un año superior a $1/20$, se mantiene la reducción observada en ese año.

análisis, valoraciones y previsiones independientes en relación con cuestiones de política fiscal nacional.

En esta misma línea, el Pacto por el euro plus, firmado en abril de 2011 por los jefes de Estado o de Gobierno de la zona del euro para reforzar la coordinación de la política económica a favor de la competitividad y la convergencia, señala como uno de sus objetivos esenciales la necesidad de que los Estados traduzcan en legislación nacional las normas presupuestarias de la UE establecidas en el PEC. En este sentido, se subraya que, aunque los Estados miembros pueden seleccionar el instrumento jurídico nacional específico que se emplee para efectuar esta traslación, deben asegurarse de que posea un carácter vinculante y duradero suficientemente sólido (por ejemplo, constitucional o de ley marco). La formulación exacta de la norma también será decidida por cada país, si bien deberá asegurar la disciplina presupuestaria tanto en el plano nacional como en otros niveles territoriales.

Es en este contexto en el que se enmarca la reforma reciente del marco presupuestario en España. En efecto, el marco presupuestario nacional se encuentra definido desde 2001 por las LEP, que fueron con posterioridad modificadas en 2006. Estas leyes establecen unos límites al déficit en el que pueden incurrir todos los niveles de las AAPP. Igualmente, detalla un procedimiento de fijación de los objetivos y de seguimiento de los mismos, así como, en su caso, las consecuencias en caso de incumplimiento (véase recuadro 1 sobre el contenido de las LEP). Las reformas aprobadas en los últimos meses refuerzan este marco con la incorporación de los límites fiscales a nuestra Constitución, así como la introducción de una regla de evolución del gasto público ligada al crecimiento económico de medio plazo. A continuación se analizan estos cambios en detalle.

Las Leyes de Estabilidad establecen unos límites al déficit en el que pueden incurrir todos los niveles de las AAPP en España, así como las entidades públicas empresariales. Igualmente, detalla un procedimiento de fijación de los objetivos y de seguimiento de los mismos, así como, en su caso, las consecuencias en caso de incumplimiento.

En concreto, de acuerdo con la LEP, la Administración Central y las CCAA y las Entidades Locales de tamaño elevado¹ tienen la obligación de presentar un saldo público equilibrado a lo largo del ciclo económico. En el caso de que se prevea un crecimiento económico inferior al 2%², el déficit en que podrán incurrir estas AAPP no podrá ser superior al 1% del PIB³. Si el crecimiento económico se sitúa entre el 2% y el 3%, las AAPP deberán presentar equilibrio presupuestario, y, si el crecimiento supera el 3%, deberán alcanzar superávit. Además, a estos límites se les puede añadir un 0,5% adicional para financiar incrementos de inversión, incluida la destinada a investigación, desarrollo e innovación⁴. El resto de Entidades Locales deberán presentar siempre situaciones de equilibrio o superávit presupuestario. En el caso del sistema de la Seguridad Social, su objetivo de estabilidad se fijará atendiendo a las previsiones de evolución demográfica y económica a medio y largo plazo.

Dada la elevada descentralización fiscal en España, en que las CCAA y las CCLL son responsables de una buena parte de las políticas de ingresos y gastos públicos, la normativa española establece requisitos adicionales para estas entidades. En el caso de las CCAA, su ley orgánica de financiación establece límites a su capacidad de endeudamiento. En concreto, permite a las CCAA realizar operaciones de crédito por plazo inferior a un año para cubrir necesidades transitorias de tesorería, pero, en el caso de las de plazo superior a un año, sus recursos deben destinarse exclusivamente a la realización de gastos de inversión y, además, el importe total de la amortización anual no puede exceder el 25% de los ingresos corrientes de la Comunidad Autónoma. Asimismo, en el caso de las operaciones de crédito en el extranjero y de la emisión de deuda pública, se exige autorización previa del Estado. Límites similares existen en el caso de las Entidades Locales.

Por otra parte, además de la extensión de las reglas fiscales a los niveles inferiores de gobierno, la Ley de Estabilidad incluye una cláusula que establece que el Estado no se hará cargo de la finan-

ciación de los déficits o deuda pública de los niveles inferiores de gobierno. Esta cláusula, similar a la que existe a nivel europeo, trata de evitar que el coste de los comportamientos fiscales inadecuados en una región se traslade al resto o al Estado central, y es fundamental para que el mercado de capitales mantenga un efecto disciplinador relevante a partir de la discriminación entre las primas de riesgo de la deuda de las distintas Administraciones.

En cuanto al procedimiento de fijación de los objetivos, se parte de la elaboración de un informe que evalúa la fase del ciclo para los siguientes tres años⁵. Sobre esta base, la LEP obliga a que en el primer semestre de cada año el Gobierno fije el objetivo de estabilidad presupuestaria referido a los tres ejercicios siguientes, tanto para el conjunto de las AAPP como para cada uno de los agentes que lo componen⁶, y del límite de gasto del Estado, que deben ser aprobados por el Parlamento. Una vez aprobado, la fijación del objetivo fiscal individual de cada comunidad autónoma se efectúa en una negociación bilateral entre el Ministerio de Economía y Hacienda y los representantes de cada comunidad autónoma en el CPFF.

En cuanto al procedimiento de seguimiento, se establece que antes del 1 de octubre de cada año el Ministerio de Economía y Hacienda debe elevar al Gobierno un informe sobre el grado de cumplimiento de los objetivos, así como de la evolución cíclica real del ejercicio y las desviaciones respecto de la previsión inicial. En el caso de que se aprecie un riesgo de incumplimiento, se podrá formular una advertencia a la Administración responsable. Si el incumplimiento consiste en un mayor déficit del fijado, se exige, además, la formulación de un plan económico-financiero de reequilibrio a un plazo máximo de tres años.

Por último, se establece que, si la desviación respecto a los objetivos de una Administración provoca un incumplimiento del PEC, esta asumirá la parte proporcional que le sea imputable de las responsabilidades que de tal incumplimiento se deriven. Adicionalmente, en el caso de las CCAA y las Entidades Locales, el cumplimiento se tendrá en cuenta en la autorización de operaciones de crédito y emisiones de deuda que debe efectuar el Estado. En concreto, en los supuestos de incumplimiento del objetivo de estabilidad que consista en un mayor déficit del fijado, todas las operaciones de endeudamiento de la comunidad autónoma precisarán de autorización del Estado⁷.

1 En concreto, aquellas que sean capitales de provincia, o de comunidad autónoma, o que tengan una población igual o superior a 75.000 habitantes.

2 Estos umbrales de crecimiento que determinan la posibilidad de alcanzar un déficit, equilibrio o superávit se fijan, para un período de tres años, por el Consejo de Ministros, a propuesta del ministro de Economía y Hacienda y previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas y de la Comisión Nacional de Administración Local.

