

CAMBIOS RELEVANTES EN EL MARCO INSTITUCIONAL DE LA POLÍTICA FISCAL



Directora: Elena de Lara Rey

*Trabajo Fin de Grado para la obtención del título de
Graduado/a en Administración y Dirección de Empresas*

INDICE

1. Introducción	3
2. Las causas de las reformas	4
3. Política fiscal. Ámbito Externo	7
3.1. Pacto de Estabilidad y Crecimiento.....	7
3.1.1. Inicios	
3.1.2. Reforma de 2005	
3.1.3. Problemas de la crisis de 2008	
3.1.4. PEC reforzado de 2011. Parte correctiva. Procedimiento de Déficit Excesivo	
3.1.5. PEC reforzado de 2011. Parte preventiva. El ECOFIN	
3.1.6. Después de la reforma de 2011	
3.2. Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la UEM	17
3.2.1. Novedades en comparación con la parte preventiva del PEC reforzado	
3.2.2. Novedades en comparación con la parte correctiva del PEC reforzado	
3.2.3. Coordinación y convergencia en la UEM	
3.2.4. Gobernanza en la UEM	
3.3. Reforma de 2015	21
4. Política fiscal. Ámbito Interno	23
4.1. Introducción de límites fiscales en la Constitución.....	23
4.2. Aprobación de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera	25
4.2.1. Fijación de objetivos de déficit estructural y deuda pública	
4.2.2. Fases de la aplicación de la normativa	
4.2.3. Mejoras en la transparencia y los mecanismos de control	
4.2.4. Prevención y corrección de los incumplimientos	
4.3. Autoridad fiscal independiente.....	31
4.3.1. Características de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal	
4.3.2. Funciones de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal	

5. Evolución de deuda y déficit en España y cumplimiento de objetivos	35
5.1. Grado de cumplimiento de los objetivos de deuda y déficit	36
5.2. Programa de estabilidad 2015-2018	39
6. Conclusiones.....	42
7. Anexo	44
8. Bibliografía.....	50



1. Introducción

En este trabajo se reúnen las principales medidas de ámbito fiscal tomadas por la Unión Europea y las adoptadas en España, para lograr la sostenibilidad en las finanzas públicas. Veremos como nacen y posteriormente como se van endureciendo, especialmente a raíz de la crisis de deuda soberana; así mismo se podrá comprobar la dificultad para controlar situaciones de inestabilidad financiera aun con el llamado Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

Uno de los principales objetivos que se persigue en este trabajo, es entender la situación y la evolución de la política fiscal en la Unión Económica y Monetaria, así como comprender cómo afectan los cambios a la política fiscal de los Estados Miembros. En segundo lugar pretendemos averiguar por qué se introducen las medidas en España, y cuál es el papel de la autoridad fiscal independiente. Por último, analizar cómo ha evolucionado la deuda y el déficit en España durante los últimos años después de las medidas tomadas, así como el grado de cumplimiento de los objetivos de estabilidad.

El trabajo se estructura en tres partes: en primer lugar se detallan las medidas tomadas en el ámbito de la Unión Europea: Pacto de Estabilidad y Crecimiento y Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la UEM; a continuación se observan las tomadas en España: reforma de la Constitución, Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera y creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal; y por último se analiza la evolución de la deuda y el déficit en nuestro país desde la crisis financiera, así como el grado de cumplimiento de los objetivos anuales y previsiones del último Programa de Estabilidad, todo ello dentro del llamado “*periodo transitorio*”.

2. Las causas de las reformas

Durante la época de expansión anterior a la gran recesión de 2008, los ingresos públicos no se utilizaron para obtener unos presupuestos equilibrados y lograr un saneamiento de las cuentas públicas. El resultado fue *“la acumulación de desequilibrios macroeconómicos y el planteamiento de dudas sobre la efectividad de la coordinación y supervisión de las políticas económicas de los Estados Miembros”*¹.

Debido a que la aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento de 1997 fue poco exigente y que los procedimientos impuestos carecían de automatismo (existiendo demasiado margen de discrecionalidad), los incumplimientos de los objetivos fijados para el déficit público se corrigieron muy lentamente y el límite de deuda pasaba inadvertido, y todo esto agravado por la carencia de sanciones económicas por los incumplimientos. Por todo lo anteriormente citado, muchos de los Estados miembros de la eurozona, no poseían sus cuentas lo suficientemente equilibradas y saneadas cuando se produjo la crisis financiera en 2007 y por tanto, ocasionó un fuerte deterioro en las finanzas públicas con la consecuente crisis de deuda en algunos de los países.

La actual crisis de deuda soberana en la eurozona no es más que el reflejo de políticas financieras y presupuestarias desequilibradas de algún Estado miembro que provoca el llamado “efecto contagio negativo” hacia el resto de países. Por ello, los países tienen que reconocer que la responsabilidad es conjunta para lograr la estabilidad, lo cual requiere: el cumplimiento de los límites, instituciones eficaces, y un buen procedimiento de vigilancia mutua.

Actualmente, la Unión Económica y Monetaria contempla², una política monetaria, competencia del Banco Central Europeo (institución independiente y común para todos los países que forman parte de dicha Unión, y que tiene el objetivo de mantener la estabilidad de precios), y una política fiscal, responsabilidad de cada uno de los Estados miembros y que tiene por objetivo la sostenibilidad de las finanzas públicas. El planteamiento inicial de la UEM, apuntaba a que ambas políticas se reforzasen mutuamente, sin embargo, la crisis

¹ García Perea, Pilar y Gordo, Esther. 2016. Boletín económico de marzo. Banco de España. Pág. 49.

² Texto basado en el artículo del BCE: *“Interacciones entre la política monetaria y la política fiscal en una unión monetaria”*. Boletín mensual julio 2012. Pág.55

ha puesto en evidencia lo contrario: unas finanzas públicas insostenibles y altos niveles de deuda que dificultan los objetivos de la política monetaria. De este modo, según el artículo del BCE³ *“el deterioro de la situación presupuestaria daría lugar a una revisión del valor de la deuda soberana, lo que tendría un impacto adverso sobre el sistema financiero a través de la exposición de las entidades de crédito a la deuda pública”* y consecuentemente, se debilitarían aún más las finanzas públicas y los mercados financieros. La volatilidad y la falta de liquidez que se producirían en los mercados de deuda soberana y la inestabilidad del sistema bancario, perjudicarían al mecanismo de transmisión de la política monetaria. Además de lo anteriormente expuesto, unos presupuestos insostenibles y una deuda excesiva, afectarían negativamente al crecimiento a largo plazo *“por su efecto sobre los tipos de interés a largo plazo, lo cual podrían presionar demasiado sobre el banco central para monetizar la deuda pública”*⁴. Por todo ello, es tan importante la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Cuando se creó la Unión Económica y Monetaria, se esperaba que los mercados financieros penalizaran los aumentos de deuda y déficit público, exigiendo más rentabilidad a la deuda pública, sin embargo, el “Informe Delors” ya mostraba que *“la presión realizada por las fuerzas de mercado era demasiado lenta y débil o bien, demasiado rápida”*⁵. Para evitar estos cambios bruscos, se establecieron una serie de reglas y compromisos para los Estados miembros:

1. Prohibición de la monetización de la deuda pública.
2. Prohibición del acceso privilegiado del sector público a las instituciones financieras.
3. Prohibición de que las obligaciones de un Estado fueran asumidas por otro.
4. Imposición de determinadas reglas fiscales (que posteriormente se reforzaron con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento).

Hasta ahora, la política monetaria ha cumplido con lo acordado, es decir, ha conseguido la estabilidad de precios, ha respetado la prohibición de la monetización y se ha mantenido como una entidad independiente, todo ello tanto

³ BCE: *“Interacciones entre la política monetaria y la política fiscal en una unión monetaria”*. Boletín mensual julio 2012. Pág. 56.

⁴ BCE: *“Interacciones entre la política monetaria y la política fiscal en una unión monetaria”*. Boletín mensual julio 2012. Pág. 56.

⁵ BCE: *“Interacciones entre la política monetaria y la política fiscal en una unión monetaria”*. Boletín mensual julio 2012. Pág. 57.

antes de la crisis como después de ésta (mediante las llamadas “medidas no convencionales”, a causa de la transformación de crisis financiera a crisis de deuda soberana). Sin embargo, la UE no ha sido capaz de imponer disciplina fiscal en todos los países de la eurozona, ni tampoco conocer y corregir la acumulación de desequilibrios macroeconómicos a tiempo. Por todo ello, se adoptaron medidas para mejorar la gobernanza fiscal, así como diversas reformas con respecto a la supervisión y regulación de las finanzas públicas (como veremos en los apartados siguientes) y también otras relacionadas para evitar el riesgo de contagio entre países. Estas medidas ayudarán a evitar la “espiral” antes mencionada⁶, que ha provocado la crisis de deuda soberana entre los mercados de deuda y la inestabilidad financiera.

Existe por tanto, una convivencia conflictiva entre ambas políticas y el objetivo de estabilidad financiera pero que puede ser solventada mediante las reformas en la gobernanza económica y la reestructuración del sistema financiero. Si se lograran los objetivos de dichas reformas, se liberaría a la política monetaria de tener que preocuparse de las externalidades negativas (diferentes a su misión principal que es la estabilidad de precios), además se conseguiría un sistema financiero más resistente y finanzas públicas más sólidas administradas por los presupuestos y por la política monetaria. Así mismo, el éxito de las medidas, dependerá también de la velocidad y alcance de su aplicación y de la ejecución y del compromiso de los Gobiernos con el cumplimiento de las reglas, que se verán en los apartados siguientes.

Si todo lo anterior tuviera éxito, se cumpliría el objetivo inicial de que ambas políticas pudieran reforzarse mutuamente para lograr un crecimiento económico sostenible en la eurozona.

⁶ Con “espiral” se refiere a que cuando se deteriora la situación presupuestaria, se revisa la deuda, y a su vez impacta negativamente sobre el sistema financiero a través de la exposición de las entidades de crédito a la deuda pública, y a su vez debilita aún más las finanzas públicas.

3. Política fiscal. Ámbito externo

Principalmente durante los últimos años, es cuando se llevaron a cabo las revisiones de la gobernanza presupuestaria. Aunque comenzó con reformas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento en 2005, es en 2011 con la entrada del “Six-Pack” cuando más se refuerza la disciplina presupuestaria con nuevas reglas, procedimientos y sanciones. Posteriormente surgió el denominado Pacto Fiscal Europeo para comprometer a los países al objetivo de equilibrio presupuestario. Por último se implantó el llamado “Two Pack” para fortalecer la prevención en la supervisión fiscal, otorgando a la Comisión Europea la capacidad de emitir opiniones de los presupuestos nacionales antes de su aprobación en el Parlamento⁷.

3.1 Pacto de Estabilidad y Crecimiento

3.1.1. Inicios

En 1992 se firma el Tratado de Maastricht, donde se prepara la creación de una moneda única en la Unión Europea; se refuerza la legitimidad democrática de las instituciones y se mejora su eficacia; se desarrolla una dimensión social de la Comunidad y se instaura una política exterior y de seguridad común. En este Tratado se prohíbe entrar en “déficit excesivo”; tampoco se permite que la deuda de un país con problemas de solvencia se asuma por otro país de la UE, ni que el Banco Central Europeo financie el déficit de alguna administración pública.

El Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), consistió en un acuerdo político del Consejo Europeo que tuvo sus inicios en junio de 1997 y que su objetivo es conseguir unas finanzas públicas saneadas que refuercen las condiciones para la estabilidad de precios y para un crecimiento sostenible que garantice el buen funcionamiento de la Unión Económica y Monetaria. Para conseguir esto, se fija el límite de deuda en el 60% del PIB y un déficit en el 3% del PIB. Sus normas se dividen⁸, por un lado las que tienen como objetivo prevenir el déficit

⁷ García Perea, Pilar y Gordo, Esther. 2016. Boletín económico de marzo. Banco de España. Pág. 47.

⁸ Comisión europea. Asuntos económicos y financieros. Política y vigilancia. Pacto de Estabilidad y Crecimiento. 2015

público excesivo, y por otro las que van orientadas a corregirlo; todo ello con el fin de garantizar una gestión presupuestaria adecuada en los Estados Miembros.

