

Agustín García Serrador

“Teoría General sobre reglas fiscales”

Quaderns de Política Econòmica.

Revista electrònica. 2^a època.

Vol. 8, Sept.- Dic. 2004

Edita:



Dpto. de Economía Aplicada - Universitat de València
Av. Tarongers s/n, 46022 Valencia
FAX: 963828415 - WEB: www.uv.es/poleco

ISSN: 1579 - 8151

TEORÍA GENERAL SOBRE REGLAS FISCALES

Agustín García Serrador

Beca FPU concedida por la Secretaría de Estado de Educación y Universidades en la Universidad San Pablo-CEU

agusgar.fcee@ceu.es

RESUMEN.

En las últimas décadas se ha producido una pérdida palpable de confianza por parte de los economistas en cuanto a la capacidad de la política fiscal como instrumento estabilizador de la economía y esto ha llevado a que muchos países o áreas económicas hayan adoptado reglas fiscales que limitan la política fiscal. En el artículo se analizan los argumentos teóricos que justifican la adopción de estas reglas y se exponen los objetivos, debilidades y fortalezas de las mismas. Posteriormente, se presenta una clasificación de reglas fiscales y, por último, se realiza un análisis de casos concretos de reglas fiscales, estudiando las existentes para el conjunto de la UE, así como en cinco de los países que la forman (Reino Unido, Alemania, Francia, Italia y España).

1. DEFINICIÓN Y JUSTIFICACIÓN TEÓRICA.

En sentido amplio, las reglas fiscales se pueden definir como el conjunto de normas y regulaciones con las que se elabora, aprueba e implementa el presupuesto (*Alesina, A.; Perotti, R., 1999*). En un sentido más estricto, sin embargo, y delimitando el concepto al que mejor representa la experiencia internacional, en este artículo se entiende la regla fiscal como aquella restricción constitucional o legislativa en la política fiscal que especifica algún tipo de límite en las variables fiscales, tales como saldo presupuestario, deuda, gasto o impuestos, y que se aprueba normalmente junto a una regulación del procedimiento de elaboración, discusión parlamentaria, ejecución y control del presupuesto (*Kennedy, S; Robbins, J. and Delorme, F., 2001*).

Entre los argumentos teóricos esgrimidos para la adopción de reglas fiscales por parte de muchos países en las últimas décadas se pueden señalar, en primer lugar, que las reglas fiscales facilitan el papel estabilizador de la política monetaria, por lo que estas reglas se incluyen en modelos macroeconómicos monetarios en los que los precios vienen determinados por la política monetaria¹. Este es el caso de los países miembros de la UEM, donde además de tener una política monetaria única ejecutada por el Banco Central Europeo (*BCE*), se ha establecido una regla fiscal acordada bajo el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (*PEC*) para que las actuaciones fiscales discrecionales de las autoridades no interfieran en el objetivo de estabilidad de precios del *BCE*.

Otro argumento para la utilización de reglas fiscales se basa en los efectos desbordamiento que se pueden originar en una área monetaria, en un estado federal o en un estado muy descentralizado, ya que la adopción de dichas reglas condicionan las medidas fiscales de los países miembros del área o de un determinado nivel de gobierno², y previene la transmisión de los efectos que las política fiscales llevadas a

¹ De acuerdo con la "Teoría Fiscal del Nivel de Precios", las autoridades monetarias no serían capaces de controlar el nivel de precios si las decisiones fiscales no respetan la restricción presupuestaria del Gobierno. Ver BRUNILLA, A.; BUTI, M.; IN'T VELD, J. (2002).

² Para un informe más detallado consultar BALASSONE, F.; FRANCO, D.; ZOTTERI, S. (2003).

cabo por parte de alguno de ellos, tendría sobre el resto³. Además, este problema se puede agudizar como consecuencia del denominado “riesgo moral”⁴ que puede tener lugar en un área monetaria, en un estado federal o en un estado muy descentralizado.

Por otro lado, también se argumenta para el establecimiento de reglas fiscales, la equidad intergeneracional, de manera que las anteriores sirvan para contener el gasto corriente y no financiarlo mediante deuda, cuyo pago tendrían que efectuar las generaciones venideras. Esto justifica la existencia de normas como la “regla de oro”, que sólo permite financiar gastos en inversión, ya que también tendrán efectos positivos en las generaciones futuras.

En cuarto lugar, se considera que el uso de las reglas reduce el grado de discrecionalidad de los gobiernos. En este caso, la regla puede resultar más eficiente en aquellos casos en los que las autoridades fiscales carecen de reputación en cuanto a disciplina fiscal⁵, cuando el gobierno pueda actuar de forma incoherente planteándose un problema de inconsistencia temporal⁶, cuando los responsables de la política fiscal puedan estar influidos por grupos de presión o, por último, cuando puedan alterar sus decisiones fiscales por motivos electoralistas. En estas situaciones, el que los gobiernos estén sometidos a una regla fiscal influye en las expectativas de los agentes económicos, de forma que éstos puedan predecir de manera más acertada la evolución de la política económica gubernamental y adoptar, en consecuencia, sus propias decisiones de ahorro, inversión o empleo, redundando en un mayor crecimiento económico, mayor empleo y estabilidad económica.

Asimismo, la experiencia mostrada por un amplio conjunto de países, en su mayoría industrializados, durante la década de los ochenta, ha sido una tendencia a acumular

³ Por ejemplo, el incremento del déficit en un país miembro del área monetaria / estado federal, incrementaría la demanda (sobre todo en ese país / estado, aunque también en el resto) y, por otro lado, repercutiría en un incremento del tipo de interés (por ejemplo, a través de una actuación compensatoria del BCE ante una variación de la demanda global que suponga riesgos inflacionistas, o por el efecto directo sobre los mercados financieros de la emisión de deuda por parte de un gobierno para financiar un posible déficit público, incluyendo este último caso una posible elevación de la prima de riesgo en caso de que se produzca un problema de insolvencia en un país, que se transmitiese también a las emisiones de deuda de los demás gobiernos) y del tipo de cambio en toda la zona.

⁴ El riesgo moral tiene lugar cuando un agente, consciente de que ante cualquier contratiempo puede recibir ayuda de otro agente, los esfuerzos y el compromiso de alcanzar ciertos objetivos puede ser menor si los beneficios que obtiene no cumpliendo el acuerdo son mayores que los costes, sabiendo además que en última instancia acudirá en su rescate un organismo superior. Evidentemente este problema se plantea en aquellos países con un alto grado de descentralización, como en los casos de España, Alemania o Italia.