3 Que se distribuye en un límite del 0,2% del PIB para el Estado, del 0,75% del PIB para el conjunto de las CCAA y del 0,05% del PIB para las entidades locales de tamaño elevado.

4 Este 0,5% del PIB adicional se reparte en un 0,2% del PIB para el Estado, el 0,25% del PIB para el conjunto de las CCAA y el 0,05% para las Entidades Locales mencionadas.

5 Este informe es elaborado por el Ministerio de Economía y Hacienda, previa consulta al Instituto Nacional de Estadística y al Banco de España sobre la posición cíclica de la economía española, y teniendo en cuenta las previsiones del Banco Central Europeo y de la Comisión Europea.

6 El MEH es también el encargado de formular la propuesta de objetivo de estabilidad para el conjunto de las CCAA y de las entidades locales, que debe ser sometido a informe previo del Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) y de la Comisión Nacional de Administración Local (CNAL), respectivamente, antes de su aprobación por el Gobierno.

7 No obstante, si la Comunidad Autónoma hubiera presentado el plan económico-financiero al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas y las medidas contenidas en él hubieran sido declaradas idóneas por dicho Consejo, no precisarán de autorización del Estado las operaciones de crédito a corto plazo que no sean consideradas financiación exterior.

La reforma constitucional

CONTENIDO

La reforma eleva a rango constitucional la obligación de que todas las Administraciones Públicas adecuen sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria. En concreto, establece que el Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea. Por su parte, las Corporaciones Locales deberán mantener un saldo público equilibrado.

En el caso de la deuda pública, se señala que su peso sobre el PIB no podrá superar el valor de referencia establecido en el Tratado de la Unión Europea, es decir, el 60 %, y se otorga una prioridad absoluta al pago de los gastos de intereses y del capital de la deuda pública sobre el resto de compromisos presupuestarios.

Los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública solo podrán superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, lo que requerirá la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados.

Los detalles sobre estas excepciones, la forma en que deben corregirse las desviaciones y la responsabilidad de cada Administración Pública en caso de que se produzcan, la definición de los mecanismos que permitan el cumplimiento del límite de deuda y la metodología de cálculo del déficit estructural se deberán establecer en una ley orgánica de desarrollo que deberá estar aprobada antes del 30 de junio de 2012.

La reforma entra en vigor el día de su publicación en el BOE, con la excepción de los límites de déficit estructural que se aplicarán a partir de 2020.

ANÁLISIS DE LA REFORMA

El rango constitucional

La principal novedad de la reforma en relación con el marco fiscal preexistente consiste en incorporar a la Constitución los límites de déficit y deuda públicos establecidos a nivel europeo. En este sentido, la literatura económica subraya que un mayor rango legal puede mejorar la efectividad de la regla, bajo el argumento de que se dificulta su eliminación o modificación según la política del Gobierno de turno, dado que esto exige normalmente mayorías parlamentarias más amplias. Además, el rango constitucional le otorga una supremacía sobre el resto de leyes elaboradas por los Parlamentos nacionales, que obliga a que estas deban elaborarse de forma compatible con los límites fiscales incluidos en aquella.

La evidencia empírica disponible sobre esta cuestión es escasa y no suficientemente concluyente, dado que son muy pocos los países que han incorporado su regla fiscal en la Constitución (véase cuadro 3). Para la UE, Iara y Wolff (2010) encuentran que cuanto mayor es el rango de la legislación en el que se establecen los límites fiscales, mayor es su efectividad, mientras que para Estados Unidos, en cambio, no parece que la incorporación a la Constitución en algunos Estados haya generado efectos significativos en términos de disciplina presupuestaria [Hou y Smith (2010)]³.

En el caso español, el elevado grado de descentralización fiscal existente puede resultar un argumento adicional en favor del rango constitucional, dado que facilita su exigencia a todas las Administraciones Públicas, y en particular a las Administraciones Territoriales.

³ La evidencia para Estados Unidos es, en principio, más sólida que la disponible para la UE, ya que se basa en periodos largos de tiempo (1978-2004) en los que hay más observaciones con reglas fiscales incorporadas en la Constitución de los Estados Federados.

	Tipos de reglas fiscales			
	Gasto	Ingreso	Saldo	Deuda
Compromisos políticos	9	6	4	3
Acuerdos de coalición	2	1	1	2
Legales	14	3	13	7
Tratados internacionales			41	47
Constitución			4	3
TOTAL	25	10	63	62

FUENTE: FMI (2009), *Fiscal rules-Anchoring expectations for sustainable public finances*.

a La suma por columnas puede dar lugar a un número mayor que el total de países con reglas, dado que en muchos países se aplican simultáneamente varias reglas.

De hecho, la norma constitucional española cubre, como también lo hacían las LEP, a todas las Administraciones Públicas, y menciona de forma explícita al Estado central, las CCAA y las Corporaciones Locales. Por su parte, las Administraciones de la Seguridad Social se encuentran también incluidas, al formar parte del conjunto de AAPP⁴.

El límite al déficit público en términos estructurales

En cuanto a la elección de la variable objetivo de la norma, la reforma se refiere al déficit público en términos estructurales⁵, pero no fija un límite numérico explícito como sucede, por ejemplo, en el caso de la Constitución alemana, sino que se remite a los márgenes establecidos por la Unión Europea. Como se señaló en el apartado anterior, el principal límite sobre el déficit estructural existente a nivel europeo es el incluido en la vertiente preventiva del PEC, que establece la necesidad de alcanzar los objetivos de medio plazo, que, en el caso español, fue definido por el Programa de Estabilidad 2009-2010 como un saldo estructural equilibrado. En todo caso, la magnitud de este objetivo depende del nivel de endeudamiento público, el crecimiento potencial y los pasivos implícitos, de forma que se podría exigir incluso un superávit estructural en el caso de que el país presente, por ejemplo, una ratio de deuda pública sobre PIB elevada o se produjera un deterioro de las perspectivas de crecimiento de medio y largo plazo. La referencia a la Unión Europea podría entenderse de manera que, si España se encontrara en alguna de estas circunstancias, el requerimiento constitucional podría llegar a implicar la exigencia de un superávit estructural. Además, puede dotar de mayor flexibilidad a la fijación de los objetivos, adecuándolos de forma automática a los acuerdos europeos.