En cuanto a la parte preventiva⁹ existe:

- Por un lado, un Objetivo a Medio Plazo específico para cada país. En caso de incumplimiento se iniciaría el procedimiento de desviación significativa si la desviación del ajuste respecto al OMP supera 0,5% en un año o 0,25% en dos años consecutivos.
- Por otro lado, una regla de gasto que limita el crecimiento del gasto público. Éste no puede superar el crecimiento del PIB potencial a medio plazo, descontados los ingresos. Se considera incumplimiento cuando la desviación tenga un impacto total sobre el saldo público de 0,5% del PIB como mínimo en un año o acumulado en dos años consecutivos.

En cuanto a la parte correctiva, si existe un déficit excesivo, se establece un plazo de corrección de entre tres y cuatro años, y una senda de ajuste cuyo esfuerzo en términos estructurales debe ser de al menos 0,5% del PIB cada año en circunstancias normales.

Además del objetivo general, las bases políticas del PEC, que se traducen en obligaciones para los Estados Miembros (según la resolución del Consejo Europeo en Ámsterdam¹⁰) son:

- Hacer públicas, por propia iniciativa, las recomendaciones que les haga el Consejo Europeo.
- Tomar las medidas presupuestarias correctoras en caso de existir desviaciones en los objetivos.
- Ejecutar dichas medidas cuando se conozca un déficit excesivo y corregirlo tan pronto como sea posible.

⁹ Cuadro 1 del boletín económico del Banco de España de marzo de 2016. Pág. 48.

¹⁰ European Union Law: "Resolution of the Amsterdam European Council on the stability and growth pact". 1997.

- No acogerse al carácter excepcional de un déficit asociado a una baja anual del PIB de menos del 2%, salvo si sufren una grave recesión (caída anual del PIB real de como mínimo el 0,75%).

La Comisión Europea por su parte deberá¹¹:

- Facilitar el funcionamiento estricto, oportuno y eficaz del PEC, ejerciendo su derecho de iniciativa.
- Presentar a tiempo los informes, dictámenes y recomendaciones para que el Consejo actúe rápidamente (los informes se deben realizar si hay riesgo de déficit excesivo o si el déficit público previsto supera el 3% del PIB).
- Presentar los argumentos necesarios al Consejo Económico y Financiero si considera que aun siendo superior al 3% no es excesivo, y a su vez difiere de la opinión de este Consejo.
- Formular, a petición del Consejo, una recomendación, sobre cuya base el Consejo decidirá declarar o no la existencia de un déficit excesivo.

Por otra parte el Consejo de Asuntos Económicos y Financieros (ECOFIN) se compromete a aplicar todos los elementos del PEC en su competencia, además de imponer sanciones si un Estado miembro no toma medidas en procedimiento de déficit excesivo.

En lo relativo a la imposición de sanciones¹² (en el caso de que los Estados Miembros no respeten las normas preventivas), se les exigirán sanciones del 0,2% del PIB, -incluso podría llegar al 0,5% si se incumplen repetidamente- y además se les podrían restringir los pagos correspondientes a los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos.

En septiembre de 2004, la Comisión abrió el debate para un posible reforzamiento de la gobernanza económica y del PEC en su aplicación con la proposición de una serie de mejoras para la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas. Con esto, el 23 de marzo de 2005

¹¹ European Union Law: "Resolution of the Amsterdam European Council on the stability and growth pact". 1997.

¹² Comisión europea. Asuntos económicos y financieros. Política y vigilancia. Pacto de Estabilidad y Crecimiento. 2015

el Consejo Europeo y los Ministros de Hacienda alcanzaron un acuerdo para su mejora.

3.1.2 Reforma de 2005

En un trabajo realizado por el profesor Ignacio Álvarez Peralta¹³, se señala que la reforma de marzo de 2005 se hizo para reforzar la parte preventiva del PEC y mejorar el Procedimiento de Déficit Excesivo - teniendo en cuenta la situación de cada Estado Miembro y evitando el automatismo en su aplicación- para ello se basó en los siguientes puntos¹⁴:

- Dar libertad a los Estados para que puedan justificar por qué se supera el límite del 3% de déficit, por tanto, se pueda evitar una sanción si convence a los demás Estados Miembros.
- Llamar “factores atenuantes” a la nueva flexibilidad del PEC, especificados en los esfuerzos hechos por un país para cumplir con las reformas de Lisboa¹⁵, las inversiones en I+D, la sostenibilidad de la deuda y la calidad de las finanzas públicas, las contribuciones a la cooperación internacional y las dirigidas al presupuesto comunitario.
- Ampliar los plazos para la corrección del déficit hasta que sea inferior al 3%. (hasta esta reforma el horizonte temporal era de tres o cuatro años, ahora serán cinco).
- Posibilidad de que un Estado incumplidor se libre de las sanciones si su déficit excesivo es temporal y cercano al 3%.
- Permisividad de la política de control del presupuesto ante una situación económica desfavorable.

¹³ Departamento de Economía Aplicada de la Universidad de Santiago de Compostela. *El pacto de estabilidad y crecimiento ¿Qué margen para una gestión macroeconómica en Europa?*

¹⁴ Departamento de Economía Aplicada de la Universidad de Santiago de Compostela. *El pacto de estabilidad y crecimiento ¿Qué margen para una gestión macroeconómica en Europa?* Páginas 25-26

¹⁵ Tratado de Lisboa, es la tercera revisión del Tratado de Maastricht, firmado por los Estados Miembros que se firmará en 2007, tras el fracaso del Tratado constitucional de Roma en 2004.

3.1.3 Problemas de la crisis de 2008

La crisis financiera de 2008, desencadenada por el sector bancario de Estados Unidos, mostró el elevado nivel de “efecto contagio” existente tanto a nivel global, como entre países de la eurozona especialmente cuando se dan elevados, y al mismo tiempo crecientes, niveles de deuda pública. Por ello, cuando en abril de 2010 se anuncia que el déficit de Grecia en 2009 había alcanzado el 13,8% del PIB, la crisis de deuda soberana se extiende a otras economías de los países periféricos como Irlanda o Portugal.

El dato del déficit griego en 2009 era el doble de lo que se había dado a conocer y su deuda pública se situaba en el 115% de su PIB¹⁶. Este hecho hizo que los mercados financieros pusieran en duda el pago de la deuda soberana del país, y por tanto, comenzaron a bajar las calificaciones de deuda soberana por parte de agencias calificadoras de riesgo como Standard & Poor's, Moody's y Fitch. Consecuentemente la prima de riesgo se disparó en poco tiempo y los inversores temieron la quiebra del propio país.

El caso de Portugal fue similar al griego. El país aprovechó la moneda única para contraer deuda a bajo coste, y acumuló préstamos con alto riesgo de ser impagados¹⁷. El nivel bajo de crecimiento hizo que las agencias calificadoras bajaran también su calificación crediticia a pesar de que su gobierno había adoptado medidas para la reducción de su déficit.

En España, la crisis en el sector de la construcción, los altos y crecientes niveles de endeudamiento, la caída del consumo privado y la destrucción del empleo fueron los principales componentes de la desaceleración económica de 2011, con la consecuente disminución de la calificación de deuda soberana y aumento de la prima de riesgo.

¹⁶ Sergio Miranda González y María del Carmen Salgado Vega. *Crisis de deuda soberana en Europa y sus implicaciones*. Revista trimestral de análisis de coyuntura económica. Octubre-diciembre 2011.

¹⁷ Sergio Miranda González y María del Carmen Salgado Vega. *Crisis de deuda soberana en Europa y sus implicaciones*. Revista trimestral de análisis de coyuntura económica. Octubre-diciembre 2011.

Estos países tienen en común deudas a corto plazo difíciles de cubrir y necesidad de aplicar medidas y reformas económicas con el fin de reducir el déficit fiscal.

Por otro lado, el papel que jugó Alemania y Francia fue el de adquirir a través de sus bancos centrales y privados, la mayor parte de la deuda de Grecia, Portugal y España; es decir, que si se produjese una suspensión de pagos en alguno de estos tres últimos, Alemania y Francia saldrían muy perjudicados.

Por todo lo anterior, se inicia la actual crisis de deuda soberana.

Según Clara Crespo¹⁸, del Ministerio de Economía y Competitividad, con esta crisis se pusieron de manifiesto varios problemas¹⁹:

- Que el hecho de cumplir con el criterio de déficit no garantizaba solidez en las finanzas públicas ya que el déficit público, al momento de estallar la crisis de los Estados miembros, no superaba el 3% pero tienen poco margen de maniobra al ser muy elevado el nivel de deuda. Por ello uno de los cambios que se verán posteriormente en la reforma de 2011 es para reforzar el límite de la deuda pública.
- Así mismo se observó, que los Estados no cumplían con la reducción del déficit estructural en el 0,5% anualmente y solamente tomaban medidas si entraban en déficit excesivo para evitar las sanciones. De este modo, en 2011 se introdujeron sanciones si no se cumplía dicho objetivo del 0,5% de reducción anual aunque tuvieran menos del 3% de déficit. Con todo ello se conseguiría mejorar la supervisión de la política fiscal pero aumentaría su complejidad.
- Con motivo de un boom económico que hacía que se incrementasen los ingresos, la regla de ajuste estructural perdía eficacia. Por tanto, en la época anterior a esta crisis los gobiernos interpretaban como permanentes algunos ingresos que eran cíclicos

¹⁸ Secretaría del Ministerio de Economía y Competitividad. *La reforma de la supervisión de las políticas fiscales en la Unión Europea durante la crisis. ¿Huracán o brisa de cambio?* 2012.

¹⁹ Problemas señalados en *La reforma de la supervisión de las políticas fiscales en la Unión Europea durante la crisis. ¿Huracán o brisa de cambio?* 2012. Pág. 41-43

y no se utilizaron de “colchón” para épocas peores. Así, en 2011 se imponen reglas que limitan el crecimiento del gasto público²⁰: *“el incremento anual del gasto no podrá superar el incremento del PIB real de medio plazo, que se define, para cada año, como la media de las tasas de crecimiento del PIB real previstas en el Programa de Estabilidad para el ejercicio corriente y los tres siguientes y las registradas en los cinco años anteriores, es decir, una media entre las tasas de crecimiento de nueve años.”*

- Se pone de manifiesto el control que puede ejercer el Consejo sobre la aplicación del Pacto, con la no aplicación del PEC en 2003²¹. Por ello, en 2011 se impondrá un mayor automatismo en la imposición de las sanciones. La minoría para bloquear una propuesta de la Comisión ya no será suficiente y hará falta una mayoría cualificada de Estados miembros.

3.1.4 PEC reforzado de 2011. Parte correctiva. Procedimiento de Déficit Excesivo

La Comisión Europea propone las nuevas medidas en septiembre de 2010 y, a mediados de diciembre de 2011 el Consejo y el Parlamento Europeo llegan a acuerdo y entra en vigor el “six-pack” que consta de 5 Reglamentos y una Directiva. Los que se refieren a la parte correctiva del PEC son: un reglamento para el régimen de sanciones, otro que crea un nuevo procedimiento de identificación y corrección de los desequilibrios macroeconómicos excesivos, y otro que regula el procedimiento sancionador.

Según Clara Crespo²², con la reforma, el Procedimiento de Déficit Excesivo actuará de la misma forma, pero además también se aplicará si se tiene más del 60% de deuda pública, con la excepción de si se ha reducido en 1/20 en promedio durante los últimos tres años la

²⁰ BDE: *La reforma del marco fiscal en España: los límites constitucionales y la nueva regla de crecimiento del gasto público*. Pág. 15

²¹ En 2003 el ECOFIN suspende la aplicación de las condiciones del PEC a Francia y Alemania para no seguir con el Procedimiento de Déficit Excesivo ya que, estando en crecimiento bajo ambas economías y con ingresos reducidos y elevado gasto público, se hacía difícil el objetivo de déficit cero.

²² Señalados en *La reforma de la supervisión de las políticas fiscales en la Unión Europea durante la crisis. ¿Huracán o brisa de cambio?* 2012. Pág. 43-45

diferencia entre la ratio de deuda que posee y el valor de referencia. Con esto, se permitirían 20 años para que la deuda vuelva a estar en el 60%.

Un PDE es un elemento para la vigilancia económica de la UE; en éste se incluye una evaluación de los riesgos de desequilibrio del país de la eurozona, mediante un marcador integrado por indicadores económicos. Sobre esta evaluación, la Comisión determinará si existen problemas subyacentes, y en el caso de que existan y sean graves o pongan en peligro el funcionamiento de la UEM, será cuando se ponga en marcha este procedimiento.

