
Una reforma insuficiente de las reglas fiscales

Enrique Feás | Investigador principal, Real Instituto Elcano | @EnriqueFeas 

Tema¹

La Comisión presentó el 26 de abril de 2023 una propuesta legislativa para reformar el marco fiscal europeo, con varios aspectos positivos, pero serias limitaciones desde el punto de vista de la simplicidad, la flexibilidad y la efectividad, en especial en el contexto geopolítico actual.

Resumen

Este artículo analiza las ventajas e inconvenientes de la propuesta legislativa de reforma de las reglas fiscales, presentada el 26 de abril de 2023. Aunque la reforma supone un avance hacia el modelo tantas veces reclamado de objetivos fiscales relativamente flexibles y una variable de control basada en el gasto primario, el resultado final es una solución parcial al problema fiscal europeo y, como todas las soluciones parciales, de consecuencias no necesariamente positivas.

Análisis

El Pacto de Estabilidad y Crecimiento fue suspendido durante [la pandemia](#) y [el comienzo de la guerra en Ucrania](#) y deberá retomarse en 2024 en circunstancias muy distintas. La Comisión publicó en noviembre de 2022 una Comunicación con orientaciones sobre la reforma del marco fiscal europeo, tras la cual mantuvo largas discusiones con los Estados miembros. El resultado, resumido en las conclusiones del Consejo de 14 de marzo de 2023, (refrendadas por los líderes de la Unión Europea el 23 de marzo), ha dado lugar a una [propuesta legislativa](#) presentada el 26 de abril de 2023.

[En noviembre indicábamos](#) que la Comunicación era una buena propuesta para un escenario geopolítico que ya no existe. La propuesta legislativa, aun manteniendo los aspectos positivos, incurre en las mismas limitaciones y añade algunas adicionales. A continuación, resumiremos los principales elementos de la propuesta y su valoración.

Esquema

El sistema de reglas fiscales de la Unión Europea (UE), que intenta minimizar los efectos externos negativos de los desequilibrios fiscales de los Estados miembros sobre el resto de la Unión, tiene tres componentes: una serie de criterios y objetivos de sostenibilidad fiscal, la obligada trayectoria de los países hacia una posición fiscal sostenible y las sanciones en caso de incumplimiento.

¹ El autor agradece los comentarios de [Judith Arnal](#), [Miguel Otero](#) y [Federico Steinberg](#).

La Figura 1 recoge el nuevo esquema de reglas fiscales. El criterio de sostenibilidad fiscal se establecerá en término de niveles de deuda (clasificando los países por niveles de riesgo) y se establecerá una senda de ajuste hacia el equilibrio en forma de planes cuatrienales que fijarán objetivos y utilizarán como variable de control una regla de gasto neto primario. Las medidas en caso de incumplimiento incluyen un procedimiento de déficit excesivo y sanciones diversas.

Figura 1. La propuesta de reforma de reglas fiscales de la Comisión

Elemento	Propuesta
1. Medición de la sostenibilidad de la deuda	Clasificación de países por niveles de riesgo a partir de un análisis de sostenibilidad de la deuda (DSA) con metodología transparente y acordada con los Estados miembros.
2. Establecimiento de senda de ajuste	Personalizada, negociada entre Comisión y Estado miembro y aprobada por el Consejo de la UE. A ejecutar en un plazo máximo de cuatro años (ampliable a siete con causa justificada).
3. Objetivo a largo plazo	3% de déficit y 60% de PIB.
4. Objetivo a medio plazo (4-7 años)	Niveles de déficit y deuda sostenibles.
a) Variable de control: regla de gasto	Límite al gasto neto primario (excluyendo medidas discrecionales y fondos europeos, intereses de la deuda y gasto cíclico en desempleo). No serán computables como gasto las inversiones financiadas con fondos europeos en transición verde y digital u otras autorizadas.
b) Ritmo de reducción	Se suprime la regla de 1/20, pero se exige un ajuste anual del déficit estructural del 0,5% a los Estados miembros con un déficit superior al 3% (estén o no en el procedimiento de déficit excesivo).
4. Mecanismo correctivo en caso de incumplimiento	Mantenimiento del procedimiento de déficit excesivo. Reducción del importe de las multas, pero aplicación más estricta. Sanciones reputacionales como comparecencia de ministros ante el Parlamento Europeo en caso de incumplimiento. Posibilidad de congelación de fondos europeos y condicionalidad macroeconómica.
Otros elementos:	
Marco institucional	Mayor protagonismo de instituciones fiscales independientes nacionales para evaluar los programas de reducción de deuda. Recomendaciones no vinculantes, pero oídas por Comisión y Consejo de la UE.
Transparencia	La Comisión haría público el análisis de sostenibilidad de la deuda, la trayectoria de ajuste plurianual de referencia y el nivel correspondiente del saldo primario estructural al final del período de ajuste de cuatro años.
Otras cuestiones	Mantenimiento de la posibilidad de una cláusula de escape en "circunstancias excepcionales". Revisión del Procedimiento de Desequilibrios Macroeconómicos con un enfoque similar al de las reglas fiscales.

