

Reglas fiscales para tiempos de incertidumbre

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

Tema¹

La propuesta de reglas fiscales presentada por la Comisión Europea supone considerables avances respecto al marco anterior, pero resulta manifiestamente insuficiente para los desafíos a los que se enfrenta la Unión Europea. La guerra en Ucrania y la relación con China han cambiado el escenario geopolítico de modo que la Comunicación de la Comisión podría calificarse como una buena propuesta para un escenario que ya no existe.

Resumen

La Comisión acaba de presentar su Comunicación “Orientaciones para la reforma del marco de gobernanza económica de la UE” para proponer un nuevo marco de reglas fiscales dentro del Pacto de Estabilidad y Crecimiento suspendido durante la pandemia, ya que las actuales no pueden retomarse tal y como están. Este artículo analiza en qué aspectos de la reforma había consenso, cuáles eran las principales fuentes de discrepancia, qué ha resuelto y qué no ha resuelto la Comunicación de la Comisión y qué grandes temas han quedado lamentablemente fuera del debate, en especial la oportunidad de garantizar un nivel mínimo de provisión de bienes públicos europeos.

Análisis

Introducción

El Pacto de Estabilidad y Crecimiento quedó suspendido durante la crisis del COVID-19, ya que lo urgente entonces era hacer frente al drama humano y a las consecuencias económicas de la paralización forzosa de la economía. Cuando, animada por la vacunación masiva, la economía europea comenzaba a recuperarse, se retomó el debate sobre las reglas fiscales y la Comisión inició un proceso de diálogo institucional con la sociedad civil (en el que el Real Instituto Elcano participó con una propuesta).

Sin embargo, cuando el gasto en el conjunto de la eurozona aún no había alcanzado sus niveles prepandemia, la invasión rusa de Ucrania asestó un nuevo golpe a la economía europea y mundial. A la frágil recuperación de las cadenas de suministro (muy afectadas por las interrupciones del COVID-19) se unió un *shock* energético e inflacionario de primer orden derivado del uso estratégico del gas y del petróleo por parte de Rusia y de las restricciones adicionales al suministro de materias primas y alimentos. En paralelo, las tensiones entre China y EEUU apuntan a un escenario geopolítico cada vez más complicado.

¹ El autor agradece los comentarios de Carlos Martínez Mongay, Miguel Otero, Federico Steinberg y Jorge Tamames.

En este contexto de incertidumbre radical, la Comisión publicó el 9 de noviembre de 2022 una Comunicación sobre la reforma de las reglas fiscales que supone un avance considerable respecto de lo que había, pero resulta manifiestamente insuficiente para la situación actual.

Para analizarla podemos distinguir los ámbitos del debate en los que había cierto acuerdo de los principales puntos de discrepancia, para luego señalar en qué medida la Comunicación de la Comisión los afronta y qué elementos esenciales han quedado fuera de la discusión.

Consensos en el ámbito de las reglas fiscales

Podemos decir que existía ya un amplio consenso en varios aspectos. En primer lugar, en la necesidad de reglas fiscales en una unión monetaria incompleta como la europea (sin unión fiscal), debido a los efectos del desbordamiento de las políticas fiscales nacionales.

En segundo lugar, en la constatación de que las reglas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento no sólo habían funcionado mal (han sido procíclicas) sino que, en su configuración actual, no eran aplicables: si se cumpliesen estrictamente se generaría una grave crisis económica y si se ignorasen se generaría una grave crisis política.

En tercer lugar, en la arbitrariedad de las reglas del 3% y 60%, establecidas en el contexto de los años 90 con otras tasas de crecimiento y otros tipos de interés. Su inclusión en los tratados dificulta su eliminación o modificación, pero siempre existe la posibilidad de considerarlas objetivos a largo plazo.

En cuarto lugar, en la necesidad de suprimir la regla de reducción de deuda en un 1/20 anual, un ritmo que puede ser lento para algunos o excesivamente rápido para otros (con la ventaja de que esta regla no forma parte de la legislación primaria, sino secundaria, por lo que puede suprimirse).