En todo caso, el acuerdo político que acompaña a la reforma constitucional establece que el límite al déficit estructural se fijará en una ley orgánica y será del 0,4 % del PIB (0,26 % correspondiente al Estado y 0,14 % a las CCAA), cifra que se sitúa ligeramente por encima del objetivo de medio plazo fijado en el Programa de Estabilidad 2009-2010, pero que respeta el definido según la metodología de cálculo acordada. Esta magnitud es similar a la establecida en la reforma de la Constitución alemana, que lo sitúa en el 0,35 % del PIB para el déficit anual ajustado de ciclo de la Administración Central, mientras que, en el caso de los Estados federales, es del 0 %. En el caso español, la fijación del límite numérico

4 En el caso de las Administraciones de la Seguridad Social, la ley orgánica de desarrollo deberá detallar qué se entiende por estabilidad presupuestaria. Debe recordarse que la LEP establece que el objetivo de estabilidad para la Seguridad Social se debe fijar atendiendo a las previsiones de evolución demográfica y económica a medio y largo plazo. Podría haberse optado por incluir esta definición en la Constitución, lo que habría dado cobertura constitucional a la necesidad de garantizar la sostenibilidad del sistema de pensiones en el medio y largo plazo sobre la base de las previsiones demográficas y macroeconómicas disponibles.

5 El texto constitucional no efectúa ninguna referencia al déficit observado. En todo caso, el límite del 3 % del Tratado de la UE sigue siendo de aplicación.

y su distribución entre Estado y CCAA en la ley supone permitir que estos sean modificados, como cualquier ley orgánica, por mayoría absoluta del Congreso, frente al requisito de los tres quintos que requiere la modificación de la Constitución⁶.

La definición del límite en términos de déficit estructural introduce una dificultad práctica, dado que esta variable no es observable y requiere ser estimada⁷. En concreto, el cálculo del déficit estructural se obtiene como diferencia entre el déficit observado y el déficit cíclico⁸, y este último se calcula mediante la aplicación de las elasticidades de los ingresos y gastos públicos a la desviación, u *output gap*, entre el PIB observado y el potencial o tendencial. Sin embargo, las estimaciones del *output gap* y de la elasticidad de los ingresos y gastos públicos no están exentas de controversia, dado que existen diferentes métodos disponibles en la literatura económica que presentan resultados también distintos. La reforma establece que será la ley orgánica de desarrollo la que determine «la metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural». Sería deseable que se optara por un método que fuera fácilmente replicable y que pudiera ponerse a disposición de todos los analistas. En el caso de la reforma constitucional alemana, se decidió, por ejemplo, aplicar el mismo método que se utiliza en la actualidad en la Unión Europea, desarrollado por la Comisión Europea de forma conjunta con los Estados miembros.

En el caso del *output gap* debe tenerse en cuenta, además, que las estimaciones requieren de proyecciones macroeconómicas y son objeto frecuente de revisiones con la incorporación de nueva información disponible o derivadas de errores de previsión, que pueden alterar también los cálculos del déficit estructural. Se hace necesario, por tanto, establecer el tratamiento de estas revisiones⁹. En general, los cálculos del déficit estructural deben basarse en estimaciones prudentes del crecimiento del producto potencial de la economía, que eviten considerar como mejoras estructurales del déficit público aquellas que son meramente cíclicas.

La utilización del déficit en términos estructurales tiene la ventaja principal de que permite mantener el papel estabilizador de la política fiscal (véase gráfico 1)¹⁰. En efecto, el componente cíclico del déficit se reduce (aumenta) en períodos de expansión (recesión) económica, dado que los ingresos públicos tienden a crecer (disminuir) y el gasto público a reducirse (aumentar) por la mera actuación de los estabilizadores automáticos, generando un efecto estabilizador sobre la economía. Los límites constitucionales podrían permitir una actuación discrecional contracíclica de la política fiscal, más allá de la derivada de los estabilizadores automáticos, pero ello requeriría alcanzar superávits estructurales en las épocas de bonanza económica.

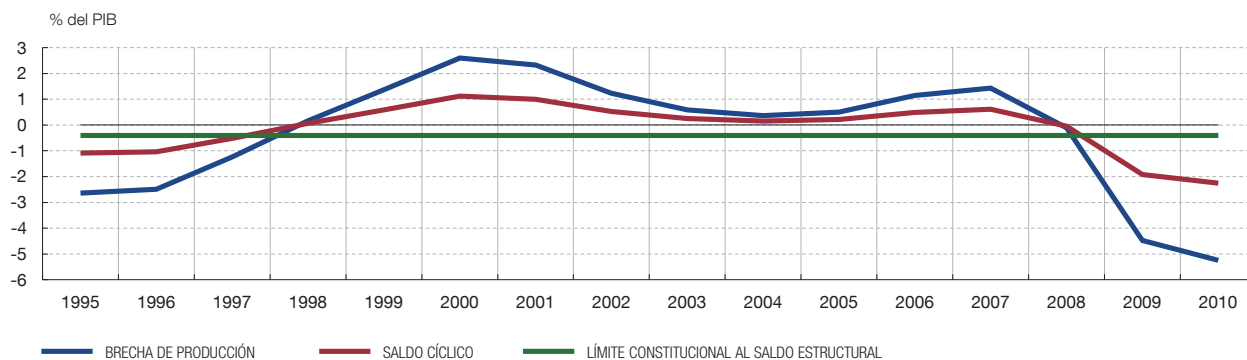
6 En este sentido, el Acuerdo Político que acompaña a la reforma constitucional señala que «[l]os límites referidos al déficit estructural, así como la senda para la consecución del objetivo de deuda en 2020, podrán ser objeto de revisión en 2015 y en 2018, a iniciativa de cualquiera de las partes que suscriben este acuerdo».

7 El sistema establecido en la ley de estabilidad tampoco estaba exento de problemas, dado que requería fijar los umbrales que determinaban la exigencia de superávit, equilibrio o déficit.

8 El cálculo del saldo estructural requiere, además, ajustar este último por los factores temporales o excepcionales.

9 En el caso de la regla constitucional alemana, se corrige el resultado ex post del saldo estructural por el error en la previsión del PIB real. En el caso de la regla constitucional suiza, sin embargo, cuando se produce una desviación respecto al límite de la regla derivada de un error de proyección se incluye en su totalidad en una cuenta nacional.

10 En el caso de las Corporaciones Locales, el límite se establece en términos del déficit observado. Este es el criterio que seguían también las LEP, aunque en este caso sí se permitía a los ayuntamientos de mayor tamaño alcanzar un déficit del 0,05 % del PIB cuando el crecimiento económico fuera inferior al 2 %. Los ingresos de las Corporaciones Locales pueden presentar una cierta respuesta cíclica en sus ingresos, dado que cuentan con una participación en los ingresos tributarios del Estado (que depende de la evolución de estos) y, en el caso de los grandes municipios, con la cesión de un porcentaje del IRPF, IVA y los impuestos especiales. Por lo tanto, el cumplimiento de los límites establecidos en la Constitución obligará a que estas entidades deban alcanzar un superávit estructural en las expansiones, que les permita compensar el impacto negativo sobre la recaudación en las épocas de desaceleración sin tener que aplicar medidas compensatorias de ajuste.



FUENTE: AMECO.