Fuente: elaboración propia.

El objetivo fundamental de la reforma es lograr reglas simples, más claras que las que había, pero flexibles y eficaces, con garantía de cumplimiento y credibilidad. Las principales novedades son la flexibilización de la senda de ajuste para cada país, la utilización de una regla de gasto primario como variable de control (en vez del déficit estructural) y la sustitución del ritmo mínimo de ajuste basado en deuda por otro basado en déficit, así como otras medidas adicionales.

Sin embargo, y pese a los avances, la reforma no garantiza ni la simplicidad, ni la flexibilidad ni la credibilidad de las reglas.

El problema de la simplicidad

Un marco de reglas fiscales ha de ser relativamente sencillo, porque una excesiva complejidad (como la del marco actual, que requiere [un vademécum de más de 100 páginas](#)) favorece los debates interpretativos.

Por desgracia, no parece que la propuesta de la Comisión logre evitar el debate respecto al cómputo del déficit estructural (vinculado al PIB potencial), ya que el análisis de la sostenibilidad de la deuda exigirá un cálculo del PIB potencial para poder evaluar a los países como de riesgo alto, medio y bajo. Aunque la Comisión promete una “metodología transparente” y “acordada con los Estados miembros”, todo hace indicar que los supuestos de partida y los procedimientos de cálculo estarán sujetos a agrios debates (como sucede en la actualidad).

La sustitución del déficit estructural como variable de control por el gasto primario neto es un gran avance, ya que se centra en los elementos de la política fiscal discrecional que los gobiernos pueden controlar. Una solución basada en la mera exclusión de determinadas partidas del déficit (a modo de “regla de oro”) no habría servido de mucho: habría requerido simplemente otros vademécums (verde, digital...) e incentivado un juego de transferencias contables entre partidas.

La regla de gasto primario, siendo mucho más sencilla, no evita sin embargo la necesidad de estimaciones del PIB potencial, tanto por parte de la Comisión (ya que del gasto se excluye expresamente el “gasto cíclico en desempleo”, lo que obliga a estimar un componente estructural) como por parte de los propios Estados miembros a la hora de hacer sus propias predicciones de ingresos.

Parte de esta complejidad es sin duda inevitable, por las propias características de las economías modernas. Otra parte, sin embargo, se deriva de las imprecisiones. Así, por ejemplo, la terminología empleada por la Comisión no siempre ayuda, como cuando establece conceptos como el “senda descendente plausible” (*plausible downward path*), sujeta a interpretación.

El problema de la flexibilidad

La propuesta de la Comisión introduce un importante margen de flexibilidad al establecer una senda de ajuste no homogénea, sino negociada entre la Comisión y cada Estado miembro y aprobada por el Consejo de la UE. El “plan estructural fiscal a medio plazo” de cada Estado miembro establece los compromisos de ajuste fiscal, reforma e inversión

pública, e incluso introduce un elemento de gradualidad adicional sobre el horizonte estándar de cuatro años, siempre que “esté respaldado por un conjunto de reformas prioritarias y compromisos de inversión”. La Comisión se encargaría de evaluar el equilibrio entre reformas e inversión y ajuste, estimando el impacto en el crecimiento de las reformas o inversiones propuestas (que podrían compensar los mayores déficits iniciales).

