

## Reglas fiscales: ¿atados al mástil?

Narraba Homero que, para no sucumbir a los cantos de las sirenas, Ulises decidió atarse al mástil de su navío al tiempo que ordenaba a su tripulación taparse los oídos con cera. Con esta decisión, el héroe griego evitó estrellar la embarcación contra los arrecifes y pudo continuar el largo viaje hacia su hogar. De forma similar, el ejecutivo español aprobó dos nuevas reglas en 2011 que limitan sus decisiones de política fiscal a través de la introducción de límites al gasto y al déficit público. A cambio de ello espera poder alcanzar la consolidación fiscal y asegurar la sostenibilidad de sus finanzas públicas a largo plazo. ¿Permitirán estas nuevas reglas fiscales lograr dicho objetivo?

Además de ejercer una función redistributiva y asegurar la provisión de bienes públicos, a la política fiscal se le atribuye la capacidad de amortiguar las oscilaciones propias de los ciclos económicos. Así, por ejemplo, el aumento del gasto público puede evitar una mayor caída de la actividad económica durante los periodos recesivos. Ello puede ser compensado en fases de bonanza económica con reducciones del gasto que, a su vez, ralentizan el ritmo de crecimiento. Sin embargo, existen algunos factores que elevan estructuralmente en exceso el gasto público. Este es el caso, por ejemplo, de un mayor gasto con fines electoralistas o debido al desmesurado optimismo respecto a la evolución económica futura. La adopción de reglas fiscales trata de corregir estos desvíos para asegurar la sostenibilidad de las cuentas públicas a largo plazo y dotar de coherencia temporal y credibilidad las decisiones de política fiscal de las administraciones públicas.

La literatura económica señala a Suecia, ya en los años treinta del siglo pasado, como la pionera en el diseño de un marco fiscal centrado en alcanzar la sostenibilidad de las cuentas públicas a largo plazo sin afectar el carácter estabilizador de la política fiscal. Desde entonces, numerosos países han adoptado nuevas reglas. Según un informe del Fondo Monetario Internacional (FMI), en 2009 existían 57 países con al menos un límite explícito al déficit o a la deuda pública y/o a algunas de las partidas presupuestarias.<sup>(1)</sup> Entre estos encontramos los países miembros de la Unión Europea que, con la firma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) en 1992, introdujeron un límite al déficit público del 3% del producto interior bruto (PIB). Pero la credibilidad y eficacia de esta norma han quedado seriamente dañadas ya que no fue capaz de impulsar la consolidación fiscal durante el último ciclo expansivo ni de evitar el rápido deterioro de las cuentas públicas tras el estallido de la crisis. La laxitud de la regla de déficit en tiempos de expansión y la práctica ausencia de mecanismos que incentivarán la corrección de los desequilibrios en caso de rebasar los límites explican su escaso éxito. Ante esto, los países de la zona del euro han iniciado el diseño de un nuevo pacto fiscal que logre redirigir la deuda pública hasta niveles más sostenibles.

De acuerdo con el mismo informe del FMI, la evidencia empírica disponible parece confirmar, con carácter general, que las reglas fiscales son efectivas para lograr la disciplina presupuestaria y aumentan la probabilidad de éxito de los procesos de consolidación fiscal. Sin embargo, el propio caso europeo pone de manifiesto la importancia de los detalles de estas reglas para su buen funcionamiento. Así, una norma mal definida puede despojar la política fiscal de la flexibilidad necesaria para amortiguar los ciclos económicos, intensificando las recesiones (convirtiéndose en procíclica) y restando capacidad de reacción a los gestores públicos frente a la crisis. Pero además de flexible, una regla fiscal eficaz debe ser precisa, fácil de implementar y tiene que mostrar una relación directa con el objetivo deseado final, generalmente la sostenibilidad de las cuentas públicas. La definición de un procedimiento corrector en caso de no cumplimiento es también imprescindible.

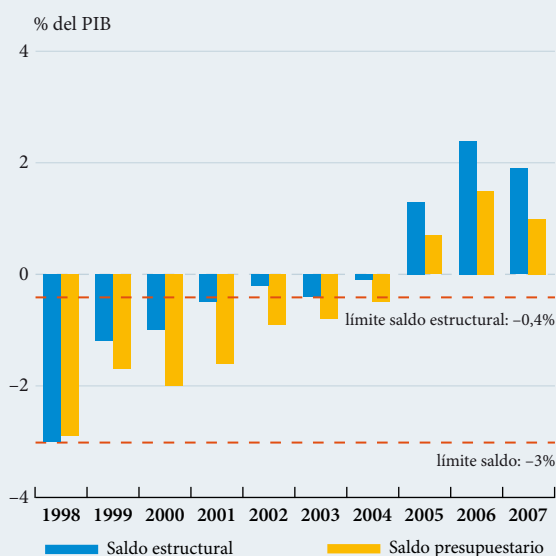
(1) Véase FMI (2009), *Fiscal rules – Anchoring expectations for sustainable public finances*.

