

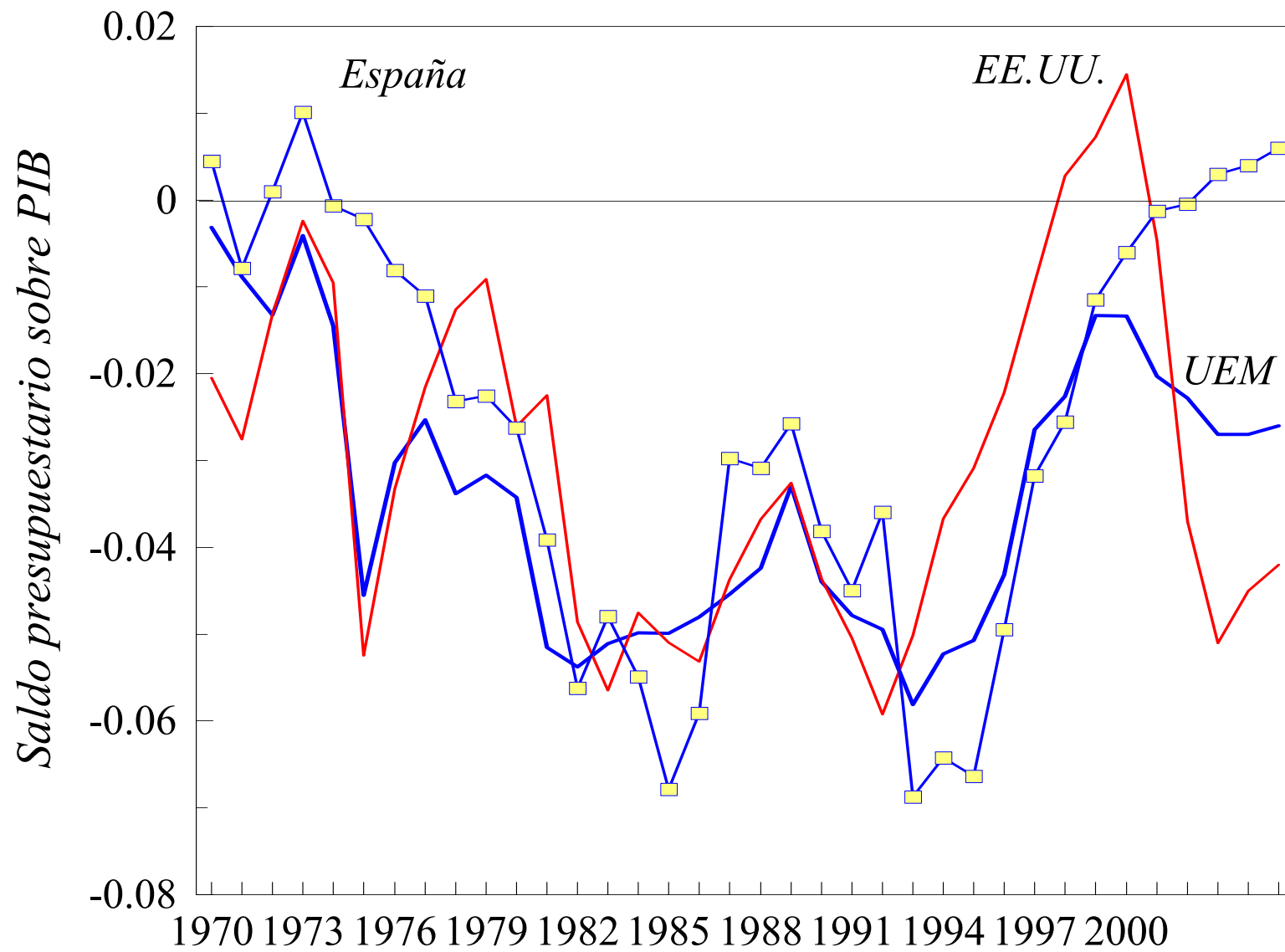
Las Reformas del PEC y de la Ley de Estabilidad Presupuestaria: Una Coordinación Necesaria