⁵ Se pueden destacar tres causas principales de ineficiencia en los procesos presupuestarios que se materializan en la escasa disciplina y en unos niveles de gasto excesivo. En primer lugar, la existencia de metas personales o políticas de algunos participantes en el proceso que promueven el uso de los fondos públicos para estos fines y no se dedican al cumplimiento del interés colectivo. En segundo lugar, la denominada “ilusión fiscal”, que representa la posibilidad de poder alcanzar un nivel de gasto excesivo cuando el agente decisor no tiene en cuenta el coste que supone financiarlo, ya que dicho coste se desplaza a otros agentes o bien queda diluido en el conjunto de los contribuyentes. Y en tercer y último lugar, la propensión al déficit, que se produce cuando los intereses de los futuros contribuyentes no están adecuadamente representados en las decisiones de gasto adoptadas en el presente. Véase GÓNZÁLEZ-PÁRAMO, J.M. (1995).

⁶ El problema de la inconsistencia temporal se produce cuando en algún momento del tiempo el decisor político anuncia los programas que considera óptimos de política económica y, si fuera posible, le gustaría ceñirse al compromiso que adquiere con dichos programas; sin embargo, una vez que los agentes económicos se comportan de una determinada manera dependiendo del mencionado anuncio, aquel tiene un incentivo para instrumentar una política diferente a la considerada primeramente. En consecuencia, si no hay costes asociados al incumplimiento del programa anunciado, entonces la política económica será inconsistente desde una perspectiva temporal. Se intenta solucionar mediante la adopción de reglas fiscales, de manera que éstas incrementen la credibilidad. FERNÁNDEZ DÍAZ, A.; RODRÍGUEZ SÁIZ, L.; PAREJO GÁMIR, J.A.; GALINDO MARTÍN, M.A. y CALVO BERNARDINO, A. (2000).

altos déficit públicos no como consecuencia de variaciones cíclicas que pudieran sufrir los países sino por motivos discrecionales o por otras variables no puramente económicas, como las derivadas del comportamiento de las instituciones presupuestarias⁷.

En este sentido, Kopits (2001) señala que, en muchos países desarrollados, la política fiscal discrecional ha seguido un comportamiento pro cíclico y ha contribuido al incremento de los déficit. Por este motivo, muchos países decidieron establecer programas de consolidación fiscal a medio plazo para conseguir la estabilidad macroeconómica y la sostenibilidad fiscal, y reglas fiscales que aseguren su mantenimiento.

2. OBJETIVOS, FORTALEZAS Y DEBILIDADES DE LAS REGLAS FISCALES.

Con las reglas fiscales se pretende evitar la discrecionalidad, de forma que las mismas sirvan de ancla para las actuaciones de las autoridades fiscales. De esta manera se previene el problema de la inconsistencia temporal y se produciría una mejora en la formación de las expectativas de los agentes económicos.

Sin embargo, al mismo tiempo se limita el poder estabilizador que las actuaciones discrecionales de los gobiernos tienen sobre el ciclo económico, máxime al convertirse en el único instrumento de política económica capaz de contrarrestar perturbaciones específicas sufridas por un determinado país, una vez que se ha perdido el control de los gobiernos nacionales sobre el tipo de cambio y sobre la política monetaria, como en el caso de los países miembros de la UEM.

No obstante, la existencia de reglas no impide necesariamente por completo el papel estabilizador de la política fiscal, ya que en la propia regla se puede tener en cuenta la actuación de los estabilizadores automáticos. Este es el caso del PEC, donde a pesar de que la regla establezca que el déficit no puede superar el 3% del PIB, si los países presentan un saldo cíclicamente ajustado en equilibrio o con superávit, se permite el libre funcionamiento de los estabilizadores automáticos, sin poner en peligro el cumplimiento de la regla. Aunque con este uso de los estabilizadores automáticos se puede superar la limitación que las reglas imponen al papel estabilizador de la política fiscal, también es verdad que entre los economistas existe un cierto consenso sobre la conveniencia de mantener relativamente estables los tipos impositivos⁸. Si esto es así, se reduce la capacidad de los estabilizadores automáticos para estabilizar la economía ya que daría lugar a un comportamiento pro cíclico del saldo presupuestario.

Por otro lado, también se puede solucionar la falta de poder de estabilización mediante el uso de reglas con retroalimentación, de forma que las mismas pueden cambiar en

⁷ En muchas ocasiones, los déficit excesivos no responden únicamente a cuestiones económicas, por lo que hay países que articulan reglas de política fiscal para impedir que se produzcan los déficit por razones institucionales o de procedimiento. Para ello, se pueden tener en cuenta las prácticas sobre la preparación, elaboración y ejecución presupuestaria, y a partir de ellas estipular las reglas oportunas que impidan que se produzcan esos déficit excesivos. Según GONZÁLEZ-PÁRAMO (2002) las instituciones presupuestarias son las que contienen el sesgo hacia el déficit y el gasto excesivo. Este tema se trata también en STRAUCH, R.; VON HAGEN, J. (2002).

⁸ Esto es lo que se denomina Tax-smoothing o estabilidad de los tipos impositivos: si por el lado de los ingresos, al mantener relativamente estables los tipos impositivos, no se permite que actúen libremente los estabilizadores automáticos, entonces se producirá un comportamiento procíclico al no responder los ingresos a las variaciones cíclicas de la economía, mientras que los gastos si que lo harían.

función del estado de la economía, o con el establecimiento de cláusulas de escape, al permitir la adopción de medidas discrecionales ante ciertas circunstancias excepcionales.

Además, aunque mediante una política fiscal discrecional se puede reaccionar a shocks inesperados, ésta no está exenta de limitaciones, como los retardos temporales que tienen lugar tanto en la identificación del shock como en el tiempo que transcurre hasta que se adoptan las medidas concretas y entran en funcionamiento. Y también debe considerarse que durante los años ochenta la mayoría de los países industrializados alcanzaron un nivel de endeudamiento del sector público muy elevado que limitaba la utilización de la política fiscal para estabilizar la economía. Y en algunos casos, como señala Kilpatrick (2001) para el caso de Reino Unido, la política fiscal ha tenido más efectos desestabilizadores que estabilizadores (Kell, M., 2001).

