

Regla Fiscal y Estabilidad Presupuestaria

Rafael Doménech

Economista Jefe para Economías Desarrolladas

Madrid, 5 de Septiembre de 2011

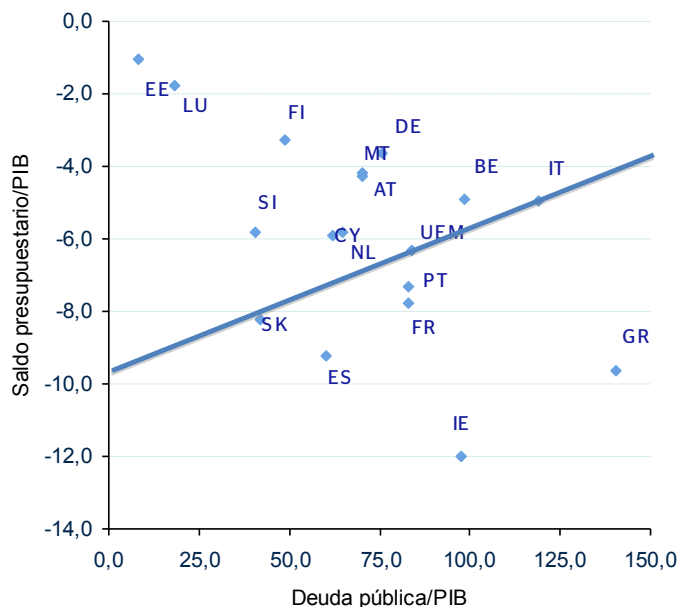
Motivación

Importante deterioro fiscal:

- Combinación déficit/deuda pública en 2010 peor que la media de la eurozona.
- Importante heterogeneidad entre las comunidades autónomas.