La decisión de abrir un PDE ha adquirido más relevancia en la supervisión fiscal ya que se imponen casi automáticamente las sanciones en la eurozona, consistentes en un depósito sin intereses de hasta un 0,2% del PIB. Por otro lado, como veremos en el siguiente apartado del Pacto Fiscal -y cuando éste entre en vigor- a la Comisión solo le hará falta una iniciativa para poner una sanción. Cuando se cierre el PDE, los depósitos se le devolverán al Estado sancionado.

En el momento de abrirse un PDE, el Estado miembro tiene seis meses para la imposición de medidas correctoras y los seis siguientes para la corrección del déficit, es decir, el plazo es de un año. Se mantiene que durante esos plazos, se deba realizar el ajuste anual del 0,5% en el déficit estructural, durante los años establecidos para la eliminación del déficit excesivo.

3.1.5 PEC reforzado de 2011. Parte preventiva. El ECOFIN

Con respecto a la parte preventiva, el “six pack” dedica dos reglamentos que fortalecen la supervisión fiscal en la UE bajo el Pacto de Estabilidad y una directiva que obliga a que los marcos fiscales de los estados cumplan unas condiciones mínimas.

Según el informe de Clara Crespo²³, como primera novedad relevante en esta parte, ha sido darle más importancia a la regla de reducción del 0,5% anual durante los años de los Programas de Estabilidad (que son de 4 años). La segunda novedad importante fue la introducción de una regla para el gasto público que complementa la regla de ajuste estructural. Con esta denominación de gasto público, se refiere al gasto de las Administraciones Públicas en términos de la Contabilidad nacional, sin intereses de deuda, así como el paro y la parte destinada a fondos de la UE. Se incluyen pues el gasto en pensiones, a tener en cuenta para la futura Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria en el caso de España.

Dentro de la regla de gasto, en Estados miembros que hayan alcanzado su Objetivo Presupuestario a Medio Plazo (OMP), el crecimiento del gasto público computable no puede exceder una tasa de referencia del crecimiento potencial a medio plazo del PIB. Si los Estados miembros no han alcanzado el OMP, el crecimiento del gasto público computable debe ser inferior a dicha tasa.

Con esta regla, se pretende que los ingresos cíclicos no se destinen a financiación de gastos permanentes. Para eso, otro componente de la regla es que las reducciones de ingresos públicos se compensen con reducciones de gasto.

En esta parte de la reforma de 2011, también se introduce un procedimiento, en el caso de que exista una desviación significativa en la senda de ajuste hacia el objetivo presupuestario a medio plazo. Para que esta desviación se considere significativa tiene que ocurrir:

- Que la diferencia en el ajuste del déficit estructural sea menos del 0,5% en un año, o al menos un 0,25% en media anual de dos años consecutivos.
- Que la diferencia en el crecimiento del gasto, tenga un impacto total sobre el saldo público de al menos 0,5% del PIB en un año, o acumulado en dos años consecutivos.

²³ Problemas señalados en *La reforma de la supervisión de las políticas fiscales en la Unión Europea durante la crisis. ¿Huracán o brisa de cambio?* 2012. Pág. 45-48

Si se demuestra que es significativa, el Consejo abre un periodo de menos de cinco meses para que el Estado rectifique. En caso de no ser suficientes las medidas tomadas -y es un país de la eurozona- se impondrá una sanción casi automática.

El problema para la aplicación de esta nueva normativa en sentido estricto, es que las variables a calcular dependen de la estimación del crecimiento potencial, las cuales no son una ciencia exacta. También se ha aumentado la complejidad de la norma y por tanto se ha disminuido la transparencia al público.

El Consejo de Asuntos Económicos y Financieros (ECOFIN), además de preparar y aprobar el presupuesto de la UE, también es el que se encarga de supervisar el cumplimiento del PEC. En caso de incumplimiento, el ECOFIN actuará de la siguiente manera:

- Enviando una recomendación específica al Estado infractor, previa encomienda de la Comisión europea.
- Formulando una advertencia al infractor, en el caso de que hiciera caso omiso a la recomendación.
- En último lugar, imponiendo medidas sancionadoras.

3.1.6 Después de la reforma de 2011

A pesar del fortalecimiento del PEC en 2011, para hacer frente a la nueva crisis de deuda soberana, todavía poseía cinco deficiencias principales²⁴:

- Si un país incumple sus objetivos, aún existen un gran número de factores relevantes que disminuyen el efecto del PEC (sobre todo a la hora de tener en cuenta si una ratio de deuda o déficit es excesiva -3% déficit y 60% deuda-). A veces no se activa el PDE.
- El PEC reforzado, aun no tiene un automatismo suficientemente elevado en caso de incumplimiento. El Consejo aún tiene un

²⁴ Deficiencias indicadas en el artículo del BCE: *“Un pacto presupuestario para una unión económica y monetaria más fuerte”*. Boletín mensual mayo 2012. Pág. 89-91.

margen de discrecionalidad elevado para decidir si es déficit excesivo o no, por ejemplo.

- Se sigue dependiendo en gran parte de la aplicación de las normas y de la valoración del déficit excesivo por parte de la Comisión. La Comisión puede reducir o anular sanciones mediante la formulación de recomendaciones al Consejo (ECOFIN).
- El nuevo marco presupuestario es complejo y puede mermar su transparencia. Se exige a los Estados Miembros un análisis muy detallado del saldo presupuestario estructural y del gasto. Puede ser difícil verificar todos los datos necesarios.
- El fortalecimiento de las normas a nivel nacional para unas reglas fiscales eficientes, dependen excesivamente de la determinación política de los países.

3.2 Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la Unión Económica y Monetaria

Debido a los puntos señalados en el apartado inmediato anterior, la UE se sigue encontrando en una situación de desequilibrio, observándose mayormente en los países del sur de Europa, donde las primas de riesgo están en continuo crecimiento, repitiéndose los máximos hasta julio de 2012 en el caso de España. Ante esta situación todos los estados miembros de la Unión Europea (excepto Reino Unido y la República Checa) firman el 2 de marzo de 2012 el llamado comúnmente “pacto fiscal europeo”, donde se introduce una regla de equilibrio presupuestario y un mayor automatismo en la aplicación de las medidas correctoras, así como del Procedimiento de Déficit Excesivo. Estas nuevas normas se deben recoger en el más alto nivel de las normativas de los Estados miembros, como en la Constitución española que veremos posteriormente; con esto se pretende promover la disciplina presupuestaria en la eurozona, mediante el desarrollo y la

potenciación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento reforzado visto en el apartado anterior.

3.2.1 Novedades en comparación con la parte preventiva del PEC reforzado

Se crea un nuevo marco de vigilancia mutua, reforzando el Mecanismo de Alerta Temprana²⁵, para prevenir los desequilibrios macroeconómicos. Este mecanismo consiste principalmente, en un informe de la Comisión Europea basado en una serie de indicadores que llevan impuestos unos límites (p.ej. deuda del sector privado y de las AAPP, tasa de paro, precio de la vivienda, balanza por cuenta corriente, etc.). No es, sin embargo, un mecanismo plenamente automático para la detección de desequilibrios, dado que presenta un determinado margen de discrecionalidad, en función de las variables macroeconómicas del país sobre el que se presenta el informe. La Comisión estudiará el caso en profundidad y en el caso de que verdaderamente existan desequilibrios habrá recomendaciones preventivas del Consejo, y si dichos desequilibrios fueran excesivos, se le recomendaría al país en cuestión que adoptase las medidas correctoras.

En resumen, el Tratado es un reforzamiento de la regla de equilibrio presupuestario, con mejoras en el automatismo para la corrección de desviaciones²⁶, y con las siguientes características:

- Los Estados que firmen el Tratado incorporarán al Derecho nacional la regla para las Administraciones Públicas para que se sitúen en el equilibrio o superávit.
- Se seguirá persiguiendo el equilibrio o superávit presupuestario (al igual que en el PEC reforzado), y específico en el medio plazo para cada país. El déficit estructural también tiene un máximo del 1% del PIB en la eurozona, sin embargo, en el nuevo pacto fiscal, se

²⁵ María de los Llanos Matea (2012). Nuevo marco de vigilancia de los desequilibrios macroeconómicos de la UE. Banco de España. Boletín económico de marzo de 2012. Pág. 46-51.

²⁶ Ver artículo del BCE: “Un pacto presupuestario para una unión económica y monetaria más fuerte”. Boletín mensual mayo 2012. Pág. 97-99.

establece el límite en 0,5%, aunque podría ser del 1% en caso de deuda sea inferior al 60% del PIB.

- Se tomará el saldo estructural como referencia (al igual que en la parte preventiva del PEC reforzado). Por su parte, el nuevo pacto fiscal exige una “rápida convergencia” hacia los objetivos a medio plazo, y para el largo plazo se especificará más detalladamente en una propuesta de la Comisión donde se consideraran los riesgos para la sostenibilidad de cada país.
- Se evaluará el cumplimiento, igual que en el PEC reforzado. La Comisión puede proponer los principios para el funcionamiento de las instituciones fiscales independientes, las cuales supervisan el cumplimiento de las reglas de equilibrio a nivel nacional.
- En casos excepcionales se podrá desviar temporalmente de su objetivo a medio plazo y de la senda de ajuste, si no se pone en peligro la sostenibilidad presupuestaria. Casos excepcionales se puede referir por ejemplo a situaciones de recesión económica en la eurozona, como define la parte preventiva del PEC reforzado.
- Se activará automáticamente la nueva regla de equilibrio, si existen desviaciones en los objetivos o en la senda de ajuste, incluidas las situaciones excepcionales del punto anterior. Con ella se tratarán de corregir dichas desviaciones. La Comisión europea es la que debe proponer los principios para este mecanismo de corrección.

3.2.2 Novedades en comparación con la parte correctiva del PEC reforzado

Una deficiencia en esta parte del PEC reforzado se sitúa en el PDE²⁷, por ello, el pacto fiscal refuerza el automatismo de éste en caso de incumplimiento del criterio de déficit, para adoptar políticas presupuestarias firmes. Los países de la eurozona deben apoyar las propuestas del Tratado y recomendaciones de la Comisión en el contexto del PDE para conseguir una mayoría cualificada, excluyendo

²⁷ Ver artículo del BCE: “Un pacto presupuestario para una unión económica y monetaria más fuerte”. Boletín mensual mayo 2012. Pág. 99-101.

el país incumplidor. También se impone la obligación de que los países en PDE presenten programas de colaboración presupuestaria, para corregir eficaz y eficientemente su déficit.

Este mayor automatismo reduce el margen de discrecionalidad y hace que la aplicación de las normas de manera estricta, así como en materia de sanciones, sea más probable. Es fundamental que la Comisión evalúe estrictamente los déficits presupuestarios y evite adoptar decisiones influenciadas por la política. Las sanciones consistirán en una multa anual del 0,1% del PIB del año anterior, en caso de no cumplirse el Plan de Medidas Correctoras (cuando el país esté en situación de desequilibrio). En caso de que se cumpla dicho Plan se pasará a la etapa de seguimiento, en la cual, si volviese a existir incumplimiento la sanción consistirá en crear depósitos con devengo de intereses del 0,1%. En caso de incumplimiento reiterado, otra multa anual del 0,1% del PIB del año anterior.

3.2.3 Coordinación y convergencia en la UEM

Con este Tratado se van a incorporar elementos para una mejor coordinación en las políticas económicas²⁸.

Para empezar, los estados miembros se han comprometido a cooperar en materia de política económica que fomente el correcto funcionamiento de la eurozona y logre crecimiento mediante la mejora de la competitividad y la convergencia.

También van a tratar de reforzar la coordinación de dichas políticas cuando “sea necesario”. Habrá una mayor vigilancia en materia presupuestaria entre países y también se utilizará la cooperación reforzada, consistente en que un grupo de países de la UE pueda colaborar más fuertemente cuando no todas las partes contratantes lo hagan. Además, se obligará a que todas las reformas de los países contratantes se debatan antes de ejecutarse con el fin de poder coordinarse.

²⁸ Ver recuadro 1 de: “*Un pacto presupuestario para una Unión Económica y Monetaria más fuerte*”. Boletín mensual mayo 2012. Pág. 93-95.

La parte negativa de estos objetivos de coordinación es que no son específicos, no imponen medidas fijas o algún plazo. Tampoco se especifica ninguna nueva orden o reformas concretas, en caso de que estuviera en peligro el funcionamiento de la eurozona; por tanto, sólo se pueden desarrollar los instrumentos ya definidos para poner las reformas.