Otra cuestión importante es que, como consecuencia de la obligación de las autoridades fiscales de cumplir las reglas, aumentará la disciplina fiscal, ya que con dichas reglas se pueden ordenar los procedimientos presupuestarios y aumentar la transparencia⁹, incrementando la responsabilidad de las instituciones presupuestarias. Pero tampoco es seguro que se alcance el objetivo de aumentar la disciplina fiscal, debido a que los gobiernos pueden buscar alternativas para evitar la estricta aplicación de las normas, de manera que traten de cumplir las reglas mediante la denominada “contabilidad creativa”¹⁰ o reduciendo la transparencia del presupuesto, lo que anularía el efecto positivo que podría tener la aplicación de la regla. Por otro lado, como señala Kopits (2001), la experiencia en cuanto al logro de disciplina pone de manifiesto que en ocasiones se ha alcanzado sin necesidad de recurrir al establecimiento de reglas.

Teniendo en cuenta lo expuesto hasta ahora, se puede decir que las reglas fiscales, sin olvidar los problemas que pueden surgir en su ejecución, tienen como objetivo evitar o reducir el grado de discrecionalidad de la política fiscal para aumentar la disciplina e intentar reducir los déficits fiscales para alcanzar y mantener la consolidación fiscal.

En muchas ocasiones la mayoría de los problemas que surgen con las reglas fiscales se deben a que la elección de la regla fiscal no deja de ser un proceso político orientado con un criterio fiscal. Es decir, a la hora de determinar las reglas que se van aplicar, se presenta el problema de que no existe un óptimo fiscal indiscutible, o lo que es lo mismo, las reglas que se utilizan en la realidad hacen referencia a variables relativas al déficit, deuda o gasto, cuyos efectos sobre el bienestar no son fácilmente evaluables. Por lo tanto, en muchas ocasiones no está claro ni el indicador fiscal que es más apropiado para representar a la política fiscal ni las restricciones específicas que habría que imponer al mismo para conseguir alcanzar una situación óptima. En cuanto a la primera cuestión se intenta solucionar haciendo que el indicador cumpla una serie de requisitos: simplicidad, de manera que pueda controlarse con facilidad; flexibilidad, para poder hacer frente a los shocks que puedan surgir en la economía; y por último, debe garantizar el crecimiento de la economía¹¹. En cuanto a las restricciones que establecen

⁹ La transparencia fiscal se fortalece en la medida en que la mayoría de las reglas, como el *Code for fiscal stability* de Reino Unido, comprenden procedimientos de información, comunicación y vigilancia. Además con la comunicación a los agentes económicos de las medidas que se están llevando a cabo en materia de política fiscal, se atenúa el problema de información asimétrica, mejorando las expectativas de los agentes económicos.

¹⁰ Para un análisis más detallado se puede consultar MILESI-FERRETTI, G.M. (2000).

¹¹ Como es el caso de la Regla de Oro, ya que establece distinciones entre el gasto en capital y el gasto corriente, de manera que el gasto corriente no se pueda financiar mediante deuda, pero si el gasto en capital que garantice el gasto en inversión pública para potenciar el crecimiento de la economía. Con este tipo de reglas se permite salvar otro problema de las reglas fiscales, ya que éstas podrían limitar el margen del que disponen los gobiernos para realizar inversión pública.

las reglas, en ocasiones no son necesarias e imponen requerimientos burocráticos innecesarios que limitan la eficiencia de las mismas¹².

Por último, las reglas fiscales pueden presentar otro problema, ya sea a nivel regional o en los niveles inferiores de gobierno, dependiendo de la constitución de los diferentes países, y es el conocido “riesgo moral”. Se debe fundamentalmente a que las restricciones que imponen las reglas en muchas ocasiones se centran en los niveles superiores de gobierno, por lo que los niveles inferiores pueden no tener incentivos para cumplir con las restricciones, lo que condiciona el cumplimiento de la regla en el nivel de gobierno superior¹³. Este problema se intenta atajar mediante la formulación de acuerdos nacionales que vinculan el comportamiento de todos los niveles de gobierno para asegurar que la disciplina presupuestaria se mantenga en los mismos y permita el cumplimiento de la regla.

3. CARACTERÍSTICAS DE LAS REGLAS FISCALES.

Una vez analizados los objetivos de las reglas fiscales, se enuncian a continuación las características ideales que deben presentar las reglas fiscales, siguiendo los criterios establecidos por Kopits y Symansky (1998).

En primer lugar, una regla fiscal debe estar bien definida, en cuanto al indicador que se quiere controlar, el alcance institucional y las cláusulas de escape específicas para evitar ambigüedades que se materialicen en la aplicación ineficaz de la regla. Es fundamental que el indicador al que hace referencia la regla esté bien definido para evitar posibles problemas de interpretación¹⁴ que reduzcan la transparencia de la regla. Es igualmente importante establecer el alcance institucional que permita identificar los organismos sometidos a la regla, así como las responsabilidades a la hora de analizar los resultados alcanzados. La necesidad de establecer las cláusulas de escape también resulta fundamental, ya que éstas permiten a las autoridades fiscales apartarse del cumplimiento de la regla, y de no ser así podría convertirse en una forma de eludir el cumplimiento de la misma. Por ello es necesario especificar en qué circunstancias se permite su incumplimiento, al igual que exigir informes que expliquen este hecho y un programa que establezca de qué forma y cuándo se reestablecerá la regla.

Otra característica de la regla fiscal es la transparencia en las operaciones de las autoridades, incluyendo aspectos relativos a la contabilidad, las predicciones y los convenios institucionales. A este respecto, el FMI ha publicado un Código de Buena Conducta en Transparencia Fiscal (*IMF Code of Good Practices on Fiscal Transparency*¹⁵) que comprende cuatro principios. El primero establece “claridad” en cuanto a las relaciones entre los agentes económicos y las responsabilidades en el proceso presupuestario, de manera que se delimiten claras barreras entre el sector público y el sector privado. El segundo se refiere a la disponibilidad pública de información, por el que las autoridades deben suministrar información completa del

¹² Canzoneri, Cumby y Diba (2002) señalan que el PEC impone límites al déficit en todos los países y, por lo tanto, también en aquellos en los que el nivel de la deuda sobre el PIB es reducido.

¹³ Este hecho tiene lugar en varios países miembros de la UEM, en los que el cumplimiento del PEC corresponde al Gobierno General de los países, por lo que los niveles inferiores pueden actuar con independencia y en ocasiones este comportamiento puede ser incoherente con el cumplimiento del PEC.

¹⁴ Kopits y Symansky (1998) señalan que son mejores los indicadores que se definen en términos del presupuesto total en vez de los que se definen en función de alguna figura derivada del anterior, como el saldo corriente, ya que se presentan problemas tanto en el concepto de gasto en inversión como en la medición del mismo.