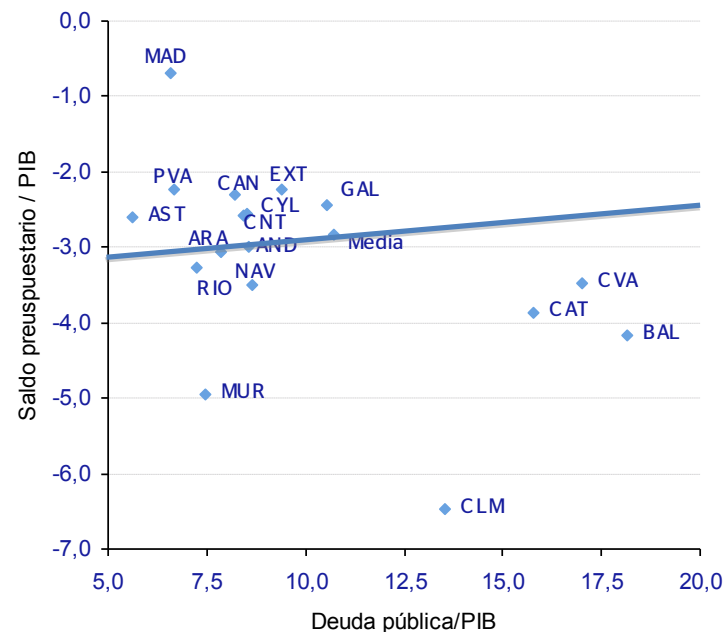
UEM: déficit y deuda pública en 2010

Fuente: BBVA Research a partir de AMECO y MEH para España



CC.AA.: déficit y deuda pública en 2010

Fuente: BBVA Research a partir de avance liquidación publicado por el MEH



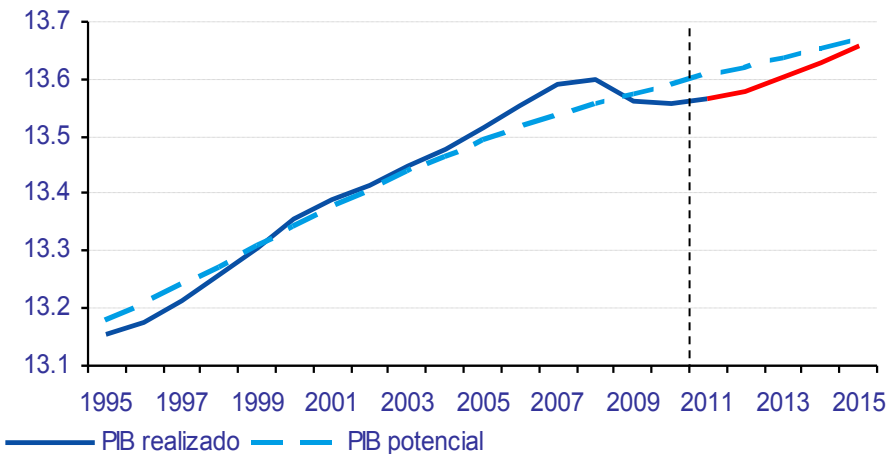
Consolidación fiscal

Necesidad de introducir una regla fiscal de equilibrio estructural

- El saldo presupuestario puede descomponerse en un componente estructural y otro cíclico.
- El componente cíclico refleja los efectos de los estabilizadores automáticos sobre el déficit
- Este componente cíclico del saldo presupuestario está asociado al componente cíclico del PIB, denominado también output gap: desviación porcentual del PIB respecto a su tendencia de largo plazo.

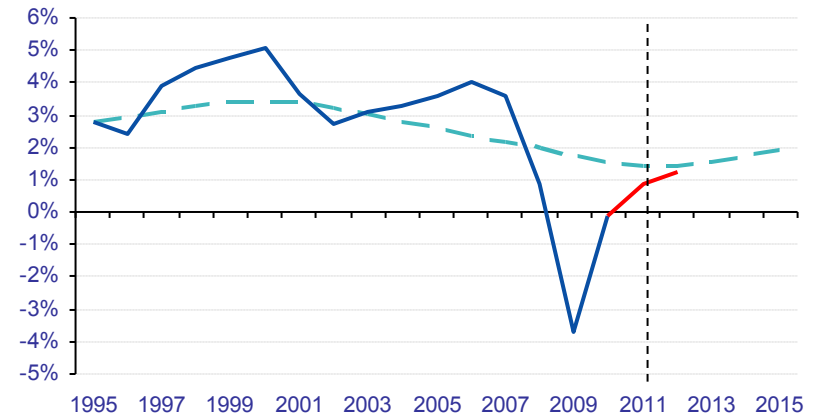
PIB real y componente tendencial (en logs)

Fuente: BBVA Research



Crecimiento observado y potencial (a/a)

Fuente: BBVA Research



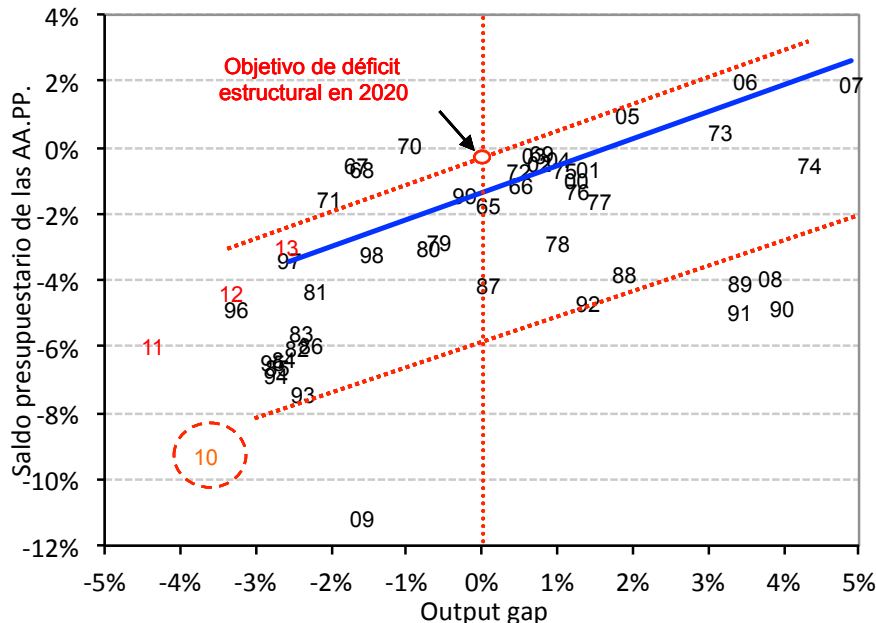
Consolidación fiscal

Necesidad de introducir una regla fiscal de equilibrio estructural

- Cada punto de output gap equivale a 0,8 puntos de déficit cíclico.
- La intersección de la recta que refleja la sensibilidad del saldo presupuestario al ciclo económico con la vertical para el output gap cero determina el saldo presupuestario estructural.
- Desde 1997 hasta 2007 apenas se produjeron variaciones significativas del saldo presupuestario estructural.

