

## Economistas Frente a la Crisis

El pensamiento económico al servicio de los ciudadanos

### **7. Reformas en la Gobernanza Fiscal: Política fiscal para el crecimiento y el empleo. El presupuesto de la UE como elemento estabilizador del ciclo**

*El balance de los últimos diecisiete años de aplicación de las reglas fiscales comunitarias pone de manifiesto que su imperfecto diseño ha exacerbado el ciclo económico de los países de la eurozona. En la unión monetaria, donde la política fiscal es prácticamente el único instrumento disponible para la estabilización de la actividad económica, la miopía del Pacto de Estabilidad y Crecimiento no evitó el sobrecalentamiento que experimentaron muchas economías en la primera mitad de la pasada década y ha impuesto una austeridad fuertemente procíclica en los años siguientes. Ambos errores han generado estragos económicos. Un mejor uso de la política fiscal pasa por abandonar la actual actitud defensiva que se opone desde Bruselas a la utilización activa de esta política como instrumento de estabilización cíclica y flexibilizar las reglas fiscales para permitir que la inversión pública actúe como elemento contracíclico. Además el presupuesto comunitario debe actuar como palanca, potenciando el crecimiento económico en etapas de crisis.*

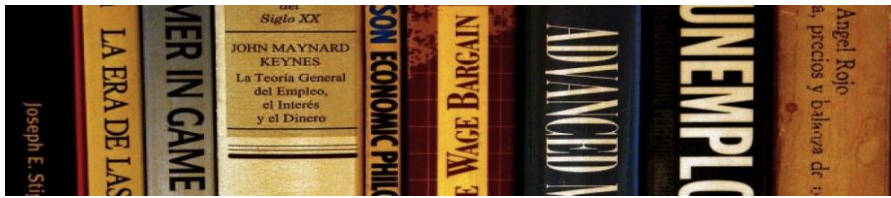
Las reglas fiscales vigentes en la Unión Europea han resultado *de facto* en una política fiscal fuertemente procíclica y, por tanto, errónea. Este fallo es especialmente grave si tenemos en cuenta que dentro de los países de la zona euro la política fiscal es prácticamente la única herramienta de estabilización macroeconómica en manos de las autoridades nacionales. Por ello, hay que evitar que las reglas comunitarias impongan un uso sesgado y procíclico de la misma. El cambio es urgente.

La propuesta de Economistas Frente a la Crisis para la reforma de las normas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento pasa por dos ejes - un cambio conceptual y una mayor flexibilidad en las normas fiscales - y una palanca - el presupuesto comunitario -.

**(I) Un profundo cambio conceptual que permita que la política fiscal actúe como instrumento de estabilización cíclica** es el primer eje que debe articular las nuevas normas fiscales en la UE. La actual aproximación comunitaria a la política fiscal de las economías nacionales es puramente defensiva. Se trata de evitar las externalidades negativas que la política fiscal de un Estado Miembro pueda generar sobre el resto de países de la eurozona. Por ello la atención se centra mecánicamente en la prevención y corrección de déficit públicos excesivos. En materia de política fiscal, las normas europeas se limitan a exigir consolidación.

Frente a esto, la UE debe adoptar una aproximación más funcional y proactiva respecto a las políticas fiscales nacionales. Debe apoyar a los Estados Miembros en el diseño del *policy mix* más adecuado para lograr que la economía discurra por una senda de crecimiento estable y sostenida, evitando los recalentamientos y las depresiones económicas. Éste es el objetivo macroeconómico fundamental de la política fiscal. Mantener un saldo público equilibrado a lo largo del ciclo y garantizar la sostenibilidad de la deuda pública son desde luego objetivos económicos compartidos por todos. Pero esos objetivos de medio plazo deben complementarse con una labor estabilizadora en el corto plazo. Mientras que las reglas comunitarias sí recogen el objetivo de equilibrio estructural en el medio plazo, limitan sin embargo extraordinariamente las posibilidades de la política fiscal en cuanto a la estabilización cíclica.

