

«Reglas fiscales y ciclos económicos. Ventajas e inconvenientes fiscales en la perspectiva de los fines y la efectividad de la política fiscal y experiencia en EE.UU.»

En este artículo se estudian las ventajas e inconvenientes de la adopción de reglas fiscales frente a la aplicación de una política fiscal discrecional. El análisis parte de la identificación de los fines principales de la política fiscal y examina en qué medida las reglas fiscales favorecen la consecución de esos fines, centrándose fundamentalmente en la estabilización de las fluctuaciones cílicas. Se analiza el grado de efectividad de la política fiscal para reducir las oscilaciones del ciclo económico, el surgimiento de sesgos sistemáticos indeseados y otros aspectos institucionales inherentes a la aplicación de una política fiscal discrecional, así como los efectos expansivos de una política fiscal restrictiva. Sobre esa base, se presentan algunas de las principales ventajas de la introducción de reglas fiscales que limitan la actuación discrecional de la política fiscal y se señalan las críticas más destacadas que recibe este instrumento en la actualidad, con especial atención a la interacción existente entre reglas fiscales y el control de las fluctuaciones cílicas. Se efectúa también un repaso somero a la experiencia de EE.UU. en la aplicación de reglas fiscales, lo que permite ilustrar algunos de los aspectos tratados teóricamente y extraer algunas lecciones para el diseño y aplicación de las reglas fiscales en el futuro.

Artikulu honetan eskumeneko zerga politika baten aldean zerga arau batzuk ezartzeak dituen abantailak eta desabantailak ikertu dira. Analisiaren abiapuntua zerga politikaren helburu nagusiak zehaztea da eta, halaber, zerga arauak zer neurritan laguntzen duten helburu horiek lortzen aztertu du, nagusiki zikloen gorabeherak egonkortzeko helburuan arreta jarriz. Honakoak aztertu dira: zerga politikaren eraginkortasuna ekonomiaren zikloaren gorabeherak gutxitzeko, nahi ez diren alborapen sistematikoen agerpena eta eskumeneko zerga politika bat ezartzen denean agertzen diren bestelako alderdi instituzionalak, eta baita zerga politika murriztaile baten eragin hedakorrak ere. Oinarri horrekin, eskumeneko zerga politikaren jarduna mugatzentutu zerga arauak ezartzeak dituen zenbait abantaila aurkeztu dira eta gaur egun tresna horrek jaso dituen kritika aipagarrienak azaldu, bereziki zerga arauen eta ziklo gorabeheren kontrolaren artean dagoen elkar eragitea. Halaber, zerga arauak ezartzeko unean AEBetan izan duten esperientzia azaletik aurkeztu da. Horrek bide ematen du teorian jorratutako zenbait alderdi argitzeko eta etorkizunean zerga arauak diseinatzeko eta ezartzeko unerako zenbait ikasgai lortzeko.

In this article the author studies the advantages and disadvantages of the adoption of fiscal rules as compared to the application of a discretionary fiscal policy. The analysis starts with the identification of the main purposes of fiscal policy and the author then examines in what degree fiscal rules favour the attainment of such purposes, concentrating fundamentally on the stabilisation of cyclical fluctuations. The author also analyses the degree of efficiency of fiscal policy in terms of reducing the oscillations of the economic cycle, the emergence of undesired system biases and other institutional aspects inherent to the application of a discretionary fiscal policy, as well as the expansive effects of a restrictive fiscal policy. On that basis, the author also presents some of the main advantages of the introduction of fiscal rules that limit the discretionary performance in fiscal policy. He than also indicates the most outstanding criticisms received by this instrument in present times, with special attention being paid to the existing interaction between fiscal rules and the controlling of cyclical fluctuations. The author finally also effects a brief revision of the USA experience in the application of fiscal rules, which illustrates some of the aspects treated theoretically and allows us extract certain lessons for the design and application of fiscal rules in the future.

ÍNDICE

1. Introducción
 2. Reglas fiscales y efectividad de la política fiscal
 3. Reglas fiscales: razones que justifican su adopción y principales críticas
 4. Análisis de las reglas fiscales adoptadas en Estados Unidos
 5. Algunas lecciones que pueden extraerse para el diseño de reglas fiscales
- Referencias bibliográficas

Clasificación JEL: E62, E63, E32

1. INTRODUCCIÓN

Numerosos países han adoptado, sobre todo desde mediados de la década pasada, diferentes reglas que restringen la capacidad de actuación de la política fiscal. Esas reglas suelen consistir en objetivos numéricos o límites a los indicadores fiscales agregados¹, pero se expresan también, en ocasiones, a través de normas con una orientación cualitativa o mediante relaciones entre esos indicadores, tal como sucede por ejemplo con la *golden rule*². Los indicadores fiscales utilizados más fre-

cuentemente son el déficit público, sea en términos nominales o estructurales, el gasto público y el nivel de deuda, pero también se utilizan otras variables. Las reglas fiscales suelen incluir además regulaciones específicas sobre los procedimientos técnicos e institucionales que se siguen en la toma de decisiones de la política fiscal, tales como en la elaboración, presentación y ejecución de los presupuestos, dado que esos procedimientos tienen una gran incidencia sobre la disciplina fiscal. En ocasiones, la reforma de los procedimientos constituye por si misma la regla fiscal, pero lo más frecuente es que se aplique de modo complementario a las normas sobre los indicadores fiscales señalados.

* Técnico Comercial y Economista del Estado, ha sido Director Ejecutivo del Fondo Monetario Internacional.

¹ Según Kopits y Simansky (1998) una regla de política fiscal es una restricción permanente de la política fiscal expresada en términos de un indicador del comportamiento fiscal, tal como el déficit público, el nivel de gasto, el volumen de deuda u otro componente fiscal importante

² La *golden rule* consiste en que a lo largo del ciclo el Estado sólo se endeuda para financiar inversiones.

Sea cual fuere la forma concreta que adopten las reglas fiscales, su función básica es limitar la discrecionalidad de los gobiernos en la toma de decisiones de política económica y reforzar el compromiso

para conseguir una mayor disciplina fiscal con el propósito último de alcanzar ciertos objetivos tales como promover la estabilidad macroeconómica, fortalecer la coordinación con otras políticas económicas, mejorar la sostenibilidad de las cuentas públicas a medio y largo plazo, y reducir los efectos *spillover* que pueden ser perjudiciales para otras políticas u otras instancias administrativas. En definitiva, las reglas fiscales no son sino instrumentos de la política fiscal a disposición de los gobiernos y ciudadanos de un país con el objetivo último de incrementar el bienestar social.

En este artículo lo que se pretende es analizar las ventajas y desventajas de las reglas fiscales a la luz de los fines de la política fiscal misma, con especial énfasis en la relación entre reglas fiscales y ciclos económicos. Un aspecto de crucial importancia a este respecto es el grado de efectividad de la política fiscal anticíclica. El debate teórico entre las diversas escuelas de pensamiento económico y la contrastación empírica llevada a cabo en los últimos años permiten responder con cierta precisión a esta cuestión y nos ayudan a comprender mejor el papel que pueden jugar las reglas fiscales.

