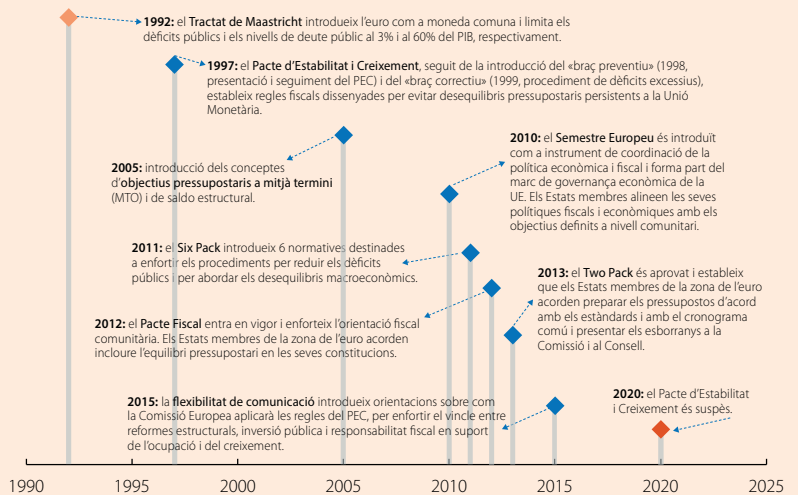


La UE el 2022: donant voltes a la reforma de les regles fiscals

El fort deteriorament patit per les finances públiques arran de la pandèmia ha reobert el debat sobre la necessitat de reformar les normes fiscals de la UE. Els objectius actuals de deute i de dèficit públics es remunten al 1992, quan el Tractat de Maastricht va fixar els requisits per accedir a la moneda única i es van incorporar també al Pacte d'Estabilitat i Creixement (PEC) quan va ser adoptat el 1997. El límit de deute públic es va fixar en el 60% del PIB (coincident amb la mitjana europea de la dècada del 1990), un objectiu que es va creure que es compliria a mitjà termini si el topall per al dèficit públic es fixava en el 3,0% del PIB, ja que, en aquella època, el creixement nominal rondava el 5,0%. És a dir, el PEC es va aprovar en un context de creixement econòmic elevat i de baixos nivells de deute, una situació que dista molt del moment actual.

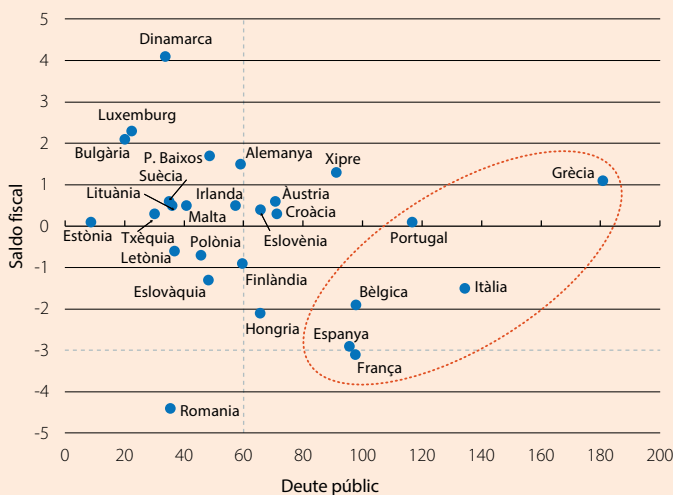
De fet, un dels moments decisius per al PEC va ser la crisi financera global del 2008, que va forçar Brussel·les a adoptar un conjunt de propostes legislatives conegudes com Six Pack i Two Pack. No obstant això, aquests «retocs» no van aconseguir resoldre els principals problemes del PEC: la falta de flexibilitat per adaptar-se al cicle econòmic i a la realitat de cada Estat membre, l'escassa transparència, l'excessiva complexitat i l'absència de mecanismes que n'assegurin el compliment. Fins i tot la pròpia Comissió Europea va reconèixer que aquestes reformes agreujaven els problemes esmentats, ja que introduïen nous procediments pressupostaris i criteris difícils de mesurar a curt termini.¹

L'evolució del marc de regles fiscals a la UE



Font: CaixaBank Research.

Unió Europea: comptes públics el 2019 (% del PIB)



Font: CaixaBank Research, a partir de dades de la Comissió Europea.

L'últim cicle expansiu (2014-2019) va posar de manifest l'enorme repte que alguns Estats membres afronten per poder complir els objectius del PEC. En termes generals, els Estats membres van aconseguir ajustar les ràtios de dèficit públic sobre el PIB fins a situar-les per sota del 3,0% el 2019 (Espanya i França van aprovar pels pèls), al mateix temps que el saldo primari (que exclou el pagament dels interessos) també va registrar un comportament molt positiu en la majoria dels casos, malgrat que Espanya no seria un d'ells. Aquesta evolució va reduir la pressió sobre les ràtios del deute públic, que van caure al llarg del període, malgrat que, el 2019, encara se situaven molt per damunt de l'objectiu del 60% a molts països (vegeu el segon gràfic).

