



SEMINARIO EN FUERTEVENTURA (UNED)

LAS CLAVES DE UNA POLÍTICA FISCAL Y PRESUPUESTARIA PARA ESPAÑA

Maximino Carpio García

Catedrático de Hacienda Pública de la UAM

8 de julio de 2011



ESQUEMA

- 1. FUNDAMENTOS TEÓRICOS DE LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA
- 2. QUÉ SE ENTIENDE POR ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA
- 3. EL PACTO DE ESTABILIDAD Y CRECIMIENTO (PEC) EN SU FORMULACIÓN INICIAL
- 4. LA REFORMA DEL PACTO
- 5. SALDO EFECTIVO Y SUS COMPONENTES (% del PIB)
- 6. EL PROGRAMA DE ESTABILIDAD DE ESPAÑA 2011-2014
- 7. COHERENCIA DEL PROGRAMA. SOSTENIBILIDAD DE LA DEUDA ESPAÑOLA
- 8. EL PACTO POR EL EURO
- 9. CONCLUSIONES

1. FUNDAMENTOS TEÓRICOS DE LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

¿Porqué el saldo presupuestario ha de estar equilibrado a largo plazo?

Cambio de paradigma en la política fiscal desde el modelo keynesiano.

Argumentos en contra de los déficits públicos continuos y de la acumulación de deuda pública

- Sin equilibrio macroeconómico no hay progreso económico y social y unas finanzas públicas saneadas son condición “sine qua non” para el equilibrio macroeconómico (Consenso de Washington).
- A partir de la fórmula de la restricción presupuestaria a largo plazo se concluye que todo déficit primario mantenido a largo plazo acaba teniendo que ser financiado con nuevo dinero, por lo que para que la PF no interfiera en la PM los saldos primarios han de estar equilibrados.
- Una deuda pública elevada presiona al alza los tipos de interés, que desaniman la inversión, el empleo y el consumo.
- En una unión monetaria los incentivos a financiar gasto público con deuda son mayores, al compartir con otros gobiernos los riesgos de depreciación de la moneda en la que se emite la deuda.

Necesidad de reglas: Primero las del Tratado de Maastricht y, una vez en el euro, las del Pacto de Estabilidad

2. ¿QUÉ SE ENTIENDE POR ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA?

- Estabilidad presupuestaria como equilibrio presupuestario a lo largo del ciclo (Pacto II)
 - El concepto de saldo presupuestario no es unívoco:
 - Conceptos de saldo útiles:
 - saldo coyuntural y saldo estructural,
 - saldo primario y saldo primario estructural.
- Estabilidad presupuestaria como sostenibilidad de la deuda a largo plazo (actual)

$$dt^* = \frac{g - i}{1 + g} bt - 1$$

Siendo dt^* el saldo primario que estabiliza la deuda a largo plazo

- Estabilidad presupuestaria como equilibrio de los saldos primarios a largo plazo (implícita en el Tratado de Maastricht). A partir de la fórmula de la restricción presupuestaria a largo plazo se concluye que todo déficit primario mantenido a largo plazo acaba teniendo que ser financiado con nuevo dinero, por lo que para que la PF no interfiera en la PM los saldos primarios han de estar equilibrados.



3. EL PACTO DE ESTABILIDAD Y CRECIMIENTO (PEC) EN SU FORMULACIÓN INICIAL

- OBJETIVOS:

- Impedir que los efectos de las políticas fiscales se trasladen a la política monetaria.
- Asegurar de forma duradera que las políticas fiscales cumplirán las exigencias de la prudencia presupuestaria.
- Efectuar seguimiento de las políticas fiscales para corregir a tiempo posibles desviaciones que pondrían en peligro el cumplimiento, a largo plazo, del objetivo del equilibrio presupuestario.

- MEDIOS:

- Déficits públicos no superiores al 3%, salvo excepciones (Cuando crecimiento PIB sea igual o inferior al -2%) .
- Sanciones en los casos de incumplimiento (hasta el 0,5% del PIB del país).

