

Nuevo marco fiscal para el crecimiento inclusivo y la sostenibilidad de la deuda pública

Fecha de publicación: 28.02.2022

Antes de la crisis provocada por la pandemia ya existía consenso en torno a la necesidad de reformar el marco de supervisión europeo de las finanzas públicas nacionales ante la evidencia de que su aplicación, reforzada tras las crisis financiera y de deuda soberana, condujo al despliegue de políticas fiscales marcadamente procíclicas, centradas de manera generalizada en la reducción de la inversión pública, que retrasaron la recuperación y lastraron el crecimiento económico, redujeron la eficacia de la política monetaria, e incluso fueron contraproducentes para la propia dinámica de la deuda en algunos países. También era compartida la opinión de que las sucesivas reformas adoptadas desde 1997, para introducir cierta flexibilidad y para reforzar la supervisión en momentos de crisis, habían dado lugar a un entramado normativo muy complejo y poco transparente que había minado el respaldo político por parte de los Estados.

En el recuadro se recogen sintéticamente las principales debilidades del marco fiscal europeo que la Comisión Europea señaló en febrero de 2020, sobre la base del análisis previo efectuado por el Consejo Fiscal Europeo, para lanzar una consulta pública con el fin de mejorarlo.

PRINCIPALES DEBILIDADES DEL MARCO EUROPEO DE NORMAS FISCALES

1. Contribución insuficiente a la sostenibilidad de la deuda pública

- Se observa una trayectoria descendente de la deuda solo en los últimos años, pero gracias a un contexto macroeconómico favorable, bajos tipos de interés e ingresos excepcionales, más que a ajustes fiscales estructurales.
- Las dinámicas de deuda han sido dispares y divergentes entre los Estados miembros por diferencias en el ritmo de saneamiento presupuestario, en las tasas de crecimiento y en el coste presupuestario de los rescates bancarios.
- Los esfuerzos de consolidación presupuestaria exigidos en el periodo de bajo crecimiento a los países más endeudados habrían agravado su dinámica de deuda.
- En consecuencia, en 2019 la deuda pública de la Unión Europea se situaba todavía en el 77,5% del PIB, y en 7 países superaba el 90% del PIB (España, Francia, Italia, Grecia, Portugal, Bélgica y Chipre).

2. Contribución negativa a la estabilización macroeconómica

- Las políticas fiscales han sido mayoritariamente procíclicas: expansivas en periodos de crecimiento (a partir de 2000) y contractivas en periodos recesivos (desde la crisis financiera).
- El marco fiscal se centra en la reducción del déficit y la deuda y no ha permitido exigir políticas de apoyo a la actividad económica a los países con superávit y menor endeudamiento.
- No ofrece herramientas para encauzar la orientación fiscal de la zona euro en su conjunto. La coordinación horizontal de las políticas fiscales no ha funcionado.
- La creación de una capacidad central de estabilización aumentaría la capacidad de la Unión Europea para responder ante perturbaciones importantes no inducidas por las políticas, y reforzaría a las políticas fiscales nacionales y a la política monetaria, reduciendo sus efectos adversos.

3. Contribución negativa al crecimiento sostenible

- Desde 2010, las medidas discrecionales de consolidación fiscal exigidas contrarrestaron el efecto de los estabilizadores automáticos. Eso explica los mediocres resultados en términos de crecimiento y empleo y que la recuperación costara tanto tiempo.
- Los ajustes fiscales exigidos se han focalizado de manera generalizada en la reducción de la inversión pública, hasta cotas históricamente bajas, lastrando el potencial de crecimiento de la economía europea y su capacidad para afrontar las transformaciones ecológica y digital.

4. Complejidad y falta de transparencia del sistema de gobernanza

- Las sucesivas reformas han generado una multiplicación de normas asociadas a distintos indicadores para medir el grado de cumplimiento, junto con diversas cláusulas que permiten desviaciones, lo que da lugar a conclusiones dispares y obliga a recurrir al juicio económico.
- El marco se apoya en variables que no son directamente observables y que se revisan frecuentemente, como la brecha de producción y el saldo estructural, lo que dificulta la emisión de orientaciones estables.
- Aunque la sofisticación del marco responde a la necesidad de adaptarse a los cambios en las condiciones económicas, también incrementa su complejidad, reduce su transparencia y dificulta la asimilación, la comunicación y el respaldo político por parte de los Estados miembros.
- Se ha puesto excesivo énfasis en el cumplimiento de objetivos anuales en detrimento de la planificación y los objetivos a medio plazo.
- El marco no permite una diferenciación suficiente entre Estados con situaciones presupuestarias, riesgo de sostenibilidad y otras vulnerabilidades marcadamente diferentes.
- La complejidad de las normas europeas ha generado discordancias con los marcos fiscales nacionales.

Fuente: elaboración propia a partir de *Revisión de la gobernanza económica*, COM (2020) 55 final.

Pero la gravedad de la perturbación provocada por la pandemia, que llevó a la Comisión a activar la cláusula de escape del Pacto de Estabilidad y Crecimiento para permitir políticas nacionales de apoyo fiscal masivo y a crear instrumentos fiscales supranacionales temporales, obligó asimismo a posponer la consulta pública en torno a la reforma del marco de gobernanza fiscal. El abrupto cambio del panorama económico y las finanzas públicas europeas ha hecho, si cabe, más evidentes las deficiencias del sistema vigente, así como la necesidad de acometer una reforma del mismo más ambiciosa y profunda de lo inicialmente previsto, antes de desactivar la cláusula de escape prevista para 2023.

De manera que se ha abierto un período de reflexión y debate para abordar una reforma integral del marco de la política fiscal europea, y son numerosas las propuestas que se están formulando por parte de especialistas y de las propias instituciones europeas. Las propuestas giran en torno a las siguientes cuestiones:

1. La creación de herramientas fiscales supranacionales permanentes para afrontar grandes perturbaciones exógenas, encauzar el tono fiscal de la zona euro en su conjunto y apoyar a la política monetaria para salvaguardar la estabilidad de la UEM.
2. La formulación de nuevas reglas fiscales más sencillas, transparentes y realistas para los Estados, que favorezcan la reducción tendencial de la deuda pero permitiendo fluctuaciones del déficit anticíclicas. La supervisión debe centrarse en objetivos fiscales a medio plazo y en indicadores directamente observables fijados sobre la base de análisis de la sostenibilidad de la deuda que tengan en cuenta el escenario macroeconómico del momento (tipo de interés natural, crecimiento potencial).
3. La articulación de medidas transitorias que permitan la homogeneización de la posición fiscal inicial de los Estados, ahora enormemente dispar, a través de sendas de ajuste fiscal más extendidas en el tiempo para los países más endeudados, o a través de la creación de fondos de redención que absorban la deuda de los Estados que sobrepase un determinado umbral.
4. La introducción de mecanismos para proteger (e incluso impulsar) el gasto público favorecedor del crecimiento económico, y por tanto de la sostenibilidad de la deuda, en los períodos de consolidación fiscal (inversión pública, gasto educativo y sanitario).

Extraído del [Informe CES 3/2021, La gobernanza económica de la Unión Europea. El impacto de la pandemia](#), aprobado el 27 de octubre de 2021.