La fijación del límite en términos de déficit estructural tiene algunas ventajas frente a las LEP actuales, que establecen la necesidad de superávit, equilibrio presupuestario o déficit en función de unos umbrales de crecimiento del PIB real. En particular, estos umbrales crean discontinuidades que no resultan deseables. Por ejemplo, una previsión de crecimiento del 1,9 % permitía presupuestar un déficit de hasta el 1 % (sin incluir el déficit por inversión productiva), mientras que, si se prevé un crecimiento de una décima superior, debía presupuestarse en equilibrio. Además, tampoco existía una relación directa entre el crecimiento por encima del umbral fijado y la cuantía del superávit, de forma que no se garantizaba que un período continuado de expansión se materializara en un superávit importante (un superávit del 0,1 % del PIB era suficiente para cumplir la regla). Por el contrario, con la nueva definición se exige que, en épocas de bonanza económica, se ahorre toda la parte correspondiente al saldo cíclico, que, además, será proporcional a la expansión económica (véase gráfico 1).

Con carácter general, se podría afirmar que la nueva regla exigirá superávits más elevados que los derivados de la LEP en las épocas de expansión. Por ejemplo, sobre la base de una elasticidad del déficit al *output gap* del 0,4, en una situación de un *output gap* positivo de una magnitud equivalente al 3 % del PIB, el superávit fiscal deberá ser de al menos el 0,8 %, mientras que, en el caso de la ley de estabilidad, bastaba con un superávit del 0,1 % (y siempre que el crecimiento del PIB real superara el 3 %). Además, elimina el techo del 1,5 % para el déficit total de la actual LEP, dando más margen en las épocas de recesión. Por ejemplo, en el caso de que se alcanzara un *output gap* negativo del 5 % del PIB, la nueva pauta permitiría un déficit de hasta el 2,4 % del PIB.

Otra diferencia de la nueva normativa respecto a las leyes de estabilidad consiste en que el nuevo límite estructural no puede modificarse por la existencia de gastos de inversión. Existen argumentos que justifican dejar fuera de la definición de la regla a la inversión pública (en aplicación de lo que se conoce como «regla de oro»), que se basan, sobre todo, en el hecho de que existe evidencia que muestra que este tipo de gastos pueden tener efectos positivos sobre el crecimiento en el largo plazo. Sin embargo, la exclusión del gasto de inversión plantea también problemas. En primer lugar, no todo el gasto de inversión es necesariamente productivo. En segundo lugar, existen gastos clasificados como corrientes que pueden tener efectos sobre la productividad de largo plazo incluso superiores (por ejemplo, el gasto en educación). Por otra parte, la distinción contable entre gastos corrientes y de capital no es siempre fácil, de manera que excluir el gasto en inversión puede generar incentivos a contabilizar en este segundo grupo gastos de carácter

corriente. De hecho, algunos países que contaban en el pasado con «reglas de oro», como Reino Unido y Alemania, han renunciado a ellas recientemente.

El límite a la deuda pública

La reforma establece un límite explícito a la deuda pública, lo que supone un reforzamiento adicional del compromiso con la disciplina presupuestaria. La deuda pública es, de hecho, la variable clave para medir la sostenibilidad de las finanzas públicas; y, dado que la necesidad de cumplir el criterio de deuda en el Pacto de Estabilidad ha tenido en el pasado una interpretación más suave que en el caso del déficit, la introducción de un límite constitucional puede otorgar operatividad a la exigencia europea en el caso español. Además, evita que queden fuera del ámbito de la regla aquellas operaciones presupuestarias que no se contabilizan en el déficit público, pero que sí generan un incremento de las necesidades de endeudamiento.

Por otra parte, la Constitución establece que el procedimiento de reducción de la ratio de deuda pública sobre PIB si se supera el techo europeo se detallará en la ley orgánica de desarrollo. Este procedimiento debería cumplir, al menos, con las pautas de reducción del exceso de deuda por encima del 60 % del PIB que establece la nueva reforma del Pacto de Estabilidad.

En cuanto a la prioridad que se otorga al pago de los intereses y del capital de la deuda pública sobre el resto de gastos, esta puede resultar especialmente importante en una situación como la actual en la que los mercados se están mostrando muy sensibles a las posibilidades de impago de la deuda soberana.

La posibilidad de desviaciones respecto a los límites

Con carácter general, se considera que el establecimiento de excepciones al cumplimiento de los límites fiscales resulta deseable y puede reforzar la credibilidad de su cumplimiento, siempre que estas excepciones estén bien delimitadas. En el caso de la reforma constitucional, la definición de estas excepciones y la necesidad de aprobación de las circunstancias que motivan la excepcionalidad por el Parlamento son muy similares, por ejemplo, a las de la Constitución alemana, con la única diferencia de que, en el caso español, se hace mención explícita entre las excepciones a la «recesión económica». La reforma española remite a la ley orgánica de desarrollo para el detalle sobre estas cláusulas, por lo que esta debería detallar de forma clara y estricta los supuestos de excepcionalidad, en particular acotando el concepto de «recesión económica». En este sentido, debe recordarse que el Tratado de la Unión Europea establece que los déficits por encima del 3 % no se consideran «excesivos», siempre que el incumplimiento sea de escasa importancia, temporal y debido a circunstancias excepcionales, como, por ejemplo, una recesión económica grave. Tras la reforma del PEC de 2005, esta última se define como una tasa de crecimiento interanual del PIB real negativa o una pérdida acumulada de producto durante un período prolongado de crecimiento del PIB real muy bajo en relación con el crecimiento potencial. Además, es importante que la ley orgánica explicita claramente la pauta temporal que se debe seguir para volver a situarse dentro de los límites establecidos, una vez que se hayan producido las desviaciones.

Por otra parte, la reforma constitucional española no considera de forma explícita el tratamiento de las posibles desviaciones que se produzcan. En este sentido, la regla constitucional alemana, así como la suiza, incluyen en sus leyes de desarrollo un mecanismo que consiste en que cualquier desviación ex post respecto al objetivo de saldo estructural (positiva o negativa) se acumula en una cuenta notional. En el caso suizo, el Gobierno debe tomar medidas de ajuste cuando esta cuenta tenga un saldo negativo que exceda el 6 % del gasto (esto es, alrededor de 0,6 puntos de PIB) y debe situarla por debajo de ese límite en los siguientes tres años. En el caso alemán, se obliga a aplicar

medidas de ajuste en cuanto la cuenta nocional alcance el 1 %, pero solo si las condiciones económicas lo permiten¹¹.

Mecanismos de seguimiento,
control y cumplimiento

La literatura económica subraya que para garantizar el éxito de las reglas fiscales resulta crucial disponer de los mecanismos adecuados de seguimiento y control, y de la capacidad para imponer o incentivar su cumplimiento. En el caso español, estos procedimientos deberán establecerse también en la ley orgánica de desarrollo del texto constitucional. En relación con el seguimiento de la norma, resulta particularmente importante que los mecanismos que se creen permitan una identificación temprana, incluso dentro del ejercicio presupuestario, de los riesgos de alcanzar los objetivos presupuestarios.