En esa línea, en el apartado 2 se exponen los fines básicos de la política fiscal desde una perspectiva macroeconómica, y se analiza en qué medida las reglas fiscales pueden ayudar a alcanzar esos fines. Este apartado se centra particularmente en el estudio de la efectividad de la política fiscal anticíclica y en diversos aspectos institucionales y prácticos que resultan de la aplicación de una política fiscal discrecional, entre ellos la aparición de sesgos sistemáticos negativos tales como la acumulación indebida de deuda pública, déficits públicos elevados y per-

sistentes y un nivel de excesivo de gasto público. Se analizan brevemente también los efectos expansivos de políticas fiscales restrictivas, que pueden ser relevantes cuando se comienza a aplicar una regla fiscal en un país determinado.

En el apartado 3, a la luz de las conclusiones de ese análisis sobre la efectividad y circunstancias bajo las que opera la política fiscal, se presentan algunas de las ventajas principales que pueden derivarse de la adopción de una regla fiscal. Se incluyen también en este apartado algunas de las críticas más importantes que han recibido las reglas fiscales, con especial referencia a la hipotética falta de capacidad para responder a las fluctuaciones del ciclo económico.

En el apartado 4 se revisa la experiencia de EE.UU. con respecto a las reglas fiscales, la cual es relativamente reciente en lo que afecta a la Administración Federal, pero tiene más antigüedad en lo referente a los distintos Estados. Esta revisión breve de la experiencia norteamericana puede servir para poner de relieve alguna de las principales dificultades que se encuentran en la aplicación de las reglas fiscales y nos permite extraer algunas ideas respecto a su posible mejora en el futuro.

Finalmente, en el apartado 5 y último se resumen las principales lecciones para el diseño y aplicación de las reglas fiscales que se derivan tanto del análisis conceptual de los apartados 2 y 3 como de la experiencia en EE.UU.

2. REGLAS FISCALES Y EFECTIVIDAD DE LA POLÍTICA FISCAL

Para valorar debidamente la posible utilidad y conveniencia de las reglas fiscales

es importante analizar en qué medida pueden facilitar el cumplimiento de los fines básicos de la política fiscal. Como veremos, es relevante a estos efectos preguntarse en qué medida la política fiscal misma es capaz de alcanzar esos fines.

Sin tratar de ser exhaustivos, se pueden distinguir tres funciones básicas de la política fiscal en el ámbito macroeconómico. Una primera función es la creación de condiciones macroeconómicas estables que favorezcan un entorno adecuado para la toma de decisiones de los agentes económicos. A este respecto, la credibilidad y la consistencia de las políticas aplicadas cobran una gran importancia. Esta función se desarrolla a medio y largo plazo, aunque tiene efectos también a corto plazo. Puede afirmarse con seguridad que las reglas fiscales ayudan a cumplir este primer objetivo. Las reglas fiscales contribuyen por definición a crear un marco macroeconómico estable. Se refuerza claramente la credibilidad y la consistencia de la política económica y se genera un entorno que resulta propicio para la toma de decisiones económicas con perspectivas de medio y largo plazo. La percepción por parte de los agentes económicos de esta mayor estabilidad ayudará probablemente a reducir los tipos de interés reales y a incrementar los niveles de ahorro, consumo e inversión, favoreciendo un aumento de la producción agregada a medio plazo³.

La segunda función fundamental de la política fiscal, en la cual pone gran énfasis

la escuela neoclásica y la nueva macroeconomía clásica, es favorecer una mejor asignación de recursos e incrementar el crecimiento potencial de la economía. Se trata de efectos por el lado de la oferta relativos al incremento de la productividad, el aumento y la calidad de la oferta de trabajo y la promoción del ahorro y la inversión. También aquí los efectos se producen a medio y largo plazo, aunque al intentar conseguir esa mejor asignación de recursos, se producen consecuencias a corto plazo que interaccionan con la función estabilizadora de la política fiscal que más tarde se menciona. Se puede aceptar también que las reglas fiscales facilitan el cumplimiento de este objetivo de una mejor asignación de recursos a través de la racionalización del gasto público y de los impuestos. Además, al aumentar la disciplina fiscal se generan incentivos adecuados para una prestación de servicios públicos más eficiente. Es cierto, sin embargo, que el objetivo de una mejor asignación de recursos puede lograrse sin la adopción de reglas fiscales si los gobernantes son suficientemente esclarecidos y se proponen esa meta, y si además cuentan con el respaldo de unos votantes interesados en conseguir la mayor eficiencia a medio y largo plazo de los gastos y los ingresos públicos, pero esas son circunstancias que obviamente no siempre se producen. En todo caso, debe admitirse que la consecución de este objetivo requiere de instrumentos fiscales y de una atención de las autoridades que van más allá del debate entre reglas y discrecionalidad que aquí nos ocupa.

³ Excepto que se adopten supuestos muy extremos, tales como en un modelo estrictamente neoclásico con inexistencia de distorsiones subyacentes y financiación pública exclusivamente a través de impuestos sobre los ingresos del trabajo.

Por último, la tercera función o fin básico de la política fiscal y sin duda uno de los más importantes es promover la estabi-

lización económica mediante una reducción de la amplitud y duración de las fluctuaciones económicas⁴. Se trata de una función de raíz esencialmente keynesiana, consistente básicamente en impulsar la actividad económica mediante medidas expansivas en momentos de desaceleración o recesión económica, y restar fuerza a la actividad mediante medidas restrictivas en momentos de auge económico. Esta función se desarrolla fundamentalmente a corto plazo, aunque tiene también consecuencias a medio y largo plazo. Del mismo modo que hemos hecho con las funciones anteriores de la política fiscal, cabe preguntarse si las reglas fiscales pueden ayudar a esta función de estabilización económica. En principio, dado que las reglas fiscales consisten en medidas que restringen la actuación de la política fiscal, la contestación inmediata sería afirmar que suponen una limitación a la capacidad de respuesta de los gobiernos ante las variaciones de la actividad, pero ésta sería, sin duda, una respuesta demasiado tajante y ciertamente apresurada. Un análisis más detallado de esta importante cuestión permite obtener conclusiones mucho más matizadas, con importantes implicaciones sobre la justificación y la posible utilidad de las reglas fiscales.

Lo que resta de este apartado se dedica al análisis de las relaciones entre reglas fiscales y política fiscal anticíclica, tratando de responder a la cuestión planteada a través de los tres aspectos siguientes.

⁴ Naturalmente, la política fiscal puede cumplir otras muchas funciones, tales como la reducción de las desigualdades o el reparto equitativo de la carga fiscal, que no son objeto de análisis en este artículo por ser menos relevantes para el tratamiento de las reglas fiscales,

En primer lugar, es necesario determinar si la política fiscal es realmente capaz de alcanzar el objetivo propuesto de suavización de las fluctuaciones cíclicas, y si es así, cuál es su grado de efectividad en diferentes circunstancias económicas, pues no se podría afirmar que las reglas fiscales obstaculizan o entorpecen el cumplimiento de una función cuyo instrumento básico no es capaz de alcanzar. En buena medida, este análisis remite a una identificación de los factores que influyen sobre el valor y dirección del multiplicador fiscal y cuál es su relevancia práctica de acuerdo a las estimaciones más recientes.

En segundo lugar, más allá del estudio del multiplicador fiscal, cabe considerar varios aspectos institucionales inherentes al desempeño de la política fiscal que tienen implicaciones importantes sobre su efectividad general, y que además permiten explicar la persistencia de sesgos negativos que al final redundan en la generación de déficit públicos elevados y otras consecuencias indeseadas. Precisamente, la eliminación de esos sesgos negativos constituye una de las justificaciones principales para adoptar reglas fiscales.