Entre las reformas más urgentes para la mayoría de la eurozona se encuentra flexibilizar el mercado de trabajo y de productos, eliminando sus rigideces, suprimiendo las barreras a la competencia, facilitando la entrada de empresas nuevas y fortaleciendo las autoridades de la competencia; todo ello con un alto nivel de desempleo. También sería necesario recortar el nivel de protección del empleo indefinido.

Es necesario mejorar la competitividad en general, y en especial del sector servicios, mediante su liberalización. Así, se aumentaría la productividad y el crecimiento, facilitando con esto la sostenibilidad en las finanzas públicas.

3.2.4 Gobernanza de la UEM

Con respecto a la gobernanza con el nuevo Tratado²⁹ se organizarán dos cumbres del euro al año como mínimo, a las que asistirán los jefes de Estado y el presidente del BCE. Ya se organizaban dos veces al año antes de este Tratado, pero ahora van a tener un reconocimiento formal que es útil para promover la responsabilidad en la eurozona ya que, por ejemplo, se garantiza que los riesgos, la política económica y la gobernanza sea conocida por los políticos de más alto nivel.

En dichas reuniones se podrán debatir más temas aparte de los de Economía y Finanzas para mejorar la coordinación de cualquier área.

También habrá reuniones aparte de los representantes de los Parlamentos tanto europeo como los nacionales para debatir el contenido del Tratado de Estabilidad, pero también debatir políticas

²⁹ Ver recuadro 2 de: *“Un pacto presupuestario para una Unión Económica y Monetaria más fuerte”*. Boletín mensual mayo 2012. Pág. 95-96.

presupuestarias. Solo el presidente del parlamento podría asistir a las reuniones de la Cumbre para informar al resto del parlamento de lo acordado en ésta.

3.3 Reforma de 2015

Por último, en 2015 la Comisión Europea trató de concretar algunas normas adicionales en el PEC³⁰, ya que desde numerosas instituciones públicas y privadas se solicitaba una “mayor flexibilidad dentro de las reglas del Pacto”.

La nueva comunicación de la Comisión comenzó a aplicarse en enero de 2015 y parte del principio de que el “ajuste fiscal no tiene que ser igual para todos los países” y además:

- Aclara cómo se puede modular el esfuerzo de ajuste hacia el Objetivo a Medio Plazo, para tener en cuenta los factores cíclicos y el nivel de deuda de los Estados Miembros.
- Permite las desviaciones transitorias del Objetivo a Medio Plazo (solo si el país ejecuta reformas estructurales o realiza inversiones públicas)

En resumen, la comunicación utiliza al máximo el margen que permite el PEC para establecer políticas contracíclicas (sin que el déficit supere el 3% del PIB).

³⁰ Boletín económico del BDE de marzo de 2016. Pág.56.

4. Política fiscal. Ámbito interno

4.1 Introducción de límites fiscales en la Constitución

Hasta ahora se ha modificado la Constitución Española solamente dos veces: la primera en 1992, en la cual se acuerda -tras la aprobación del Tratado de Maastricht- el derecho a voto de cualquier ciudadano de la Unión Europea que resida en un Estado miembro que no sea el suyo; y la segunda en 2011, que consiste en la reforma del artículo 135. En dicho artículo se introduce un nuevo concepto, el de estabilidad presupuestaria.

El 2 de septiembre de 2011 las Cortes Generales aprueban, y posteriormente el Rey sanciona, la reforma de la Constitución, la cual va a limitar las actuaciones de los poderes públicos para cumplir con el principio de “estabilidad presupuestaria” y lograr la sostenibilidad en España de una forma económica y social, con el fin de cumplir con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la UE, adoptado en 1997, para no incurrir así en un déficit presupuestario excesivo.

Con este objetivo, se modifica el artículo 135 de la Constitución³¹. Hasta dicha fecha, el artículo solo exponía que el Gobierno podía emitir Deuda o contraer crédito previa autorización de la Ley, y que serían gastos de los presupuestos los créditos para el pago de intereses y capital de la Deuda Pública. Sin embargo, ahora éste artículo introduce importantes cambios, desarrollados en seis puntos³²:

- 1) El punto uno del artículo 135, convierte en norma de rango constitucional, el hecho de que todas las Administraciones Públicas tengan que adecuar sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria.
- 2) El punto dos, desarrolla que el Estado y las Administraciones Públicas no pueden presentar un déficit estructural que supere los márgenes establecidos por la UE. Una ley Orgánica se encarga de fijar el déficit estructural máximo que se puede permitir el Estado y las Comunidades Autónomas en relación siempre con su PIB. Por

³¹ Ver BOE del martes 27 de septiembre de 2011. Núm. 233

³² Ver artículo del Banco de España: “La reforma del marco fiscal en España. Los límites constitucionales”. Boletín económico septiembre 2011. Pág. 65.

otro lado, las Entidades Locales deben presentar equilibrio presupuestario.

- 3) El punto tres contiene que la cantidad de deuda pública del total de las Administraciones Públicas junto con el PIB del Estado no puede superar el valor de referencia del Tratado de Funcionamiento de la UE. El antiguo artículo 135 está incluido completamente en este punto tres del nuevo artículo. Dicta que solo se le permite al Gobierno emitir deuda y contraer crédito, así como que se entienden incluidos en los presupuestos los créditos para satisfacer el pago de intereses y capital de la deuda pública.
- 4) En el punto cuatro vienen fijadas las causas extraordinarias en las que se podrían superar los límites de deuda y déficit, como por ejemplo el caso de épocas de recesión económica.
- 5) En el quinto punto se señala que solo mediante Ley Orgánica se podrá desarrollar este artículo. Los detalles sobre las causas extraordinarias del punto cuatro, la manera de corregir las desviaciones en los presupuestos, el grado de responsabilidad que tenga cada Administración Pública -en caso de que se produzcan dichos desajustes-, las formas de llegar a los objetivos de deuda y cómo calcular el déficit estructural, se desarrollarán en esta Ley Orgánica que debe estar aprobada antes del 30 de junio de 2012.
- 6) Por último, en el sexto punto las Comunidades Autónomas (limitadas por los Estatutos y por el artículo 135 de la Constitución), pueden adoptar disposiciones para cumplir con el principio de estabilidad.

Como se puede observar la principal novedad es la incorporación de los límites de deuda y déficit estructural establecidos a nivel europeo en la Constitución³³. A mayor rango de norma, mayor eficacia de la misma, dado que así se hace más difícil que el Gobierno la elimine o la modifique, ya que necesita mayoría absoluta en el parlamento. En el caso de España, al existir descentralización fiscal al derivarse competencias a las Comunidades

³³ Ver artículo del Banco de España: “*La reforma del marco fiscal en España. Los límites constitucionales*”. Boletín económico septiembre 2011. Pág. 65.

Autónomas, el hecho de que tenga rango constitucional, facilita su exigencia a todas sus Administraciones Públicas y Territoriales

En esta reforma se habla del déficit en términos estructurales, pero no se señala ningún límite cuantitativo concreto, sino que se fija de acuerdo a los márgenes de la Unión Europea, siendo el incluido en las prevenciones del PEC el principal límite sobre dicho déficit. Este objetivo va a depender fundamentalmente de tres partes: de la deuda, del crecimiento y de los pasivos implícitos; por tanto a parte de la exigencia de reducción de déficit, también se puede exigir un superávit estructural (en caso de que se presente, p.ej. una ratio de deuda demasiado elevada).

4.2 Aprobación de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad financiera, en vigor desde mayo de 2012

La Ley es aprobada el 27 de abril de 2012. En ella se establecen los mecanismos para fijar los límites de déficit, deuda y gasto público para todos los niveles de las Administraciones Públicas. La reforma está fijada para el periodo comprendido desde la aprobación de la Ley hasta el año 2020. En este periodo se deben reducir los niveles de deuda y déficit presentes, hasta que se cumpla con los límites que se establecen. A esta etapa se le ha denominado “periodo transitorio”, y tiene una serie de normas para su consecución.

4.2.1 Fijación de objetivos de déficit estructural y deuda pública

- Desde su aprobación se comienzan a aplicar los procedimientos para el cumplimiento de los límites de deuda y déficit³⁴.
- Las Administraciones Públicas no pueden alcanzar déficit estructural en su saldo público (las Corporaciones Locales y la Seguridad Social deben estar en equilibrio o superávit). Anualmente se debe disminuir, como mínimo, el déficit estructural en un 0,8% del PIB en promedio (éste se distribuye entre el Estado y las CCAA en función de sus porcentajes de déficit estructural que tengan el 1 de enero de

³⁴ Procedimiento de fijación de objetivos desarrollado en el artículo del Banco de España: “La nueva Ley de Estabilidad Presupuestaria”. Boletín económico abril 2013. Pág. 76-77.

2012). Específicamente, si el déficit es superior al 3% del PIB -como actualmente- se aplica el Procedimiento de Déficit Excesivo.

- Cuando se logre situar el déficit por debajo del 3% del PIB habrá un nuevo objetivo, consistente en lograr un “saldo estructural próximo a cero” a medio plazo, situándose alrededor del 0,5% o como máximo el 1% del PIB, si la deuda es menor del 60%. Si la deuda fuera superior al 60% del PIB el déficit podría ser superior al 0,5% y al 1%.
- La ratio de deuda pública se debe situar por debajo del 60% en 2020. Anualmente debe reducirse 1/20 en promedio en los tres últimos años de la desviación.
- En 2015 y 2018 se revisan las sendas de reducción de deuda y déficit estructural.

Una pregunta que, sin tener una respuesta clara, se ha formulado desde distintas instancias es el por qué el límite entre la sostenibilidad y la insostenibilidad de un país está fijado, desde el Tratado de Maastricht, en el 60% de la deuda pública y en el 3% del déficit público.

Ante esta pregunta, Maximino Carpio García³⁵ opina que ambos límites se podrían justificar a partir del concepto de restricción presupuestaria a largo plazo. El consejero del Banco de España llega a una conclusión, y es la de que *“todo déficit primario del conjunto de las administraciones públicas mantenido a largo plazo acaba teniendo que ser financiado con aumentos de la base monetaria”*. De este modo la política monetaria tendría que financiar a los países con déficit primario a largo plazo y por tanto, ya no sería independiente y lo que es más grave, no mantendría la estabilidad de precios. Por ende el autor sigue afirmando que para continuar con la independencia entre las diversas políticas fiscales y una única política monetaria, *“los saldos primarios deben estar equilibrados”*, es decir, que el único déficit que debe existir es el de los intereses por la deuda en circulación, estando muy próximo al 3% en varios países, entre ellos España.

³⁵ Maximino Carpio García en el artículo: *“Necesidad de reglas fiscales que garanticen la autonomía de la política monetaria”*.

En cuanto al límite de deuda fijado en el 60%, el autor señala que dicho porcentaje era el mismo que alcanzaba la media de los países de la UE, en el momento en que se firmó el Tratado de Maastricht. Este nivel era el que los Estados Miembros no permitían que superasen los países que quisieran entrar en la zona euro ya que se considerarían como insostenibles.

Por último, en el artículo 12 de esta Ley, se establece un límite al crecimiento de gasto por subsectores. En el informe de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal³⁶ se explica dicho límite: *“la variación del gasto computable³⁷ de la Administración Central, de las CCAA y de las CCLL no podrán superar la tasa de referencia³⁸ de crecimiento del PIB de medio plazo de la economía española”*.

4.2.2 Fases de la aplicación de la normativa

- Antes del 1 de abril de cada año, el Ministerio de Hacienda hace propuesta de fijación de objetivos para los tres años siguientes³⁹.
- El Consejo de Política Fiscal y Financiera y la Comisión Nacional de Administración Local disponen de 15 días para emitir un informe sobre la propuesta.
- Tras dicho informe, el Gobierno, antes del 1 de julio, fija los objetivos de estabilidad y límite de gasto del Estado.
- El acuerdo del Gobierno (Consejo de Ministros) se remite a las Cortes Generales para que éstas lo aprueben.
- Una vez aprobados, el Ministerio de Hacienda propone al CPFF los objetivos individuales de cada CCAA.
- El CPFF dispone de 15 días para efectuar un informe. Posteriormente, el Gobierno aprobará los objetivos de cada CCAA.