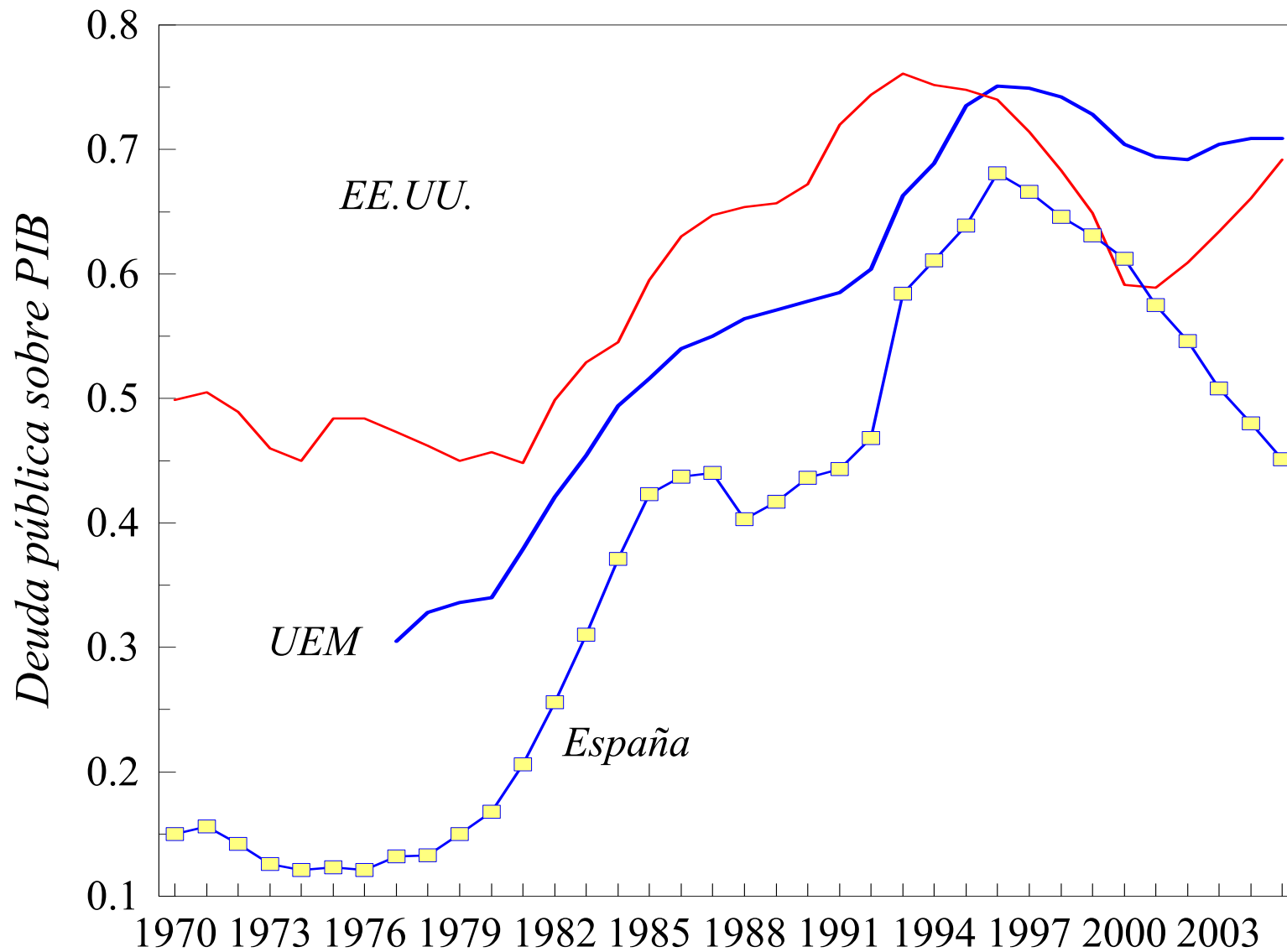
Rafael Doménech

Universidad de Valencia

Introducción

- Tras unos años de aplicación, la experiencia reciente ha abierto el **debate sobre la conveniencia de modificar** el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (**PEC**) y la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (**LGEP**): ¿cuál es el balance? ¿es necesaria su modificación? ¿en qué dirección?
- La **evidencia** indica que el cuestionamiento de estas normas de estabilidad presupuestaria se ha producido por **razones muy distintas** en el caso del PEC y de la LGEP:
 - ▶ **PEC**: problema de fatiga fiscal que ha conducido a que algunos países, entre ellos Alemania y Francia, no cumplan las normas.
 - ▶ **LGEP**: se ha aplicado como ley del déficit cero, que puede impedir la actuación de los estabilizadores automáticos.