Finalmente, dado que en las primeras fases de la aplicación de las reglas fiscales suele producirse un proceso de consolidación de las cuentas públicas, tiene interés estudiar los efectos de las políticas fiscales restrictivas, que en más de una ocasión han tenido efectos expansivos sobre el *output*. Este aspecto se analiza brevemente en las páginas que siguen.

Un último paso para concluir el análisis de las reglas fiscales en relación con la

función estabilizadora de la política fiscal es ver si las reglas permiten reaccionar con suficiente flexibilidad y eficacia a los ciclos económicos, y si, como algunos críticos señalan tienen un sesgo procíclico indebido. Esta cuestión, que cierra el análisis de la relación entre reglas fiscales y política anticíclica, se trata al final de este apartado 2.

2.1. Efectividad de la política fiscal anticíclica

La tarea de analizar la efectividad de la política fiscal anticíclica se ve sustancialmente facilitada con el trabajo de Hemming, Kell y Mahfouz (2002). Estos autores han realizado un estudio detallado de la literatura teórica y empírica sobre la efectividad de la política fiscal que nos permite extraer conclusiones ciertamente relevantes para evaluar la conveniencia de adoptar una regla fiscal.

En un modelo keynesiano simple con exceso de capacidad, la política fiscal actúa mediante un aumento de la demanda agregada que genera un efecto global positivo superior al impulso fiscal inicial, de modo que el multiplicador fiscal es mayor que uno. El modelo indica, además, que un impulso a través del gasto público es más efectivo que una reducción de los impuestos.

Este modelo sencillo se complica con el análisis de los efectos *crowding out* o de expulsión que proceden de la sustitución de producción privada por pública, y fundamentalmente, por efectos inducidos sobre los tipos de interés, el tipo de cambio y las importaciones. A través de esas vías, se compensan parcialmente los efectos positivos del multiplicador fiscal pero no lo convierten en negativo. Naturalmente, el

tamaño de esos efectos *crowding out* dependerán de la sensibilidad de la producción y el consumo a los tipos de interés, de la respuesta de la inversión al consumo, de la sensibilidad de la demanda de dinero a los tipos de interés y la renta y, finalmente, del grado de apertura de la economía, la movilidad de capital y el régimen cambiario. Dependiendo del supuesto que se establezca, el resultado puede ser de gran eficacia de la política fiscal, como sucede con tipos de cambio fijo y movilidad perfecta del capital; o ineeficacia absoluta, con tipos de cambio flexibles y libre movilidad de capital.

La introducción de la flexibilidad de precios, como se hace en los modelos neokeynesianos, reduce todavía más el valor del multiplicador, pues parte del impulso de la demanda se traslada a los precios, reduciendo el consumo. Además, la flexibilidad de precios reduce la influencia del régimen cambiario sobre el multiplicador, tanto en el supuesto de tipos de cambio fijos como flexibles.

Sobre estos modelos básicos se pueden incorporar efectos-riqueza derivados de los movimientos en el tipo de interés y en el tipo de cambio sobre el valor nominal de los activos poseídos por familias y empresas. Estos efectos riqueza tienden a reducir el multiplicador fiscal, particularmente cuando las familias y empresas son acreedores netos.

La incorporación de expectativas racionales en el análisis, entre otros efectos, hace relevante la distinción entre medidas fiscales temporales y permanentes, y modifica el valor de los multiplicadores hasta el punto de que pueden volverse negativos. Bajo los supuestos de la equivalencia ricardiana, de difícil aplicación

en la vida real, el consumo no cambia ante una reducción de impuestos o un aumento del gasto temporal, mientras que un incremento permanente del gasto conducirá a una reducción igualmente permanente de la inversión y el consumo con posibles efectos negativos sobre el *output*. A estos efectos deben unirse consideraciones sobre la credibilidad y la acumulación de primas de riesgo en situaciones de deterioro de la disciplina fiscal, lo que constituye la razón principal desde un punto de vista práctico para que el multiplicador se haga negativo.

2.1.1. *Condiciones para un multiplicador fiscal positivo y grande*

Los autores citados anteriormente, tras una revisión de los trabajos teóricos y empíricos sobre el multiplicador fiscal, han extraído una serie de conclusiones que resultan de gran interés para nuestro trabajo. Desde un punto de vista teórico el multiplicador fiscal tiende a ser positivo y probablemente grande cuando se dan las siguientes condiciones:

- Existe exceso de capacidad y la economía es cerrada o bien abierta con tipo de cambio fijo, y las familias tienen un horizonte temporal limitado o tienen restricciones de liquidez.
- El aumento del gasto público no sustituye al gasto privado, se incrementa la productividad del trabajo y el capital y la reducción de impuestos incrementa la oferta laboral y/o la inversión.
- La deuda pública es reducida y el gobierno no está limitado por restricciones presupuestarias.
- Se produce al mismo tiempo una expansión monetaria con efectos inflacionarios reducidos.

2.1.2. *Condiciones para un multiplicador fiscal pequeño y negativo*

Por el contrario, el multiplicador fiscal será probablemente pequeño, e incluso podría hacerse negativo bajo las siguientes circunstancias:

- Los efectos *crowding out* son grandes a través de la sustitución de la producción privada y el aumento de importaciones, o en la medida en que los tipos de interés aumentan y el tipo de cambio flexible se aprecia en respuesta a una expansión fiscal.
- Cuando las economías domésticas tiene un comportamiento ricardiano, de manera que una expansión fiscal permanente puede reducir el consumo.
- Existe un problema de sostenibilidad de la deuda y la prima de riesgo sobre los tipos de interés es alta, de modo que un proceso de consolidación fiscal creíble puede provocar una caída considerable de los tipos de interés.
- La política fiscal expansiva incrementa de modo notable la incertidumbre lo que provoca decisiones de ahorro e inversión más prudentes por parte de las familias y las empresas.

2.1.3. *Estudios empíricos*

En lo referente a los estudios de carácter empírico, la revisión efectuada por Hemming, Kell y Mahfouz (2002), antes citados, conduce a interesantes conclusiones. La literatura revisada se centra en países de la OCDE, con especial predominio en EEUU, Japón y los principales países europeos. Esas conclusiones son:

- Los multiplicadores fiscales son mayoritariamente positivos pero pequeños. La media de los multiplicadores a corto plazo se sitúa en el 0,5 para los impuestos y en 1 para el gasto, con apenas pequeñas variaciones, de acuerdo a los diferentes países y modelos utilizados. No se registran valores negativos, excepto cuando se incorporan en los modelos macroeconómicos efectos destacados como consecuencia de modificaciones en la credibilidad de las autoridades.
- Hay escasa evidencia de efectos *crowding out* a través de los tipos de interés y el tipo de cambio. Tampoco existen pruebas claras sobre la prevalencia de la equivalencia ricardiana ni la existencia de efectos ricardianos significativos.

Estas conclusiones de la literatura empírica son sumamente interesantes pues muestran que aún en circunstancias favorables, la aplicación de la política fiscal con fines estabilizadores a corto plazo tiene un margen de éxito realmente limitado.

Una cuestión relevante para el análisis de las reglas fiscales es si ese efecto pequeño pero positivo de la política fiscal anticíclica puede alcanzarse con la simple actuación de los estabilizadores automáticos. Esto haría poco atractiva, si no superflua, la aplicación de una política fiscal discrecional, de manera que el efecto estabilizador podría reconducirse a través de una regla fiscal con la suficiente flexibilidad y con un diseño adecuado para permitir una repuesta anticíclica a través de los estabilizadores automáticos.