¹⁵ ATKINSON, P.; VAN DEN NOORD, P. (2001).

pasado, del presente y de las predicciones de la política fiscal llevada a cabo por el gobierno y la evolución de las cuentas públicas. El tercero, hace referencia a que la preparación, la ejecución y la divulgación del presupuesto debe realizarse de acuerdo a los estándares estadísticos y de contabilidad publicados. Y el cuarto principio, establece controles independientes del proceso presupuestario como, por ejemplo, a través de auditorías externas y estadísticas independientes.

La tercera característica de las reglas fiscales es que deben adecuarse a los objetivos de política económica especificados por las autoridades, es decir, que deben ser consistentes con la consecución de dichos objetivos.

La cuarta característica señala que la regla fiscal debe ser sencilla, flexible y aplicable. La regla fiscal debe ser sencilla para que sea comprendida por parte de los agentes económicos y para que resulte más fácil evaluar sus resultados, y debe ser flexible, para que pueda reaccionar ante shocks exógenos que queden fuera del control de las autoridades económicas. Estas tres características normalmente están interrelacionadas, de manera que si se mejora en una de ellas es en detrimento de alguna de las otras dos. Por ejemplo, si se persigue que una regla sea muy sencilla será a costa de que la regla sea menos flexible y más difícil de aplicar. Si lo que se busca es una regla flexible para hacer frente a acontecimientos imprevistos, entonces habrá que elaborar algún tipo de regla que tenga en consideración posibles efectos adversos, lo que redundará en el establecimiento de una regla menos sencilla y más difícil de aplicar.

La quinta característica hace referencia a la consistencia de la regla fiscal, tanto internamente como con otras políticas y reglas macroeconómicas.

En sexto lugar, para que la regla fiscal alcance su objetivo, tiene que ser mantenida con políticas eficientes como, por ejemplo, las reformas estructurales necesarias para poder cumplir con los objetivos.

Y en séptimo y último lugar, es deseable que la regla fiscal esté recogida en algún estatuto, como las leyes o los Tratados Internacionales, donde también se establezcan aquellas cuestiones relativas a la vigilancia de la misma y las posibles sanciones que se aplicarían en caso de que se incumpliese la regla.

4. CLASIFICACIÓN DE LAS REGLAS FISCALES.

Las reglas fiscales pueden clasificarse atendiendo a dos posibles criterios: por un lado, en función del tipo de límite que se imponga a las autoridades fiscales y, por otro lado, a partir del indicador fiscal considerado.

Atendiendo al primer criterio, se pueden distinguir entre reglas cuantitativas y reglas de procedimiento. Las primeras hacen referencia a todas aquellas restricciones que especifican algún límite cuantitativo al indicador fiscal elegido, como por ejemplo el límite que impone el PEC sobre el déficit o el nivel de deuda.

Por otra parte, las reglas de procedimiento son aquellas que establecen cómo llevar a cabo determinados procesos, como por ejemplo aquellas que determinan cuál es el procedimiento a seguir en el proceso presupuestario, aquellas que refuerzan la transparencia, o las que regulan la aplicación de la política presupuestaria.

El segundo de los criterios, es decir, la elección del indicador fiscal, permite diferenciar entre reglas sobre el déficit, reglas sobre el nivel de deuda y reglas sobre el gasto público (*Hemming, R.; Kell, M., 2001*), independientemente que las mismas establezcan límites cuantitativos o cualitativos.

Muchos países han adoptado reglas sobre el déficit, como la Unión Europea con el PEC, Nueva Zelanda, Australia, Estados Unidos o Canadá. Estas reglas presentan la doble ventaja de que son fáciles de aplicar y de explicar a los agentes económicos, pero también presentan inconvenientes como los siguientes. En primer lugar, este tipo de reglas no corrige las tendencias de gasto excesivo que se pueden llevar a cabo en un determinado país (*ya que los mayores gastos pueden ser cubiertos con un incremento de los ingresos impositivos*). En segundo lugar, la falta de flexibilidad (*Alesina, A.; Perotti, R., 1999*) puede hacer que sean inconsistentes con la utilización de la política fiscal para estabilizar la economía, debido a que tienden a ser procíclicas¹⁶. Por este motivo, recientemente muchos países aplican estas reglas a lo largo del ciclo económico, de manera que permiten el funcionamiento de los estabilizadores automáticos. Este incremento en la flexibilidad puede repercutir en que las reglas sean menos claras (*hay que definir el ciclo e identificar en qué fase se encuentra la economía*), reduciendo la credibilidad y la aplicabilidad de las mismas. El trade-off entre flexibilidad y credibilidad se puede corregir incrementando la transparencia y haciendo estimaciones prudentes del crecimiento potencial. El último problema que presentan estas reglas se refiere al riesgo de la utilización de la contabilidad creativa u otras prácticas que reduzcan la transparencia, aunque una forma de corregirlo es establecer una serie de normas sobre contabilidad y clasificaciones estándar de las partidas de las cuentas nacionales.

En cuanto al segundo tipo de reglas, las reglas sobre el nivel de deuda, el ejemplo más claro es el de la Unión Europea, que estableció el objetivo de la deuda pública en el 60% del PIB, o el Reino Unido con la regla de la inversión sostenible, que requiere que la deuda neta se mantenga estable y en un nivel prudente a lo largo del ciclo, definiendo este nivel prudente como el 40% del PIB. El problema de estas reglas consiste, lógicamente, en determinar el nivel óptimo de deuda. Existen distintos estudios¹⁷ en la literatura sobre el nivel óptimo de deuda, pero no aportan grandes conclusiones. Por lo tanto, la reducción de la deuda no responde tanto al objetivo de alcanzar el nivel óptimo como a razones de sostenibilidad de la deuda y a la necesidad de conseguir una menor prima de riesgo sobre los tipos de interés (*Hemming, R.; Kell, M., 2001*).

Sin embargo, aunque en muchos países se ha optado por un límite al nivel de deuda sobre el PIB, es cierto que si la deuda se sitúa por debajo de ese límite, en el corto plazo, representa una restricción débil sobre la política fiscal. Una posible solución es tener en cuenta, junto con ese límite, el patrón de comportamiento de la deuda. La elección de la medida de la deuda es otro de los problemas que se presentan, dado que aunque la deuda bruta tiene la ventaja de que es una medida que se entiende mejor y es útil para comparar los niveles de deuda entre los distintos países, además de ser el concepto relevante desde el punto de vista de la financiación, puede ser un mal indicador de sostenibilidad. La deuda neta aportaría más información respecto a este último hecho, aunque cuantificarla es más difícil.