Esta flexibilidad se encuentra, sin embargo, sujeta a dos importantes restricciones.

En primer lugar, el mantenimiento de las referencias del 3% de déficit y del 60% de deuda como objetivos a medio plazo, valores arbitrarios pero incorporados en los tratados y por tanto difíciles de modificar. Su existencia, que no es más que la herencia de la época de la creación del euro (un mundo sin duda muy distinto) resulta chocante en un contexto en el que las necesidades de inversión son muy distintas a las de 1999. La flexibilidad de los planes cuatrienales amortigua parcialmente el rigor de estas cifras, pero estas no dejan de existir y de ser exigibles.

Por otro lado, la propuesta mantiene la supresión del absurdo requisito de reducción anual del 1/20 de la deuda (algo más sencillo, puesto que no está fijada en los tratados, sino que es legislación secundaria), pero ha decidido completarla con una medida que reduce adicionalmente la flexibilidad: la obligación de reducir el déficit (se entiende que estructural, no el observable) a un ritmo mínimo del 0,5% al año para los Estados miembros que tengan un déficit superior al 3% (estén o no en el procedimiento de déficit excesivo). La medida, por supuesto, tiene una cierta lógica: si partimos, por ejemplo, como España, de un déficit estructural de en torno al 4% del PIB, su reducción a un ritmo del 0,5% anual llevaría no menos de ocho años. En ese período resulta difícil que no haya alguna desaceleración durante la cual (y pese al funcionamiento de los estabilizadores automáticos) habría resistencia a ajustes del gasto primario por parte del gobierno de turno.

En conclusión, si no se establece un ajuste mínimo se corre el riesgo de demorar eternamente las decisiones políticas difíciles. Sin embargo, el coste de fijar una cifra arbitraria como el 0,5% restringe la flexibilidad y cae en el problema de la prociclicidad: cuando un país sufra una crisis, su déficit cíclico empeorará y la obligación del ajuste provocará una caída adicional del PIB que empeorará aún más el indicador.

En cualquier caso, el verdadero problema de flexibilidad se da a nivel europeo. Tal y como están diseñadas, las reglas condicionarán la inversión pública de los Estados miembros más endeudados, lo que provocará dos efectos: por un lado, el incremento de las divergencias reales entre los Estados miembros con mayor capacidad fiscal y los obligados a un duro ajuste (divergencias que se añaden a la asimétrica cuantía de las ayudas de Estado permitidas desde la pandemia) y, por otro, la insuficiencia de inversión europea para financiar los bienes públicos supranacionales.

El problema de la efectividad

Incluso aunque se consiguiera establecer un conjunto de reglas simples y flexibles, el éxito de la reforma depende en última instancia de la efectividad de su cumplimiento, vinculada a dos factores: la credibilidad de los objetivos y el papel de los incentivos.

Ya hemos mencionado el mantenimiento de las referencias del 3% de déficit y del 60% de deuda como objetivos a medio plazo. El problema es que estos valores no son valores óptimos, sino simplemente el reflejo de la imposibilidad de modificar los tratados. Se podría discutir si el 3% es una cifra recomendable o no, pero es evidente que la del 60% no resulta creíble en una eurozona con un 93% de deuda pública de media. Es comprensible que la Comisión no haya querido entrar a plantear la lógica de esas cifras, pero su mantenimiento es por sí mismo un indicio de que hay reglas que se sabe que no se van a cumplir y por tanto una primera fuente de falta de credibilidad.

El segundo límite a la credibilidad de la reforma tiene que ver con el funcionamiento del método correctivo, que sigue sin estar claro. La apertura del procedimiento de déficit excesivo (PDE) por motivos de sostenibilidad de deuda (y no sólo de déficit) aumenta la eficacia del mecanismo.