³⁶ Informe sobre el proyecto de Actualización del Programa de Estabilidad del Reino de España 2015-2018 de la AIReF. Página 65.

³⁷ El “gasto computable” se define como los empleos no financieros, excluidos los intereses de la deuda, el gasto no discrecional en prestaciones por desempleo, la parte del gasto financiado con fondos finalistas procedentes de la Unión Europea o de otras Administraciones Públicas y las transferencias a las Comunidades Autónomas y a las Corporaciones Locales vinculadas a los sistemas de financiación.

³⁸ La “tasa de referencia” es la tasa media calculada por el Ministerio de Economía y Competitividad siguiendo la metodología utilizada por la Comisión europea en aplicación de la normativa comunitaria.

³⁹ Véase el procedimiento de fijación de objetivos en el artículo del Banco de España: *“la nueva Ley de Estabilidad Presupuestaria”*. Boletín económico abril 2013. Pág. 68.

- Las CCAA y las CCLL deberán aprobar sus límites de gasto antes del 1 de agosto.
- Las CCAA remiten las líneas fundamentales de sus próximos presupuestos antes del 1 de octubre al Ministerio de Hacienda.
- El Ministerio de Hacienda informará sobre la adecuación de dichos presupuestos a los objetivos, antes del 15 del mismo mes de octubre.
- El Ministerio de Hacienda informará al Gobierno, en el primer trimestre del año siguiente, sobre la consecución de los objetivos de estabilidad, deuda pública y regla de gasto en los presupuestos de las AAPP y de la Administración Central.
- El Ministerio de hacienda volverá a informar al Gobierno, antes del 1 de octubre, sobre los objetivos del año anterior y hará una previsión de los mismos en el ejercicio actual.

4.2.3 Mejoras en la transparencia y los mecanismos de control.

Para que se puedan cumplir las normas fiscales es trascendental disponer de mecanismos de seguimiento y control⁴⁰ con los que además se puedan obtener resultados de forma rápida, incluso en el ejercicio presupuestario en curso, y así conocer los riesgos lo antes posible. También es importante la capacidad para imponer dichas normas o incentivarlas. Dichos procedimientos se establecen en esta ley Orgánica, que regula la responsabilidad de cada Administración Pública en caso de que se incumplan los objetivos de estabilidad, incluyendo la posibilidad de imposición de sanciones, aunque éstas deberán estar señaladas con anterioridad (es decir, antes de que se incumpla el objetivo, y de una forma automática para mejorar su aplicabilidad).

Las Administraciones Públicas ahora van a tener que incluir información relacionando sus ingresos y gastos con su capacidad o necesidad de financiarse de acuerdo al Sistema Europeo de Cuentas

⁴⁰ Véase la mejora en la transparencia en el artículo del Banco de España: *“la nueva Ley de Estabilidad Presupuestaria”*. Boletín económico abril 2013. Pág. 67.

Nacional. Los requisitos mínimos informativos que deben proporcionar las Administraciones Territoriales son:

- Liquidaciones mensuales de ingresos y gastos de las CCAA.
- Liquidaciones trimestrales de ingresos y gastos de las CCLL.
- Información necesaria para calcular los presupuestos a nivel nacional.

Desde el mes siguiente a la publicación de la ley, la Intervención General de la Administración del Estado ha comenzado a publicar regularmente las cuentas trimestrales de las Administraciones Públicas y desde octubre del mismo año, las cuentas mensuales de las Comunidades Autónomas.

4.2.4 Prevención y corrección de los incumplimientos

Ante el incumplimiento de algún objetivo por parte de las Comunidades Autónomas o de las Locales, el Gobierno formula una advertencia y la comunidad infractora debe tomar medidas dentro de un mes para encauzar su situación⁴¹. De no ser así o si las medidas fueran insuficientes, se pueden imponer las “medidas coercitivas” reguladas en la Ley. En caso de que la deuda se situase por encima del 95% de los límites de la Ley, se activa un sistema automático de prevención y solo serán permitidas operaciones de endeudamiento de tesorería, por tanto, no podrán realizar las de endeudamiento neto y si además son incumplidos los objetivos de estabilidad presupuestaria o de la misma deuda, todas las operaciones de endeudamiento necesitarán una autorización del Estado. En estas circunstancias, tanto la Administración Central como las de las Comunidades Autónomas y Locales deben formular un Plan Económico Financiero para corregir la desviación del objetivo en menos de un año. En circunstancias excepcionales -pero aun así previstas en la Ley- dichas desviaciones se intentarán corregir con la presentación de Planes de Reequilibrio

⁴¹Véase la prevención y corrección de los incumplimientos en el artículo del Banco de España: “*la nueva Ley de Estabilidad Presupuestaria*”. Boletín económico abril 2013. Pág. 67.

para alcanzar la meta fijada. En este último caso, no se establece ningún límite de plazo para corregirlas.

El Ministerio de Hacienda informa trimestralmente sobre ambos planes en vigor. Si existiesen desviaciones en la aplicación de medidas se requerirá a los responsables para que corrijan. Si continuase durante el trimestre siguiente y la existencia de dichas desviaciones pudiera ocasionar el incumplimiento del objetivo de estabilidad, el Ministerio podrá imponer las siguientes medidas coercitivas:

1. Si no se cumpliesen los planes, la administración responsable acordaría la “no disponibilidad de créditos” que garantizaran el cumplimiento del objetivo, y además, como sanción, tendría que formar un depósito remunerado en el Banco de España del 0,2% de su PIB.
2. Si en los siguientes tres meses siguen sin aplicarse las medidas, el depósito deja de ganar intereses.
3. Si pasados otros tres meses sigue el incumplimiento, el Gobierno puede acordar que el depósito anterior se convierta en multa.
4. Por último, pasados los siguientes tres meses tras la multa, si persiste el incumplimiento, el Gobierno enviará una delegación de expertos que propongan medidas obligatorias.

Particularmente para las Comunidades Autónomas:

1. El Gobierno requerirá al presidente de la Comunidad para cumplir la medida incumplida, en caso de que: no se adoptara la “no disponibilidad de créditos”, no se formara el depósito o no se adoptaran las medidas de los expertos.
2. Se obliga a la Comunidad a ejecución forzosa en caso del no requerimiento por parte de su presidente.

Para las Comunidades Locales el procedimiento es parecido, con la excepción de que en última instancia se podría llegar a la disolución de los órganos de gobierno incumplidores.

4.3 Autoridad fiscal independiente

La política fiscal, al contrario que la política monetaria -la cual se realiza a nivel de la Unión Monetaria Europea- se encuentra descentralizada en relación a dicha unión, es decir, cada gobierno se ocupa individualmente de los presupuestos de cada país, pero tanto el Pacto de Estabilidad y Crecimiento como el Tratado de Estabilidad Coordinación y Gobernanza de la Unión Económica y Monetaria (Pacto fiscal europeo) son de carácter supranacional, por tanto, para potenciar la efectividad de estos nuevos mecanismos deben existir autoridades independientes en los Estados miembros, que velen por el cumplimiento de las reglas, tanto nacionales como supranacionales⁴², por un lado para evitar la generación de déficit excesivo que impida la estabilidad de la zona euro, y por otro lado, para velar por la sostenibilidad de las finanzas públicas de todos los países.

Se ha demostrado que la existencia de estas instituciones ha sido beneficiosa en países como Austria⁴³, Holanda o Bélgica desde hace varias décadas; actualmente, el nuevo marco de gobernanza de la zona euro, obliga a cada Estado miembro a establecer su propia autoridad fiscal, para evaluar las previsiones macroeconómicas de los presupuestos de las AAPP e informar sobre el grado de cumplimiento de las normas fiscales nacionales y supranacionales.

En el caso de España, se aprueba en noviembre de 2013 la Ley Orgánica de Creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF). Se trata de un consejo asesor del Gobierno que se limita a supervisar las decisiones de éste, mediante la publicación de informes, opiniones o estudios. Es necesario que existan este tipo de autoridades en cada país miembro, ya que si existiese un endeudamiento o un déficit excesivo por parte de un solo gobierno, podría afectar a los demás elevando así las primas de riesgo, y provocando el llamado efecto contagio que perjudicaría a los demás países.

⁴² Artículo del BDE: *"Instituciones fiscales independientes en España y en la UEM"*. Boletín económico febrero 2015. Pág. 27-28.

⁴³La autoridad fiscal independiente de Austria fue creada en 1970 y actualmente existen dos instituciones que comparten la evaluación en materia fiscal: el Austrian Fiscal Advisory Council y la Parliamentary Budget Office. Ésta última es totalmente independiente del Gobierno, al contrario que la mayoría de las instituciones europeas.

En el artículo del Banco de España⁴⁴ sobre las autoridades fiscales independientes, se mencionan los argumentos específicos con los cuales se justifica la existencia de éstas:

1. Pueden ayudar a eliminar o al menos aminorar las previsiones demasiado optimistas por parte del Gobierno en la elaboración de los presupuestos, dado que a menudo, se establece una previsión de ingresos al alza, traduciéndose al final en un mayor déficit público. La autoridad fiscal independiente evalúa de forma pública la previsión del Gobierno, aumentando la transparencia y así disminuyendo la diferencia entre los presupuestos reales y los presupuestos calculados anteriormente.
2. Entre las tareas de la autoridad fiscal independiente se encuentra la de realizar análisis en tiempo real de la ejecución para evitar desviaciones y cumplir con los objetivos, ya que pueden existir desviaciones en la ejecución de los presupuestos.
3. Es apropiado que sean las autoridades independientes las que calculen las variables cíclicas para evitar que sean manipuladas, ya que existen muchas reglas fiscales que van a depender de variables no observables inciertas (por ejemplo, los límites de déficit se refieren a su componente estructural sin tener en cuenta variables cíclicas).
4. Cuando se producen incumplimientos en los límites establecidos, la normativa exige normalmente la elaboración de los planes de ajuste, como los Planes Económico Financiero o los Planes de Equilibrio, para volver a encauzar la situación, pues bien, las autoridades independientes al juzgar de manera objetiva, son aptas para valorar dichos planes de ajuste y su cumplimiento.
5. Por último, también se le otorga a la autoridad fiscal independiente el análisis de la sostenibilidad de las finanzas públicas, para intentar que las políticas tomadas por los Gobiernos sean para el largo plazo, y eviten el cortoplacismo, como por ejemplo, en épocas de campañas electorales.

⁴⁴ Véase el artículo: “*Instituciones fiscales independientes en España y en la Unión Económica y Monetaria*”. Boletín económico febrero 2015. Pág. 28-33.

4.3.1 Características de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal

En el caso concreto de España, la AIReF, creada en noviembre de 2013, se adscribe al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, y tiene las siguientes características⁴⁵:

1. Independencia orgánica y funcional ya que a sus miembros no se les permite aceptar instrucciones de entidades públicas o privadas.
2. Su presidente y sus directores de división son nombrados entre personas con amplia experiencia en el sector presupuestario, económico y financiero público, por el Consejo de Ministros. El cargo de presidente es propuesto por el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas y, el de los directores de división, por su propio presidente. El mandato de éste es de seis años no renovables y es de dedicación exclusiva.
3. El Consejo de Ministros también es el que aprueba el estatuto orgánico de la AIReF.
4. La autoridad fiscal se financia con tasas de supervisión fijadas por ley y además, por los precios públicos que tengan sus estudios. En menor medida, cuenta con asignaciones de los Presupuestos Generales del Estado.
5. La ley obliga de forma explícita a las AAPP a dar acceso a la información existente a la autoridad fiscal. En caso contrario, la AIReF emite una advertencia pública y si se agrava, puede llegar a imponer las medidas correctoras de la Ley de Estabilidad Presupuestaria.
6. Esta institución guarda relación con los estándares de los demás países comunitarios.

⁴⁵ Véase el artículo: “*Instituciones fiscales independientes en España y en la Unión Económica y Monetaria*”. Boletín económico febrero 2015. Pág. 33-40.

4.3.2 Funciones de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal⁴⁶

- Anualmente, la AIREF elabora y aprueba su anteproyecto de presupuesto sobre las previsiones macroeconómicas que incluye también si las avala o no, y evalúa si existe un sesgo grave en dichas previsiones en el periodo de cuatro años. El informe lo manda al Ministerio de Hacienda y AAPP para su introducción en los Presupuestos Generales. Debe de realizar informes que afecten al ciclo presupuestario de todas las AAPP, así como otros sobre la deuda pública para las CCAA y sobre el proyecto de Programa de Estabilidad.
- Durante la ejecución presupuestaria realiza informes sobre el cumplimiento de los objetivos de estabilidad, deuda y regla de gasto (también puede formular opiniones a iniciativa propia) del ejercicio en curso de todas las AAPP. También sobre los planes económicos-financieros y los planes de reequilibrio. En caso de incumplimiento, siempre será el Estado el que tome las medidas para la corrección.