En quinto lugar, y vinculado a la anterior, la importancia de exigir un cumplimiento razonable de las reglas en función de las circunstancias no sólo generales, sino también individuales de cada país. Lo lógico es que todos los países tengan un ritmo de reducción de deuda hacia posiciones de sostenibilidad, pero no un ritmo uniforme, sino adecuado a sus peculiaridades específicas y a su productividad.

En este sentido, y en sexto lugar, la necesidad de que los ajustes fiscales vengam acompañados de reformas estructurales que aumenten la productividad y el crecimiento.

En séptimo lugar, la necesidad de que ese ajuste fiscal sea compatible con las necesidades de inversión europeas para la transición energética y digital y para sus nuevos desafíos como la defensa.

Por último, la necesidad de elaborar no sólo reglas más simples, sino más fáciles de aplicar y cuyo incumplimiento dé lugar a sanciones creíbles y efectivamente aplicables (las sanciones propuestas con las reglas anteriores nunca llegaron a ejecutarse).

Discrepancias sobre las reglas fiscales

El consenso expresado en la sección anterior no puede ocultar la existencia de profundas discrepancias en el detalle de esas medidas y en otros ámbitos.

En primer lugar, sobre la medida de la sostenibilidad de las finanzas mediante variables no observables, a través de conceptos como el déficit estructural o el *output gap*, cuyo cálculo difiere entre instituciones (Comisión, FMI) y entre países. Aunque todos los países necesitan alguna fórmula para calcular qué parte de su déficit se debe al ciclo económico y qué parte es más o menos permanente (entre otras cosas, para hacer sus propias predicciones), si no existe consenso ni siquiera sobre el nivel inicial de déficit estructural de un país, ¿cómo podemos aspirar a crear una regla de ajuste que no esté sujeta a interpretación y no genere polémica? El denominado análisis de sostenibilidad de deuda (DSA, por sus siglas en inglés) es, en última instancia, un elemento de anticipación de riesgos, no un medio de afrontarlos. Es, como atestigua el trabajo del FMI, más un arte que una ciencia, ya que los resultados son muy sensibles a los parámetros que se empleen (en especial el tipo de interés) y no exento de interpretaciones subjetivas y de errores históricos flagrantes.

En segundo lugar, sobre la aplicación de algún tipo de regla de gasto observable. Este gasto, que sería neto de ingresos (es decir, una forma de déficit primario), podría excluir expresamente determinados gastos de inversión considerados como necesarios. El problema está precisamente en la terminología. Las reglas actuales se caracterizan por la utilización de un vademécum de casi 200 páginas para aplicar la definición de déficit estructural. ¿Cuál es el sentido de producir un nuevo vademécum, esta vez para definir conceptos como el de “inversión” o el concepto de “verde”? Por ello las denominadas “reglas de oro” (mera eliminación contable de determinadas inversiones del cómputo de los déficits nacionales) no son muy recomendables, ya que no evitan las disputas, y en última instancia la reacción de los mercados ante niveles de deuda insostenibles no va a depender de si ésta se ha utilizado o no para financiar determinadas inversiones.

En tercer lugar, el posible consenso en la necesidad de aplicar sendas de ajuste adaptadas a las particularidades de cada país no implica que la definición de estas deba derivarse necesariamente de negociaciones bilaterales entre la Comisión y el Estado miembro (dando un poder a la Comisión que no todos los países aceptan de buen grado).

Aunque es innegable que los fondos *Next Generation EU* son una buena forma de que los países hagan propias las reformas estructurales, también parece claro que la medición de los hitos dista de ser óptima. Más allá de la curiosa homogeneidad de las valoraciones de los planes de Recuperación (19 de las evaluaciones de los PNRR de la Comisión son idénticas: todos los países obtienen una calificación B sólo en la justificación de los costes, salvo diferencias aisladas en algún otro criterio para Bélgica, República Checa y Estonia), algunos países dudan de que la forma de evaluar el grado

de cumplimiento de los hitos de las reformas sea el más apropiado. En este sentido, la historia de la aplicación de las reglas fiscales (con la Comisión multando por déficit excesivo y el Consejo suspendiendo las multas) podría estar sufriendo un movimiento pendular, de modo que se está dejando que sea el Consejo el que asuma el coste político de castigar el incumplimiento.

