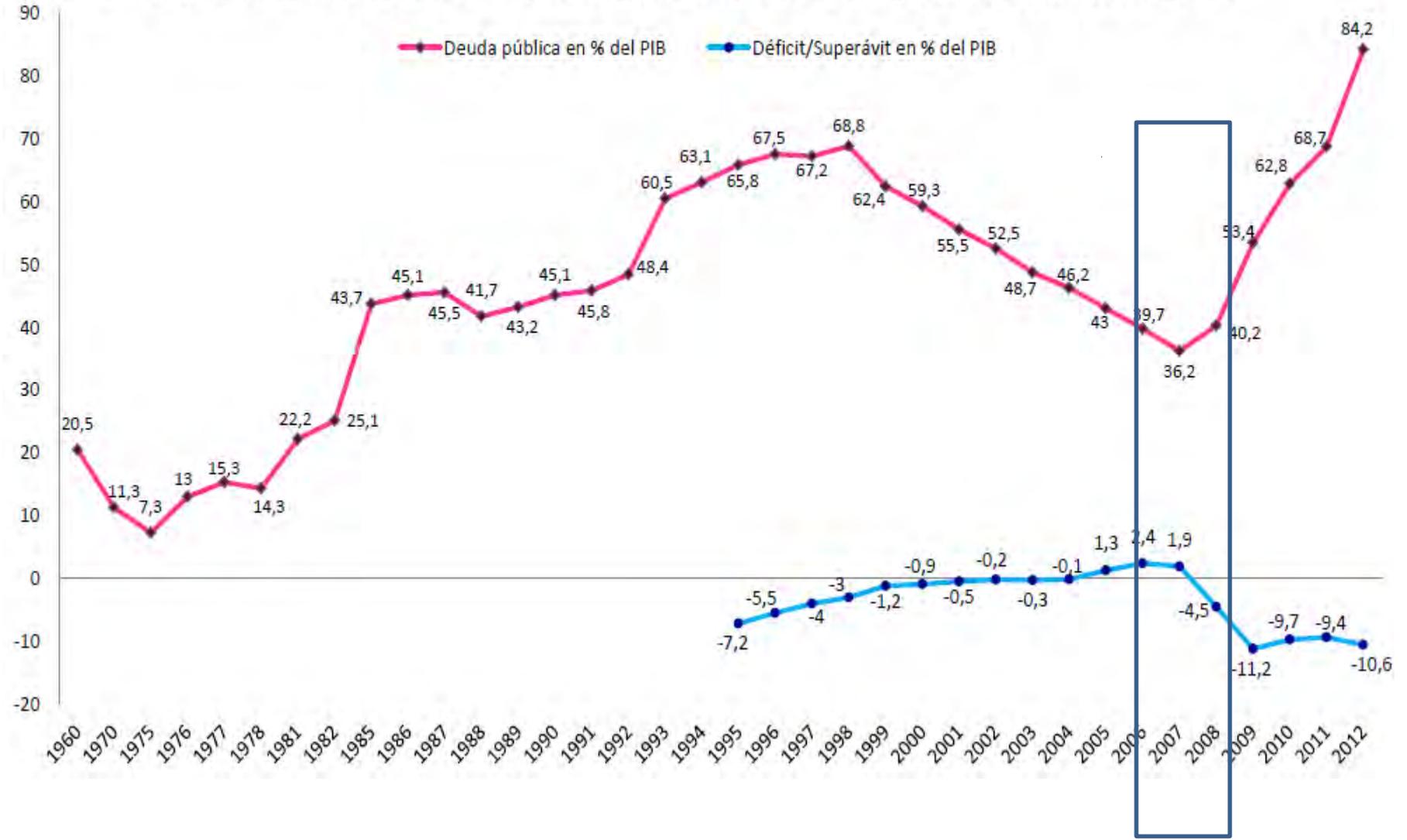


Reglas fiscales en tiempos de austeridad: la experiencia española

Bogotá

8 al 10 septiembre de 2015

En % de PIB **Evolución histórica de la deuda pública española y del déficit (-)/superávit (+)presupuestario**



Introducción

- Necesidad de fortalecer la gobernanza fiscal, tanto en el seno de la UE como en España en particular
 - Cambios en el marco fiscal en la UE (2010 y ss.)
 - Cambios en el marco fiscal en España (2011 y ss.)
 - Reforma constitucional
 - Aprobación de la LO 2/2012, de 27 de abril, (LOEPySF)
 - Refuerzo de principios existentes en anteriores LEP: estabilidad presupuestaria, transparencia, plurianualidad y de eficacia y eficiencia en la asignación de los recursos públicos
 - Introducción de nuevos principios: sostenibilidad financiera, responsabilidad y lealtad institucional

Introducción

- La reforma ha abordado fundamentalmente las siguientes materias
 - Reglas fiscales
 - Marcos presupuestarios a medio plazo
 - Creación de instituciones independientes (AIREF)
 - Mejora en la coordinación entre las AAPP y establecimiento de medidas para garantizar el cumplimiento de las reglas fiscales por parte de los Entes subcentrales