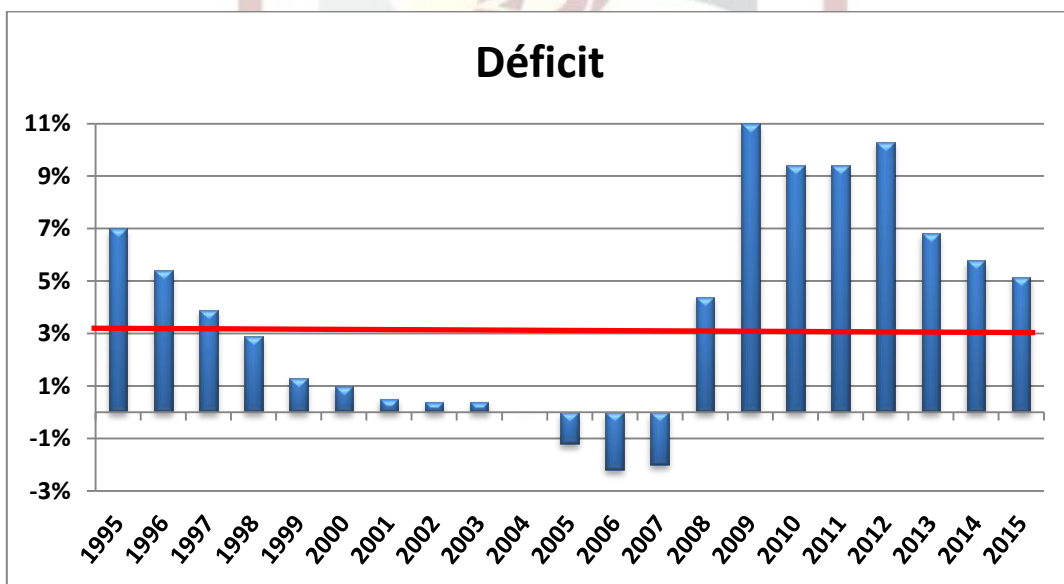
⁴⁶ Véase el artículo: “Instituciones fiscales independientes en España y en la Unión Económica y Monetaria”. Boletín económico febrero 2015. Pág. 33-41.

5. Evolución de deuda y déficit público en España y cumplimiento de objetivos

Los objetivos a cumplir para lograr la estabilidad presupuestaria en la Unión Europea son el límite del 3% sobre PIB para el déficit y el 60% sobre el PIB para la deuda (como viene señalándose anteriormente desde el Tratado de Maastricht de 1992, pero sobre todo con la imposición de PEC en 1997).

A continuación se muestra la evolución del déficit y de la deuda desde 1995 hasta 2015, con sus respectivos límites fijados para cumplir con el PEC. Se observa cómo el déficit logra el objetivo de estabilidad en 1998 y sigue disminuyendo hasta posiciones de superávit en los tres años precedentes a la crisis. De 2007 a 2008 el déficit público pasa de un superávit de un 2% a un déficit del 4,4% y llega a su máximo en 2009 con un 11%, y en el último año registrado se sitúa en el 5,24%. Existe un Procedimiento de Déficit Excesivo en curso para España desde 2008 (Gráfico1).

Gráfico 1

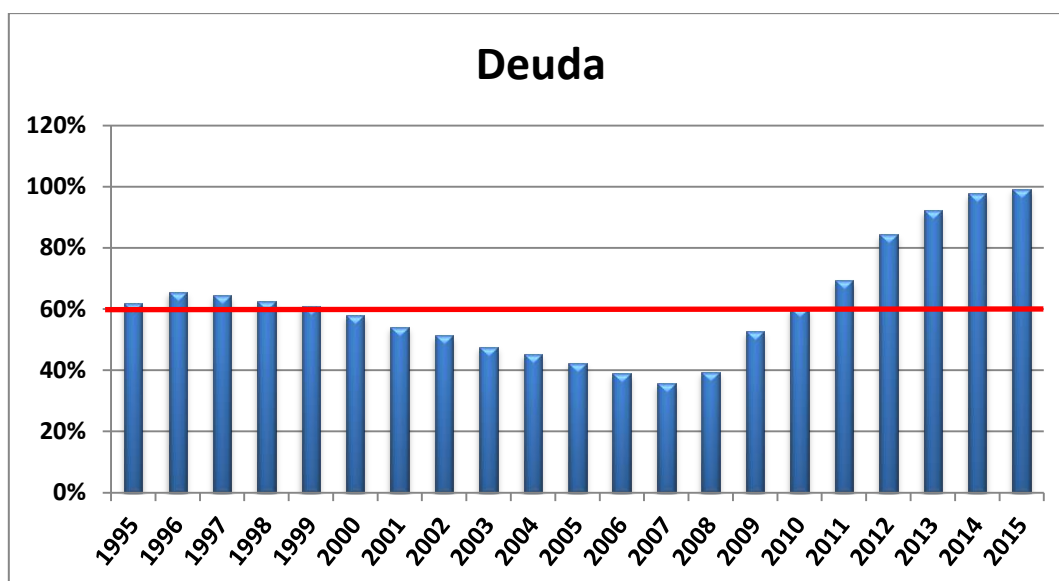


Fuente: elaboración propia a partir de datos del Banco de España (expresado en % del PIB)

En resumen, (según las tablas adjuntadas en el Anexo que indican los porcentajes de incumplimientos de los criterios de déficit y deuda públicos) el porcentaje de años entre 1999 y 2015 en los que el déficit público en España es superior al 3%, ha sido de un 45%.

Con respecto a la deuda, en el momento de la creación del PEC, se situaba levemente por encima del límite del 60%, y en el año 2000 se lograba encontrar en posición de estabilidad, disminuyendo progresivamente hasta 2007. Más tarde se pasa de un mínimo del 35,5% a un 52,7% en 2009, y en 2010 se sobrepasa el límite. Hasta el último año registrado, la deuda no ha hecho más que aumentar hasta el 99,2% (Gráfico 2).

Gráfico 2



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Banco de España (expresado en % del PIB).

En este caso, (según las tablas adjuntadas en el Anexo que indican los porcentajes de incumplimientos de los criterios de déficit y deuda públicos) el porcentaje de años entre 1999 y 2015 en los que la deuda pública en España es superior al 60% ha sido alrededor de un 37%.

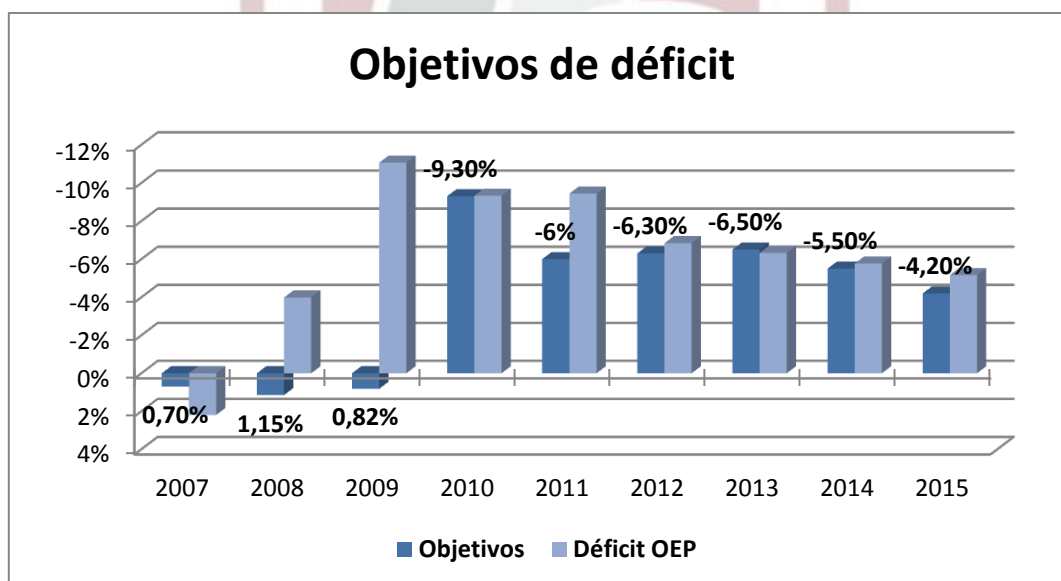
5.1 Grado de cumplimiento de los objetivos de deuda y déficit

Para lograr el objetivo principal de llegar a una posición de estabilidad en el año 2020 (hasta entonces llamado periodo transitorio), el Gobierno aprueba anualmente un Programa de Estabilidad, donde vienen fijados los objetivos para los cuatro años siguientes. En este trabajo se analiza el grado de cumplimiento de estos objetivos desde 2007 para el caso del déficit y desde 2013 para el caso de la deuda, (ya que a partir de ahí fue cuando empezó a establecerse en los Programas de Estabilidad) mediante los informes

emitidos por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.

Existen varias acepciones en cuanto al déficit del sector público, una de ellas es el déficit en la contabilidad nacional, y otra el déficit a efectos del Objetivo de Estabilidad Presupuestaria. La única diferencia entre ambas es que el déficit en contabilidad nacional recoge las ayudas concedidas por el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB) y del Fondo de Garantía de Depósitos (FGD) a las entidades financieras⁴⁷ (las cuales en determinados años fueron bastante significativas) y el déficit a efectos del OEP no se contabiliza con este tipo de ayudas. Por tanto, los objetivos que se exponen en los gráficos posteriores, están calculados con respecto a éste último.

Grafico 3



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda y AAPP (expresado en % del PIB)

Observamos que desde 2007 hasta 2015 se han incumplido en la mayoría de los años los objetivos fijados, acentuando las grandes desviaciones existentes en los 5 primeros años a excepción de 2010 (Gráfico 3). Destacan los años 2008 y 2009 donde las previsiones oficiales se mostraban muy optimistas, ya que se habían prefijado objetivos de superávit del 1,15% y

⁴⁷ Ver informe sobre el grado de cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, y de deuda pública y de la regla de gasto del ejercicio 2014. Pág. 5

0,82% respectivamente, y sin embargo, los niveles de déficit se situaron en -3,99% y -11,06%, siendo éste el máximo alcanzado en los años de estudio.

Según un informe de la AIREF⁴⁸, la actualización del Programa de Estabilidad 2011-2014 preveía una recuperación sostenida de la economía española. La previsión realizada por el Gobierno era la más alta de todas las previsiones, ya que ninguna de las demás proyecciones creía que los objetivos de déficit propuestos fuesen alcanzables⁴⁹. A partir de 2012, año del Pacto fiscal europeo, se observa un cambio de tendencia en donde la diferencia entre los objetivos y el déficit público es menor, llegando a ser la desviación de -0,2 puntos en 2014. Las proyecciones del Gobierno a partir de 2012 estaban ya más consensuadas con las demás previsiones: se anticiparía un descenso del PIB real en 1,7% para dicho año y la demanda interna continuaría disminuyendo debido a las medidas de consolidación fiscal, todo ello en una situación de empeoramiento de la crisis de deuda soberana. Los resultados de 2013, por su parte, fueron los esperados por el Gobierno.

La actividad económica comenzó a acelerarse a principios de 2014, con un crecimiento del PIB real del 1,2% que llegó a convertirse en un 1,4% en todo el año, por ello, la previsión del déficit fue revisada a la baja hasta el 5,5%, aunque después acabó superando este objetivo al alcanzar un 5,7% del PIB. Esta mejora facilitaba una base para la consecución de los objetivos en 2015.

Según el informe de la AIREF, el entorno existente en 2015 es de mayor confianza; se espera que la demanda interna se comporte mejor de lo esperado, al igual que el sector exterior y el mercado de trabajo. Todo ello facilitaría considerablemente el cumplimiento de los objetivos en 2015.

Por otro lado, en cuanto al cumplimiento de deuda pública, solo se establecen objetivos a partir del año 2013, ya que es en 2012 cuando se aprueba la Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera y es cuando empiezan a establecerse.

⁴⁸ Informe sobre el proyecto de Actualización del Programa de Estabilidad del Reino de España 2015-2018 de la AIREF.