Las dificultades técnicas para separar los efectos de una política puramente discrecional y los que corresponden a los es-

tabilizadores automáticos es considerable, no sólo por razones técnicas relativas al cálculo del *output gap* sino también debido al creciente desdibujamiento entre medidas discrecionales y no discrecionales. En todo caso, dados los valores tan pequeños del multiplicador, cabe pensar que la aportación del impulso discrecional añadiría una porción muy reducida al efecto global más allá de la contribución de los estabilizadores automáticos. Además, al tratarse de efectos automáticos, como su nombre indica, constituyen una respuesta inmediata al ciclo económico, con lo cual no sólo su retardo es menor sino que tienen una actuación simétrica en ambas fases del ciclo, facilitándose una repuesta rápida y eficiente en ambas situaciones.

El interesante trabajo de Hemming, Mahfouz y Schimmelpfennig (2002) confirma el resultado de que los multiplicadores fiscales tienen un valor muy reducido y que, además se aproximan a cero o son negativos en economías abiertas con tipo de cambio flexible. Estos autores han analizado el período de 1971 a 1998, partiendo de una definición de recesión como aquellas situaciones en las que el crecimiento del PIB real cae más que una desviación standard por debajo del crecimiento tendencial. De acuerdo a esa definición, en el período citado se detectan 61 recesiones en 27 de las 29 economías avanzadas, de las cuales en 49 casos se respondió con medidas fiscales expansivas, que supusieron de media un deterioro del saldo fiscal equivalente al 2,5 por ciento del PIB; y en 12 casos se aplicaron medidas fiscales contractivas, de modo que en términos medios, el saldo fiscal mejoró un 0,75 por ciento del PIB.

Lo sorprendente de este estudio es que no existe prácticamente diferencia

entre los efectos globales sobre el crecimiento cuando se aplicaron medidas expansivas o medidas contractivas. La profundidad de la recesión (medida a través de la diferencia entre la media anual de crecimiento del PIB durante dicha recesión y el crecimiento tendencial) es del 4,3 por ciento cuando se aplican medidas expansivas y sólo dos décimas mayor, 4,5 por ciento cuando se aplican medidas restrictivas.

Estos autores concluyen que la política fiscal tiene un efecto keynesiano durante las recesiones en economías cerradas, pero el multiplicador es pequeño, probablemente menor que 1. En economías abiertas con tipo de cambio fijo, el multiplicador es todavía más pequeño, y con tipos de cambio flexibles, se hace prácticamente cero.

En definitiva, las mejores circunstancias para que la política fiscal pueda tener algún efecto son la existencia de exceso de capacidad, que se trate de una economía cerrada o abierta con tipos de cambio fijo, que el Estado tenga una gran influencia en la actividad económica⁵, que se base en un incremento del gasto y que, además, vaya acompañada de una expansión monetaria. Dicho de otro modo, cuando la influencia sobre la política monetaria es reducida o no es aconsejable alterar su curso, la economía es abierta con tipo de cambios flexibles, y la influencia de la actividad pública no es especialmente grande, la política fiscal discrecional tendrá probablemente efectos muy limitados o incluso podrían ser procíclicos.

2.2. Aspectos institucionales y sesgos sistemáticos en la política fiscal

La consideración de los aspectos institucionales que acompañan a la política fiscal añade nuevas limitaciones a su eficacia real y representa un argumento adicional a favor de la aplicación de reglas.

La interpretación tradicional supone que los gobernantes actúan benévolamente identificándose plenamente con el bien público general. Sin embargo, es fácil identificar en numerosos casos intereses particulares de los grupos en el poder, que apartan las decisiones de política económica del interés general, tales como conseguir la reelección, maximizar su bienestar privado, defender intereses de grupo, etc. Estas circunstancias justificarían el establecimiento de restricciones a la capacidad de decisión de los gobiernos para evitar que el resultado final sea más acorde con el interés general.

Aún en el supuesto de considerar que los gobernantes estén realmente interesados en maximizar el bien general, la existencia de inconsistencias temporales en la aplicación de la política económica conduce a un equilibrio subóptimo. El partido gobernante puede anunciar una determinada política económica y, sin embargo, aplicar otra distinta más adelante, de acuerdo a su deseo de maximizar el bienestar social. Sin embargo, los agentes económicos reaccionarán a este comportamiento inconsistente haciendo que el resultado final sea inferior al que se obtendría en caso de mantener la política anunciada. Como señala Drazen (2002), hay dos aspectos destacables cuando se analiza los efectos de la inconsistencia temporal: aunque el gobernante intente maximizar el bienestar social, la imposición de una regla permite

⁵ El tamaño del gobierno tiene una influencia sobre la efectividad de la política fiscal porque, en general, los estabilizadores automáticos son mayores que en economías donde el sector público es más pequeño.

alcanzar un resultado superior; y no es la falta de predictibilidad de la política económica lo que provoca la reducción del bienestar, sino la desviación inherente a la interacción entre el gobierno y los agentes económicos⁶.

Más allá de la inconsistencia temporal, la efectividad de la política fiscal se ve afectada de modo considerable por las dificultades de los gobiernos para identificar el problema con que se enfrentan. Se trata de los conocidos problemas relativos al modelo que se aplica, la identificación y selección de variables, y el diagnóstico sobre el alcance y la naturaleza de las perturbaciones que afectan a la economía. En gran medida, estas circunstancias no sólo tienen efectos negativos sobre la corrección o no de la política fiscal aplicada, sino que también generan un retardo considerable en la política fiscal.

La cuestión de los retardos tiene graves implicaciones para la efectividad de la política fiscal, al no ser regulares y no conocerse con exactitud su tamaño. Incluso pueden hacer que una política fiscal diseñada para responder a un momento de recesión, tenga efectos negativos, por redundante, de modo que un determinado impulso fiscal puede convertirse en un factor de recalentamiento en un momento ulterior, cuando ya la economía se encuentra en otra fase del ciclo.

A parte de las consideraciones anteriores, se observa que en los últimos veinti-

cinco o treinta años, numerosos países avanzados y algunos emergentes han acumulado grandes cantidades de deuda pública como consecuencia de déficit públicos elevados y un exceso de gasto público. Esta tendencia a generar déficit y acumular deuda parece responder a la existencia de sesgos sistemáticos derivados de la aplicación discrecional de la política fiscal.

En la actualidad existe ya una literatura considerable sobre las causas de esos sesgos negativos persistentes. Alesina y Perotti (1994) y de modo resumido, por ejemplo, Drazen (2002), presentan una serie de factores institucionales que explican por qué en muchos casos se generan sistemáticamente altos déficit públicos y excesos en los gastos.

1. Una primera explicación es que los gobiernos tienden a incrementar el gasto público en períodos electorales, induciendo un ciclo económico por razones políticas. Este tipo de comportamientos es especialmente evidente en países en desarrollo, pero también existe en economías avanzadas.
2. En segundo lugar, tanto los gobernantes como los votantes pueden estar sujetos a «ilusión fiscal» que afecta al tamaño del gobierno y a la estimación de los déficit públicos. Los políticos utilizan esa «ilusión fiscal» para manipular los resultados fiscales, ampliando los gastos por encima del nivel que los votantes considerarían óptimo.
3. En tercer lugar, los gobernantes de un determinado partido pueden tener interés en traspasar una deuda mayor y un déficit público también mayor al partido que vaya a tomar

⁶ En el ejemplo clásico de inconsistencia temporal de la política monetaria, el gobierno anuncia un objetivo de inflación que luego incumple de manera sistemática con la intención de conseguir más empleo. Los agentes se dan cuenta de ese incumplimiento sistemático, y el resultado final es el mismo nivel de paro pero con más inflación.

