

## La UE, a la recerca de les regles fiscals perdudes

Fa 30 anys, els països que van fundar la UE es van comprometre a restringir i a coordinar les polítiques fiscals amb un conjunt de regles comunes, més conegudes pels límits de deute i de dèficit del 60% i del 3% del PIB. L'objectiu era evitar externalitats negatives entre els comptes públics dels diferents estats i els consegüents riscos d'inestabilitat financera.<sup>1</sup> Aquestes raons continuen sent vàlides avui dia, però les regles han quedat desfasades després d'una crisi financera global, d'una crisi del deute sobirà a Europa i d'una pandèmia.<sup>2</sup> De fet, malgrat que han estat ajustades al llarg d'aquests anys,<sup>3</sup> finalment les regles van haver de ser formalment suspeses al març del 2020.

### La reforma que proposa la Comissió Europea

En aquest context, al novembre passat, la Comissió Europea va presentar una proposta per reformar les regles fiscals de cara a la seva reimplementació el 2024. La proposta no modifica els objectius de deute i de dèficit del 60% i del 3% (estan inclosos als tractats de la UE i és poc factible canviar-los), sinó que els fixa com a referències a mitjà termini i se centra en reformar el sistema per conduir-nos cap a aquests objectius. En concret, la Comissió posaria al centre del sistema uns «plans fiscals estructurals», elaborats a nivell nacional i que girarien sobre tres grans eixos: (i) prioritats d'inversió, (ii) reformes estructurals i (iii) una senda fiscal. Serien aquestes tres potes, preses en conjunt, les que servirien de base per avaluar i per assegurar la sostenibilitat del deute de cada Estat.

Més detalladament, cada Govern nacional elaboraria el seu «pla fiscal estructural» amb un horitzó de quatre anys. La Comissió avaluaria el pla i el comentaria amb el

1. La formació de la UE va augmentar el grau de «substituïbilitat» entre els bons sobirans dels diferents països. D'aquesta manera, els beneficis (costos) d'una política fiscal bona (dolenta) a nivell nacional repercutirien sobre la resta de països. Per exemple, un país malbaratador afrontaria uns tipus d'interès més baixos dels que patiria fora de la UE, però provocaria uns tipus d'interès més alts a la resta de països.

2. Entre d'altres, les regles: (i) no han aconseguit prevenir el deteriorament dels comptes públics que perseguen evitar, (ii) induïxen una política fiscal massa procíclica i que penalitza la inversió, i (iii) són massa complexes i basades en variables no observables (per exemple, l'output gap o el saldo estructural). Vegeu els Focus «[Cap a una reforma de les regles fiscals europees?](#)», a l'IM03/2020, i «[Regles fiscals europees: a baix el 60%?](#)», a l'IM03/2021.

3. Vegeu el Dossier «[La UE el 2022: donant voltes a la reforma de les regles fiscals](#)», a l'IM12/2021. Per exemple, es va introduir un objectiu de «saldo estructural en equilibri» (MTO, per les sigles en anglès), que la reforma del Pacte d'Estabilitat i Creixement del 2005 demanava mantenir al llarg del cicle econòmic per disposar de marge en temps recessius, i la «regla de l'1/20» de reducció del deute, introduïda al Six Pack del 2011 i que exigeix als països eliminar anualment una vintena part de l'excés de deute per damunt del 60%. En el cas d'un país que avui tingui una ràtio de deute del 160%, això requeriria superàvits primaris superiors al 3% en els 20 propers anys.

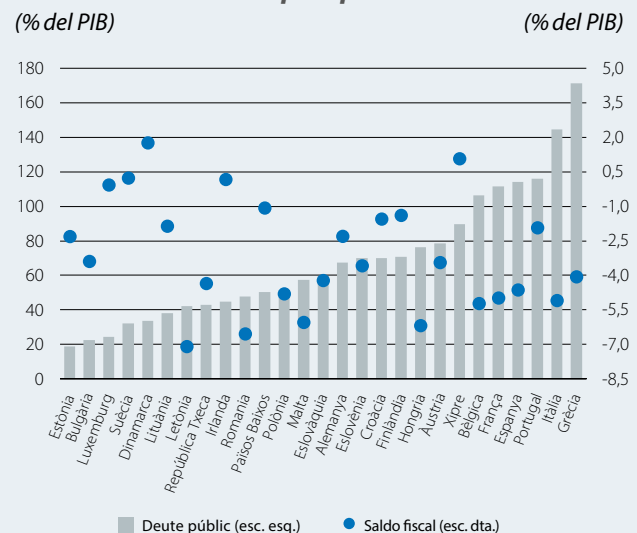
país en qüestió, per, finalment, rebre la validació del Consell Europeu. La senda fiscal que guiaria l'evolució dels comptes públics estaria definida per una regla de despesa primària neta,<sup>4</sup> que s'ajustaria a la casuística de cada Estat i a l'anàlisi de la sostenibilitat del seu deute. Un cop posats en marxa, es faria el seguiment i l'avaluació dels plans, tant per part de la Comissió com de l'autoritat fiscal independent de cada país. A més a més, arran d'aquesta aproximació personalitzada, faltaria concretar un marc comú, amb un conjunt de regles clares i de criteris transparents, que guessin l'avaluació dels comptes públics de cada país.