Introducción

- La reforma ha abordado fundamentalmente las siguientes materias
 - **Reglas fiscales**
 - Regla de equilibrio presupuestario
 - Regla de gasto
 - Regla de deuda
 - Marcos presupuestarios a medio plazo
 - Creación de instituciones independientes (AIREF)
 - **Mejora en la coordinación entre las AAPP y establecimiento de medidas para garantizar el cumplimiento de las reglas fiscales por parte de los Entes subcentrales**

Las nuevas reglas fiscales: regla de equilibrio presupuestario

• Antecedentes

- 2001: equilibrio o superávit presupuestario sin vinculación al ciclo económico
- 2006: estabilidad presupuestaria ajustada al ciclo económico

- Crecimiento económico

- Más del 3%-----superávit
- Entre el 2 y el 3%----equilibrio
- Resto supuestos-----déficit (máximo 1%)

- Gastos en inversión productiva

- Déficit 0,5% PIB

- ✓ Estado----0,20%
- ✓ CCAA-----0,25%
- ✓ CCLL-----0,05%



Estado----0,20%
CCAA-----0,75%
CCLL -----0,05%

Las nuevas reglas fiscales: regla de equilibrio presupuestario

- Actualmente
 - Prohibición déficit estructural: todas AAPP
 - Dos excepciones:
 - 0,4% PIB para reformas estructurales
 - Sin límite (se excluye a los Municipios) por catástrofes naturales, recesión económica o situación de emergencia extraordinaria
 - Inconveniente: No existe una metodología comúnmente aceptada
 - UE: metodología única para EEMM (beneficia a unos más que a otros. Discusiones permanentes)
 - Ventaja: Permite afrontar mejor las recesiones económicas
 - Se elimina la regla de oro

Las nuevas reglas fiscales: regla de equilibrio presupuestario

- Concepto de déficit público único en la UE
 - Se unifican criterios contables a través del SEC (contabilidad nacional)
 - Importantes diferencias con la normativa sobre contabilidad pública y presupuestaria nacional
 - Necesidad de hacer ajustes
 - Perímetro de consolidación fiscal
 - Sector AAPP: el análisis de cumplimiento se analiza conjuntamente. Ejemplo municipio más sus OAAA
 - Resto Sector Público: análisis de cumplimiento individualizado. Cada sociedad mercantil pública o fundación pública
 - Sector Privado: no se les aplica las reglas fiscales
 - Diferente tratamiento contable en muchas actuaciones públicas. Ejemplo:
 - Ingresos tributarios
 - Gastos en inversiones públicas (en función del contrato utilizado)
- Dificultad en el cumplimiento de ajustes CCLL: ausencia conocimiento en contabilidad nacional personal-funcionario
 - Elaboración de un manual para el cálculo de déficit en contabilidad nacional adaptado a las CCLL

Las nuevas reglas fiscales: regla de gasto

- La variación del gasto computable (norma SEC) no podrá superar la tasa de referencia de crecimiento del PIB a medio plazo de la economía española
 - Gasto computable
 - Capítulos 1 a 7 (-) intereses de deuda (-) gasto no discrecional prestaciones desempleo (-) gastos financiado con fondos finalistas (-) transferencias sistemas de financiación (+) (-) ajustes SEC (+) (-) ajustes consolidación
 - Razones eliminación intereses y prestaciones por desempleo (eliminar sesgo procíclico)
 - TCRM
 - Concepto (9 años: cuatro atrás, año en curso y tres siguientes)
 - Razones: aproximación crecimiento potencial (eliminar comportamiento procíclico del gasto público)
 - Inconvenientes cálculo
 - Años atrás: no representen el crecimiento potencial (cuando hay un cambio estructural)
 - Años siguientes:
 - » Dificultad en captar los cambios de ciclo económico
 - » Riesgo de crecimiento excesivo del gasto por previsiones optimistas

Las nuevas reglas fiscales: regla de gasto

- Se excluye de la regla de gasto a las Administración de la Seguridad Social (pensiones). Se ha establecido un factor de sostenibilidad para garantizar la viabilidad futura de las pensiones
- Además el crecimiento del gasto debe corregirse por el impacto estimado de las medidas discrecionales de impuestos implementadas
 - Cambios normativos incremento (reducción) permanente de la recaudación, el límite de gasto aumentará (disminuirá) en cuantía equivalente
 - Incentivar subidas impositivas
 - Riesgos: estimación de la recaudación optimista. Medidas a tomar: análisis ex-post periódicos de adecuación del crecimiento del gasto a las posibles desviaciones

Las nuevas reglas fiscales: regla de gasto

- Razones por las que se ha implementado una regla de gasto
 - Marcos fiscales más exitosos: combinan reglas de déficit y deuda pública con reglas de gasto
 - Disciplinar la elaboración de los presupuestos
 - Permitir aumento de ingresos en situaciones cíclicas mejores de lo esperado
 - Identificar los componentes de gasto que generan las desviaciones