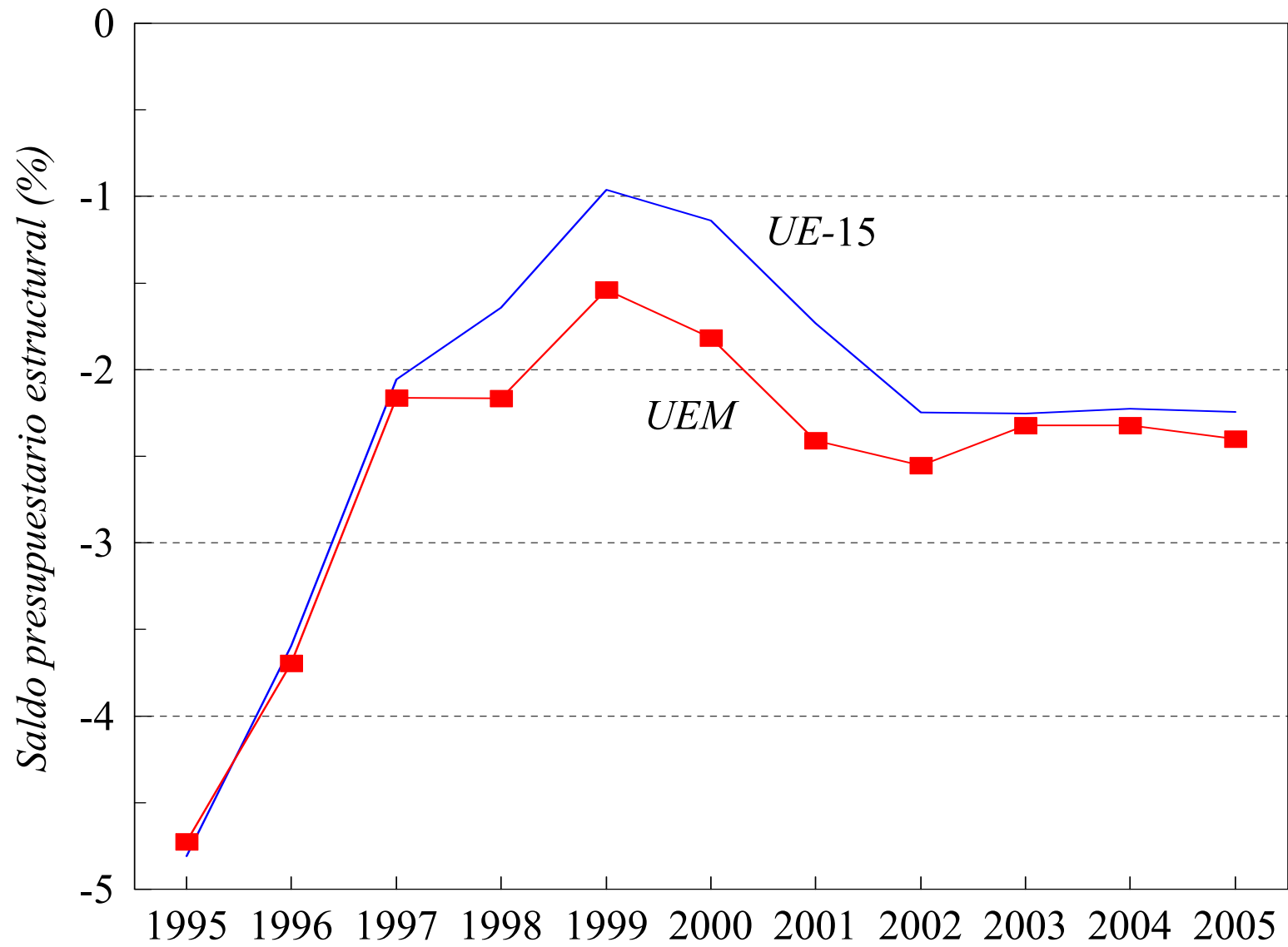


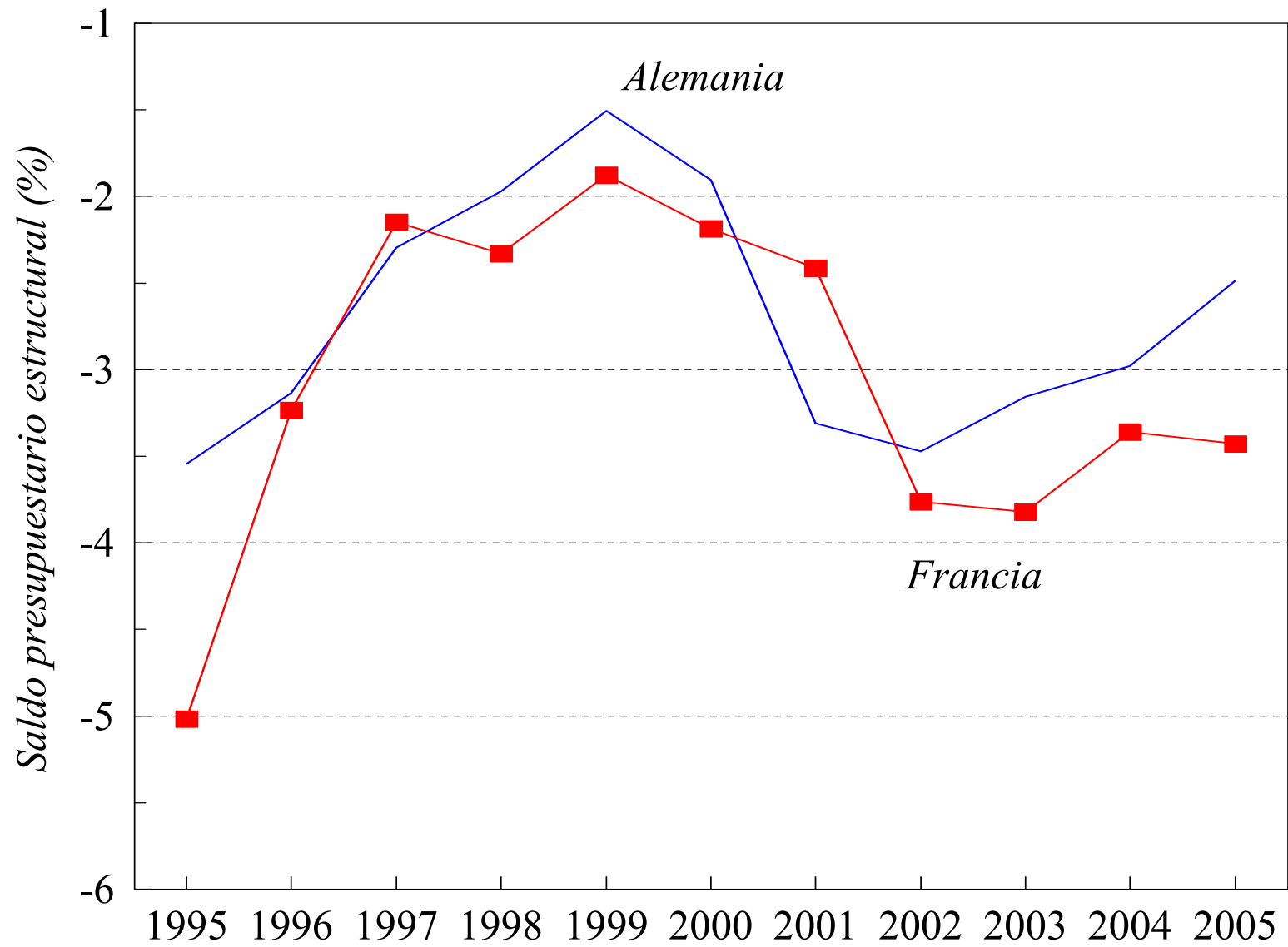
La experiencia reciente en la UEM

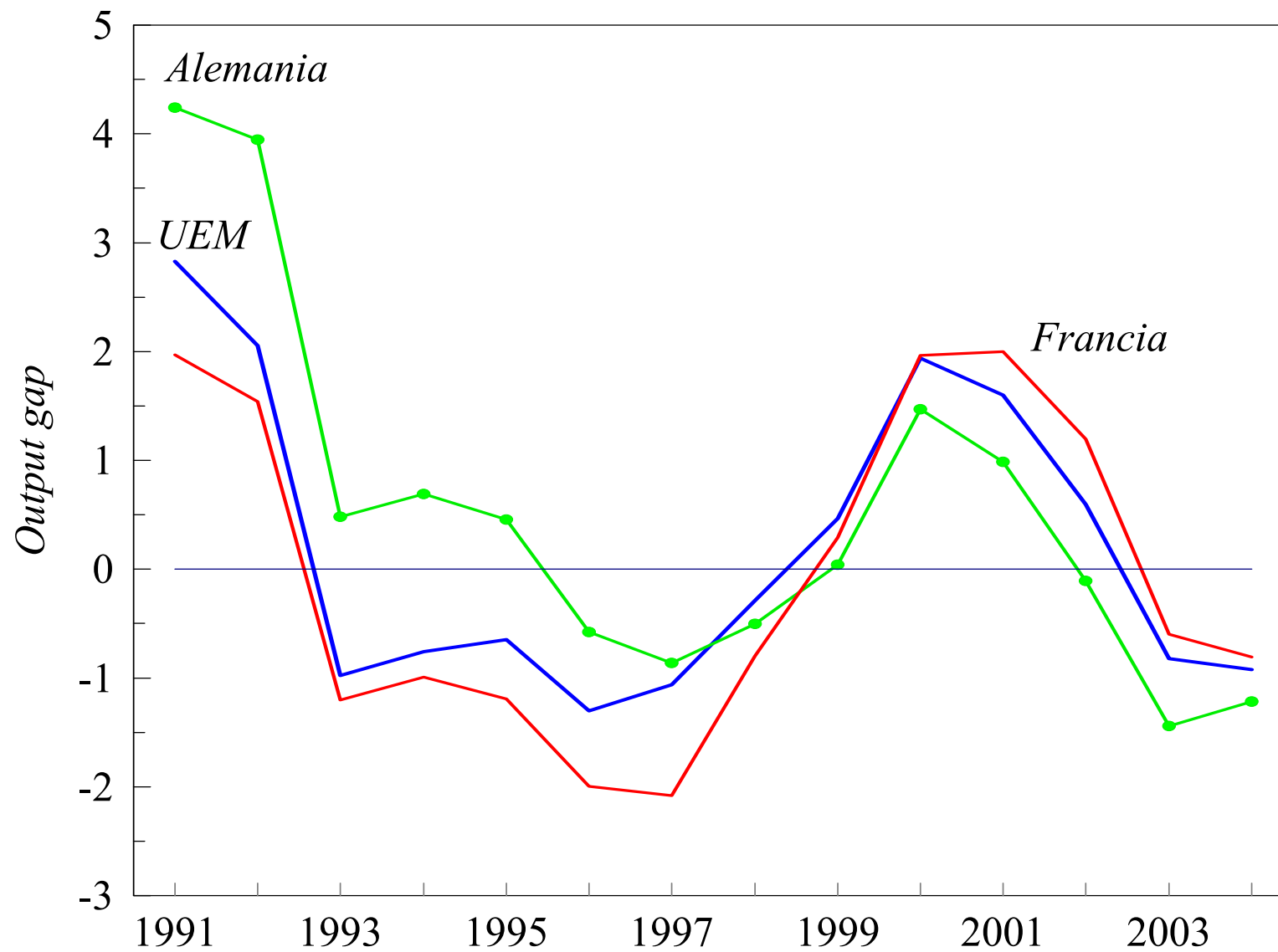
- Post-**Maastricht**: se produjo una consolidación fiscal que se tradujo en una **disminución del déficit** en la UEM del 5.8 % en 1993 al 1.3 en 1999, y en una **reducción de la deuda pública** en porcentaje sobre el PIB.
 - ▶ Se produjo en un periodo de **salida de la crisis** económica.
 - ▶ Tenía el atractivo de que era una condición **necesaria para el acceso a la UEM**: déficit público inferior al 3 por ciento del PIB y deuda pública inferior al 60 por ciento del PIB o en una senda de clara reducción.
 - ▶ Los **beneficios** y los **costes** estaban muy claros.