Finalment, la Comissió Europea proposa mantenir el sistema de «procediments de dèficit excessiu» (EDP, per les sigles en anglès) per infraccions de la referència del 3% del dèficit i ampliar el rang de sancions davant els incompliments (atenuant el mal pecuniari, perquè la implementació sigui més creïble, però accentuant el mal reputacional). En cas d'esdeveniments econòmics extraordinaris, també es contempla l'activació de clàusules d'escapament per congelar les regles (a nivell europeu i de país).

### Elements de valoració i pròxims passos

En primer lloc, la Comissió es distancia de la uniformitat de les regles actuals per afavorir una aproximació personalitzada a la sostenibilitat del deute de cada país, una visió

### UE-27: estat dels comptes públics el 2022



Font: CaixaBank Research, a partir de dades de la Comissió Europea (European Economic Forecast, tardor del 2022).

4. És a dir, despesa neta de mesures d'ingressos discrecionals, pagaments d'interessos i desemborsaments relacionats amb les fluctuacions cícliques de l'atur, de manera que la regla no interferiria en el funcionament dels estabilitzadors automàtics.

**Proposta de la Comissió Europea per reformar les regles fiscals de la UE**

Punt de partida	Les regles actuals (dèficit del 3%, deute del 60%, velocitat de correcció del deute de l'1/20) estan suspeses fins al final del 2023.
Referències a mitjà termini	Dèficit < 3% del PIB. Deute < 60% del PIB.
Com assolir les referències	Plans fiscals estructurals a nivell nacional basats en: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Plans d'inversió.</li> <li>• Reformes estructurals.</li> <li>• Senda fiscal.</li> </ul>
Plans fiscals estructurals	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Senda fiscal basada en una regla de despesa primària neta.</li> <li>• Horitzó de 4 anys per canalitzar el deute en una senda de convergència i el dèficit &lt; 3% (+3 anys addicionals condicionats a reformes).</li> <li>• Negociació bilateral amb la Comissió Europea i aprovació posterior del Consell Europeu.</li> <li>• Monitoratge per part de les Autoritats Independents de Responsabilitat Fiscal nacionals i de la Comissió Europea.</li> </ul>

**Font:** CaixaBank Research, a partir de la comunicació del 09/11/2022 de la Comissió Europea.

que s'adapta molt millor a la conjuntura actual i, en concret, a la disparitat de realitats que viuen els comptes públics de la UE (vegeu el gràfic).

És més, la Comissió presenta una concepció més àmplia de la sostenibilitat del deute, perquè fa explícit que també depèn de la inversió i de les reformes (és a dir, de la capacitat de creixement de l'economia i de la seva resiliència). En aquest sentit, les noves regles ajudarien a crear espai per a la política fiscal. És a dir, la sostenibilitat dels comptes públics és una restricció que la política fiscal ha de complir, però no és el seu objectiu primari. La política fiscal ha d'ajudar a estabilitzar el cicle econòmic<sup>5</sup> i, a més a més, també pot contribuir a fomentar un creixement econòmic a llarg termini més potent, resilient i inclusiu.<sup>6</sup>

En tercer lloc, la proposta simplifica el marc fiscal actual (per exemple, deixaria de ser obligatori l'ús d'indicadors basats en variables no observables, com el dèficit estructural). No obstant això, ho fa de manera limitada, i, atès que queden molts detalls per definir, caldrà veure si la versió final realment implicaria menys complexitat i menys incertesa.

En negatiu, destaca la generositat dels horitzons: els plans donarien fins a quatre anys perquè la senda fiscal situï el dèficit per sota del 3% i el deute en una trajectòria sostenible descendent. I aquest termini es podria prorrogar tres anys més en funció del programa de reformes i d'inversions del país. Així, probablement, el pla s'estendria en el temps més enllà del mandat del govern de torn, de manera que el seu compliment exigiria un nivell elevat de compromís nacional, a més del compromís, de la coordinació i de la legitimitat entre tots els agents implicats (govern, autoritats fiscals independents, Comissió Europea i Consell).

5. En especial en una unió monetària, ja que el banc central és únic i no pot afrontar xocs idiosincràtics entre els països.

6. Per exemple, ajudant amb les transicions energètica i digital.

En qualsevol cas, cal ressaltar l'ambició de la Comissió: en un moment en què no hi ha consens entre les grans capitals europees sobre com reformar les regles fiscals, ha plantejat una reforma que va molt més enllà dels ajustos marginals. A partir del desembre, els Estats membres han de negociar amb la mateixa ambició i, quan es restableixin les regles fiscals el 2024, ho haurien de fer amb un redisseny que incorpori les lliçons dels 30 últims anys i que s'ajusti a la realitat actual d'Europa.