- CRÍTICAS:

- Primera crítica a la formulación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento: se define la variable de control (déficit público) en términos de saldo total, excluyendo el papel fundamental de los “estabilizadores automáticos”.
- Este defecto de definición lo convirtió en inoperante cuando aparecieron “déficits excesivos” en países con bajo crecimiento y con elevada capacidad de maniobra (Alemania y Francia), lo que llevó a suspenderlo primero y reformarlo, después.

4. LA REFORMA DEL PACTO (I)

PARTE PREVENTIVA

ANTES:

-Los Estados miembros debían mantener, a medio y largo plazo, situaciones presupuestarias próximas al equilibrio

AHORA:

-Cada Estado presentará su propio objetivo a medio plazo, entre un déficit del 1% para situaciones de bajo endeudamiento y alto crecimiento potencial y equilibrio o superávit en la situación contraria, con margen para no superar el 3%.

-Los Estados que no consigan el objetivo a medio plazo han de rebajar su déficit estructural en 0,5 puntos porcentuales cada año, hasta llegar al equilibrio.

-Tanto los objetivos a largo plazo como las trayectoria de ajuste se medirán en términos ajustados al ciclo, eliminando las medidas fiscales excepcionales.

-Se tendrán en cuenta las repercusiones presupuestarias de las reformas estructurales.

4. LA REFORMA DEL PACTO (II)

PARTE CORRECTIVA

ANTES:

- Se entendía por recesión económica grave una caída del PIB superior al 2% y las caídas entre el 0,75% y el 2% serían objeto de consideración por el resto de los países.
- Se refería a “otros factores relevantes” sin especificar cuales eran y, en la práctica, no desempeñaban un papel importante en la aplicación del procedimiento de déficit excesivo.
- El plazo para corregir el déficit excesivo eran de un año a partir de su identificación, salvo que concurrieran “circunstancias especiales”, que no se definían.

4. LA REFORMA DEL PACTO (III)

- PARTE CORRECTIVA (cont.)

AHORA:

-Se considera excepcional todo crecimiento del PIB real negativo o incluso un período prolongado de crecimiento por debajo del PIB potencial.

-Se adjunta una lista de “otros factores relevantes”:

situación cíclica

reformas estructurales

políticas contempladas en la Agenda de Lisboa

inversiones en I+D

acontecimientos imprevistos

solidaridad internacional

aportación a los objetivos de integración de la UE

reformas en los sistemas de pensiones



5. SALDO EFECTIVO Y SUS COMPONENTES (% del PIB)

	<u>Saldo Efectivo</u>	<u>Saldo cíclico</u>	<u>Saldo ajustado</u>	<u>Carga de intereses</u>	<u>Saldo primario</u>	<u>Saldo primario ajustado</u>
• 1995	-7,3	-1,1	-6,2	5,5	-1,8	-0,7
• 1996	-5,0	-1,0	-4,0	5,4	0,4	1,4
• 1997	-3,2	-0,6	-2,6	4,8	1,6	2,2
• 1998	-2,6	-0,3	-2,3	4,3	1,7	2,0
• 1999	-1,1	0,1	-1,2	3,6	2,5	2,4
• 2000	-0,9	0,4	-1,3	3,2	2,3	1,9
• 2001	-0,5	0,6	-1,1	3,0	2,5	1,9
• 2002	-0,3	0,2	-0,5	2,7	2,4	2,2
• 2003	0,3	0,3	0,0	2,4	2,7	2,4
• 2004	-0,3	0,3	-0,6	2,1	1,8	1,5
• 2005	1,1	0,9	0,2	1,8	2,9	2,0
• 2006	1,8	0,1	1,7	1,6	3,4	3,3
• 2007	2,2	0,7	1,5	1,6	3,8	3,1
• 2008	-4,1	0,9	-5,0	1,6	-2,5	-3,4
• 2009	-11,1	-1,1	-10,0	1,8	-9,3	-8,2
• 2010	-9,2	-1,4	-7,8	1,9	-7,3	-5,9