El tercer tipo de reglas, las reglas sobre el gasto público¹⁸, establecen límites sobre determinadas partidas del gasto público o sobre el gasto que llevan a cabo determinados niveles de gobierno. Entre los casos más destacados podemos citar el de Estados Unidos, Suecia, Holanda, Finlandia, Francia, Italia y España. Una ventaja de dichas reglas es que atajan el problema de la tendencia deficitaria en su origen y frenan el

¹⁶ Por ejemplo, si los ingresos disminuyen y los gastos aumentan en una recesión, el cumplimiento de la regla puede provocar una política fiscal restrictiva cuando debería, por la evolución del ciclo, ser expansiva.

¹⁷ Barro (1979), Judd (1985), Chamley (1986), Milesi-Fereti y Roubini (1998), Aiyagari y McGrattan (1998).

¹⁸ Para un estudio más detallado de las reglas para el gasto público, véase MILLS, P.; QUINET, A. (2002).

posible incremento del gasto público en los periodos expansivos. Al estar claramente definidas las partidas de gasto sometidas a la regla, también es más fácil determinar la responsabilidad del gobierno en la aplicación de la misma, lo cual no es tan explícito en el caso de las reglas sobre el déficit, ya que éste también depende de la evolución cíclica de la economía. Por lo tanto, conceptualmente son más simples y más fáciles de aplicar y pueden mantener la disciplina fiscal a la vez que permiten el funcionamiento de los estabilizadores automáticos, tanto por el lado de los ingresos, al dejarlos operar libremente, como por el lado de los gastos, si se establece un margen dentro del límite del gasto para hacer frente a aquellos gastos más elevados que se deriven de una recesión o excluyendo aquellos gastos que sean sensibles al ciclo económico. No obstante, también presentan inconvenientes, destacando que no corrigen necesariamente la tendencia a registrar déficit excesivos, ya que, por ejemplo, las autoridades pueden disminuir los impuestos o sobreestimar de forma sistemática los ingresos. Sin embargo, se puede paliar si junto a la regla de gasto se establece un objetivo a medio plazo, o bien de presupuesto equilibrado, o bien de nivel de deuda sobre el PIB¹⁹.

5. CASOS CONCRETOS DE REGLAS FISCALES.

a. Reglas fiscales en la UE.

En el Tratado de Maastricht (TM) y posteriormente en el PEC se establecen objetivos sobre el tamaño de la deuda y del déficit público, así como las obligaciones a las que están sometidos los países miembros con el fin de mantener unas cuentas públicas saneadas.

En el TM se pone de manifiesto que los Estados miembros considerarán sus políticas económicas como una cuestión de interés común y las coordinarán con el resto en el seno del Consejo, el cual por mayoría cualificada y sobre la base de una recomendación de la Comisión, elaborará un proyecto de orientaciones generales para las políticas económicas de los Estados miembros y presentará un informe al respecto al Consejo Europeo. Este último debatirá unas conclusiones sobre las orientaciones generales de las políticas económicas de los Estados miembros y con arreglo a dichas conclusiones, el Consejo, por mayoría cualificada, adoptará una recomendación en la que establecerá dichas orientaciones generales, informando de esta recomendación al Parlamento Europeo. Con el fin de garantizar una coordinación más estrecha de las políticas económicas y una convergencia sostenida de los resultados económicos de los Estados miembros, el Consejo, basándose en informes presentados por la Comisión, supervisará la evolución económica de cada uno de los Estados miembros, así como la coherencia de las políticas económicas con las orientaciones generales y procederá regularmente a una evaluación global. A efectos de esta supervisión multilateral, los Estados miembros informarán a la Comisión acerca de las medidas importantes que hayan adoptado en relación con su política económica. Cuando se comprueba que la política económica de un Estado miembro contradice las orientaciones generales o supone un riesgo para el correcto funcionamiento de la UEM, el Consejo podrá formular al estado miembro en cuestión las recomendaciones necesarias e incluso hacerlas públicas.

En el artículo 104, quedan recogidas las normas fiscales, ya que pretende que los Estados miembros eviten los déficit públicos excesivos, por lo que la Comisión supervisará la evolución de la situación presupuestaria y del nivel de endeudamiento público, examinando la observancia de la disciplina presupuestaria atendiendo a dos criterios:

¹⁹ Como ocurre en algunos países de la UEM, ya que dichos límites están establecidos en el PEC.

1. Si la proporción entre el déficit público previsto o real y el producto interior bruto sobrepasa un valor de referencia, a menos:

- que la proporción haya descendido sustancial y continuadamente y llegado a un nivel que se aproxime al valor de referencia.
- que el valor de referencia se sobrepase sólo excepcional y temporalmente, y la proporción se mantenga cercana al valor de referencia.

2. Si la proporción entre la deuda pública y el producto interior bruto rebasa un valor de referencia, a menos que la proporción disminuya suficientemente y se aproxime a un ritmo satisfactorio al valor de referencia.

Los valores de referencia a que se refiere el artículo 104 son el 3 % para el déficit y el 60 % para el nivel de deuda.

Si un estado miembro no cumpliera los requisitos de uno de estos criterios o de ambos, la Comisión elaborará un informe, en el que también se tendrá en cuenta si el déficit público supera los gastos públicos de inversión, así como todos los demás factores pertinentes, incluida la situación económica y presupuestaria a medio plazo. También puede elaborar un informe cuando considere que, aún cumpliéndose los criterios, existe riesgo de un déficit excesivo. Si el país al que se le han hecho las recomendaciones no las lleva a cabo, el Consejo podrá decidir que se formule una advertencia al país para que adopte en un plazo determinado las medidas dirigidas a la reducción del déficit que el Consejo considere necesaria para poner remedio a la situación. En caso de que el estado siga manteniendo un déficit excesivo, se aplicará el procedimiento de déficit excesivo contemplado en el Tratado.

Como el Tratado prevé solamente criterios cuantitativos para la adopción de la moneda única, pero no define la política presupuestaria que ha de seguirse tras el paso del euro, los Estados miembros consideraron necesario aprobar el PEC. Así pues, el PEC se enmarca en la lógica del Tratado y desarrolla sus disposiciones.