- Post-**UEM** (Fase II y III): con la incorporación a la UEM se empiezan a vislumbrar los primeros síntomas de **fatiga fiscal**.
 - ▶ La consolidación fiscal en algunos países se **ralentiza** o incluso se **detiene**, como consecuencia de políticas discrecionales expansivas motivadas por ciclos políticos.
 - ▶ Una vez dentro de la UEM desaparece el coste de no entrar por el incumplimiento de las reglas fiscales.
 - ▶ El PEC aparentemente no incorpora ningún **beneficio** para los países que lo cumplen y las **sanciones** se pueden evitar o demorar.
 - ▶ 25 de Noviembre de 2003: el **Ecofin** decide no seguir con el procedimiento de déficit excesivo para Francia y Alemania.
 - ▶ 13 de Julio de 2004, el **Tribunal de Justicia de la UE** revocó la decisión del Ecofin de suspender la aplicación del PEC

- Desde 1999 **no se hacen progresos en la reducción del déficit estructural** en el conjunto de la **UEM**, a pesar de que la coyuntura económica era buena al encontrarnos en un fase expansiva (output gap positivo).
- En Francia la ausencia de reducción del déficit estructural se produce incluso antes, en **1997**, en Alemania ocurre en **1999**.
- En 2001 Francia y Alemania se encontraban en años previos a la realización de elecciones generales (2002) y aplicaron **políticas discrecionales claramente expansivas y procíclicas** que dieron lugar a un aumento significativo del déficit estructural (Buti y van den Noord, 2004).





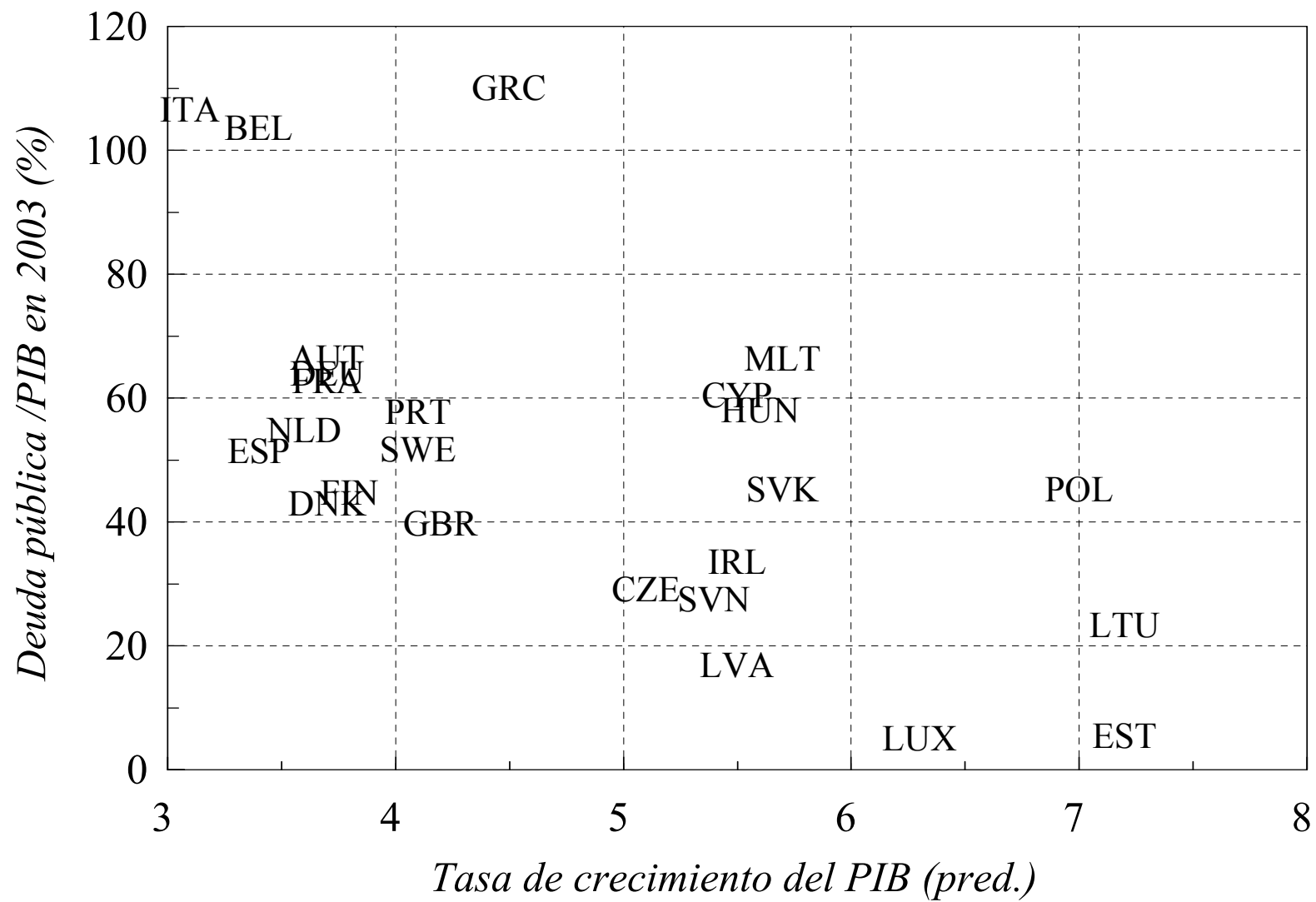


- A pesar de la experiencia reciente, para el **conjunto del periodo** tras la adopción del Tratado de Maastricht el balance puede considerarse **positivo**.
- Al comparar la evolución del saldo presupuestario primario entre 1970-1993 y 1994-2003 (Galí y Perotti (2003) y la Comisión Europea (2004)) encuentran que:
 - ▶ El saldo presupuestario es ahora mucho **más sensible a los niveles de deuda** que durante el periodo 1970-93: consolidación fiscal más intensa.
 - ▶ Mientras que en el periodo 1970-93 el saldo presupuestario **no se veía afectado** por el ciclo económico (políticas discretionales procíclicas), después de 1993 el output gap afecta **significativamente y con signo positivo** al saldo presupuestario primario.

