

COYUNTURA



Xavier Vives

Director del Centro Sector Público-Sector Privado del Iese

“Sería mejor que, siguiendo el ejemplo de Suecia, un Consejo de Política Fiscal independiente estableciera los componentes cíclico

y tendencial del PIB y del déficit, los niveles de deuda y apreciara dichas circunstancias”

# PACTO FISCAL Y ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

**E**l reciente pacto fiscal europeo quiere reforzar la disciplina presupuestaria en la zona euro. Requiere un déficit estructural, es decir, corregido por el ciclo económico, como máximo del 0,5% del PIB, a menos que la ratio de deuda sobre el PIB sea sustancialmente inferior al 60%. El límite de déficit podrá relajarse en circunstancias excepcionales o recesiones severas.

Las reglas fiscales tendrán que ser ley, y preferiblemente tener rango constitucional. Si el déficit se considera excesivo, y una mayoría cualificada de países no se opone, entonces el país tiene que seguir las recomendaciones de la Comisión Europea y seguir un programa de reformas. Si no lo cumple, la Corte Europea de Justicia puede imponer una sanción de hasta el 0,1% del PIB.

Ante el marco de disciplina fiscal definido por Europa cabe preguntarse si tiene sentido limitar el déficit estructural y, en cualquier caso, si será efectivo.

Las democracias modernas tienen tendencia al déficit excesivo debido al ciclo político-económico: que fomenta la expansión antes de las elecciones, la tendencia del partido en el Gobierno a incurrir en déficit para dejar las manos atadas al próximo gobierno si hay alternancia, la presión de lobbies en gobiernos de coalición, o bien la inconsistencia temporal en la política fiscal.

No obstante, el déficit estructural se puede justificar por inversiones que dan un rendimiento a lo largo de muchos años que corresponde a su coste financiero. Entonces, por razones de equidad intergeneracional, y/o suavización de la senda de la carga impositiva, puede convenir endeudarse para invertir. En este sentido, puede cuestionarse la uniformidad del límite de déficit estructural en el 0,5% para todos los países cuando de hecho tienen estadios de desarrollo diferentes.

Por otro lado, medir el déficit estructural no es una tarea fácil, pues hay que descomponer tendencia y ciclo en los cambios en el PIB. Además, la consideración de que el límite de déficit se puede sobrepasar en caso de recesión es contradictorio con la propia definición de déficit estructural y abre la puerta a que el presupuesto límite sea ficticio.

Está por ver si el pacto fiscal traerá la estabilidad a la zona euro, ya que la disciplina fiscal

no ha funcionado en el pasado. El fallido pacto de Estabilidad y Crecimiento fue violado 68 veces (por Francia y Alemania en particular) sin que ningún país fuera sancionado por ello. También ha fallado la cláusula de no rescate de países fiscalmente irresponsables. De manera redundante, tanto el pacto de estabilidad como la cláusula de no rescate se encaminaban a prevenir la monetización del déficit por parte del Banco Central Europeo.

La cuestión es que la estabilidad fiscal es sólo un pilar de la necesaria reforma de la zona euro, pero no es el único. Limitar la deuda pública puede ser inútil cuando es posible acumular una gran deuda privada que se acaba transformando en pública, como en España. Los otros dos son un mecanismo efectivo de estabilidad financiera –que incluya tanto ayudas de liquidez en países solventes que lo necesitan como un control de máxima

**Ante el marco de disciplina fiscal definido por Europa, cabe preguntarse si tiene sentido limitar el déficit**

**La estabilidad fiscal es sólo un pilar de la necesaria reforma de la zona euro, pero no el único**

prudencia de los sistemas financieros nacionales que evite la formación de burbujas especulativas – y reformas que hagan que las diferencias de competitividad entre países no sean demasiado grandes.

Además, el formalismo de las normas no es suficiente si no se tienen en cuenta los incentivos del Gobierno y de los agentes económicos y el crecimiento económico. Suecia, en el 2009, tuvo el déficit fiscal más bajo de todos los países de la UE (0,9% del PIB) y en el 2011 tuvo superávit. La lección del caso sueco es que hay que tener objetivos fiscales claros y transparentes junto con medidas que potencien el crecimiento económico. Suecia tiene un enfoque *top-down* en dos etapas para adoptar el presupuesto en el Parlamento, existe un objetivo de superávit estructural, y un sistema de supervisión del proceso presupuestario para



El conseller Andreu Mas-Colell y el ministro Cristóbal Montoro el pasado miércoles en el Consejo de Política Fiscal y Financiera

instancias independientes. Entre ellas, el Consejo de Política Fiscal, formado por expertos, que controla los objetivos fiscales a largo plazo y en relación al ciclo.

Suecia no fue un ejemplo de una consolidación fiscal expansiva, ya que al principio de los 90 impulsó el crecimiento devaluando la moneda y haciendo reformas a la vez (introduciendo competencia en sectores regulados, reformando la negociación colectiva, potenciando la inversión en I+D y reformando el sistema impositivo).

Las propuestas de ley en España y Catalunya derivan de la exigencia europea. España ha reformado la Constitución según los requisitos europeos y ya existe un proyecto de ley de estabilidad presupuestaria que fija, en relación con el PIB, el 0,4% como déficit estructural máximo para el conjunto de administraciones (que se puede per-

mitir para hacer reformas estructurales con efectos a largo plazo) y el 13% como límite de deuda máxima para las comunidades autónomas para el 2020. El anteproyecto establece mecanismos de control y sanciones para las comunidades autónomas, pero no hay mecanismos de disciplina similares para la administración central.

El proyecto de ley en Catalunya sitúa el máximo de déficit estructural en el 0,14% del PIB. Aun así, como la ratio deuda/PIB se acerca al 20% en el 2011, en Catalunya habrá que hacer un esfuerzo suplementario muy fuerte para rebajar deuda en el horizonte del 2020. Para Catalunya la consolidación fiscal es requisito para preservar la autonomía financiera y poder acceder a los mercados de capitales.

Según la propuesta de ley, el componente cíclico y estructural del saldo presupuestario de la Ge-

neralitat serán determinados por el Departamento de Economía y Finanzas y el Instituto de Estadística de Catalunya. Las circunstancias catastróficas o de recesión económica que pueden hacer revisar los límites de déficit y deuda serán apreciadas por el Parlament.

Sería mejor que, siguiendo el ejemplo de Suecia y otros países europeos, un Consejo de Política Fiscal independiente estableciera los componentes cíclico y tendencial del PIB y del déficit, y los niveles de deuda, y apreciara, en informe público, dichas circunstancias. Este Consejo debería estar formado por profesionales reconocidos e independientes y debería ser transparente en relación a su funcionamiento y metodología de trabajo. Esta puede ser una buena oportunidad para dotar a Catalunya de instituciones de supervisión fiscal modernas.