Ja en el context macroeconòmic previ a la pandèmia, l'esforç que alguns països havien de dur a terme per reduir el deute en el marc de les regles del Pacte Fiscal era enorme. Si els tipus d'interès a llarg termini i el ritme de creixement nominal del PIB assolits el 2019 s'haguessin mantingut estables, Grècia hauria de registrar durant 20 anys un superàvit primari superior al 6,0%; Itàlia i Portugal, al voltant del 3,0%, i Espanya, França i Bèlgica, al voltant del 2,0%.² Això no sembla viable, en especial si tenim en compte l'incompliment sistemàtic de les regles fiscals en el passat: com ho demostra l'evolució dels dèficits estructurals,³ algunes economies no disposen de les eines o de la voluntat política per complir la recomanació europea de retallar les ràtios de dèficit estructural en 0,5 p. p. a l'any per acostar-se als objectius estructurals establerts,⁴ ni tan sols en períodes expansius (vegeu el tercer gràfic).

1. Vegeu el Focus «Cap a una reforma de les regles fiscals europees?», a l'IM03/2020.

2. Vegeu el Focus «Regles fiscals europees: a baix el 60%?», a l'IM03/2021.

3. El dèficit estructural s'estima com la part del dèficit públic que no es veu afectat pel cicle econòmic o per les despeses extraordinàries de caràcter temporal. Es tractaria d'una estimació del desequilibri permanent (estructural) del finançament dels comptes públics i n'ofereix una idea de la sostenibilitat a llarg termini.

4. Brussel·les estableix que la «regla d'or» de l'equilibri pressupostari, amb un límit del dèficit estructural del 0,5% del PIB potencial (si el deute públic és inferior al 60% del PIB, aquest límit es fixa en l'1% del PIB), ha de quedar consagrada en la legislació nacional, preferiblement a nivell constitucional. No obstant això, és un dels objectius més controvertits. D'una banda, el propi concepte de «dèficit estructural» és una estimació, no una variable observada. De l'altra, es fixa en termes de PIB potencial, que és una altra variable estimada amb diferents mètodes, la qual cosa explica les diferències que s'observen en el PIB potencial que per a un mateix país publiquen organismes com l'FMI, la Comissió Europea o l'OCDE.

Reforma de les regles fiscals a la UE: més flexibilitat, menys complexitat?

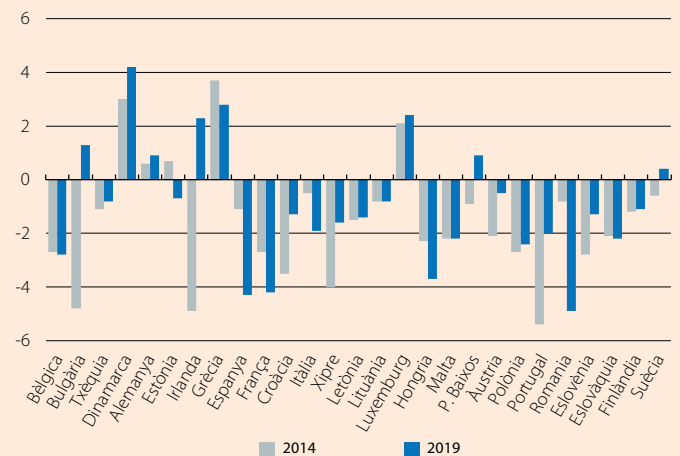
La crisi de la COVID-19 va agreujar els problemes existents, ja que va evidenciar que les regles fiscals actuals difícilment serien adequades per a la nova realitat. L'exccepcionalitat de la situació va dictar la suspensió temporal del PEC (des del març del 2020 fins al 2023, previsiblement) i va revifar el debat sobre la reforma de les regles fiscals. La discussió es pot dividir en tres corrents: (i) els qui defensen que el marc actual no necessita reformes; (ii) els qui reconeixen que les regles fiscals s'han d'adaptar, però dins el marc actual, i, (iii) els qui exigeixen una revisió completa, inclosa la substitució dels objectius numèrics incorporats als tractats europeus. El retorn immediat a les regles del Pacte Fiscal podria ser perjudicial per a la zona de l'euro, ja que requeria un ajust fiscal molt abrupte i, sens dubte, impracticable, mentre que una revisió completa sembla complicada, ja que necessitaria la unanimitat dels Estats membres. Així les coses, guanya enters l'opció d'una reforma dins el marc actual.