En cuarto lugar, tampoco existe acuerdo en el papel de las instituciones fiscales independientes (IFI), tanto las nacionales como el *European Fiscal Board* (EFB), en el control de las finanzas públicas, como reflejaban tanto la propuesta hispano-holandesa como la alemana (esta última insistiendo en que no dependiera de la Comisión) así como la necesidad de que los Programas de Estabilidad sean de obligado cumplimiento.

En quinto lugar, no está claro cómo obligar al cumplimiento de las reglas fiscales (el denominado “brazo correctivo”) ni cómo diseñar sanciones creíbles y efectivas. La propuesta de la Comisión de noviembre de 2022

En esta situación, el 9 de noviembre de 2022, y tras varios retrasos, la Comisión presentó su Comunicación sobre “Orientaciones para la reforma del marco de gobernanza económica de la UE” –COM(2022) 583 final–.

La Comunicación insta a los Estados miembros a alcanzar un “acuerdo rápido” sobre la revisión de las reglas fiscales actuales, que se considera que “ponen en riesgo el crecimiento y son procíclicas” y destaca la necesidad de una “reforma profunda” que implique un cambio legislativo acordado entre el Consejo y el Parlamento Europeo.

Hay que celebrar la autocrítica y el hecho de resaltar la importancia del crecimiento en paralelo con el ajuste, lo que demuestra que la lección de la crisis financiera se ha aprendido. También que la Comisión haya incorporado muchas de las propuestas que se plantearon a través de la consulta pública llevada a cabo desde finales de 2021.

Ahora bien, la propuesta es un reflejo de la necesidad de llegar a un acuerdo rápido y, en este sentido, es muy poco ambiciosa. Da por sentado que no se pueden cambiar los tratados y se centra en los puntos en los que el acuerdo político, aunque difícil, parece factible (recordemos que esta propuesta deberá ser negociada con los Estados miembros y aprobada por Consejo y Parlamento). La Figura 1 resume las principales líneas de esta propuesta.

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

Elemento	Propuesta
Medición de la sostenibilidad de la deuda	Marco de DSA con metodología transparente y acordada con los Estados miembros
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)
Objetivo a largo plazo	3% de déficit y 60% de PIB
Ritmo de reducción	Se suprime la regla de 1/20
Regla de gasto	Límite al gasto neto primario (excluyendo medidas discrecionales y fondos europeos, intereses de la deuda y gasto cíclico en desempleo)
Conceptos (inversiones) no computables	Inversiones financiadas con fondos europeos (en transición verde y digital y en defensa u otras autorizadas)
Mecanismo correctivo	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.
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.

Como se puede observar, la Comisión sugiere el establecimiento de sendas específicas de ajuste, manteniendo las reglas del 3% y del 60% como objetivos a largo plazo, pero suprimiendo la de reducción anual de 1/20. Importa pues más la trayectoria que el ritmo, que se definirá en ajustes a cuatro años (ampliables a siete si se hacen ciertas reformas) negociados entre la Comisión y los Estados miembros y que se harán públicos. En cualquier caso, y conforme a los tratados, la última palabra sobre los planes de cada Estado miembro la tendrá siempre el Consejo.

Pese a reconocer que la propuesta de una capacidad fiscal centralizada para suavizar el ciclo económico y aumentar la resistencia de la eurozona a las perturbaciones fue bastante frecuente dentro del debate público previo a la propuesta (según otro documento de la Comisión, la sugirieron cerca de la mitad de los encuestados, ocho de cada diez *think tanks*, seis de cada diez instituciones académicas y la mitad de los sindicatos, aunque tan sólo una cuarta parte de las asociaciones empresariales), la Comisión no entra en el debate y no afronta ninguna financiación común de las inversiones, sino que deja que sean los Estados miembros los que las hagan frente a las importantes inversiones de las próximas décadas. No habrá tampoco una “regla de oro” que excluya del cómputo del déficit las inversiones verdes o digitales, a menos que estén financiadas con fondos europeos.