6. EL PROGRAMA DE ESTABILIDAD DE ESPAÑA 2011-2014

La consolidación del déficit público hasta alcanzar el 3% en 2013

Si tenemos en cuenta que en 2010 cerramos con un déficit del 9,2% del PIB, en 4 años (tres y medio) tenemos que reducirlo en más de 6 puntos (más de 60.000 millones de euros), a base fundamentalmente de recorte del gasto.

Objetivos marcados en el Programa de Estabilidad presentado en mayo pasado

Pág. 23

[Programa Estabilidad Espana 2011-2014.pdf](#)

7. COHERENCIA DEL PROGRAMA. SOSTENIBILIDAD DE LA DEUDA ESPAÑOLA

- Problemas de sostenibilidad de la deuda pública española: la sostenibilidad o no viene dada por el tamaño del saldo primario que arrojen los presupuestos de cada año con relación al saldo primario teórico que estabilice la deuda.
- El valor teórico depende de la tasa de crecimiento del PIB con relación al tipo medio de interés de la deuda y del nivel de deuda en circulación, de tal forma que mientras los intereses de la deuda superen al crecimiento económico es necesario un superávit primario para que la deuda no crezca, tanto mayor cuanto mayor sea la diferencia.
- Sólo cuando el crecimiento del PIB supere al tipo de interés medio de la deuda nos podremos permitir cerrar el presupuesto con déficit primario para que la deuda no siga creciendo y se haga sostenible. Esto según el programa sólo ocurrirá en 2014.
- [Ejercicio de sostenibilidad con datos Programa 2011-14.xls](#)

8. EL PACTO POR EL EURO

- El acuerdo, también llamado "de competitividad", se estructura en los siguientes ejes:
- Alineación del impuesto de sociedades para incrementar la competitividad de la región.
- Aumento de la edad de jubilación para adaptarla a la nueva esperanza de vida.
- Vinculación de los salarios a la productividad.
- Flexibilización del mercado de trabajo incentivando la contratación y formación permanente con una rebaja de la fiscalidad.
- Vigilancia de la solvencia del sector financiero con medidas comunes de fiscalidad y lucha contra el fraude.
- Control del déficit a través de objetivos establecidos en leyes nacionales o, incluso, en la Constitución.
- Sostenibilidad de las cuentas públicas a través de una reforma del sistema de pensiones y de protección social.
- Control del endeudamiento para que la deuda pública no supere el 60 % del PIB, que es el tope marcado por los tratados europeos.
- Asunción, a nivel nacional, de compromisos anuales cuyo cumplimiento los países deben justificar doce meses después ante el resto de socios europeos

8. CONCLUSIONES

- La reforma aprobada del PEC, aún vigente, aunque en teoría mantiene como objetivo a medio y largo plazo el equilibrio o superávit, admite tal número de excepciones que prácticamente se convierte en “papel mojado”, sobre todo para aquellos países con mayor capacidad de negociación.
- En el caso concreto de España se exige una reducción del déficit en 3 años de más 6 puntos del PIB (unos 60.000 millones de euros), fundamentalmente en gastos públicos entre las distintas Administraciones.
- Estabilidad presupuestaria no equivale a equilibrio presupuestario anual (Como lo definió nuestra primera Ley de Estabilidad Presupuestaria).
 - Implica equilibrio del saldo estructural
 - Compatible con déficit coyuntural en momentos de crecimiento del PIB por debajo del nivel potencial.
 - Y, en contrapartida, con superávit en situaciones de crecimiento del PIB por encima del potencial.
- El objetivo a largo plazo ha de ser :
 - Alcanzar y mantener la sostenibilidad de las finanzas públicas.
 - Preservar la función estabilizadora del presupuesto.