En cuanto a los mecanismos para incentivar u obligar a su cumplimiento, la reforma constitucional señala que la ley orgánica de desarrollo deberá regular la responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, lo que podría interpretarse como la posibilidad de incorporar sanciones. Las sanciones son, en efecto, un mecanismo que podría incentivar al cumplimiento. Sin embargo, la evidencia muestra que no es fácil definir las de manera que su aplicación sea creíble, como ha demostrado el caso del PEC. En este sentido, como se señaló en la sección segunda, la reforma del Pacto incluye la propuesta de que estas se decidan con anterioridad en el tiempo y de una forma más automática como forma de mejorar su aplicabilidad. Un instrumento adicional que podría resultar muy eficaz es el establecimiento de cláusulas de ajuste automático de determinadas partidas de ingresos y gastos en el caso de que se hayan incumplido los objetivos fiscales establecidos¹².

Período transitorio

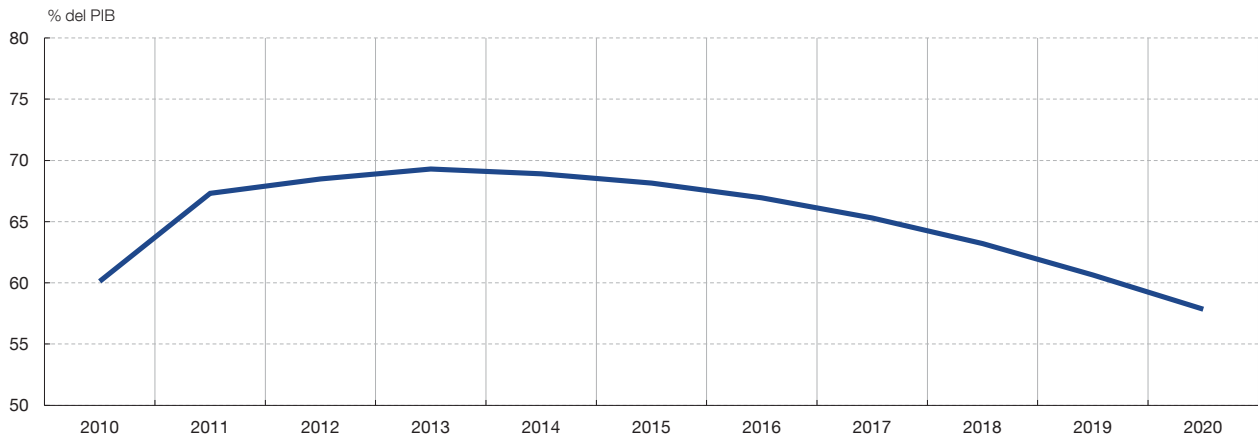
Por último, en cuanto a la entrada en vigor de la norma, la definición de un procedimiento transitorio parece razonable, dados los elevados niveles de déficit público existentes en el momento de la aprobación de la reforma constitucional. El período transitorio es algo más largo en el caso español que el que se fijó en Alemania, al menos en el caso de la Administración central, lo que podría justificarse por la diferente situación de partida en términos de déficit público, aunque la extensión hasta 2020 en el caso de los límites al déficit estructural podría resultar holgada. Debe tenerse en cuenta que el último Programa de Estabilidad fijaba un déficit estructural del conjunto de las Administraciones Públicas del 1,9 % en 2014, por lo que, en caso de cumplirse este objetivo, alcanzar un déficit estructural del 0,4 % en 2020 supondrá un esfuerzo fiscal limitado.

El acuerdo político que acompaña a la reforma constitucional señala, además, como objetivo alcanzar en 2020 el límite de deuda pública del 60 %. En el gráfico 2 se ilustra cómo podría alcanzarse dicha ratio sobre la base de una serie de supuestos¹³. Obviamente, en

11 La cuenta de control no podrá superar el 1,5 % del PIB y, además, las desviaciones durante el año no podrán superar el 3 % de los ingresos presupuestados. En el año siguiente al que se produce ese incremento de la cuenta de control por encima del 1 %, se debe proceder a reducir el déficit en la cuantía que excede el 1 %, aunque no en una cuantía que supere el 0,35 %. Esta obligación solo se aplica a los años en que existe un *output gap* positivo o el *output gap* negativo se está reduciendo.

12 El contenido de la disposición adicional única 2 de la reforma constitucional podría dar pie a la introducción de estos mecanismos en la ley orgánica de desarrollo, al señalar que «[d]icha ley contemplará los mecanismos que permitan el cumplimiento del límite de deuda a que se refiere el artículo 135.3».

13 En particular, se asume el cumplimiento estricto del cuadro macroeconómico y fiscal del último Programa de Estabilidad, lo cual supondría situar el déficit público en el 2,1 % del PIB y la ratio de deuda pública en el 68,9 % en 2014. Con posterioridad, se supone un ajuste anual del déficit estructural del 0,3 %, hasta alcanzar el 0,4 % en 2020, como establece la reforma. Bajo el supuesto de una aportación nula a la variación de la deuda del diferencial entre el crecimiento del PIB y el tipo de interés implícito de la deuda, un ajuste déficit-deuda del 0,5 % del PIB anual y una evolución de la brecha de producción que se cerraría en 2015 para posteriormente convertirse en positiva hasta alcanzar el 2 % en 2020, la ratio de deuda pública sobre PIB se situaría por debajo del 60 % en 2020.



FUENTE: Banco de España.

escenarios macroeconómicos más adversos el ajuste fiscal necesario para situar la deuda pública en el 60 % en 2020 sería superior. Incluso bajo el escenario macroeconómico simulado, un ajuste del déficit estructural mayor, que anticipara el momento en que se alcanza el límite constitucional, permitiría una reducción más rápida de la ratio de deuda pública, de forma que se ganaría margen de maniobra para afrontar posibles situaciones adversas sin el riesgo de superar de nuevo el límite del 60 %.

La nueva regla de gasto

Con anterioridad a la reforma constitucional, en julio de 2011, se introdujo en el marco presupuestario nacional un límite al crecimiento del gasto público, con una definición muy similar a la incorporada en el brazo preventivo del PEC. Esta regla de gasto, que se encuentra en vigor, supone un complemento muy útil a los márgenes de deuda y déficit constitucionales. De hecho, las experiencias de algunos países de nuestro entorno muestran que los marcos fiscales más exitosos son aquellos que combinan una regla de déficit público con límites explícitos al gasto público [FMI (2009) y Ljungman (2008)]. La utilidad de esta última reside en que se dirige a la fuente habitual de déficits públicos. En concreto, la fijación ex ante de una cuantía máxima de gasto disciplina la elaboración de los presupuestos de cada unidad de gasto, que, así, tienen menos margen para presionar al alza sus demandas individuales. Por otra parte, permite ahorrar, ex post, el aumento de los ingresos en situaciones cíclicas mejores de lo esperado y, si la regla está bien definida y es transparente, identificar los componentes de gasto que generan las desviaciones.