- el poder en las siguientes elecciones, e incluso utilizar la acumulación de deuda como un arma estratégica para limitar la capacidad de actuación del próximo gobierno.
4. En cuarto lugar, los procesos de consolidación fiscal se pueden demorar, o incluso posponer, debido a debates internos sobre el reparto de la carga o para proteger intereses de grupo, tal como sucede con las reformas estructurales que tienen implicaciones sobre determinados intereses particulares.
 5. Una variante de esta explicación es que el gasto público tiende a aumentar indebidamente cuando los beneficios recaen sobre un grupo específico con capacidad para influir en las decisiones presupuestarias, mientras que los costes se diluyen entre muchas personas, tal como ocurre con las obras públicas en un sistema de representación individualizado por circunscripciones electorales.
 6. Por último, los procedimientos técnicos e institucionales que sirven para elaborar el presupuesto pueden incorporar elementos que conducen a un incremento sistemático del gasto público por encima de lo aconsejable desde una perspectiva de disciplina fiscal.

2.3. Efectos de una política fiscal contractiva

A parte del sorprendente resultado del estudio de Hemming, Mahfouz y Schimelpfennig (2002) comentado más arriba, donde se muestra que no existen grandes diferencias entre los efectos sobre el *output* de una política fiscal expansiva y

una restrictiva, numerosos estudios confirman la existencia de políticas fiscales de carácter contractivo que tienen un efecto de estímulo sobre la actividad económica.

Los dos casos más claramente identificados son Dinamarca en el periodo 1983-86 e Irlanda de 1987-89, que parecen confirmados por los diversos estudios realizados⁷. Los resultados de esos estudios, sin embargo, no son determinantes y persiste una cierta ambigüedad respecto a las circunstancias en que se producen los efectos expansivos de las políticas restrictivas. No obstante, se pueden extraer algunas ideas básicas.

—El impacto sobre la producción es mayor si el proceso de consolidación tiene éxito, frente a procesos iniciados y no concluidos. Este es un incentivo interesante para cumplir con los objetivos que marquen las reglas fiscales y no dejarlos a medio camino.

—En general, puede decirse que el tamaño y las características del proceso de consolidación fiscal son relevantes para obtener unos buenos resultados. Cuanto más ambicioso es el proceso de consolidación, mayor capacidad existe para generar efectos positivos.

—El punto de partida tiene también importancia, lo mismo que sucede con las políticas expansivas. En este

⁷ Sería interesante analizar detalladamente el caso español desde 1997 a 2001, en que se produce una coincidencia de un proceso de consolidación fiscal con un periodo de expansión económica. Obviamente, la mera coincidencia temporal de la consolidación fiscal y la expansión económica no implica una relación de causalidad, pero es indicio suficiente que justificaría un análisis detenido

- caso, cuanto mayor es el desequilibrio inicial, mayor es la posibilidad de éxito, y finalmente,
- Uno de los factores principales a través de los que se producen efectos expansivos durante una contracción fiscal es mediante la generación de credibilidad, que a su vez incide sobre la reducción de la prima de riesgo y con ello en el aumento del consumo y la inversión.

3. REGLAS FISCALES: RAZONES QUE JUSTIFICAN SU ADOPCIÓN Y PRINCIPALES CRÍTICAS

Partiendo de la revisión de la literatura teórica y empírica presentada en el apartado anterior, se pueden extraer algunas conclusiones útiles sobre la conveniencia o no de usar reglas fiscales en lugar de aplicar la política fiscal de modo discrecional.

La primera conclusión que se puede extraer es que las reglas fiscales refuerzan la credibilidad de la política aplicada y la confianza de los agentes, generándose expectativas de continuidad que crean un ambiente macroeconómico estable, propicio para la toma de decisiones de consumo e inversión. Con ello se reduce una fuente significativa de perturbaciones de la demanda agregada. Este es precisamente uno de los fines principales de la política fiscal que se señalaron al comienzo del apartado anterior.

La segunda conclusión es que, a través de la obtención de una mayor disciplina, las reglas fiscales favorecen la consecución de objetivos de política fiscal relevantes a medio y largo plazo. Las reglas son especialmente recomendables cuando un determinado país tiene que enfrentarse a

problemas tales como el envejecimiento acelerado de la población y el consiguiente incremento de gasto público, la eliminación de niveles de deuda pública excesivos, la reducción de la carga fiscal e incluso la mejora de la calidad de los servicios públicos respondiendo a la necesidad de aplicar una política de gasto más eficiente. En definitiva, las reglas fiscales facilitan una mayor sostenibilidad de las cuentas públicas a medio y largo plazo y, si están bien diseñadas, una mayor eficiencia en los gastos y los ingresos públicos.

La tercera conclusión es que, a menos que nos encontremos en una economía cerrada o abierta con tipos de cambio fijo y con gran exceso de capacidad, la efectividad de la política fiscal es muy limitada y puede reducirse, salvo en casos excepcionales, al libre juego de los estabilizadores automáticos. Claramente, al ser poco efectiva la política fiscal como instrumento anticíclico, tal como parecen indicar los estudios presentados en el apartado anterior, el coste que para los gobernantes tiene renunciar a su uso discrecional es también limitado, lo cual habla claramente a favor de la adopción de alguna modalidad de regla fiscal.

Si el impacto de la política fiscal es reducido y puramente temporal, si además existen retardos considerables respecto al momento en que sus efectos se hacen sentir, y si por último, su uso reiterado conduce a una pérdida de credibilidad que es rápidamente asimilada por los agentes económicos, parece lógico concluir que el uso de una regla fiscal generará mayor bienestar que el simple uso discrecional de la política fiscal.

No obstante lo anterior, una importante consecuencia del análisis precedente es

que la conveniencia de las reglas fiscales debe estudiarse a luz de las condiciones específicas de cada país, pues la efectividad de la política fiscal y sus efectos ya sea con medidas expansivas o restrictivas, varían según las circunstancias de cada economía.

Por otra parte, tal como se ha señalado en el apartado anterior, no siempre el objetivo de los gobernantes es maximizar el bienestar general, y por tanto cabe pensar que la clase política puede estar interesada en retener un amplio margen de discrecionalidad de la política fiscal a fin de conseguir sus propios objetivos. Sin embargo, como se ha dicho, esa actuación de los sucesivos gobiernos, conduce a un sesgo sistemático hacia la creación de déficit públicos y la acumulación de deuda. La eliminación de ese sesgo es precisamente una de las mayores virtualidades de las reglas fiscales. El establecimiento de una regla fiscal de obligado cumplimiento permite eliminar, o al menos reducir, la tendencia a crear déficit públicos excesivos a través de la incorporación de un compromiso en favor del mantenimiento de la disciplina fiscal.