Por ello es preciso que las reglas fiscales comunitarias cambien su enfoque, permitiendo una verdadera estabilización que actúe de manera simétrica a lo largo del ciclo. Expansiones económicas excesivas, como las que sufrieron algunas economías - incluida la española- a principios de los 2000, deben ser evitadas y la



## Economistas Frente a la Crisis

El pensamiento económico al servicio de los ciudadanos

política fiscal que recomiende Bruselas debe contribuir a ello. Del mismo modo, en situaciones de recesión económica como la actual las consolidaciones fiscales deben diseñarse de un modo y con un horizonte temporal tal que su implementación no sólo no perjudique sino que coadyuve a la recuperación económica.

El nuevo marco comunitario de supervisión macroeconómica, introducido por el *Six-Pack* tras el estallido de la crisis, ofrece una magnífica oportunidad en este sentido. Este nuevo procedimiento sigue la evolución de las principales variables macroeconómicas en los países de la UE, desde su posición exterior a la evolución de los precios de la vivienda y el endeudamiento, pasando por la tasa de paro a corto y largo plazo. Por tanto, ofrece una visión completa de la posición cíclica de cada economía y proporciona de este modo indicios claros sobre la orientación que debe adoptar una política fiscal adecuada y contracíclica.

(II) El segundo eje de la propuesta de EFC pasa por **la flexibilización de las normas fiscales comunitarias**, aspecto fundamental para rescatar las posibilidades de estabilización cíclica de la política fiscal.

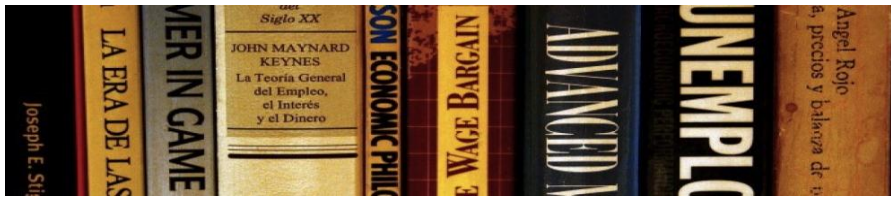
Una vía razonable para lograrlo es excluir determinadas partidas de gasto público del cómputo del déficit a efectos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento<sup>1</sup>. Para que esta modificación de las normas fiscales resulte efectiva es preciso que se cumplan dos condiciones de elegibilidad, una objetiva y otra subjetiva. Es decir, es necesario acotar qué gastos serían excluibles y que Estados Miembros podrían acogerse a la exclusión.

En primer lugar, la partida de gasto a excluir debe tener importantes efectos arrastre sobre el resto de la economía - en otras palabras, un multiplicador elevado - de manera que se maximice su potencial contracíclico. La inversión pública resulta una candidata natural para este tipo de excepciones ya que no sólo estimula la demanda durante etapas recesivas y por tanto modera la caída de la actividad en el corto plazo, también aumenta el crecimiento potencial de las economías a través de la acumulación de capital y tecnología. Por ello es especialmente necesaria en periodos de recesión económica en los que la actividad a corto plazo cae, las perspectivas de crecimiento potencial a medio plazo se deterioran y la inversión privada está deprimida. No en vano, tal y como señala la literatura empírica, la inversión pública presenta típicamente un multiplicador superior a 2<sup>2</sup>. Sin embargo, contrariamente a lo que la teoría y la intuición económica señalan, la inversión pública es una de las partidas de gasto público que más se contrae en los periodos de consolidación fiscal, retroalimentando la depresión económica. El actual episodio de consolidación fiscal en Europa no es una excepción en este sentido. La protección de la inversión pública a través de reglas fiscales más flexibles es por tanto imprescindible para llevar a cabo una política fiscal sana y equilibrada en la Unión Europea y, especialmente, en la zona Euro.