⁴⁹ Ver informe sobre el proyecto de Actualización del Programa de Estabilidad del Reino de España 2015-2018 de la AIREF. Pág. 39

Tabla 1

AAPP	Deuda	Objetivos Deuda
2013	92,1%	85,8%
2014	99,3%	96,8%
2015	99,2%	101,7%

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda y AAP (expresado en % del PIB)

Se observa como en 2013 se incumplió el objetivo de deuda previsto, al igual que en 2014 aunque éste se ampliara (Tabla 1). Para el año 2015, según los datos del Ministerio de Hacienda del pasado 31 de marzo de 2016, se registró un déficit de 99,2%, cumpliendo con el objetivo de deuda que fue del 101,7%.

5.2 Programa de estabilidad 2015-2018

Este periodo se prevé positivo; se muestran tasas de crecimiento alrededor del 3% para toda esta etapa. Se estima que el PIB de la Unión Europea crecerá un 1,5% el año 2015 -datos actualizados 1,6%⁵⁰-, y seguirá aumentando hasta un 2,2 en 2018. En el caso concreto de España el crecimiento del PIB real para 2015 será del 2,9% -datos actualizados 3,2%- que pasará a ser de un 3% en 2018. La tasa de paro se prevé que disminuya de un 22,1% a un 15,6% en 2018, y la demanda nacional tras alcanzar un máximo en 2015 se estabilizará en 2,9% aproximadamente desde 2016 a 2018.

En este escenario de crecimiento económico, se calcula también una disminución progresiva del déficit público, principalmente debido a la disminución del gasto público, ya que se prevé que los ingresos pasarán de ser de un 37,8% a un 38,1% del PIB en todo el periodo mientras que los gastos pasarían de un 42% en el año 2015 a un 38,4% del PIB en el último año de previsión (Tabla 2).

⁵⁰ Algunos datos de 2015 ya se han calculado, pero no se corresponden con los del Programa de Estabilidad 2015-2018.

Tabla 2

	2014	2015 (p)	2016 (p)	2017 (p)	2018 (p)
Ingresos	37,8	37,8	37,8	38	38,1
Gastos	43,6	42	40,6	39,5	38,4

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Programa de Estabilidad 2015-2018.
(Datos expresados en % del PIB)

En cuanto a la previsión del total del déficit público se calcula en un -4,2% en 2015 –finalmente ha sido -5,16%- y se prevé que siga disminuyendo hasta el -0,3% en 2018 (Tabla 3). La Administración central es la que más contribuye a ese decrecimiento, ya que su déficit se sitúa en 2014 en un -3,6% y se cree que será de -0,2% en 2018, seguida de las Comunidades Autónomas situadas en 2014 en un -1,7% estimándose que llegarán a un déficit cero en 2018, al igual que la Seguridad Social. Por otra parte, el actual superávit del 0,5% en promedio de las Corporaciones Locales se corregirá hasta el déficit cero.

Tabla 3

	2014	2015 (p)	2016 (p)	2017 (p)	2018 (p)
Total Déficit	-5,7	-4,2	-2,8	-1,4	-0,3
Ad. Central	-3,6	-2,9	-2,2	-1,1	-0,2
CCAA	-1,7	-0,7	-0,3	-0,1	0
CCLL	0,5	0	0	0	0
Seg. Social	-1,1	-0,6	-0,3	-0,2	-0,1

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Programa de Estabilidad 2015-2018.
Expresado en % del PIB

Con respecto a la deuda pública, en estas proyecciones de 2015-2018, aunque esté disminuyendo su ratio con respecto al PIB, no se podría alcanzar el objetivo principal de la Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, de acuerdo con la cual, el nivel de deuda debería situarse por debajo del 60%.

Tabla 4

	2014	2015 (p)	2016 (p)	2017 (p)	2018 (p)
Deuda	99,3	98,9	98,5	96,5	93,2
Saldo Presupuestario Primario	-2,5	-1,1	0,1	1,2	2,2
Intereses Pagados	3,3	3,1	2,8	2,6	2,5
Crecimiento PIB	-0,8	-3,4	-3,7	-4	-4,2
Otros	0,6	0,4	0,5	0,6	0,6

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Programa de Estabilidad 2015-2018.
Expresado en % del PIB.

Para lograr el objetivo se debería cumplir (según el informe de la AIREF) con el hecho de que cuando la economía nacional alcanzase un crecimiento real de un 2% como mínimo anualmente, la deuda debería reducirse al menos en un 2% anual. Sin embargo se prevé que para todo el periodo solo disminuya un 4,4% con respecto al PIB, en ese caso se pasaría de un 98,9% -datos actualizados 99,2%- sobre el PIB en 2015, a un 93,2% en 2018 (Tabla 4). Esta senda no permitiría la consecución del objetivo en 2020 ya que el ritmo de ajuste es menor al exigido. Se está proyectando un crecimiento del PIB real cercano al 3% desde 2015 -datos actualizados 3,2%- , pero la reducción de deuda debería haber sido al menos del 8% del PIB. La AIREF señala que existirán muchas dificultades para alcanzar una ratio del 60% antes del año 2030.

Por último, en lo referente a la regla de gasto, al no ser pública la tasa de referencia del PIB ni tampoco tener información con detalle suficiente a nivel de subsectores, la AIREF no puede valorar el cumplimiento de la regla. Solo se hace una aproximación, señalando que se cumplirá hasta el año 2016, sin embargo, en 2017 y 2018 se producirán algunas desviaciones.

6. Conclusiones

Los cambios más relevantes en el marco institucional de la política fiscal española, han tenido su origen en la Unión Europea, desde la aprobación del PEC en 1997, habiéndose hecho las modificaciones más importantes para reforzar su efectividad en 2005 y 2011. Posteriormente con el Pacto Fiscal Europeo surgen novedades significativas en el PEC, tanto en la parte preventiva como en la correctiva, dando lugar a diversos cambios de ámbito interno que se establecen en la Constitución española el 2 de septiembre de 2011 y se desarrollan en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, la cual, junto con los demás pactos va a determinar en gran parte el grado de cumplimiento de los objetivos de deuda y déficit. Todo este proceso de reformas siempre ha estado condicionado por los objetivos de sostenibilidad por un lado y por otro el conflicto entre rigidez y flexibilidad en la política fiscal⁵¹.

En resumen, se pueden enumerar las siguientes conclusiones:

1. Desde mucho antes de la crisis de deuda soberana, se empezaron a establecer medidas para lograr la sostenibilidad financiera en la Unión Económica y Monetaria, sin embargo, solo se trataban de medidas de carácter supranacional.
2. Desde sus inicios, el PEC no demostró ser eficaz para evitar que se alcanzara el 3% de déficit sobre el PIB en un gran número de países ya que desde 1997, la mayoría de países de la eurozona estuvieron sujetos a PDE.
3. Tampoco se cumplió con el objetivo de realizar ajustes del saldo estructural de al menos 0,5% del PIB anualmente hasta alcanzar el Objetivo a Medio Plazo. Normalmente éste es el criterio con mayor grado de exigencia, ya que resulta más restrictivo que el criterio del 3% del déficit (ocurre lo contrario en los países con un nivel de deuda elevado).
4. Las medidas se han tenido que ir endureciendo mediante reformas en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, pero sobre todo después de la crisis de 2007 y de la posterior crisis de deuda soberana. El objetivo de las últimas reformas es darle más importancia a los objetivos de deuda y al control del gasto, ya que también son esenciales para sostener las finanzas públicas.

⁵¹ Banco de España. *Boletín económico de marzo*. Pág. 56-59

5. Se implantan reglas de carácter nacional a partir de 2011, de equilibrio estructural, límite de deuda y sostenibilidad y regla de gasto, todo ello con un sistema de vigilancia mutua.
6. Estas normas en España se instauran en el artículo 135 de la Constitución y se desarrollan en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.
7. Los objetivos principales de déficit público y deuda pública vienen señalados para un periodo transitorio, el cual acabará en el año 2020.
8. Se prevé que en España se pueda llegar a salir del Procedimiento de Déficit Excesivo antes de 2020, y además se sitúe cercano al “déficit cero” a finales de dicho periodo transitorio.
9. La labor de las instituciones fiscales independientes pueden contribuir a mejorar el grado de cumplimiento de las reglas; al igual que el Consejo Fiscal Europeo puede también mejorar el marco fiscal en general.
10. En lo que respecta a la deuda pública, la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal proyecta que su objetivo de situarse por debajo del 60% del PIB se podría lograr cerca del año 2030.
11. Asimismo la AIREF recomienda que se utilicen los mecanismos legales necesarios para ampliar el periodo transitorio para poder cumplir con este objetivo, al igual que recomienda que se le dé la misma importancia al cumplimiento de la regla de gasto como se le da al déficit y a la deuda.
12. Existen polémicas en la implementación de las reglas debido a la dificultad de aplicación de los procedimientos, como por ejemplo, determinar si un país ha adoptado “acciones efectivas” o valorar (por parte de la Comisión) los “factores relevantes” para comprobar si existe un déficit excesivo. En estos casos se dificulta la transparencia y disminuye la credibilidad del conjunto del marco fiscal.
13. Ya existe un consenso para intentar simplificar el conjunto de las medidas fiscales y convertir el marco fiscal más sencillo.

7. Anexo

SERIE OBJETIVOS DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA, DEUDA PÚBLICA Y LIMITE DE GASTO PARA LOS DISTINTOS SUBSECTORES Y COMUNIDADES AUTONOMAS

Objetivos de Estabilidad Presupuestaria, Deuda Pública y Regla de Gasto para el conjunto de las Administraciones Públicas

Ejercicio	Objetivo EP	Objetivo Deuda Pública	Objetivo Regla de Gasto
2005	0,1%		
2006	0,2%		
2007	0,7%		
2008	1,15%		
2009	0,82%		
2010	-9,3%		
2011	-6,0%		
2012	-6,3%		
2013	-6,5%	91,6%	1,7%
2014	-5,5%	99,5%	1,5%
2015	-4,2%	101,7%	1,3%
2016	-2,8%	98,5%	1,8%
2017	-1,4%	96,5%	2,2%
2018	-0,3%	93,2%	2,6%

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

Objetivos de Estabilidad Presupuestaria, Deuda Pública y Regla de Gasto de la Administración Central y Límite de Gasto no Financiero del Presupuesto del Estado

Ejercicio	Objetivo EP	Objetivo Deuda Pública	Objetivo Regla de Gasto
2005	-0,5%		
2006	-0,4%		
2007	0,2%		
2008	0,3%		

2009		0,02%			
2010		-6,7%			
2011		-4,8%			
2012		-3,5%			
2013		-3,8%	68,5%		1,7%
2014		-3,5%	74,4%		1,5%
2015		-2,9%	76,3%		1,3%
2016		-2,2%	72,6%		1,8%
2017		-1,1%	71,5%		2,2%
2018		-0,2%	69,2%		2,6%

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

Objetivos de Estabilidad Presupuestaria, Deuda Pública y Regla de Gasto de las Comunidades Autónomas

Ejercicio	Objetivo EP	Objetivo Deuda Pública	Objetivo Regla de Gasto
2005	-0,1%		
2006	-0,1%		
2007	-0,08%		
2008	0,25%		
2009	0,0%		
2010	-2,4%		
2011	-1,3%		
2012	-1,5%		
2013	-1,3%	19,1%	1,7%
2014	-1,0%	21,1%	1,5%
2015	-0,7%	21,5%	1,3%
2016	-0,3%	22,5%	1,8%
2017	-0,1%	21,8%	2,2%

2018		0,0%		20,9%		2,6%
-------------	--	------	--	-------	--	------

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

Objetivos de Estabilidad Presupuestaria, Deuda Pública y Regla de Gasto de las Corporaciones Locales