El objetivo del PEC es prevenir la aparición de un déficit presupuestario excesivo en la zona del euro tras la entrada de la tercera etapa de la UEM. El Pacto está destinado a garantizar una gestión sana de la hacienda pública en la zona del euro con el fin de evitar que una política presupuestaria laxa de un Estado miembro penalice a los otros estados a través de los tipos de interés, así como la confianza en la estabilidad económica de la UEM, queriendo garantizar una convergencia sostenida y duradera de las economías europeas.

La aplicación de este pacto se basa principalmente en dos pilares: el principio de supervisión multilateral de las situaciones presupuestarias y el procedimiento de déficit excesivo.

1. Supervisión multilateral. Para concertar su situación económica y financiera, los Estados miembros de la zona del euro presentan un programa de estabilidad, que contiene los objetivos de la hacienda pública a medio plazo y que se actualiza cada año. Los Estados miembros no pertenecientes a la zona del euro elaboran programas denominados de “convergencia”. Estos programas sirven de base a la supervisión multilateral del Consejo. Así pues, cualquier desvío de la hacienda pública puede ser objeto de una recomendación del Consejo, que puede hacerse pública.

2. Procedimiento de déficit excesivo. Este procedimiento se inicia si un Estado miembro incumple el criterio de déficit público máximo, fijado en el 3 % del producto interior bruto. El Reglamento²⁰ sobre este procedimiento especifica los plazos,

²⁰ Reglamento (CE) n.º 3605/ 93, sustituido por Reglamento (CE) n.º 351/2002.

condiciones, excepciones y sanciones, incluso financieras, que podrían aplicarse al Estado miembro en cuestión. Un segundo Reglamento²¹ especifica la aplicación concreta. Si el Consejo constata un déficit excesivo, envía recomendaciones al Estado miembro en cuestión para que adopte medidas para poner fin al déficit excesivo. Si el estado no se ajusta a estas recomendaciones o no adopta las medidas destinadas a remediar la situación, el Consejo puede imponerle sanciones, que toman en primer lugar la forma de un depósito sin intereses a favor de la Comunidad. El depósito se convierte en multa si en los dos años siguientes no se corrige el déficit excesivo.

Habida cuenta de las dificultades que tienen algunos Estados miembros para alcanzar los compromisos presupuestarios en los programas actualizados, en el otoño del año 2002 tuvo lugar un vivo debate sobre el PEC y sobre los compromisos de llegar en 2004 a más tardar a presupuestos equilibrados o con superávit.

En otoño del 2002, la Comisión constató que: primero, el valor de referencia del 3 % del PIB para el déficit excesivo es el eslabón central del marco reglamentario del PEC, segundo, la obligación de llegar a presupuestos equilibrados o con superávit no se pone en entredicho, y tercero, la fecha fijada para alcanzar el equilibrio presupuestario no debería retrasarse de nuevo sin llegar a un compromiso preciso en materia de saneamiento presupuestario.

A la luz de estas constataciones, la Comisión propone mejoras en la aplicación del PEC consistentes en una mejor definición de los objetivos y un compromiso estricto en materia de saneamiento presupuestario.

Las situaciones presupuestarias que los Estados miembros se han comprometido a alcanzar están vinculadas a una determinada tasa de crecimiento económico, lo que significa que las cifras presupuestarias deberán corregirse para tener en cuenta los efectos del ciclo económico. La Comisión admite que un ajuste de la situación presupuestaria podría convertirse en excesivo para una economía en fase de ralentización, como ocurre en el caso de Alemania, Portugal, Francia e Italia. Por otra parte, un crecimiento más elevado que el preciso debería traducirse en una mejora de la posición presupuestaria aún más rápida. Así pues la Comisión propone una reducción anual del déficit estructural (*excluyendo del déficit los efectos del ciclo económico*) del 0,5 % del PIB. Esta reducción deberá ser más importante en los países afectados por un déficit importante o por una deuda elevada. Además, si se reanuda el crecimiento económico, deberán perseguir unos objetivos más ambiciosos. Esto significa que unas situaciones presupuestarias próximas al equilibrio se alcanzarían a más tardar en 2006.

En lo que se refiere al endeudamiento global de los Estados miembros, la Comisión ha propuesto una supervisión más estrecha de los países más endeudados, previendo al mismo tiempo una aplicación más flexible del PEC para los países que han realizado progresos sustanciales en materia de déficit y deuda pública. Los países más endeudados deberían presentar en sus programas de estabilidad estrategias a largo plazo para la reducción del endeudamiento. Según las propuestas de la Comisión, el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo podría aplicarse al criterio del endeudamiento.

Finalmente, en la Tabla 1, siguiendo el criterio de Kopits y Simansky (1998), se valoran las reglas fiscales adoptadas en la UE respecto de las características ideales que debería cumplir una regla fiscal (*definidas en el apartado 3*).

²¹ Reglamento (CE) n.º 1467/97.

Tabla 1: Valoración de las reglas fiscales en la UE según las características ideales que deben cumplir las mismas (Kopits, G.; Symansky, S., 1998).

Características ideales de una regla fiscal.	Reglas fiscales en la UE.
Bien definida.	++
Transparente.	++
Simple.	+++
Flexible.	++
Adecuada a los objetivos de política económica.	++
Aplicable.	+
Consistente.	++
Complementada con reformas estructurales.	+

+++ muy buena, ++ buena, + regular.

Fuente: Buti, M.; Eijffinger, S. C. W.; Franco, D. (2003).

b. Reglas fiscales nacionales²².

Aparte de las dos reglas contempladas en el PEC, los países miembros han adoptado reglas fiscales propias con el objetivo de cumplir los acuerdos del Pacto y poder diseñar una política fiscal que les permita abordar potenciales shocks específicos que afecten a su economía, al ser el único instrumento de política económica del que disponen (*ver Tabla 2*).

Por ejemplo, Alemania, Italia y España, han adoptado una regla que se refiere a los acuerdos alcanzados entre los distintos niveles de gobierno para aumentar la coordinación de sus políticas, debido a que los problemas originados por el alto grado de descentralización pone en peligro el cumplimiento de los acuerdos alcanzados con la UE y fomenta el denominado “riesgo moral”. Alemania y España han establecido como objetivo alcanzar el equilibrio presupuestario en todos los niveles de gobierno, mientras que Italia ha establecido límites, a nivel regional, sobre el gasto primario corriente y sobre el gasto sanitario.

Otra de las reglas utilizada en los países europeos es la “regla de oro”²³, como en el caso de Reino Unido, Alemania e Italia. En el caso de Italia, se aplica a los gobiernos locales, que pueden endeudarse para financiar inversiones, aunque existe un límite a dicho endeudamiento al no poder superar el 25% de sus ingresos públicos.