En el caso español, las dos reformas aprobadas en 2011 regulan el gasto y el déficit público. En el caso del gasto público, este no puede superar el incremento del PIB nominal de medio plazo a menos de que esté acompañado por aumentos discretivos de los ingresos públicos. Dentro de esta partida de gasto, se excluyen los pagos por intereses de la deuda y el gasto no discrecional por prestaciones de desempleo. Por lo que se refiere a la segunda regla, en septiembre de 2011 se aprobó una reforma de la Constitución que limita el déficit estructural del sector público –es decir, el déficit total una vez corregido por el efecto del ciclo económico–. El déficit estructural no podrá superar los márgenes definidos por la Unión Europea, en caso de estar explicitados. Asimismo, el límite del déficit estructural al que se hace referencia en la Carta Magna será establecido en una ley orgánica pendiente de aprobación y que probablemente se situará alrededor del 0,4% del PIB a partir de 2020. De esta cifra, 0,26 puntos del PIB corresponderán al déficit estructural del Estado y los restantes 0,14 puntos porcentuales lo harán a las comunidades autónomas.<sup>(2)</sup> Estas restricciones solo podrán superarse en caso de recesión económica o en situaciones excepcionales.

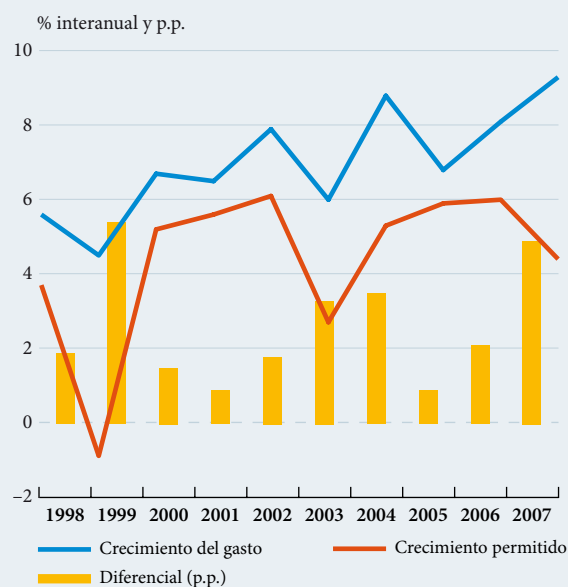
*A priori*, ambas reglas cumplen la mayoría de condiciones señaladas anteriormente como propicias para su correcto funcionamiento. Tanto el uso del déficit estructural como del crecimiento del PIB a medio plazo para computar el gasto público permiten ajustar el componente cíclico de las series, dotando de mayor flexibilidad a las reglas. Así, en periodos de bonanza económica el esfuerzo para cumplir estas normas es mayor que si ambas variables no se

### LAS NUEVAS REGLAS FISCALES HABRÍAN EXIGIDO UN MAYOR EQUILIBRIO PRESUPUESTARIO ENTRE 1998 Y 2007

Regla del déficit estructural



Regla del gasto público



FUENTES: IGAE, Fondo Monetario Internacional, Banco de España y elaboración propia.

(2) Ello implica un equilibrio estructural de las cuentas de las corporaciones locales y de la Administración de la Seguridad Social. Sin embargo, en el caso de esta última, es posible que la ley orgánica de desarrollo detalle un objetivo de estabilidad presupuestaria en función de las previsiones de evolución demográfica y económica a medio y largo plazo.

ajustaran por el ciclo. Análogamente el deterioro de los flujos presupuestarios asociados a las contracciones económicas, debidos por ejemplo al mayor gasto por prestaciones por desempleo, no afectan al componente estructural del déficit y reducen las necesidades de ajuste presupuestario. Además, el hecho de elevar a rango constitucional el límite del déficit puede mejorar la efectividad de la regla ya que dificulta su modificación. Sin embargo, el correcto diseño de ambas medidas deberá evaluarse tras el cierre del pacto fiscal europeo y de la ley de estabilidad presupuestaria estatal. Los detalles de su redacción son los que determinarán su eficacia, ya que es allí donde se establecerán los mecanismos correctores a seguir en caso de incumplimiento de las normas. Por otro lado, la inconcreción en la definición de las excepciones que permiten el rebasamiento del límite del déficit estructural y la demora de su entrada en vigor hasta 2020 dejan entrever algunas incógnitas respecto a su buen funcionamiento.