La definición de una regla de gasto no está, sin embargo, exenta de dificultades y puede condicionar su efectividad. En concreto, de los distintos elementos que componen su definición, la elección de la variable que sirve de referencia para delimitar su evolución permitida es una de las más relevantes. En principio, dado que los ingresos públicos presentan una elasticidad aproximadamente unitaria con el PIB nominal, un crecimiento del gasto ligado a esta variable garantizaría, si se parte de una situación de equilibrio presupuestario, mantener esta posición en el futuro. Obviamente, si se parte de un déficit público, la vuelta al equilibrio presupuestario exigirá un crecimiento del gasto por debajo del crecimiento nominal hasta alcanzar dicho equilibrio.

Sin embargo, con el fin de evitar un comportamiento procíclico del gasto público, se debe evitar seleccionar el crecimiento anual del PIB como referencia, y este puede ser sustituido por una medida del crecimiento potencial de la economía. En la regla aprobada en

España, el incremento anual del gasto no podrá superar el incremento del PIB real de medio plazo, que se define, para cada año, como la media de las tasas de crecimiento del PIB real previstas en el Programa de Estabilidad para el ejercicio corriente y los tres ejercicios siguientes y las registradas en los cinco años anteriores, es decir, como una media de las tasas de crecimiento de nueve años, lo que puede considerarse una aproximación al crecimiento potencial¹⁴. En todo caso, dado que la reforma constitucional exigirá también la estimación de esta variable para el cálculo del déficit estructural, sería deseable que su definición en la regla de gasto sea compatible con la metodología utilizada por aquella.

En cuanto al componente nominal del PIB que sirve como referencia, se podría utilizar, en principio, el crecimiento anual del deflactor del PIB. Sin embargo, esto podría llevar a permitir aumentos del gasto muy elevados como consecuencia de la existencia de una inflación también muy alta. Para evitar este problema, se puede optar por establecer algún límite al incremento del deflactor incorporado en la regla (por ejemplo, aquel compatible con la definición de estabilidad de precios del BCE). En esta misma línea, en el caso de la norma aprobada se ha optado por fijar como referencia un crecimiento del deflactor del PIB del 1,75 %, lo cual introducirá un elemento disciplinador de la evolución futura del gasto público.

Asimismo, la regla establece que el crecimiento del gasto permitido debe corregirse por el impacto estimado de las medidas discrecionales de impuestos planeadas, de manera que, cuando se aprueben cambios normativos que supongan incrementos (reducciones) de la recaudación, el límite de gasto aumente (disminuya) en la cuantía equivalente. Esta corrección resulta totalmente justificada con el fin de acomodar el crecimiento del gasto a la evolución de los ingresos y evitar que se generen desequilibrios fiscales por la aprobación, por ejemplo, de recortes de impuestos no acompañados de reducciones equivalente del gasto. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que la estimación del impacto de los cambios impositivos sobre la recaudación no es sencilla y las estimaciones realizadas ex ante pueden diferir en gran medida de los resultados efectivos, por lo que sería conveniente efectuar periódicamente un análisis ex post y acomodar el crecimiento del gasto a las posibles desviaciones que se produzcan.

En cuanto a los componentes de gasto que se encuentran sometidos al límite, se ha optado, en primer lugar, por excluir los pagos por intereses, lo cual puede justificarse por estar esta variable más allá del control de la autoridad fiscal al menos en el corto plazo. Además, se excluye el gasto no discrecional en prestaciones por desempleo, lo que evitará generar un sesgo procíclico en la aplicación de la regla¹⁵. No obstante, esta exclusión tiene el riesgo de dejar fuera aumentos de gasto derivados de un incremento estructural del desempleo, que no se corregirán con la evolución cíclica.

En cuanto a las Administraciones para las cuales es de aplicación, se incluyen la Administración General del Estado y sus organismos y las Entidades Locales que participan en

14 Esta definición puede enfrentarse a algunos problemas. En concreto, los cinco años hacia atrás que se toman pueden no ser representativos del crecimiento potencial si se produce un cambio estructural. Por otra parte, el tomar las previsiones para el año corriente y tres hacia delante puede generar problemas añadidos, dado que es un hecho estilizado de la literatura que resulta difícil captar los cambios de ciclo económico. Además, la utilización de previsiones puede generar un cierto riesgo de crecimiento excesivo del gasto en el caso de que aquellas resulten optimistas.

15 Por ejemplo, en una fase de desaceleración económica se produciría un incremento del gasto en prestaciones por desempleo. Si la regla se aplica a esta definición de gasto, esto implicará que, para garantizar su cumplimiento, otras partidas de gasto deberán ajustarse para compensar el crecimiento del gasto total por encima del establecido en la regla, produciendo un sesgo procíclico en el mismo.

	Datos observados				Crecimiento del gasto permitido por la regla y sus componentes					Resultados de aplicación de la regla
	Crecimiento del gasto público total (1)	Crecimiento del PIB real (2)	Crecimiento del deflactor del PIB (3)	Saldo público (% del PIB) (4)	Crecimiento promedio del PIB real de medio plazo de acuerdo con la regla (5)	Crecimiento del deflactor del PIB admitido por la regla (6)	Aportación de las medidas discrecionales de ingreso al crecimiento del gasto público permitido por la regla (7)	Medidas discrecionales de ingresos (% del PIB) (8)	Crecimiento del gasto público total permitido de acuerdo con la regla (9)	Saldo público resultante de la aplicación de la regla (% del PIB) (10)
1998	5,6	4,5	2,5	-3,2	2,9	1,75	-1,0	0,0	3,7	-2,4
1999	4,4	4,7	2,6	-1,4	3,3	1,75	-5,9	-1,7	-0,9	0,5
2000	6,6	5,0	3,5	-1,0	3,5	1,75	0,0	-0,2	5,2	0,9
2001	6,7	3,6	4,2	-0,7	3,8	1,75	0,0	0,0	5,6	1,4
2002	7,8	2,7	4,3	-0,5	3,7	1,75	0,7	0,1	6,1	2,0
2003	6,0	3,1	4,1	-0,2	3,6	1,75	-2,6	-0,6	2,7	3,1
2004	8,8	3,3	4,0	-0,4	3,5	1,75	0,1	-0,2	5,3	3,8
2005	6,8	3,6	4,3	1,0	3,3	1,75	0,8	0,1	5,9	5,2
2006	8,2	4,0	4,1	2,0	3,2	1,75	1,0	0,0	6,0	6,9
2007	9,2	3,6	3,3	1,9	3,3	1,75	-0,7	-0,4	4,4	8,0
2008	8,8	0,9	2,4	-4,2	3,3	1,75	-2,3	-1,4	2,8	3,4
2009	7,4	-3,7	0,6	-11,1	2,2	1,75	2,2	-0,6	6,2	-3,2
2010	-0,1	-0,1	1,0	-9,2	1,8	1,75	4,8	1,4	8,3	-3,2
Promedio (1998-2007)	7,0	3,8	3,7	-0,2	3,4	1,75	-0,8	-0,3	4,4	2,9
Promedio (2008-2010)	5,4	-1,0	1,3	-8,2	2,4	1,75	1,6	-0,2	5,8	-1,0
Promedio (1998-2010)	6,6	2,7	3,2	-2,1	3,2	1,75	-0,2	-0,3	4,7	2,0