- ▶ **Ha disminuido la inercia** del saldo presupuestario primario tras la adopción de las reglas fiscales en la UE.
- La existencia de reglas **no impide** necesariamente la actuación de los estabilizadores automáticos y/o las políticas de gasto contracíclicas: **la consolidación fiscal ha favorecido la estabilización.**

El nuevo marco del PEC

- Situación actual:
 - ▶ **Déficit** por encima del 3 % en algunos países.
 - ▶ En algunos casos la **deuda** se encuentra por encima del 60 % del PIB sin reducirse adecuadamente.
 - ▶ Aumento de la **heterogeneidad** tras la ampliación de la UE15 a la UE25.
- La Comisión Europea ha elaborado una serie de documentos con la finalidad de **fortalecer** y **clarificar** el PEC:
 - ▶ Evitar los problemas del pasado y garantizar la **sostenibilidad** de la finanzas públicas.
 - ▶ Mejorar la contribución de la política fiscal al **crecimiento económico**.
 - ▶ Mejorar la **implementación** de este marco fiscal.



Tasa de crecimiento del PIB (pred.)

Fuente: Comisión Europea, 2004.

- Más énfasis en la **deuda pública** y en la vigilancia de los factores que condicionan su dinámica temporal.
- Incorporar las características de cada país en la definición del objetivo a medio plazo referido como "**cerca del equilibrio o en superávit**".
- Consideración de circunstancias económicas en la aprobación del **procedimiento de déficit excesivo**.
- Consideración de elementos específicos de cada país en el **proceso de ajuste de déficit excesivo**.
- Asegurar acciones tempranas para corregir evoluciones inadecuadas del presupuesto (**alertas tempranas** para evitar desequilibrios futuros).
- Mejorar el procedimiento a la hora de **hacer cumplir** el sistema.

- La evaluación de estas propuestas debe hacerse en términos de las **características deseables** que deben reunir las reglas fiscales (e.g., Kopits y Symansky, 1998):
 - ▶ Objetivos **bien definidos**.
 - ▶ **Transparencia**.
 - ▶ **Sencillez y facilidad** en su aplicación.
 - ▶ **Flexibilidad**.
 - ▶ **Credibilidad** por parte de los agentes privados.
 - ▶ **Dificultad de manipulación**.
 - ▶ Deben percibirse como **permanentes**.
 - ▶ Mejora los mecanismos que **obliguen** a su cumplimiento.

Implicaciones para la reforma de la LGEP

- Continúan los **límites al déficit** (3 %) y a la **deuda** (60 %).
- Se propone como **objetivo de deuda** un nivel alrededor del 40 % del PIB como aquél que garantiza un margen de manio-
bra confortable para no superar el techo del 60 % propuesto en
Maastricht.
- Se clarifica el objetivo a medio plazo referido como "**cerca del
equilibrio o en superávit**" que debe garantizar una rápida
reducción de la deuda desde los niveles actuales al objetivo.
- En el caso concreto de España, teniendo en cuenta las proyec-
ciones de crecimiento nominal de la economía española para el
futuro, **el objetivo a medio plazo es un déficit del 0.6 % del
PIB.**

$$d \leq gb - g \left(1 + \frac{b - x}{100} \right) \left(\frac{b - x}{b} \right) \quad (1)$$

La reforma de la LGEP

- La LGEP **ha contribuido** de forma positiva
 - ▶ a generar una **cultura** sobre la necesidad de garantizar la sostenibilidad presupuestaria a medio plazo
 - ▶ a que España haya podido moverse confortablemente dentro de los **márgenes impuestos por el PEC**.
- El **debate actual** gira sobre la necesidad de reformar la LGEP para
 - ▶ evitar la existencia de políticas **fiscales procíclicas**
 - ▶ dejar que los **estabilizadores automáticos** puedan funcionar con mayor flexibilidad.

Aspectos más controvertidos de la LGEP

- **Definición de estabilidad presupuestaria** (art. 3.2): situación de equilibrio o de superávit del saldo presupuestario para todos los niveles de gobierno.
- Las situaciones de déficit presupuestario se consideran **excepcionales** (art. 7.3).
- Estas situaciones excepcionales exigen un **plan económico y financiero** de corrección en los **tres** ejercicios presupuestarios siguientes (art. 14.1) (output gap negativo suele durar más de tres años).

- Posibles **interpretaciones** de la LGEP:
 - ▶ Evitar situaciones excepcionales mediante políticas procíclicas: **ley de déficit cero**.
 - ▶ Evitar situaciones excepcionales dejando actuar los estabilizadores automáticos con un **saldo presupuestario estructural positivo** ($\approx 1\%$).
 - ▶ Mantener un **saldo presupuestario estructural cero** y realizar un **plan económico-financiero** cada vez que el ciclo económico dé lugar a déficit.

La LGEP entendida como ley de déficit cero.