En cuanto a la elegibilidad subjetiva, este tipo de exclusiones debería ser sólo de aplicación en Estados Miembros con situaciones fiscales y económicas más deterioradas - es decir, típicamente los que registran déficit superiores al 3% - pues son ellos precisamente los que necesitan de una política macroeconómica de estabilización. La asimetría en la posibilidad de acogerse a esta excepción abriría la posibilidad de que la política fiscal actuara de manera verdaderamente contracíclica.

<sup>1</sup> Las ya vigentes "cláusula de inversión" y "cláusula de pensiones" se basan en esta misma idea. Su aplicación es sin embargo extraordinariamente restrictiva y los Estados Miembros con déficit superior al 3% no pueden acogerse a ellas en ninguna circunstancia.

<sup>2</sup> Por tanto, un aumento (caída) de 100 € del gasto en la inversión pública incrementaría (disminuiría) el PIB en más de 200 € y, seguidamente, los ingresos tributarios que si asumimos representan un 50% del PIB aumentarían (caerían) en más de 100 €. Por tanto el déficit nominal caería (aumentaría) y su equivalente expresado en términos de PIB disminuiría (aumentaría) también, a pesar de la expansión fiscal.



## Economistas Frente a la Crisis

El pensamiento económico al  
servicio de los ciudadanos

(III) Finalmente, el presupuesto de la UE puede y debe actuar como una **palanca comunitaria** que asegure la estabilización y potencie el crecimiento económico, en el caso de aquellos Estados Miembros en recesión cuya situación fiscal no permita llevar a cabo políticas lo suficientemente expansivas como para que resulten efectivas.

Potenciar esta función del presupuesto comunitario ha de pasar por (i) aumentar su tamaño, (ii) aumentar el porcentaje de recursos propios comunitarios, introduciendo tributos europeos (impuestos sobre las transacciones financieras o impuestos de tipo medioambiental por ejemplo), quebrando la concepción actual de que las aportaciones de cada Estado Miembro al presupuesto común son en realidad dinero nacional gestionado por Bruselas, (iii) dotar de un mecanismo presupuestario a la zona Euro que pudiera actuar como elemento estabilizador en caso de crisis asimétricas, compartiendo los riesgos fiscales y transfiriendo temporalmente recursos hacia los países más afectados por una crisis económica. Estos serían pasos decisivos para potenciar y complementar las posibilidades de las políticas fiscales nacionales, al tiempo que se controlan las externalidades fiscales negativas.

Sin embargo, incluso con la disponibilidad actual de fondos el presupuesto comunitario puede ser una palanca en la que se apoyen los Estados Miembros en dificultades para preservar su recuperación económica en periodos de crisis. En efecto, los gastos de la política de cohesión previstos para el periodo 2014-2020 en el presupuesto comunitario suponen en torno al 2.7% del PIB de la EU-28 en ese mismo periodo, una cantidad ciertamente modesta. Sin embargo, si lo comparamos con la dotación del Plan Marshall – que supuso entre 1948 y 1951 una ayuda aún más exigua, del 2% del PIB de los países beneficiarios, pero supuso una contribución fundamental al crecimiento de la Europa occidental después de la segunda guerra mundial – puede concluirse que si se mejoran los objetivos y la implementación de los fondos de cohesión, permitiéndose el desembolso rápido y concentrado de los fondos comprometidos en etapas de crisis, puede incrementarse de manera esencial las posibilidades de implementar políticas fiscales contracíclicas en la Unión Europea.

Finalmente, debe tenerse presente que una verdadera Unión Fiscal debe comportar una mínima armonización de las políticas tributarias y los niveles de presión fiscal. Mantener diferencias en los sistemas fiscales y, en particular, en determinadas figuras impositivas puede generar una carrera hacia un mayor desarme fiscal. Por ello, proponemos la definición de una base imponible única consolidada para todas las empresas que operen en la Unión Europea; la eliminación del secreto bancario y el intercambio automático de información fiscal entre las jurisdicciones comunitarias y los países de la EFTA, y la adopción de medidas decisivas para acabar con la elusión fiscal.