Saldo Presupuestario y posición cíclica

Fuente: BBVA Research a partir de MEH e INE



Evidencia

- En 2007 el déficit estructural era del 1,5% del PIB
- Con la crisis, el déficit estructural ha superado el 8%
- De cumplirse con el objetivo del Plan de Estabilidad se volvería a una situación similar a la de 2007

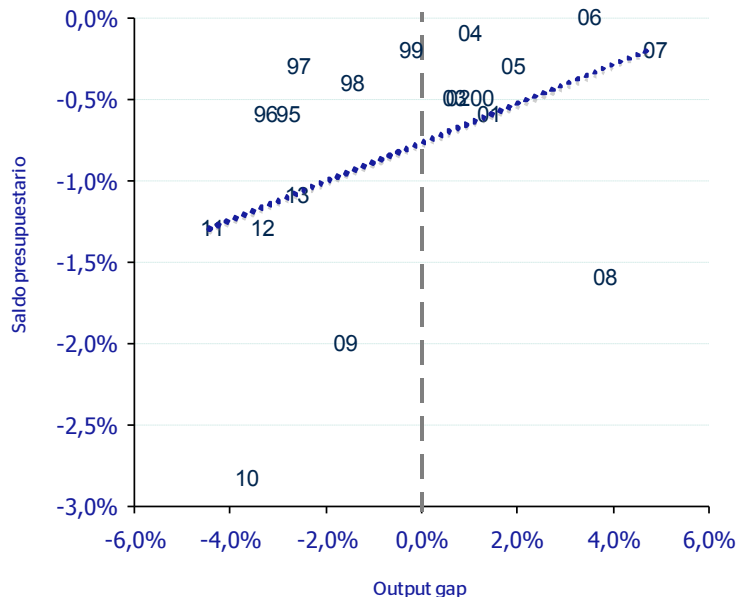
Consolidación fiscal

Necesidad de introducir una regla fiscal de equilibrio estructural a medio plazo

- La consecución de un déficit del 3% del PIB en 2013, implica todavía un déficit estructural en torno al 1,5%, del cual las comunidades autónomas son responsables aproximadamente de la mitad.
- Es necesario pues implicar a todos los niveles de administraciones públicas, exigiendo la colaboración y un compromiso firme por parte de todos ellos.

CC.AA: saldo presupuestario vs output gap

Fuente: BBVA Research a partir de MEH e INE



El CPFF

- Evaluación del cumplimiento de estabilidad presupuestaria de las distintas CC.AA.
- Aprobación de los programas de ajuste.
- En función de la consecución de estos objetivos el MEH ha ido concediendo las autorizaciones de emisiones de deuda.

La reforma constitucional

La reforma aprobada i

El artículo 135 de la Constitución Española queda redactado como sigue:

1. Todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria.
2. El Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros.

Una Ley Orgánica fijará el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas, en relación con su producto interior bruto. Las Entidades Locales deberán presentar equilibrio presupuestario.

Comentarios e interpretaciones

De aplicación al Gobierno Central, Seguridad Social, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales.

La Unión Europea no habla de déficit estructural, sino de límite de déficit corriente de las AA.PP. sobre PIB del 3%.

El acuerdo político alcanzado para esta Ley Orgánica fija un déficit estructural del 0,26% para el Estado (se entiende que es Gobierno Central ya que la Seguridad Social debe estar en equilibrio estructural) y 0,14% para las Comunidades Autónomas.

La reforma constitucional

La reforma aprobada II

3. El Estado y las Comunidades Autónomas habrán de estar autorizados por Ley para emitir deuda pública o contraer crédito.

Los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus presupuestos y su pago gozará de prioridad absoluta.

Estos créditos no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la Ley de emisión.