- Los **ingresos públicos son procíclicos**, en su mayoría proporcionales al PIB, por lo que aumentan en las expansiones y disminuyen en las recesiones.
- Mantener el saldo presupuestario en equilibrio año a año exige que el **gasto público** también sea **procíclico**.
- Los ciclos económicos se verían **amplificados** por la existencia de políticas discrecionales procíclicas.
- ¿Cuál es el **impacto** en términos de **volatilidad** del ciclo económico?
- Necesidad de realizar **ejercicios de simulación** en distintos escenarios económicos para computar el aumento de volatilidad de estas **políticas de gasto procíclicas**.

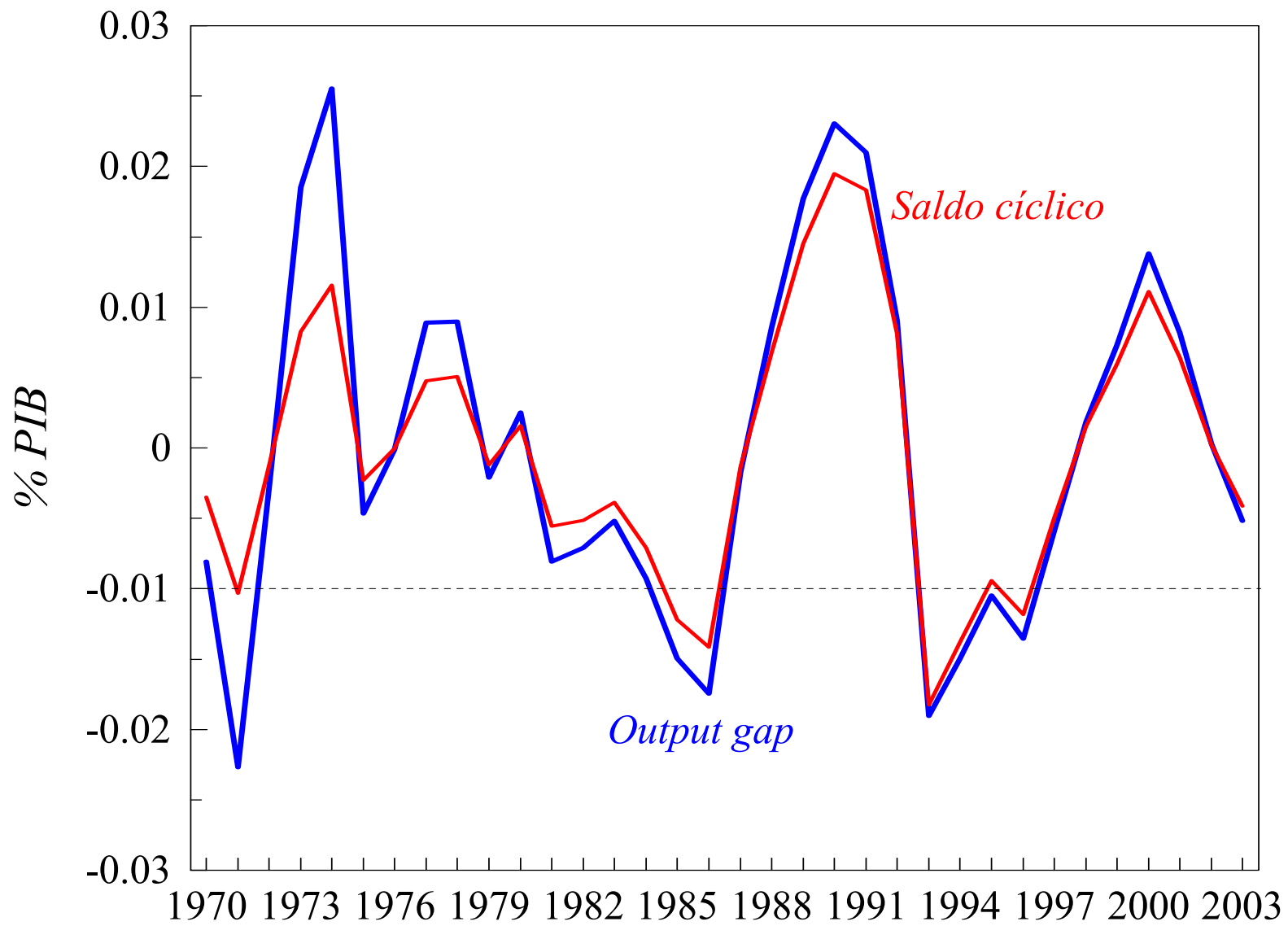
- Estas simulaciones se han analizado en **modelos estocásticos de equilibrio general dinámico**:
 - ▶ Andrés y Doménech (2002): modelo keynesiano con **inercias nominales en precios y costes de ajuste de la inversión**. El aumento del gasto tiene efectos expansivos sobre el output y (para algunas parametrizaciones) sobre el consumo, pero con efectos negativos sobre la inversión.
 - ▶ Andrés, Doménech y Fatás (2004): la presencia de **restricciones de liquidez** amplifica los efectos positivos que un estímulo fiscal tiene sobre el consumo privado y el output, pero tiene efectos negativos sobre el ahorro y la inversión.
 - ▶ Andrés, Doménech y Leith (2003): modelo con consumidores **no ricardianos**, que maximizan su utilidad sujetos a una probabilidad de muerte finita cada periodo.