APLICACIÓN CONTRAFACTUAL DE LA REGLA DE GASTO AL PERÍODO 1998-2010

CUADRO 4

	Datos observados				Crecimiento del gasto permitido por la regla y sus componentes					Resultados de aplicación de la regla
	Crecimiento del gasto público total (1)	Crecimiento del PIB real (2)	Crecimiento del deflactor del PIB (3)	Saldo público (% del PIB) (4)	Crecimiento promedio del PIB real de medio plazo de acuerdo con la regla (5)	Crecimiento del deflactor del PIB admitido por la regla (6)	Aportación de las medidas discrecionales de ingreso al crecimiento del gasto público permitido por la regla (7)	Medidas discrecionales de ingresos (% del PIB) (8)	Crecimiento del gasto público total permitido de acuerdo con la regla (9)	Saldo público resultante de la aplicación de la regla (% del PIB) (10)
1998	5,6	4,5	2,5	-3,2	2,9	1,75	-1,0	0,0	3,7	-2,4
1999	4,4	4,7	2,8	-1,4	3,3	1,75	-5,9	-1,7	-0,9	0,5
2000	6,6	5,0	3,5	-1,0	3,5	1,75	0,0	-0,2	5,2	0,9
2001	6,7	3,6	4,2	-0,7	3,8	1,75	0,0	0,0	5,6	1,4
2002	7,8	2,7	4,3	-0,5	3,7	1,75	0,7	0,1	6,1	2,0
2003	6,0	3,1	4,1	-0,2	3,6	1,75	-2,6	-0,6	2,7	3,1
2004	8,8	3,3	4,0	-0,4	3,5	1,75	0,1	-0,2	5,3	3,8
2005	6,8	3,6	4,3	1,0	3,3	1,75	0,8	0,1	5,9	5,2
2006	8,2	4,0	4,1	2,0	3,2	1,75	1,0	0,0	6,0	6,9
2007	9,2	3,6	3,3	1,9	3,3	1,75	-0,7	-0,4	4,4	8,0
2008	8,8	0,9	2,4	-4,2	3,3	1,75	-2,3	-1,4	2,8	3,4
2009	7,4	-3,7	0,6	-11,1	2,2	1,75	2,2	-0,6	6,2	-3,2
2010	-0,1	-0,1	1,0	-9,2	1,8	1,75	4,8	1,4	8,3	-3,2
Promedio (1998-2007)	7,0	3,8	3,7	-0,2	3,4	1,75	-0,8	-0,3	4,4	2,9
Promedio (2008-2010)	5,4	-1,0	1,3	-8,2	2,4	1,75	1,6	-0,2	5,8	-1,0
Promedio (1998-2010)	5,6	2,7	3,2	-2,1	3,2	1,75	-0,2	-0,3	4,7	2,0

FUENTES: Banco Central Europeo y AMECO.

Las nuevas reglas fiscales: regla de gasto

- Resultados positivos de la regla observados durante su aplicación: ha funcionado mejor en las CCLL que en las CCAA

	SEC 2010			
	2011	2012	2013	2014
Administración Central	-5,10	-4,12	-4,22	-3,54
Comunidades Autónomas	-3,34	-1,84	-1,52	-1,66
Corporaciones Locales	-0,40	0,31	0,52	0,53
Seguridad Social	-0,10	-0,96	-1,11	-1,06
TOTAL AAPP	-8,94	-6,62	-6,33	-5,72

Las nuevas reglas fiscales: regla de deuda

- El volumen de deuda no podrá superar el 60% del PIB
 - 44% Estado
 - 13 CCAA
 - 3% CCLL
- Periodo transitorio. Objetivo para 2020.
- Incumplimiento: destinar todo el ingreso para cumplir. Imposible de llevar a la práctica

Gráfico 1

**AA. PP.: deuda consolidada según PDE
(% del PIB)**



Mecanismos de control

- Medidas preventivas, correctivas y coercitivas
 - Seguimiento de la ejecución presupuestaria de los Entes subcentrales. Obligación de ajuste para evitar incumplimiento
 - En caso contrario, Plan Económico-Financiero para corregir situación de desequilibrio presupuestario
 - Seguimiento trimestral Ministerio de Hacienda
 - Si no se presenta o no se cumple con el PEF:
 - Obligación de no disponibilidad de crédito
 - Recuperación de competencias normativas cedidas sobre tributos estatales
 - Constitución de un depósito en el Banco de España
 - Envío de una comisión de expertos (dirigidos por el Ministerio de Hacienda) para elaboración de medidas a implementar por parte de los Entes subcentrales.
 - No aplicación de dichas medidas:
 - Ejecución forzosa para implementar medidas (CCAA)
 - Disolución de los órganos del Municipio

Conclusiones

- La reforma implementada en España pretende fortalecer la gobernanza fiscal. Similar UE
- La reforma se ha hecho atendiendo a los modelos más exitosos existentes y a las recomendaciones de la literatura económica
 - Inclusión de las reglas fiscales en una norma constitucional
 - Inclusión de mecanismos de seguimiento y control (tanto Gobierno como órganos independientes)
 - Incorporación de elementos de flexibilidad (supuestos tasados para reducir la arbitrariedad)
 - Máxima visibilidad al reforzar el principio de transparencia

**MUCHAS GRACIAS POR
SU ATENCIÓN**