El volumen de deuda pública del conjunto de las Administraciones Públicas en relación al producto interior bruto del Estado no podrá superar el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Comentarios e interpretaciones

Prioridad en el pago de los intereses y deuda.

Este límite es del 60% del PIB.

La reforma no establece cuándo será de aplicación este límite, por lo que deberá hacerlo la Ley Orgánica.

La reforma constitucional

La reforma aprobada III

4. Los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública sólo podrán superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados.

Comentarios e interpretaciones

Puede autorizarse el aumento del déficit estructural en caso de **recesión económica**.

Requisito de **mayoría absoluta**.

La Ley Orgánica debería obligar a que la autorización (**ex-ante**) de la desviación se apruebe de **forma simultánea** al programa de ajuste, con las medidas correctoras y el plazo en el que se volverá al objetivo de déficit.

La reforma constitucional

La reforma aprobada IV

5. Una Ley Orgánica desarrollará los principios a que se refiere este artículo, así como la participación, en los procedimientos respectivos, de los órganos de coordinación institucional entre las Administraciones Públicas en materia de política fiscal y financiera. En todo caso, regulará:

a) La distribución de los límites de déficit y de deuda entre las distintas Administraciones Públicas, los supuestos excepcionales de superación de los mismos y la forma y plazo de corrección de las desviaciones que sobre uno y otro pudieran producirse.

b) La metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural.

c) La responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.

Comentarios e interpretaciones

Implicaciones sobre las decisiones del Consejo de Política Fiscal y Financiera y autorizaciones de endeudamiento de las CC.AA.

Las desviaciones deben dar lugar a un **Programa de Ajuste** presupuestario.

Debería estar en manos de una **Oficina Presupuestaria del Congreso**

Debe ser explícita en el tipo de **ajustes y sanciones** que acarrea el incumplimiento (**ex-post**) de esta norma.

La reforma constitucional

La reforma aprobada V

6. Las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus respectivos Estatutos y dentro de los límites a que se refiere este artículo, adoptarán las disposiciones que procedan para la aplicación efectiva del principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias».

Disposición adicional única.

1. La Ley Orgánica prevista en el artículo 135 de la Constitución Española deberá estar aprobada antes de 30 de junio de 2012.

2. Dicha Ley contemplará los mecanismos que permitan el cumplimiento del límite de deuda a que se refiere el artículo 135.3.

3. Los límites de déficit estructural establecidos en el 135.2 de la Constitución Española entrarán en vigor a partir de 2020.

Comentarios e interpretaciones

Debe establecer a partir de qué fecha se aplicará el **límite de deuda** del 60%

Dado que de alcanzar el objetivo de déficit de 2014 (2,1% del PIB) el déficit estructural se situaría entre el 1% y el 1,5%, sería factible y deseable continuar con la consolidación para **alcanzar el objetivo de déficit estructural antes de 2020**, por ejemplo en 2016.

La reforma constitucional

ACUERDO POLÍTICO SOBRE LA LEY ORGÁNICA DE DESARROLLO DEL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

El PSOE y el PP entienden que es oportuno en este momento político sentar ya las bases de un acuerdo sobre la Ley Orgánica a que se refiere el artículo 135 de la C.E., que debe ser aprobada con urgencia antes del 30 de junio de 2012. Esta Ley Orgánica fijará en un **0,4 por ciento el déficit estructural global máximo del conjunto de las Administraciones Públicas** a partir de 2020, que se distribuirá del siguiente modo:

- El déficit estructural en que podrá incurrir el Estado no superará el 0,26 por ciento del producto interior bruto nacional.
- El déficit estructural en que podrá incurrir cada Comunidad Autónoma no podrá superar el 0,14 por ciento de su producto interior bruto.
- Las entidades locales deberán presentar equilibrio presupuestario.

La Ley Orgánica establecerá los **criterios para la reducción progresiva del nivel de deuda**, de acuerdo con el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, con el objetivo de alcanzar en 2020 el límite contemplado en el artículo 135

Los límites referidos al déficit estructural, así como la senda para la consecución del objetivo de deuda en 2020, podrán ser objeto de revisión en 2015 y en 2018, a iniciativa de cualquiera de las partes que suscriben este acuerdo.