²² Para el estudio más detallado de las reglas fiscales nacionales consultar OCDE (2002), COMISIÓN EUROPEA (2003) y FISHER, J. (2002).

²³ La “regla de oro” establece que el gobierno sólo podrá endeudarse para realizar gastos en inversión y no para financiar el gasto corriente.

Sobre el nivel de deuda, sólo Reino Unido tiene una regla que impone un límite a la misma, de manera que la deuda neta como proporción del PIB a lo largo del ciclo económico no puede superar un nivel estable y prudente, definido éste como el 40% del PIB. En el caso de Reino Unido ambas reglas están definidas teniendo en cuenta el ciclo económico.

En cuanto a reglas sobre el gasto, las han establecido Italia, España o Francia, diferenciándose fundamentalmente en el indicador de gasto considerado.

La valoración del cumplimiento de las reglas aplicadas por estos países no siempre es sencilla, ya que en muchas ocasiones estas reglas son de reciente aplicación y todavía no se disponen de los datos necesarios para acometer esta labor. Además, se observa que en la mayoría de los casos, no se han respetado las reglas, y una de las razones que puede explicar este hecho es la falta de sanciones a aplicar en estos casos. Por ejemplo, la “regla de oro” en Alemania sólo se ha respetado en un año, en Francia los objetivos a medio plazo no se han respetado, aunque sí los establecidos para los primeros años de cada programa y en Italia los límites sobre el gasto sanitario a nivel regional tampoco se han cumplido. Sin embargo, en el caso de Reino Unido se han respetado las dos reglas y en España, para el año 2003, se ha alcanzado la estabilidad presupuestaria.

La evolución de las finanzas públicas desde la aplicación del PEC, en los cinco países considerados en el estudio de las reglas fiscales nacionales, ha sido favorable y se ha visto además fortalecido por las distintas reglas aplicadas por cada uno de ellos (*en los casos en las que éstas se han respetado*), si bien en los dos últimos años ha tenido lugar un empeoramiento de las cuentas públicas. Por lo tanto, se observa que esta evolución favorable ha tenido lugar en un contexto de marcado crecimiento económico (*las tasas de crecimiento de la UE desde 1997 han sido superiores al 2,5%*) hasta el año 2001, en el que se moderó el crecimiento. Este patrón se corresponde en parte con dicha evolución de las finanzas públicas, ya que para los años 2002 y 2003, Francia y Alemania no cumplen ninguno de los acuerdos del PEC, e Italia tiene un nivel de deuda muy superior al 60% del PIB. Esta situación pone en duda si en épocas de recesión económica se cumplirá el PEC, o si los países miembros, como Francia y Alemania, supeditarán el cumplimiento de los compromisos adquiridos con la UE a la evolución de sus propias economías.

Tabla 2: Resumen Reglas Fiscales Nacionales.

PAÍS	REGLA FISCAL	DEFINICIÓN REGLA FISCAL	NIVEL DE GOBIERNO EN QUE SE APLICA	CUMPLIMIENTO	CASOS DE NO CUMPLIMIENTO	TRANSPARENCIA
Reino Unido	<p>"Regla de oro"</p> <p>"Regla de inversión sostenible"</p>	<p>Equilibrio del saldo presupuestario corriente ajustado cíclicamente.</p> <p>Deuda neta como proporción del PIB debe mantenerse a lo largo del ciclo económico en un nivel estable y prudente (40% PIB)</p>	Departamentos gubernamentales.	<p>Se ha cumplido de manera estricta en periodo 1997-2001. Aunque en 2002 y 2003, déficit del saldo presupuestario corriente ajustado cíclicamente, es plausible que se compense con superávit a lo largo del ciclo económico.</p> <p>La deuda neta se ha mantenido por debajo del 40% del PIB.</p>	No hay sanciones explícitas para el caso de no cumplimiento.	<p>"Code for fiscal stability" establece principios que guían la política fiscal, así como la información que tiene que suministrar el Gobierno:</p> <p>*Pre-Budget Report. *Financial Statement and Budget Report. *Economic and Fiscal Strategy Report. *Debt Management Report.</p> <p>"National Audit Office" para vigilar política fiscal.</p>
Alemania	<p>"Regla de oro"</p> <p>"Pacto de Estabilidad Nacional" (2002)</p>	<p>Endeudamiento del Gobierno Federal se limita a la cantidad planeada de inversión.</p> <p>Alcanzar equilibrio presupuestario.</p>	<p>Gobierno Federal (Constitución), Länder (constitución estatal) y municipios.</p> <p>Gobierno Federal, Länder y municipios.</p>	En periodo 1980-1999 sólo se ha respetado un año (1989).	<p>Excepciones cumplimiento para evitar perturbaciones en el equilibrio económico general.</p> <p>Es un acuerdo, no recogido legalmente.</p>	"Financial Planing Council" hace recomendaciones para alcanzar la disciplina fiscal y cumplir con los requisitos del PEC.
Francia	"Límite al crecimiento del Gasto Público" (1997)	El Gasto Público no puede crecer más que una determinada tasa de crecimiento en términos reales.	Todos los niveles de gobierno para cumplir con los requisitos del PEC.	Los objetivos a medio plazo que se establecen en cada Programa de Estabilidad no se han respetado, aunque los límites establecidos para los primeros años en cada Programa sí se cumplieron, con excepción del año 2002.	No está regulado en ninguna Ley y los límites son revisados en muchas ocasiones de un Programa a otro.	"Loi organique del lois finances", refuerza el control parlamentario sobre la formulación y ejecución del presupuesto, ampliando los requerimientos de información.

Fuente: Elaboración propia.