FUENTES: Banco Central Europeo y AMECO.

la cesión de impuestos estatales. En el caso de las CCAA, el Gobierno ha propuesto la adopción de la regla de gasto a todas las CCAA en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera. Dado el peso de las CCAA en el gasto público en España, resulta crucial esta extensión a estas administraciones si se pretende lograr un control efectivo del gasto.

Respecto a las Administraciones de la Seguridad Social, su exclusión supone, en esencia, dejar fuera de la regla el gasto en pensiones (además de las prestaciones por desempleo mencionadas con anterioridad), lo que sería coherente con la necesidad de mantener una perspectiva de largo plazo en la financiación de estas prestaciones. El crecimiento anual de esta partida se encuentra en gran medida predeterminado por los parámetros del sistema y la evolución demográfica, por lo que resultaría difícil restringir anualmente su evolución. En todo caso, para garantizar el equilibrio financiero en el largo plazo del sistema de pensiones es necesario hacer una estimación periódica de las necesidades futuras de gasto y la adecuación correspondiente de los parámetros del sistema, en particular a través del factor de sostenibilidad incorporado en la reforma de pensiones recientemente aprobada.

Finalmente, los mecanismos de seguimiento y corrección de las desviaciones son, de nuevo, un elemento crucial para asegurar la eficacia de la regla. La norma española establece que, con anterioridad al 1 de octubre de cada año, el ministro de Economía y Hacienda elevará al Gobierno un informe sobre el grado de cumplimiento de la regla de gasto del ejercicio inmediato anterior. En caso de incumplimiento, se establece que la

Administración Pública responsable deberá adoptar medidas extraordinarias de aplicación inmediata que garanticen el retorno a la senda de gasto aprobada. Quizá sería útil introducir también algún criterio aplicable en el transcurso del año para que, en el caso de que se anticipen desviaciones, se puedan corregir en el ejercicio presupuestario corriente. Además, dado que esta regla es un complemento a los objetivos plurianuales de estabilidad presupuestaria, podría resultar útil fijar los objetivos de gasto para los mismos años para los que se determinan los objetivos de déficit, lo que obligaría a adoptar una perspectiva plurianual en la presupuestación del gasto que puede resultar muy adecuada para su racionalización.

En el cuadro 4 se ilustra cómo habría funcionado una regla como la aprobada en España en el período 1998-2010. En concreto, se muestra el crecimiento del gasto y el saldo público que se habría obtenido en caso de que se hubiese aplicado una regla similar en todos los años del período 1998-2010. Para ello, se parte de los datos fiscales de 1997 y se fija un crecimiento del gasto público igual al crecimiento nominal de medio plazo de la economía¹⁶. Por su parte, la regla se aplica al gasto público total de las Administraciones Públicas menos la carga de intereses de la deuda pública y menos las prestaciones sociales (en desempleo y pensiones, esencialmente). De esta forma, se trata de replicar el funcionamiento de la regla, que, como se ha señalado, excluye estos componentes. Bajo estos supuestos, sin embargo, se está asumiendo que esta se aplica al gasto de las CCAA y a la totalidad de las CCLL.

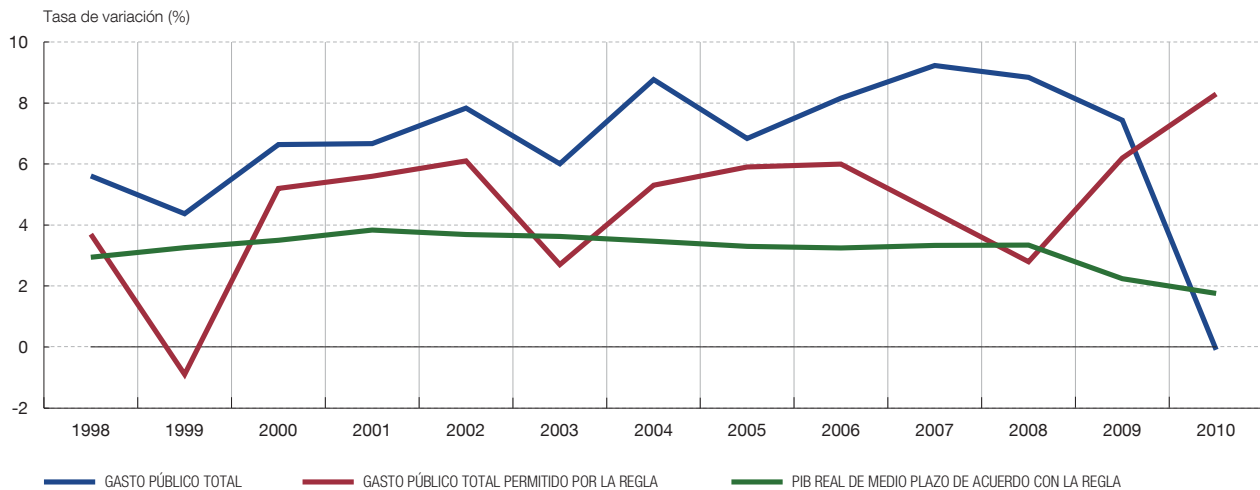
Se puede comprobar que un cumplimiento estricto de la regla habría llevado a una situación mucho más saneada de las finanzas públicas durante la década previa a la crisis económica, facilitando, en particular, el ahorro de los ingresos extraordinarios derivados de la expansión inmobiliaria. En efecto, el crecimiento del gasto público del período 1998-2007 fue en España significativamente superior al que se deriva de la aplicación de la regla (7 % en promedio anual, frente al 4,4 %, respectivamente) (véase gráfico 3). En el período de crisis económica habría permitido, sin embargo, un crecimiento ligeramente superior al observado. En términos de saldo público, se habría alcanzado un superávit en 2007, año previo a la crisis, muy superior al realmente registrado¹⁷. Por otra parte, no habría evitado un deterioro muy significativo del saldo público durante la crisis, pero, dada la situación de partida, el déficit público se habría situado significativamente por debajo del observado.