- En cada modelo la economía se ve sometida a **shocks de oferta** a lo largo del tiempo, calculándose la desviación típica de las desviaciones del output respecto a su estado estacionario en dos escenarios distintos:
 - ▶ σ_y^a : **consumo público acíclico**, los estabilizadores automáticos funcionan plenamente por lo que el saldo presupuestario es procíclico.
 - ▶ σ_y^0 : para mantener el **equilibrio presupuestario periodo a periodo** el consumo público (procíclico) varía en la misma cuantía que los ingresos a lo largo del ciclo económico.

Volatilidad relativa σ_y^0/σ_y^a		
AD (2002)	ADL (2003)	ADF (2004)
1.24	1.12	1.06

Saldo presupuestario estructural positivo.

- Volatilidad del output gap (HP con $\lambda = 10$, $\pm 2\%$) similar a la del componente cíclico del saldo presupuestario (Corrales, Doménech y Varela, 2002).
- Por cada 1 % de desviación del output respecto a su tendencia el saldo presupuestario respecto al PIB varía $\approx 0,8\%$.
- Recesiones más importante en los últimos 30 años: déficit cíclicos **superiores al 1%** en muy pocos años.
- La LGEP **no limita** la actuación de los estabilizadores automáticos si el **saldo presupuestario estructural es positivo** ($\approx 1\%$).
- **Crítica:** da lugar a una **deuda negativa** a largo plazo, aunque permite hacer frente al reto del envejecimiento de la población.



Saldo presupuestario nulo a lo largo del ciclo económico.

- Deja funcionar libremente los **estabilizadores automáticos**.
- Permite **políticas discrecionales** con fines estabilizadores del ciclo económico.
- **Reduce la deuda pública** rápidamente, a un nivel nulo a largo plazo.
- **Satisface** plenamente el **PEC**:
 - ▶ El **límite de déficit** del 3 % no se superaría.
 - ▶ La **ratio deuda/PIB** se reduciría a medio plazo incluso por debajo del 40 %.
 - ▶ Es **más exigente** que la propuesta que la Comisión Europea maneja actualmente para España.

Implicaciones.

- Necesidad de **cambiar la LGEP** para no tener que realizar un **plan económico-financiero** cada vez que el ciclo económico dé lugar a déficit, sólo cuando exista déficit a lo largo del ciclo económico.
- Evaluación ex-post de la política presupuestaria.
- Necesidad de **coordinar** las Administraciones Públicas en la formulación de los objetivos de política presupuestaria:
 - ▶ Permitir la actuación de los **estabilizadores automáticos** a las distintas administraciones.
 - ▶ ¿Quién podrá utilizar la **política discrecional**?
- Obliga a realizar un seguimiento del **ciclo económico** y a calcular **saldos presupuestarios ajustados de ciclo económico**: control con **incertidumbre**.

- Existencia de un **trade-off entre flexibilidad y simpleza** de la regla: esta reforma permite una **mayor flexibilidad** a cambio de una **mayor complejidad** en el control y seguimiento de la estabilidad presupuestaria.
- ¿Qué se entiende por **estabilidad presupuestaria de las diferentes administraciones**?
 - ▶ **Estado**: ¿consolidación con la Seguridad Social?
 - ▶ **Seguridad Social**: distinguir entre prestaciones de desempleo del resto de actividades.
 - ▶ **Comunidades Autónomas**: ¿política discrecionales?
 - ▶ **Haciendas Locales**: ¿estabilidad presupuestaria año a año?

- Mecanismos de **vigilancia y control** del nuevo marco de estabilidad presupuestaria:
 - ▶ ¿Es necesario disponer de una Oficina Presupuestaria del Congreso?
 - ▶ ¿Cuáles son las responsabilidades del Consejo de Política Fiscal y Financiera o las de la Comisión Nacional de la Administración Local?

UE	Estado y SS	CCAA	Entidades Locales
Comisión	OPC	Estado/OPC	Estado/OPC
Ecofin	Congreso	CPFF	CNAL

Conclusiones

- La rápida **acumulación de deuda pública**, la creación de la **UEM** y el **envejecimiento de la población** han justificado la adopción de reglas que favorecen la estabilidad presupuestaria, acompañadas de una regulación del procedimiento de elaboración, discusión parlamentaria, ejecución y control del presupuesto.
- Las reglas son necesarias para que la autoridad monetaria pueda llevar a cabo las políticas **autónomas**, mejoran la **eficiencia** del sector público, reducen la **incertidumbre**, aumentan la **transparencia**, favorecen la **estabilidad** económica y el **crecimiento**, reducen los **costes de la deuda** y dotan a nuestras economías de un **margen** necesario para acometer los retos demográficos futuros.

- La reforma del PEC va a tener **escasos efectos** sobre la reforma de la LGEP: las propuestas actuales son más exigentes que las que contempla la Comisión.
- En la reforma de la LGEP se ganará en **flexibilidad** y **eficiencia estabilizadora** a cambio de una mayor **complejidad**.
- Necesidad de disponer de **nuevos mecanismos** de control y vigilancia del objetivo de estabilidad presupuestaria.
- El **reto** de las autoridades fiscales es conseguir la estabilidad presupuestaria con **transparencia**, evitando políticas **procíclicas** y sin poner en peligro las distintas **inversiones** que promueven el crecimiento a largo plazo.