A través de las reglas fiscales puede decirse que la orientación macroeconómica de la política fiscal se sustrae del debate político con visión cortoplacista, si no en su totalidad al menos en una buena parte —pues todavía subsisten aspectos relativos a la aplicación de la regla y actuaciones dentro de los márgenes que se contemplan en la norma que la establezca—, lo cual contribuye a reducir su erradicidad y a generar un contexto más estable. Además, el establecimiento de reglas fiscales permite disminuir las presiones políticas que normalmente surgen durante los procesos de consolidación fiscal, y

se facilita la continuidad de esos procesos a lo largo de diferentes legislaturas y gobiernos hasta la consecución de los objetivos fiscales fijados.

El proceso de consolidación fiscal que suele acompañar el inicio de la aplicación de reglas fiscales no necesariamente ha de tener efectos contractivos, sino que puede ser neutral o incluso positivo para la actividad económica si los efectos sobre la credibilidad y el *crowding in* del sector privado son suficientemente amplios. Un punto de partida de especial deterioro de las cuentas públicas y la persistencia del esfuerzo de consolidación fiscal juegan a favor de la creación de una respuesta positiva durante ese proceso.

Por último, cabe considerar que el establecimiento de reglas fiscales permite una mejor coordinación con otras políticas económicas, especialmente con la política monetaria. Existen numerosos ejemplos en este sentido, tanto de éxito como de fracaso. La situación creada en Argentina en los últimos años, por ejemplo, puede entenderse como el resultado de la falta de coordinación entre la política monetaria, que incorporaba un nivel de disciplina muy alto, y la aplicación de una política fiscal relativamente laxa que hizo insostenible el *currency board*. En otra dimensión, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) de la Unión Europea es en cierto modo el requisito inevitable de la existencia de una política monetaria común.

Esto nos conduce a la consideración de las razones que justifican la aplicación de reglas fiscales cuando coexisten diferentes ámbitos administrativos, sean supraestatales o dentro de un mismo Es-

tado. Hasta ahora nos hemos centrado en las ventajas de una política fiscal de acuerdo al interés de un Estado o nación particulares, lo cual es el centro de interés de este artículo, pero está claro que existen poderosos argumentos que justifican el uso de reglas fiscales para reducir los efectos externos de la aplicación de una política fiscal discrecional que pueden condicionar la aparición de un resultado no deseado en otro nivel político o institucional. Así sucede, por ejemplo, en las relaciones entre Comunidades Autónomas y el Estado en España, o entre los países miembros y la Unión Europea en su conjunto. Buti y Giudice (2002) corroboran que una de las razones fundamentales para el establecimiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento fue aislar la política monetaria de posibles presiones provenientes de la falta de disciplina fiscal por parte de algún miembro de la Unión Monetaria. Paradójicamente a la vista de la situación actual, esta preocupación era particularmente notable en Alemania.

3.1. Principales críticas a la aplicación de reglas fiscales

Como señala Kopits y Symansky (1998), la aplicación en cierto modo generalizada de reglas fiscales comenzó a mediados de la década pasada. Por tanto, la aplicación de reglas fiscales tiene todavía un recorrido temporal reducido, que además ha coincidido con un período inusualmente largo de bonanza económica. Es difícil por lo tanto efectuar una valoración completa sobre la efectividad de las reglas fiscales y de su capacidad para resistir períodos de desaceleración o recesión. Los resultados que se están con-

templando en ciertos países muestran que las reglas fiscales son objeto de una gran presión las fases bajas del ciclo. En la Unión Europea hay un claro deslizamiento hacia incumplimientos flagrantes del PEC, que probablemente deberán ser objeto de sanción y, en todo caso, reducidos de modo prioritario si se desea preservar la credibilidad del pacto. En Estados Unidos, tal como se explica con más detalle en el apartado 4, se ha abandonado al menos temporalmente la norma fiscal que se venía aplicando, el *Budget Enforcement Act* de 1990.

En la actualidad, las dos críticas más destacadas a las reglas fiscales son por una parte que no se cumplen o que dejan de cumplirse al cabo de un tiempo, al demostrarse que las metas propuestas no son fácilmente alcanzables, y por otra, que las reglas fiscales no permiten responder adecuadamente a las fluctuaciones cíclicas de la actividad económica. Con esta última cuestión enlazamos con el debate abierto en el apartado anterior sobre la posible contribución de las reglas fiscales a la función estabilizadora de la política fiscal.

Respecto a la cuestión del incumplimiento de las reglas, Drazen (2002) señala que la causa se encuentra en que los políticos no sufren costes reales cuando no cumplen con la regla previamente establecida o cuando deciden cambiarla, si acaso lo consideran necesario para eliminar la presión que supone cumplir con su mandato. La solución sencilla a este problema consistiría en reforzar los incentivos y sanciones para hacer que la regla se cumpla. Sin embargo esto no resulta fácil. La cuestión de fondo es cómo hacer obligatorio el cumplimiento de una norma a quien tiene la posibilidad de cambiarla

para dejar de cumplirla y además no sufre consecuencias por esa modificación. Una opción posible es que la regla fiscal se establezca a través de una norma que tenga un rango elevado, de manera que su alteración sea posible solamente en casos excepcionales. En este sentido se ha abogado, por ejemplo, por la inclusión de la regla fiscal en la propia Constitución del país o que sea sancionada con una ley de rango casi equivalente a la norma constitucional. Esta cuestión tiene menos relevancia cuando la regla fiscal se aplica en un ámbito político como el de la Unión Europea, donde sólo el conjunto de los socios puede modificar la regla misma.

Frente a esta interpretación basada en los incentivos y sanciones de la propia norma, cabe pensar también que el incumplimiento de la regla fiscal se produce en cierto modo por la propia naturaleza de la política fiscal. Aunque la capacidad de la política fiscal para responder al ciclo sea limitada, lo cierto es que existen incentivos importantes para intentar una expansión discrecional cuando se produce una recesión o una fuerte desaceleración económica. Como la política fiscal es más efectiva cuando existe exceso de capacidad, los gobernantes pueden sentirse tentados a utilizar la política fiscal como medio para impulsar la actividad, lo cual cobra una importancia considerable dado el impacto elevado de la situación económica sobre el resultado de las elecciones en la mayoría de las democracias actuales. Estados Unidos es un ejemplo de esta situación. Se está aplicando una política fiscal expansiva con escasa atención a la norma fiscal que existió hasta noviembre de 2002, y que en principio debería haber sido renovada.

Curiosamente, esa política expansiva americana está recibiendo numerosas críticas por su dudosa efectividad y falta de oportunidad⁸.

Por otra parte, es posible que a la hora de valorar el abandono de una regla fiscal actúe también el desconocimiento o al menos las dudas sobre los efectos que puede tener una contracción fiscal. Aunque, como hemos visto, existen casos bien identificados de políticas fiscales contractivas con efectos expansivos y se pueden señalar algunos factores que influyen en ese proceso, no se puede generalizar que el empleo de medidas restrictivas lleve a una expansión en todos los casos. La actitud de varios de los países de la UE que en estos momentos tienen déficit públicos grandes se explica en gran medida por el temor a provocar efectos recesivos mediante una contracción fiscal.