En la medida en la que la UE debería caminar hacia una mayor integración fiscal, no incluir una capacidad fiscal permanente, aunque sea pequeña, constituye claramente una oportunidad perdida.

En el brazo correctivo, la propuesta señala la necesidad de reducir las multas por infracciones de las normas, pero aplicarlas de forma más estricta. Mientras tanto, se reforzarían las sanciones “reputacionales”, incluido el requisito de que los ministros expliquen cómo pretenden abordar los déficits excesivos en una audiencia del Parlamento Europeo, así como la posibilidad de retenerse financiación europea si los países no subsanan sus déficits excesivos.

La Comunicación supone un considerable avance a la hora de introducir sensatez en las reglas fiscales. Ahora bien, plantea algunas dudas o inconsistencias:

- Por lo que respecta al cálculo de la sostenibilidad de la deuda, la Comisión señala que utilizará “un marco de análisis de sostenibilidad de la deuda (DSA) con metodología transparente y acordada con los Estados miembros”. Esto abre la vía a discrepancias metodológicas, uno de los principales problemas de las reglas actuales.
- La regla del gasto neto primario (excluyendo medidas discrecionales y fondos europeos, intereses de la deuda y gasto cíclico en desempleo) presenta dos problemas. Por un lado, no garantiza una inversión adecuada, ya que limita las inversiones no computables a las financiadas con fondos europeos (PRR, fondos de cohesión, estructurales, etc.), por tanto, no es siquiera la regla de oro que pretendían algunos (la nota de preguntas y respuestas de la Comisión menciona expresamente que no hubo consenso sobre esta cuestión).
- Por otro lado, aunque la Comisión señala que los gobiernos podrán calcular sus propias medidas de déficit estructural pero que sólo se tendrá en cuenta la senda del gasto primario neto, lo curioso es que dicho gasto primario neto excluye expresamente “el gasto cíclico en desempleo”, lo que indirectamente obliga a calcular un componente estructural (para hallar el cíclico), lo que no evita el problema de las divergencias metodológicas.

- No existen demasiados detalles sobre la imposición de sanciones financieras, y cómo evitar que éstas empeoren el problema, es decir, que deterioren aún más las finanzas y la sostenibilidad del país incumplidor.
- De la comunicación parece deducirse que el protocolo de déficit excesivo se aplicará de forma más automática (algo que no gustará a algunos países), pero no se especifican demasiados detalles.

El elefante en la habitación: bienes públicos europeos

La discusión sobre cuestiones específicas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, en particular la definición de conceptos y de reglas y números precisos tiene el peligro de que diluye un debate esencial que no se está produciendo. La realidad es que el mundo ha cambiado mucho en muy pocos años y las reglas fiscales están pensadas para situaciones ordinarias.

La pregunta es ¿existen bienes públicos genuinamente europeos y que deban ser financiados a nivel supranacional? Este debate quizás no era tan evidente como después de cuatro acontecimientos recientes:

- En primer lugar, el cambio climático, vinculado a las necesidades de fuertes inversiones en materia de reducción de emisiones que no pueden asumirse a nivel individual en función de la deuda de cada país.
- En segundo lugar, la crisis del COVID-19, que hizo ver la necesidad de garantizar suministros estratégicos de carácter sanitario, incluida la posibilidad de producir y distribuir vacunas de forma autónoma sin excesiva dependencia de otras potencias.
- En tercer lugar, la guerra en Ucrania, que ha puesto de manifiesto el peligro de la dependencia energética (y de otros sectores o bienes) de países no fiables, que llegado el momento pueden utilizar los suministros como arma de guerra no convencional.
- En cuarto lugar, la nueva asertividad de China, dispuesta a hacer valer su poder a la hora de defender sus intereses, tanto económica como militarmente (la guerra tecnológica con EEUU en el ámbito de los semiconductores es un buen ejemplo de la priorización de la seguridad sobre la eficiencia) y las tensiones en Taiwán, que nos recuerdan que algunos conflictos pueden escalar peligrosamente.
- Las incertidumbres sobre el futuro político de EEUU.