PAÍS	REGLA FISCAL	DEFINICIÓN REGLA FISCAL	NIVEL DE GOBIERNO EN QUE SE APLICA	CUMPLIMIENTO	CASOS DE NO CUMPLIMIENTO	TRANSPARENCIA
Italia	"Límite sobre el Gasto Primario" (Expenditure Freeze Law, 2002)	Cuando se introduce un nuevo gasto o un incremento del mismo, se debe indicar, para cada año y para cada partida, el gasto primario autorizado mediante un límite nominal o una cláusula de salvaguardia.	Gobierno Central.		Ministro de Economía y Finanzas suspende la aplicación de la legislación hasta que otra Ley especifique la financiación de ese gasto.	Proceso presupuestario establecido por Ley, en la que se recogen los informes requeridos. Constitución establece un órgano auditor que vigile la evolución de las finanzas públicas.
	"Límite sobre el Gasto Primario Corriente" (Pacto de Estabilidad Interno, 2001)	Para 2002, el Gasto Primario Corriente a nivel regional no podía superar el establecido para el año 2000 incrementado en un 4,5%; para 2003, 2004 y 2005, no puede superar el establecido para 2002 más la inflación recogida en DEPF.	Gobiernos regionales.		No se establecen mecanismos de sanción. Sólo en el caso de que Italia sea sancionada por la UE, la sanción se repartiría entre los distintos niveles de gobierno en proporción a sus contribuciones al exceso de déficit.	
	"Límites sobre el Gasto Sanitario" (2000)	Se establecen para un periodo de tres años. Para 2001, el límite se estableció en 71,3 billones de €, con incrementos anuales para 2002, 2003 y 2004 igual al crecimiento nominal del PIB establecido en DEPF.	Gobiernos regionales.	Los límites no se respetaron el primer año, por lo que se negoció un nuevo acuerdo entre el estado y las regiones para 2001.	No se establecen mecanismos de sanción. Gasto extra que supere los límites lo financiarán las regiones mediante sus ingresos o recortando sus gastos.	
España	"Principio de estabilidad presupuestaria". (Ley General de Estabilidad Presupuestaria. Aprobado 2001 y aplicada en Presupuesto 2003) "Límite Máximo Anual del Gasto No Financiero"	Estabilidad Presupuestaria: situación de equilibrio o superávit de las Administraciones Públicas. Límite Máximo Anual del Gasto No financiero. Incluye Fondo de Contingencia para atender necesidades de carácter no discrecional y no previstas.	Administración del Estado, Administraciones de las CC.AA. y Entidades Locales. Administración del Estado.	Para el año 2003, se ha logrado la estabilidad presupuestaria.	Responsabilidad financiera derivada del incumplimiento de los compromisos adquiridos por España ante al UE.	En la Ley se recoge el principio de transparencia; los presupuestos de los distintos agentes integrantes del sector público deberán contener información suficiente y adecuada para permitir verificar el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria.

Fuente: Elaboración propia.

6. BIBLIOGRAFÍA.

- AIYAGARY, S.R.; MACGRATTAN, E.R. (1998): "The optimum quantity of debt", *Journal of Monetary Economics* vol. 42, Pág 447-79.
- ALESINA, A.; PEROTTI, R. (1999): "Budget deficits and budget institutions", en POTERBA, J.M.; VON HAGEN, J., *Fiscal institutions and Fiscal Performance*, The University of Chicago Press, Chicago, Pág 13-26.
- ATKINSON, P; VAN DER NOORD, P. (2001): "Managing public expenditures: some emerging policy issues and a framework for análisis", Banca d'Italia.
- BALASSONE, F.; FRANCO, D.; ZOTTERI, S. (2003): "Fiscal rules for subnational governments in the EMU context", *Società Italiana di Economia Pubblica Working Papers* n.º. 196/2003, enero, Pavia.
- BARRO, R.J. (1979): "On the determination of the public debt", *Journal of Political Economy*, October.
- BRUNILLA, A.; BUTI, M.; IN'T VELD, J. (2002): "Fiscal Policy in Europe: how effective are automatic stabilisers?", *European Economy* n.º. 177, septiembre, Bruselas.
- CANZONERI, M.; CUMBY, R.; DIBA, B. (2002): "Should the European Central Bank and the Federal Reserve Be Concerned About Fiscal Policy?", *Rethinking Stabilization Policy*, Kansas.
- CHAMLEY, C. (1986): "Optimal taxation of capital income in general equilibrium with infinite lives", *Econometrica* vol. 54 n.º 3, Pág 607-22.
- COMISIÓN EUROPEA (2003): "Meeting the EU's budgetary requirements: national expenditure rules and fiscal relations across levels of government", *Public Finance in EMU*, Bruselas.
- FERNÁNDEZ DÍAZ, A.; RODRÍGUEZ SÁIZ, L.; PAREJO GAMIR, J.A.; GALINDO MARTÍN, M.A.; CALVO BERNARDINO, A. (2000): *Política monetaria: su eficacia y enfoques alternativos*, Ed. AC, Madrid.
- FISHER, J. (2002): "National and EU budgetary rules and procedures: an evolving interaction", Banca d'Italia.
- GONZÁLEZ-PARAMO, J.M. (1995): "Las vías de la disciplina presupuestaria: opciones y experiencia comparada", *Cuadernos de Información Económica* n.º 100, julio.
- GONZÁLEZ-PARAMO, J.M. (2002): "Reglas fiscales de equilibrio: beneficios de la disciplina presupuestaria", *Fundación SEPI*, Madrid.
- HEMMING, R.; KELL, M. (2001): "Promoting fiscal responsibility: transparency, rules, and independent", Banca d'Italia.
- HM TREASURY (1998): "The Code For Fiscal Stability".
- JUDD, K.L. (1985): "Redistributive taxation in a simple perfect foresight model", *Journal of Public Economics* vol. 28 n.º 1, Pág 59-83.
- KELL, M. (2001): "An Assessment of fiscal rules in the United Kingdom", *IMF Working Paper* n.º 91, Julio, Washington.
- KENNEDY, S.; ROBBINS, J.; DELORME, F. (2001): "The role of fiscal rules in determining fiscal performance", Banca d'Italia.
- KILPATRICK, A. (2001): "Transparent frameworks, fiscal rules and policy-making under uncertainty", Banca d'Italia.

- KOPITS, G.; SYMANSKY, S. (1998): “Fiscal policy rules”, *IMF Occasional Paper n° 162*, Washington.
- KOPITS, G. (2001): “Fiscal rules: useful policy framework or unnecessary ornament”, Banca d’Italia.
- MILESI-FERRETI, G.M.; ROUBINI, N. (1998): “On the taxation of human and physical capital models of endogenous growth”, *Journal of Public Economics vol. 70 n° 2*, Pág 237-54.
- MILESI-FERRETTI, G. M. (2000): “Good, bad or ugly? On the effects of fiscal rules with creative accounting”, *IMF Working Paper 00/172*, Washington.
- MILLS, P.; QUINET, A. (2002): “The case for spending rules”, Banca d’Italia.
- OCDE (2002): “Fiscal sustainability: the contribution of fiscal rules”, *OECD Economic Outlook n.º 72*.
- STRAUCH, R.; VON HAGEN, J. (2002): “Formal fiscal restraints and budget processes as solutions to a deficit and spending bias in public finances: US experience and possible lessons for EMU”, Banca d’Italia.