Un ejercicio interesante para tratar de analizar la efectividad de las nuevas reglas fiscales consiste en estimar su efecto en caso de haber estado vigentes durante el último ciclo expansivo. En el gráfico de la izquierda observamos la evolución del saldo público español entre 1998 y 2007. Como se aprecia, este no rebasó el límite del 3% del PIB recogido en el PEC y llegó a registrar importantes superávits durante los últimos tres años. En contraposición, la nueva regla definida sobre el déficit estructural solo se habría cumplido entre 2005 y 2007, lo que habría obligado a las administraciones públicas a realizar un esfuerzo mayor para no rebasar el déficit estructural del 0,4% del PIB. De forma similar, como muestra el gráfico de la derecha, el límite al gasto introducido en el marco presupuestario habría sido rebasado durante todos esos años. Según el Banco de España, el crecimiento del gasto público medio fue, en ese periodo, del 7,0% anual, frente al 4,6% que habría permitido esta regla fiscal.<sup>(3)</sup>

El uso de ambas reglas habría propiciado un menor gasto público entre 1998 y 2007, y habría forzado a las administraciones públicas a aprovechar los periodos expansivos para sanear sus cuentas. La tabla siguiente muestra el saldo presupuestario anual necesario para cumplir las nuevas reglas fiscales en el periodo analizado. Como se

#### ¿QUÉ HUBIERA SUCEDIDO ENTRE 1998 Y 2007 CON LAS NUEVAS REGLAS FISCALES?

	Saldo público observado	Saldo necesario para cumplir con la regla (*)	
		Según límite al déficit estructural	Según límite al gasto público
1998	-3,0	<b>-0,5</b>	-2,3
1999	-1,2	0,1	<b>0,8</b>
2000	-1,0	<b>0,6</b>	-0,4
2001	-0,5	<b>0,7</b>	-0,2
2002	-0,2	0,3	<b>0,4</b>
2003	-0,4	0,0	<b>0,8</b>
2004	-0,1	0,0	<b>1,1</b>
2005	1,3	0,2	<b>1,6</b>
2006	2,4	0,5	<b>3,1</b>
2007	1,9	0,5	<b>3,7</b>

NOTA: (\*) En negrita aquella regla que precisa de un mayor ajuste del saldo público para ser cumplida.

FUENTES: Banco de España y elaboración propia.

(3) Véase Banco de España (2011), «La reforma del marco fiscal en España: los límites constitucionales y la nueva regla de crecimiento del gasto público». *Boletín Económico*. Septiembre de 2011.

puede observar, el límite al déficit estructural habría sido la regla más restrictiva durante los primeros años. Así, en 2001, esta norma habría exigido un superávit estructural del 0,7% del PIB frente al déficit del 0,5% observado. A partir de entonces, sería la regla sobre el gasto la que habría obligado a una mayor contención presupuestaria. El efecto que la implementación de estas reglas habría tenido sobre la deuda pública no es despreciable. Esta se habría situado cerca del 25% del PIB al inicio de la crisis económica. Una cifra, 9,1 puntos porcentuales, inferior al mínimo de 2007, lo que habría otorgado un mayor margen de maniobra a los gestores públicos ante la crisis de deuda soberana.

En definitiva, tanto desde el punto de vista teórico como a través de un ejercicio hipotético, parece que el diseño de las nuevas reglas fiscales españolas está bien encaminado en su objetivo de asegurar la sostenibilidad de las cuentas públicas a largo plazo sin perder el carácter estabilizador de la política fiscal. Para ello, es de suma importancia que tanto el pacto fiscal europeo como la ley de estabilidad presupuestaria española que se aprobarán durante los próximos meses acaben de definir aspectos importantes para su correcto funcionamiento. Ello fortalecería las ataduras al mástil de la coherencia fiscal y permitiría continuar el viaje hacia la consolidación de las cuentas públicas españolas.

*Este recuadro ha sido elaborado por Joan Daniel Pina  
Departamento de Economía Europea, Área de Estudios y Análisis Económico, "la Caixa"*