Esto nos conduce a la segunda crítica importante que se le hace a las reglas fiscales. Se les atribuye un sesgo procíclico, o al menos que no tienen suficiente flexibilidad como para responder adecuadamente a las diversas fases del ciclo económico. En parte esta cuestión está respondida con el análisis efectuado en el apartado 2. Si la efectividad de la política fiscal es limitada, no puede esperarse que las reglas fiscales obtengan un resultado que tampoco la aplicación discrecional puede conseguir. Ya hemos visto, además, la importancia de que los

⁸ Véanse a modo de ejemplo la evaluación de la Oficina Presupuestaria del Congreso de EEUU, CBO (2003) en *An Analysis of the President's Budgetary Proposals for Fiscal Year 2004*, y los comentarios que aparecen en el *World Economic Outlook* del FMI de abril de 2003 y en *Monetary Policy Report to the Congress* de febrero de 2003.

estabilizadores automáticos jueguen su papel correctamente. Con ellos puede darse una respuesta cíclica rápida y eficaz parecida en gran medida a la que puede obtenerse de la política fiscal discrecional, sin los inconvenientes que ésta plantea.

Por otra parte, la capacidad de respuesta al ciclo de las reglas fiscales depende en buena medida de cómo sean en la práctica, de manera que su diseño y características específicas revisten una gran importancia. El resultado también dependerá de cómo se apliquen las reglas elegidas. En este sentido, la selección de las variables objetivo puede introducir una rigidez que limite considerablemente la capacidad de respuesta ante fluctuaciones de la actividad. Así sucede, por ejemplo, con la Ley de Estabilidad Presupuestaria española que establece como objetivo primordial el déficit cero o un ligero superávit en términos nominales. Esta ley, que por lo demás contiene aspectos positivos y beneficiosos, necesita de una aplicación flexible para poder responder con eficacia a las fluctuaciones de demanda. Sería más consistente con el ciclo económico una regla basada en el equilibrio fiscal estructural, u otra que al menos permitiese variaciones en el saldo nominal a lo largo del ciclo pero convergiendo al equilibrio en términos cílicos, como establece el PEC. Las reglas fiscales correctamente diseñadas, no sólo pueden acomodar una actuación suficiente de los estabilizadores automáticos, sino que además pueden permitir una respuesta sensible al ciclo económico en caso de que sea necesaria una política fiscal más activa.

Es importante que la regla fiscal que se establezca incorpore incentivos suficientes para evitar comportamientos asimétricos en las distintas fases del ciclo. La

evolución del PEC de la UE pone de manifiesto importantes debilidades en este sentido. Si Alemania, Francia e Italia hubieran sido más disciplinados en la fase de expansión de los pasados años, ahora no tendrían que enfrentarse al difícil dilema actual entre violar la norma fiscal y dar una respuesta a la desaceleración del crecimiento por medio de la política fiscal o cumplirla y asumir posibles efectos negativos.

Por último, es indudable que el punto de partida en cada una de las fases cílicas, en términos de déficit público y nivel de deuda, tiene una gran importancia para estar en situación de generar una respuesta adecuada al ciclo económico. La cuestión de la simetría responde en parte a la necesidad de tener un buen punto de partida al comienzo de la fase siguiente. Por otra parte, en ocasiones, lograr una posición cómoda al comienzo del ciclo permite compensar el grado de rigidez de la norma. Así sucede en el caso español, donde, a medio plazo, probablemente lo más correcto sería alcanzar una posición de ligero superávit de manera que la actuación de los estabilizadores automáticos sea más fácil y no suponga una vulneración de la ley. Además, ese superávit permitiría estar mejor preparados para contingencias futuras⁹.

Kopits y Symansky (1998) han efectuado una simulación estocástica con diferentes reglas fiscales en los países del G-7 para medir el impacto a corto plazo sobre las fluctuaciones en la producción y la renta. Los resultados de este ejercicio

⁹ Cosa distinta es la pertinencia de esta norma respecto a circunstancias específicas del país, por ejemplo, en España la necesidad de creación de infraestructuras que todavía existen.

confirman nuestras hipótesis en el sentido de que las reglas fiscales no alteran la variabilidad de las fluctuaciones cíclicas, con excepción de la regla fiscal basada en el mantenimiento estricto del equilibrio presupuestario. Curiosamente, en consonancia con lo manifestado en el apartado 2, la mayoría de las reglas fiscales estudiadas disponen de márgenes suficientemente amplios para permitir la operativa de los estabilizadores automáticos. En conclusión, según este estudio, ninguna de las reglas fiscales analizadas, entre las que se incluyen las adoptadas en aquel momento por los países del G-7, parece haber tenido efectos procíclicos significativos.

3.2. Otras críticas a las reglas fiscales

Las reglas fiscales son objeto de algunas críticas adicionales. Drazen (2002) señala que las reglas fiscales no consiguen corregir los problemas de fondo que generan la tendencia a la creación de déficit excesivos. Esta dificultad en la mayoría de los casos es insalvable, porque no se puede modificar el comportamiento de votantes y políticos simplemente a través de una regla fiscal. Sin embargo, sí puede reforzarse su cumplimiento estableciendo un sistema de sanciones e incentivos adecuados y dotando a la norma fiscal del rango adecuado.

Suele citarse además que las reglas fiscales son objeto frecuente de ingeniería contable. Se ha criticado que inducen a generar métodos contables imaginativos y que se obstruyen los procedimientos presupuestarios con el fin de presentar unos resultados aparentemente coincidentes con los objetivos que pretenden conseguirse. Esta crítica responde plenamente

a hechos reales —véase por ejemplo en EE.UU., más adelante— y quizá lo único que pueda aducirse es que, por una parte, en compensación las propias reglas fiscales han supuesto un incremento de la transparencia y el control, y por otra, que es necesario fortalecer los procedimientos y la transparencia fiscal todavía más para al menos reducir el recurso a esos métodos irregulares.

Finalmente, cabe plantearse si las reglas son de verdad útiles o simplemente superfluas. Si existe un compromiso de las autoridades, apoyado por una opinión mayoritaria de los votantes, el recurso a una regla fiscal puede ser innecesario, y al contrario, si no existe ese compromiso, la norma misma añade poco al proceso. Esta cuestión se plantea también en el contexto de las diferencias institucionales y de nivel de desarrollo entre los países. En economías avanzadas donde existe un elevado compromiso con la estabilidad, los ciudadanos y los políticos suelen atribuir un alto valor a la disciplina fiscal y por tanto las reglas pueden ser menos necesarias. En aquellos países donde la disciplina fiscal tiene menos adeptos, parecería lógico tratar de limitar la capacidad de acción de las autoridades a través de una regla fiscal. Esto se une al hecho de que en las economías en desarrollo inciden con mayor frecuencia los *shocks* de oferta, lo que genera menos oportunidades para desarrollar una política fiscal activa.

4. ANÁLISIS DE LAS REGLAS FISCALES ADOPTADAS EN ESTADOS UNIDOS

En EE.UU. se han establecido reglas fiscales tanto en el ámbito de los Estados como del gobierno federal. En este

apartado se presentan algunas conclusiones sobre la validez y las principales dificultades de estas experiencias, y se extraen algunas ideas que pueden servir para futuras aplicaciones de normas similares.

Respecto a las reglas aplicadas en los Estados, Kopits y Symansky (1998) señalan que el cumplimiento de los objetivos fiscales ha sido mayor en aquellos casos en los que la regla fiscal se estableció mediante un mandato constitucional estricto con carácter *ex-post*, frente a aquellos otros casos en que la regla sólo obliga a una respuesta *ex-ante*. Esto pone de manifiesto la importancia del rango de la ley y la naturaleza de la obligación que incorpora. Por otra parte, se comprueba que en general la reducción del déficit público se produjo mediante una reducción del gasto en la mayoría de los casos, y no a través del aumento de impuestos, debido principalmente a la competencia entre los diferentes Estados para mantener un nivel de carga fiscal lo más reducido posible.