Conclusiones

La crisis económica y, en particular, los acontecimientos desencadenados a partir de la crisis fiscal de Grecia y su extensión a otros países han puesto en evidencia las debilidades del marco de gobernanza europea. En el terreno fiscal, el fuerte deterioro de la situación y de las perspectivas presupuestarias en la mayoría de los países europeos tiene su origen en distintos factores, como el deterioro cíclico, las repercusiones de la reestructuración del sistema financiero y la revisión de las perspectivas de crecimiento a medio plazo de las economías. Sin embargo, también evidencia que el marco fiscal europeo no había sido capaz de promover un saneamiento sostenido de las cuentas públicas durante la fase de expansión que permitiera disponer de un margen de maniobra suficiente para afrontar la etapa recesiva.

¹⁶ El crecimiento de medio plazo se calcula para cada año como la media aritmética del crecimiento del PIB real de los cinco años anteriores y de la previsión para ese año y para los tres siguientes incluida en el Programa de Estabilidad (de ese año). A ese crecimiento real se le añade un defactor del 1,75 %, equivalente al establecido por la regla. Finalmente, este límite se incrementa/reduce por la cuantía de las medidas impositivas discrecionales en cada año.

¹⁷ En esta estimación del impacto sobre el saldo público se recoge el efecto directo de la regla sobre el gasto y los efectos de segunda vuelta derivados del posible impacto de ese menor crecimiento del gasto sobre el crecimiento del PIB estimados a partir de la simulación con el Modelo Trimestral del Banco de España (MTBE).



FUENTES: Banco Central Europeo y AMECO.

En el contexto de la reforma del marco de gobernanza europeo que se está llevando a cabo, resulta, por tanto, crucial fortalecer el Pacto de Estabilidad y Crecimiento para mejorar su implementación y eficacia. La reforma que se encuentra pendiente de aprobación modifica, de hecho, distintos aspectos de su funcionamiento, entre los que destaca el reconocimiento de la importancia de mejorar los marcos fiscales nacionales con el fin de que estos contribuyan al logro de la estabilidad presupuestaria.

En este contexto, se ha decidido reforzar el marco presupuestario en España con la incorporación al texto constitucional de los límites al déficit y a la ratio de deuda públicos establecidos a nivel europeo, y su extensión a la totalidad de las Administraciones Públicas. La elevación a rango constitucional de estos límites debería generar un mayor grado de cumplimiento de los mismos, en la medida en que estos resultarán más difíciles de modificar y el resto de leyes aprobadas deberán ser compatibles con los mismos. Al mismo tiempo, la definición del límite para el déficit público en términos estructurales, aunque plantea algunos problemas de medición, permite hacer compatible el objetivo de estabilidad fiscal con el mantenimiento de un cierto papel estabilizador en la aplicación de la política fiscal a través de los estabilizadores automáticos.

La efectividad de las reglas fiscales depende, en todo caso, del establecimiento de los procedimientos adecuados de control y cumplimiento de las mismas. En la reforma constitucional estas cuestiones serán desarrolladas en una ley orgánica. Resulta, por tanto, crucial que esta ley defina estos procedimientos de forma que se puedan identificar a tiempo los riesgos al logro de los objetivos y se requiera la adopción de las medidas correctoras que eviten que estos se materialicen. Además, la ley debería acotar de forma clara y estricta los supuestos de excepcionalidad, así como explicitar la pauta temporal que se debe seguir para volver a situarse dentro de los límites establecidos por la regla cuando se produzcan desviaciones. Finalmente, deberá también incorporar los mecanismos adecuados que coadyuvan a su cumplimiento, entre los que se pueden encontrar la fijación de sanciones y/o el establecimiento de cláusulas de ajuste automático de determinadas partidas de ingresos y gastos en el caso de que se hayan incumplido los objetivos fiscales establecidos.

Por otra parte, el marco presupuestario nacional se ha reforzado también con la introducción de una regla de gasto público que, a grandes rasgos, limita su incremento anual al crecimiento nominal de la economía en el medio plazo. La aplicación estricta de este límite, en combinación con la norma constitucional, puede ser muy útil para garantizar la disciplina fiscal en el futuro. De hecho, un ejercicio contrafactual de cómo habría funcionado una regla de gasto como la aprobada en el período 1998-2010 en España muestra que un cumplimiento estricto de esta habría llevado a una situación mucho más saneada de las finanzas públicas durante la década previa a la crisis económica, dado que habría facilitado el ahorro de los ingresos extraordinarios derivados de la expansión inmobiliaria, de forma que el superávit previo a la crisis habría sido superior y el déficit público no habría alcanzado los niveles observados durante la misma. En todo caso, para que una regla de estas características sea eficaz debería asegurarse su aplicación a las CCAA.

16.9.2011.

BIBLIOGRAFÍA

- AYUSO-I-CASALS, J., D. GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, L. MOULIN y A. TURRINI (2009). «Beyond the SGP: Features and effects of EU national fiscal rules», en J. Ayuso-i-Casals, S. Deroose, E. Flores y L. Moulin (eds.), *Policy instruments for sound fiscal policies. Fiscal rules and institutions*, Palgrave Macmillan, pp. 204-220.
- BANCO DE ESPAÑA (2011). *Informe Anual*, recuadro 2.1, «Los límites al gasto público como mecanismo de disciplina presupuestaria».
- BCE (2011). «La reforma de la gobernanza económica de la zona del euro: elementos esenciales», *Boletín Económico*, marzo.
- BOHN, H., y P. INMAN (1996). «Balanced budget rules and public deficit: Evidence from the US States», *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, 45 (1), pp. 13-76.
- CABALLERO, J. C., P. GARCÍA PEREA y E. GORDO (2011). «La reforma de la gobernanza económica en la Unión Europea», *Boletín Económico*, enero, Banco de España.
- COMISIÓN EUROPEA (2009). «Public finances in EMU – 2009», *European Economy*, n.º 5/2009.
- (2010). «Public finances in EMU – 2010», *European Economy*, n.º 4/2010.
- (2011). «Public finances in EMU – 2011», *European Economy*, n.º 3/2011.
- DEBRUN, X., L. MOULIN, A. TURRINI, J. AYUSO-I-CASALS y M. S. KUMAR (2008). «Tied to the mast? The role of national fiscal rules in the European Union», *Economic Policy*, 23, pp. 297-362.
- FMI (2009). *Fiscal rules - Anchoring expectations for sustainable public finances*, diciembre, Fiscal Affairs Department.
- HOU, Y., y D. L. SMITH (2010). «Do state balanced budget requirements matter? Testing two explanatory frameworks», *Public Choice*, 145, pp. 57-79.
- IARA, A., y G. WOLFF (2010). *Rules and risk in the Eurozone: does rules-based national fiscal governance contain sovereign bond spreads?*, *European Economy – Economic Papers*, 433, Comisión Europea.
- LJUNGMAN, G. (2008). *Expenditure Ceilings = A Survey*, IMF Working Paper, 282.