En el ámbito sancionador, se mantienen las multas y se propone una reducción de su importe, pero con una aplicación más estricta. No obstante, siguen funcionando de forma procíclica (es decir, reduciendo aún más la sostenibilidad de las finanzas del país endeudado), lo que merma su credibilidad. La posibilidad de congelación de fondos europeos también actúa en el mismo sentido. El uso de sanciones morales, como la obligación de comparecencia de los ministros ante el Parlamento Europeo en caso de incumplimiento –siguiendo el denominado principio de “cumplimiento o justificación” (*comply or explain*)–, es una buena idea, pero de efectividad incierta.

En el ámbito de los incentivos, se insiste mucho en la necesidad de apropiación (*ownership*) de los compromisos de ajuste por parte de los Estados miembros. Sin embargo, es muy probable que estos sigan considerando, a nivel político, que la trayectoria de ajuste viene impuesta por la Comisión.

Por otro lado, gran parte de la flexibilidad de la reforma se centra en un papel más activo de la Comisión a la hora de fijar trayectorias de ajuste. El problema es que la Comisión ha sufrido una cierta pérdida de credibilidad a la hora de exigir reformas vinculadas a los Planes de Recuperación y Resiliencia, ya que se ha limitado en gran medida a reclamar hitos legislativos de impacto no necesariamente efectivo. La Comisión tiene poderosos incentivos para que la experiencia del *Next Generation EU* sea un éxito se pueda repetir y ello le lleva a mostrar una relativa tolerancia en la evaluación de los hitos de pago. Algunos países creen que, de ofrecerse a la Comisión un papel protagonista en la evaluación de las reformas (que permiten, por ejemplo, alargar el período de ajuste), ésta incurriría en un similar conflicto de intereses.

Finalmente, el mayor protagonismo de las instituciones fiscales independientes nacionales para evaluar los programas de reducción de deuda resulta interesante, pero limitadas por el hecho de que sus recomendaciones no sean vinculantes (lo que requeriría reformas legales mucho más profundas).

Conclusiones: el riesgo de una reforma parcial del marco fiscal europeo

En última instancia, el verdadero problema de la actual reforma de las reglas fiscales es que sigue sin proponer una solución para la cobertura de las necesidades de inversión europeas en los próximos años. En el documento de [preguntas y respuestas sobre la reforma](#) (publicado el mismo día y no menos interesante), la respuesta a una de las preguntas planteadas por los Estados miembros (“¿Cómo estimulará la reforma la inversión?”) es considerablemente vaga y no llega a entrar en el fondo del problema.

El problema es que la UE se enfrenta a unas necesidades masivas de inversión para las que sólo cuenta con cuatro herramientas financieras debilitadas:

- Los fondos *Next Generation EU*, que aparentemente no serán prorrogados.
- Los restantes fondos europeos, manifiestamente insuficientes en su cuantía y en su lenta implementación.
- La inversión pública de los Estados miembros, limitada por las reglas fiscales y que, por definición, no puede ser suficiente (el objetivo de inversión se fijará no en términos de necesidad, sino de sostenibilidad de deuda, provocando una subinversión en los países más endeudados).
- La inversión privada, coartada por la ausencia de una auténtica Unión Bancaria y un Mercado Único de Capitales funcional.

En conclusión, el problema de la reforma de las reglas fiscales no es su dureza, que puede estar justificada, sino su planteamiento en el vacío, es decir, en ausencia de debates paralelos sobre [mecanismos de financiación](#) de grandes inversiones comunes europeas. La Comisión alega que, por el momento, los Fondos de Recuperación y Resiliencia son suficientes para hacer frente a las necesidades de inversión y que no es el momento de plantear mecanismos de inversiones europeos. Dicho de otra forma, que antes de proponer cualquier capacidad fiscal conjunta habrá que demostrar que los países son capaces de cumplir las reglas fiscales.

Aun estando de acuerdo con la lógica, no podemos estar de acuerdo con el calendario: una vez más, posponer los debates fundamentales europeos puede traducirse en la pérdida definitiva de carreras cruciales para el futuro y la supervivencia de la Unión. Quizás es el momento de poner sobre la mesa de negociación objetivos mucho más ambiciosos, tanto desde el punto de los recursos comunes como desde el punto de vista del control de las finanzas nacionales, aunque ello implique una reforma de tratados.