Entre les possibles solucions, destaca el canvi d'enfocament de regles basades en el dèficit estructural cap a una regla de despesa, la qual es podria adaptar de manera àgil a les condicions macroeconòmiques de cada país (principalment, al nivell de deute públic) i podria incloure excepcions que afectarien, entre d'altres, la inversió pública, per limitar el biaix «antiinversió pública» del sistema actual⁵ (vegeu el quart gràfic). A més a més, és fonamental millorar la transparència d'aquestes regles, reduir-ne la complexitat, reforçar el paper de les institucions de vigilància fiscal⁶ i crear incentius i mecanismes que n'afavoreixin el compliment.

Malgrat que l'adopció d'una regla de despesa afegeixi transparència i previsibilitat al marc fiscal europeu, és important destacar la dificultat de delimitar excepcions (quines partides de despesa pública queden excloses de la regla de despesa i quines no) i la necessitat de definir límits clars al rang d'actuació de les diferents institucions involucrades en el procés. Al final, una reforma de les regles fiscals hauria de ser capaç d'abordar les deficiències ja identificades i de permetre sortir d'aquesta crisi amb un mecanisme de control i de coordinació fiscal senzill i creïble, que pugui dotar els Estats membres d'una arquitectura prou sòlida per

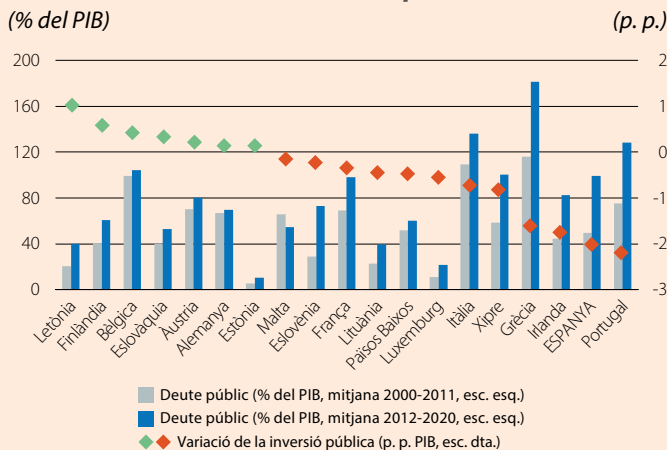
Unió Europea: saldo estructural

(% del PIB potencial)



Font: CaixaBank Research, a partir de dades de la Comissió Europea.

Zona de l'euro: deute i inversió pública



Notes: La variació de la inversió pública es calcula com la diferència entre la mitjana dels períodes 2000-2011 i 2012-2020. Els rombes en verd corresponen a un augment de la inversió pública entre els dos períodes i els rombes en vermell corresponen a una reducció.
Font: CaixaBank Research, a partir de dades d'Eurostat.

afrontar els principals reptes de la UE: convertir Europa en el primer continent climàticament neutre, adaptar-lo a l'era digital, reduir la desigualtat i pal·liar els efectes de l'envelliment. I tot plegat sense qüestionar la sostenibilitat del deute públic a llarg termini. Aquests reptes requeriran inversions públiques significatives i poc factibles sota les regles pressupostàries presents, de manera que serà clau un replantejament profund de l'estratègia fiscal.

Així mateix, malgrat la pertinència del debat sobre la reforma de les regles fiscals, cal no perdre de vista altres elements rellevants. No oblidem, per exemple, que els països han d'avançar també individualment per dur a terme les reformes estructurals necessàries que assegurin la sostenibilitat de les finances públiques.⁷ A més a més, no sembla que hi hagi una bala de plata en les regles fiscals que pugui aconseguir fàcilment, al mateix temps, una aplicació més simple, flexible i previsible. Així i tot, la UE disposa d'una altra munició de pes: els mecanismes desenvolupats al llarg de les últimes crisis (com el Mecanisme Europeu d'Estabilitat, l'instrument SURE o els fons NGEU) permeten afinar la punteria de l'artilleria fiscal comunitària. En conjunt, un sistema ben establert de regles fiscals i

una capacitat fiscal permanent a la UE fomentarien inversions clau en un període de transició ecològica i digital i reforçarien, alhora, la condicionalitat positiva. El reforç de la confiança entre els Estats membres, així com en les institucions i en les regles comunitàries, serà la clau.

Luís Pinheiro de Matos i Rita Sánchez Soliva

5. En l'últim cicle expansiu, la consolidació fiscal es va fer, en gran part, per la via d'una reducció dràstica de la inversió, quan aquesta inversió contribueix a fomentar el creixement a mitjà termini.
 6. Inclouen el Consell Fiscal Europeu i les institucions nacionals de vigilància fiscal, com l'AIReF. En aquest sentit, s'hauria d'establir també un mecanisme de resolució de les disputes fiscals entre els Estats membres i la Comissió Europea, que representaria un reforç de responsabilitats de les corts europees de justícia.
 7. Vegeu OCDE (2021), «The long game: Fiscal outlooks to 2060 underline need for structural reform».