El reconocimiento de la existencia de bienes públicos europeos (mencionados de pasada en el anexo 2 de la Comunicación), entre los que podríamos incluir los suministros y materias primas estratégicas, la defensa europea o la estabilidad financiera, no es baladí. Como bienes públicos, su producción privada (en este caso, a

nivel nacional) va a ser necesariamente insuficiente, puesto que cada país gastará o invertirá en función de sus preferencias o de su saldo presupuestario o nivel de deuda, y no en función de las necesidades comunes.

Esto nos lleva a tres grandes debates, que no encuentran fácil respuesta y desde luego no se encuentran en la Comunicación de la Comisión.

Primero, un debate sobre la delimitación: ¿qué bienes públicos son genuinamente europeos? Algunos, como la defensa, parecen claros. Otros, no tanto. ¿Es necesario tener una unión de la energía bien interconectada? ¿Podemos considerar la cohesión social europea un bien público? Si es así, ¿quizás habría que considerar la protección social una inversión (en capital humano y en cohesión social), más que un gasto? ¿Es el mercado único un bien público? Si es así, ¿no habría que acelerar de una vez el mercado único bancario y del mercado de capitales, acelerando la creación de sistemas de garantía de depósito europeos y la creación un activo soberano libre de riesgo? ¿Es la estabilidad económica un bien público? Si es así, ¿no deberíamos crear estabilizadores automáticos (un SURE permanente) o semiautomáticos (*rainy-day funds*)?

Segundo, un debate sobre la cuantificación: ¿Qué cuantía de bienes públicos necesitamos? ¿Cómo podemos siquiera hablar de reglas fiscales y de gasto máximo si no hemos definido previamente cuál es el gasto europeo mínimo imprescindible en I+D, en defensa, en sanidad...?

Tercero, un debate sobre los medios materiales e institucionales necesarios. Si asumimos que la provisión nacional va a ser insuficiente, ¿cómo podemos financiar estas necesidades? Si, como es lógico, la respuesta es con deuda europea, ¿qué marco legal e institucional necesitamos para que todos los países estén dispuestos a asumirla? ¿No deberíamos entrar a discutir directamente la posibilidad de cambiar tratados, aumentar el número de políticas en cooperación reforzada, ceder soberanía en determinados ámbitos a cambio de tener deuda europea, contar con instituciones supranacionales capaces de asumir decisiones o fijar prioridades en estos ámbitos? ¿No es ahora un perfecto momento para abordar ambiciosos cambios de la gobernanza del euro, aumentando la legitimidad democrática, la rendición de cuentas y el escrutinio del proceso de toma de decisiones? ¿No necesitamos replantear la unanimidad y pasar a mayoría cualificada en cuestiones cruciales, renovar el Semestre Europeo o incorporar a los tratados a organismos hoy intergubernamentales como el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) o informales como el Eurogrupo? Si no es en medio de una guerra, ¿cuándo?

Lamentablemente, la realidad es que después de la creación del *Next Generation EU* y la emisión de deuda de manera conjunta para financiarlo, los Estados miembros se comprometieron a negociar la creación de recursos propios a nivel europeo para pagar esa deuda, pero ha habido muy pocos avances en ese debate.

Conclusiones

Todos sabemos que, en una unión monetaria, las reglas fiscales son imprescindibles. Los países deben acabar con sus déficits fiscales permanentes y acometer reformas para aumentar su productividad y garantizar la sostenibilidad de su deuda, y así tener más margen fiscal para abordar la siguiente crisis. Pero, en un contexto de incertidumbre como el actual, limitarse a eso es garantía de fracaso.

Un mundo multipolar, marcado por la rivalidad entre grandes potencias, no se afronta sólo con medidas nacionales, sino también con instrumentos e instituciones supranacionales. Si no nos damos cuenta de que la UE se encuentra en una encrucijada verdaderamente existencial, cuando reaccione ante la evidencia ya será demasiado tarde.

Pese a que la Comisión afirme que “los principales elementos esbozados en la Comunicación responden a la necesidad de un marco reformado que esté preparado para los retos de esta década”, lo más probable es que antes de una década la Unión tenga que afrontar serios problemas con una gobernanza subóptima. La Comisión ha hecho, en el fondo, una buena propuesta, pero válida para un escenario que ya no existe.