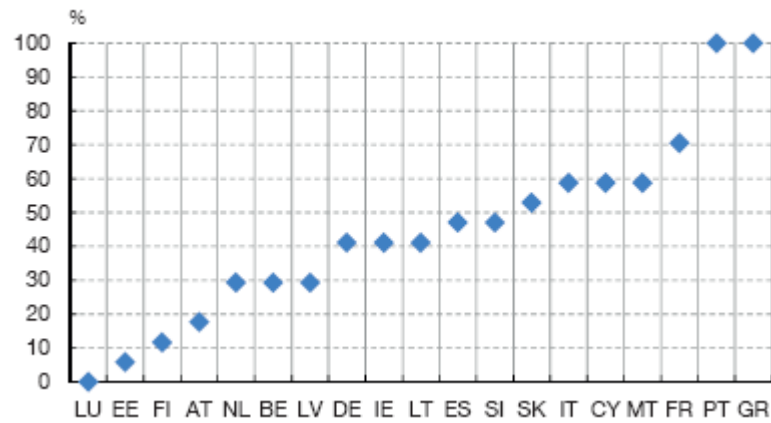
Ejercicio	Objetivo EP	Objetivo Deuda Pública	Objetivo Regla de Gasto
2005	0,0%		
2006	0,0%		
2007	-0,1%		
2008	0,0%		
2009	0,0%		
2010	-0,4%		
2011	-0,3%		
2012	-0,3%		
2013	0,0%	4,0%	1,7%
2014	0,0%	4,0%	1,5%
2015	0,0%	3,9%	1,3%
2016	0,0%	3,4%	1,8%
2017	0,0%	3,2%	2,2%
2018	0,0%	3,1%	2,6%

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

Porcentaje de incumplimientos de los criterios de déficit y deuda públicos

Porcentaje de años entre 1999 y 2015 en los que el déficit público es superior a 3%

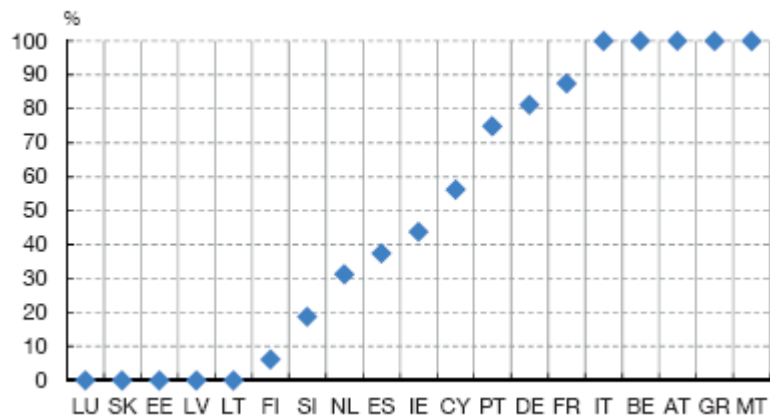
1 CRITERIO DE DÉFICIT PÚBLICO (a)



Fuente: Banco de España a través de AMECO y Eyraud y Wu (2015)

Porcentaje de años en los que la ratio de deuda es superior al 60% del PIB

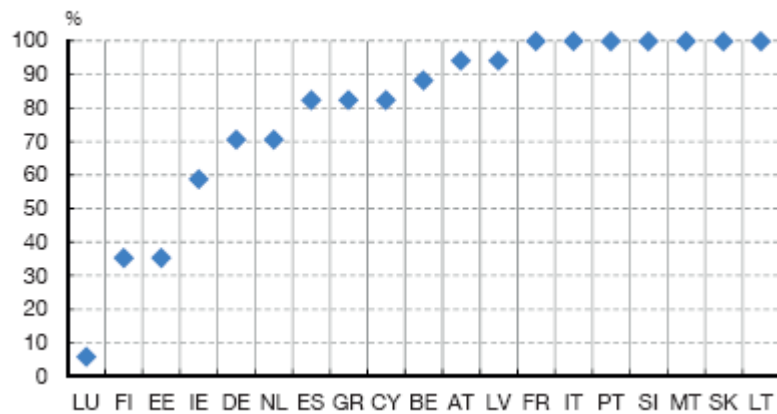
2 CRITERIO DE DEUDA PÚBLICA (b)



Fuente: Banco de España a través de AMECO y Eyraud y Wu (2015)

Porcentaje de años en los que el saldo estructural es inferior al -0,5% del PIB potencial

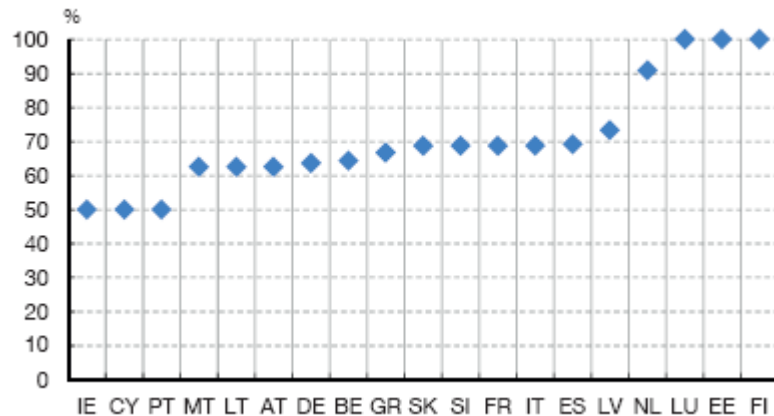
3 OBJETIVO DE MEDIO PLAZO (c)



Fuente: Banco de España a través de AMECO y Eyraud y Wu (2015)

Porcentaje de años en los que, si el saldo estructural es inferior al $-0,5$ % del PIB potencial, se produce una mejora de aquel en el año siguiente superior al $0,5$ % del PIB potencial

4 ESFUERZO FISCAL ANUAL MÍNIMO (d)



Fuente: Banco de España a través de AMECO y Eyraud y Wu (2015)

Previsiones del déficit de las administraciones públicas

	ESA Code	2014 (A)	2014 (A)	2015 (F)	2016 (F)	2017 (F)	2018(F)
		Nivel (mill. €)	% del PIB				
Capacidad (+)/Necesidad (-) de Financiación (EDP. B9)							
1. Total Administraciones Públicas (*)	S. 13	-61.391	-5,8	-4,2	-2,8	-1,4	-0,3
1a. Sin gastos de reestructuración bancaria		-60.187	-5,7				
2. Administración Central (*)	S. 1311	-38.264	-3,6	-2,9	-2,2	-1,1	-0,2
3. Comunidades Autónomas	S. 1312	-17.541	-1,7	-0,7	-0,3	-0,1	0,0
4. Corporaciones Locales	S. 1313	5.616	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0
5. Administraciones de Seguridad Social	S. 1314	-11.202	-1,1	-0,6	-0,3	-0,2	-0,1
Administraciones Públicas (S. 13)							
6. Total ingresos	TR	399.733	37,8	37,8	37,8	38,0	38,1
7. Total gastos	TE	461.124	43,6	42,0	40,6	39,5	38,4
7a. Gastos ligados a la reestructuración bancaria		1.204	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
8. Capacidad/Necesidad de Financiación	B9	-61.391	-5,8	-4,2	-2,8	-1,4	-0,3
8a. Nec. financiación sin gastos reestructuración bancaria		-60.187	-5,7	-4,2	-2,8	-1,4	-0,3
9. Intereses pagados	D41	34.542	3,3	3,1	2,8	2,6	2,5
10. Saldo primario		-26.849	-2,5	-1,1	0,1	1,2	2,2
11. Medidas temporales		-4.835	-0,5	-0,3	-0,1	0,0	0,0

Fuente: Programa de Estabilidad 2015-2018 del Ministerio de Hacienda.

Previsiones de deuda pública

	2014	2015	2016	2017	2018	Acumulado 2014-2018
1. Nivel de deuda bruta	97,7	98,9	98,5	96,5	93,2	
2. Variación en el nivel de deuda	5,6	1,2	-0,4	-2,0	-3,3	-4,4
Contribuciones a la variación en el nivel de deuda						
3. Saldo presupuestario primario	-2,5	-1,1	0,1	1,2	2,2	2,3
4. Intereses pagados	3,3	3,1	2,8	2,6	2,5	11,0
5. Efecto del crecimiento nominal del PIB	-0,8	-3,4	-3,7	-4,0	-4,2	-15,2
6. Otros factores (ajuste deuda-déficit)	0,6	0,4	0,5	0,6	0,6	2,1
p.m.: Tipo de interés implícito	3,58	3,24	2,98	2,79	2,68	

Fuente: Ministerio de Economía y Competitividad.

Fuente: Programa de Estabilidad 2015-2018 del Ministerio de Hacienda



Bibliografía

Linde, Luis M. (2014). *La salida de la crisis económica*. Banco de España. Madrid

Malo de Molina, José Luis (2012). *La crisis de la deuda soberana y la recaída de la economía española*. España 2011: Un balance. Nº131 Extra

Moliné Bandrés, Eduardo (2014). *El Estado del bienestar en España: impuestos y gasto social en tiempos de crisis*. Universidad de Zaragoza. Capítulo 32

García Perea, Pilar y Gordo, Esther (2016). *Boletín económico de marzo*. Banco de España. Pág. 47.

Banco Central Europeo (2012). *Interacciones entre la política monetaria y la política fiscal en una unión monetaria*. Boletín mensual de Julio 2012.

(2015). *Pacto de Estabilidad y Crecimiento*. Asuntos Económicos y Financieros. Comisión europea: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/index_es.htm

(2010). *Tratado de Maastricht sobre la Unión Europea*. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3Axy0026>

Rosa María Dasí González (2011). *El Pacto de Estabilidad y Crecimiento ante la crisis. Determinación y seguimiento del déficit público de los Estados miembros de la Unión Europea*. Departamento de contabilidad. Universidad de Valencia

(1997). *Resolution of the Amsterdam European Council on the stability and growth pact*. Eur-Lex: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1412156825485&uri=URISERV:l25021>

(2006). *Revisión del Pacto de Estabilidad y Crecimiento: Finanzas públicas en la UEM*. Eur-Lex: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV:l25084>

(2007). *El Pacto de Estabilidad y Crecimiento*. Boletín económico del ICE. Nº 2905. Subdirección General de Asunto Económicos y Financieros de la Unión Europea.

Álvarez Peralta, Ignacio (2006). *El pacto de estabilidad y crecimiento ¿Qué margen para una gestión macroeconómica en Europa?* Estudios económicos de Desarrollo Internacional. Vol. 2-6

Crespo, Clara. *La reforma de la supervisión de las políticas fiscales en la Unión Europea durante la crisis. ¿Huracán o brisa de cambio?* Ministerio de Economía y Competitividad. Madrid

Miranda González, Sergio y Salgado Vega, M^a del Carmen. *Crisis de deuda soberana en Europa y sus implicaciones*. Revista trimestral de análisis de coyuntura económica. Octubre- Diciembre 2011. Vol. IV Núm. 4

(2012). *Un pacto presupuestario para una unión económica y monetaria más fuerte*. Banco de España. Boletín mensual de mayo. Pág. 87.

<http://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesBCE/BoletinMensualBCE/12/Fich/bm1205-3.pdf>

(2012). Tratado de Estabilidad Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria. *Boletín Oficial del Estado*. Jueves 26 de julio. Núm. 178. Sec 1. Página 53543: http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuId=FTU_4.2.1.html

Matea, M^a de los Llanos (2012). *Nuevo marco de vigilancia de los desequilibrios macroeconómicos de la UE*. Banco de España. Madrid

Hernández de Cos, Pablo (2011). *La reforma del marco fiscal en España: los límites constitucionales y la nueva regla de crecimiento del gasto público*. Banco de España. Madrid

Hernández de Cos, Pablo y J. Pérez, Javier (2013). *La nueva ley de estabilidad presupuestaria*. Banco de España. Madrid

Reforma artículo 135 de la Constitución española, de 27 de septiembre de 2011, *Boletín Oficial del Estado*, núm. 233.

Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad financiera. *Boletín oficial del Estado*, 30 de abril de 2012, núm. 103

Gordo, Esther, Hernández de Cos, Pablo y J. Pérez, Javier (2015). *Instituciones fiscales independientes en España y en la UEM*. Banco de España. Madrid

Carpio García, Maximino (2014). *Necesidad de reglas fiscales que garanticen la autonomía de la política monetaria*. España 2013; Un balance. N° 138/139 Extra

Boletín estadístico. *Principales indicadores económicos*. Banco de España

La Moncloa (2016). *Balance de ejecución presupuestaria 2015*. Notas de prensa del 31 de marzo.

<http://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/minhap/Paginas/2016/310316balancedeficit15.aspx>

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. *Actualización del Programa de Estabilidad 2006-2018*. España

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. *Informes completos sobre grado de cumplimiento del Objetivo de Estabilidad Presupuestaria, Deuda Pública y Regla de Gasto*. España

Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal. *Informes sobre el proyecto de Actualización del Programa de Estabilidad del Reino de España 2015-2018*. España