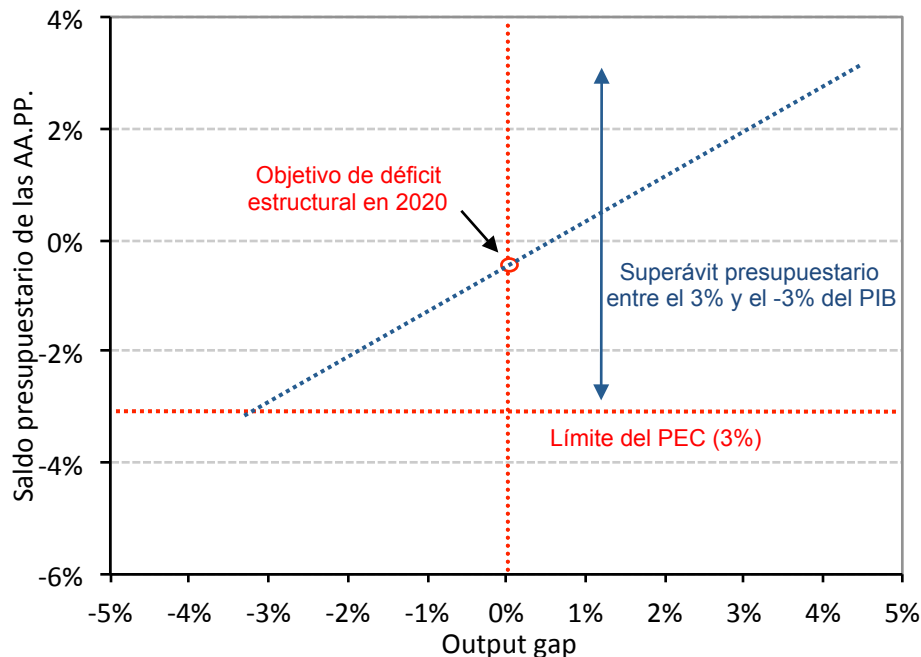
A los efectos del contenido de la citada Ley Orgánica, se entenderá por **saldo estructural** aquel que se deriva de no considerar los ingresos y gastos públicos relacionados con las expansiones y recesiones normales de los ciclos económicos, garantizando así la sostenibilidad a largo plazo de los servicios públicos fundamentales.

Una aplicación virtuosa

La futura política fiscal debería ser consistente con el espíritu de la reforma

- Sólo en circunstancias excepcionales debería sobrepasarse el límite de déficit estructural del 0,4%
- Sólo en circunstancias excepcionales el déficit total debería superar el límite del 3% que establece el PEC.
- La regla fiscal no limita la política fiscal con fines estabilizadores.

Saldo Presupuestario y posición cíclica



Propiedades

- El saldo presupuestario oscilaría entre el 3% y el -3% del PIB
- Suficiente para asegurar el funcionamiento de los estabilizadores automáticos.
- Satisface la regla de un déficit presupuestario del 0,4%
- Margen para políticas discrecionales.

Conclusiones

- Es una reforma **necesaria pero no suficiente** para garantizar la estabilidad presupuestaria.
- Aunque la reforma podría haber sido ser más clara y menos ambigua, España ha reafirmado el compromiso con la estabilidad fiscal mediante una reforma constitucional con el **objetivo de alcanzar el equilibrio estructural en 2020**.
- El alcance de la reforma dependerá de los **detalles de la Ley Orgánica** que la desarrolla y de la **voluntad política** de los gobiernos de las distintas AA.PP.
- No limita las **políticas de estabilización**, el tamaño del sector público o la sostenibilidad del **Estado de bienestar**. Por el contrario, garantiza su sostenibilidad financiera.
- Sería muy conveniente que el cálculo del déficit estructural y las proyecciones los realizara una **Oficina Presupuestaria** dependiente del Congreso.
- Adicionalmente, debería reforzarse esta reforma introduciendo medidas que incrementen la **transparencia de las administraciones públicas**, como:
 - Elaboración de **presupuestos plurianuales**
 - Agilidad en la disponibilidad de **información** que permita hacer análisis comparados de los presupuestos iniciales y la ejecución presupuestaria del año con la ejecución del año anterior.