Desde el punto de vista macroeconómico, se observan varios períodos en que la política fiscal fue contracíclica, lo cual muestra que no existe incompatibilidad entre reglas fiscales y sensibilidad al ciclo económico, mientras que en otros fue procíclica. En un estudio de Alesina y Bayoumi (1996) sobre las reglas fiscales en los Estados americanos se llega a la conclusión de que aunque la regla limita la flexibilidad del presupuesto, no parece que tenga influencia significativa sobre la variación del output. Por otra parte, la capacidad de respuesta a las fluctuaciones económicas parece haberse debido, al menos en parte, a la elección de los indicadores cíclicos seleccionados.

Desde un punto de vista del presupuesto federal, la acumulación de déficit públicos desde comienzos de la década de los setenta que se agudizó a mediados de la década de los ochenta, con valores superiores al -5 por ciento del PIB, hizo que se adoptaran una serie de medidas para tratar de reconducir esos déficit, al tiempo que se establecieron procedimientos de mayor transparencia y control orientados al mismo fin.

La primera de estas iniciativas fue la ley conocida como *Gramm-Rudman-Hollings (GRH)* de 1985, que fijaba objetivos decrecientes para el déficit nominal hasta llegar al equilibrio en el año fiscal de 1991¹⁰, mediante recortes en los gastos discrecionales y en algunos otros gastos regulados por leyes, en caso de que se excediese el déficit objetivo contemplado en la ley. En 1987, el Presidente y el Congreso decidieron modificar esta ley, debido a que tenían que acometerse grandes recortes en los gastos si se querían alcanzar los objetivos contemplados en ella. Con esa enmienda, los objetivos en el déficit se hicieron menos exigentes y se pospuso la consecución del equilibrio fiscal hasta 1993, pero esas metas tampoco se cumplieron.

La ley GRH fue sustituida en 1990 por la *Budget Enforcement Act (BEA)*, que en lugar de fijar objetivos para el déficit nominal estableció límites para el gasto discrecional y aseguró la neutralidad de modificaciones legislativas que supusieran nuevos gastos o reducciones de impuestos a través del sistema *pay-as-you-go (PAYGO)*. Este sistema PAYGO exigía

¹⁰ En adelante, los años y períodos interanuales se refieren a años fiscales.

que cualquier incremento en los gastos o reducción en los impuestos regulado por un mandato legal específico debería ser compensado con reducciones en los gastos o incrementos en los impuestos en un período de cinco años, excluyendo la seguridad social y los efectos sobre los gastos públicos de aspectos no regulados por las leyes, tales como subidas de intereses, modificaciones demográficas o incrementos del costo de vida. Esta norma contemplaba también procedimientos para reforzar su cumplimiento, de modo que si se superaban los límites del gasto discrecional se tenían que introducir reducciones uniformes en la misma categoría del gasto. Lo mismo sucedía en relación con nuevas leyes que no cumpliesen con el sistema PAYGO, de modo que se introducía una reducción uniforme en todos los programas afectados. Este procedimiento de sanción denominado *sequestration* solamente se aplicó una vez en 1991.

La BEA se estableció inicialmente para el período 1991-1995, pero se prorrogó en 1993 y 1997. Su vigencia concluyó en noviembre de 2002. En las propuestas del Presidente Bush para el 2004 se propone reanudar la aplicación de esta ley, pero la propuesta, en el momento de redactar este artículo, todavía no ha sido aprobada por el Congreso, por lo tanto no se conoce cual será su forma final ni el grado de compatibilidad de la futura norma con los presupuestos de los ejercicios 2003 y 2004.

Del análisis de esta experiencia, limitada por el momento, se pueden extraer también algunas conclusiones aunque sea con carácter provisional. Aquí sólo se hace un esbozo de estos aspectos que naturalmente deben ser desarrollados de

una manera más precisa en el futuro, cuando exista una mayor perspectiva sobre la aplicación de estas reglas.

Es obvio que estas reglas fiscales han sufrido un grado considerable de incumplimiento y de hecho la BEA ha perdido ya su vigencia. Las vicisitudes y cambios introducidos en las reglas muestran en parte la necesidad de adaptarlas para hacerlas más eficientes, pero también expresan la reacción de las autoridades ante la presión que supone su cumplimiento. El abandono de la BEA se produce bajo circunstancias excepcionales tras los hechos del 11 de septiembre, pero es cierto que en buena medida, responde al deseo de las autoridades de impulsar la economía con medidas fiscales discretionales.

Se han registrado también en estos años incumplimientos a través de la utilización de procedimientos contables de diversos tipos tales como consignaciones de emergencia o anticipos sobre el presupuesto del año subsiguiente, lo que, junto a la introducción de procedimientos presupuestarios adicionales, ha redundado en una reducción de la transparencia preexistente.

Frente a las conclusiones anteriores que confirman varias de las críticas señaladas en el apartado 3, es posible señalar varios aspectos positivos. La introducción de cambios en la regla fiscal supuso una mejora notable. Las variables objetivo se modificaron para convertirse en valores realizados al final del ejercicio, y al aplicarse sobre niveles de gasto y normas impositivas, recaían sobre instrumentos bajo el control del gobierno y los legisladores, lo que mejoró su cumplimiento. Mejoró también la credibilidad de las san-

ciones al hacerlas más pequeñas pero de aplicación segura.

Aunque no es posible determinar con exactitud la contribución de la regla fiscal a la reducción del déficit público, diferentes estudios muestran que tanto los gastos discrecionales como el sistema PAYGO fueron efectivos para reducir el gasto agregado y controlar la evolución de los impuestos. Parece también que la contribución de los elementos cíclicos a la consolidación fiscal que se produjo a partir del año 1992 no ha sido muy significativa. Lo cual implica que la BEA, junto con otros factores estructurales¹¹, como señala Kell (2002), parece haber jugado un papel positivo.

5. ALGUNAS LECCIONES QUE PUEDEN EXTRAERSE PARA EL DISEÑO DE REGLAS FISCALES

Del análisis anterior y de la breve revisión de las reglas fiscales aplicadas en EE.UU., pueden extraerse algunas lecciones que tal vez tengan utilidad en la consideración de reglas fiscales en el futuro bajo diferentes circunstancias.

Una primera conclusión es que el diseño y la aplicación de reglas fiscales deben hacerse con especial atención a las condiciones concretas de cada país. En el análisis deben considerarse numerosos factores relevantes, entre ellos el grado de desequilibrio fiscal que se observa en el país y ligado a esto, la existencia o no de sesgos sistemáticos en la aplicación de la política fiscal; la necesidad de

atender contingencias de medio y largo plazo, que obligan a una mayor disciplina fiscal en el presente; y también otros factores como la idiosincrasia de votantes y políticos y el valor que se atribuye a la disciplina fiscal.

Los estudios concretos sobre el grado de efectividad de la política fiscal como instrumento anticílico pueden orientar sobre la pertinencia de establecer una regla fiscal. A este respecto tiene sentido analizar la naturaleza y frecuencia de los *shocks* que puede recibir el país, y los rasgos específicos de su economía. Por ejemplo, si el país es relativamente cerrado o abierto al exterior y tiene tipos de cambio fijos o flexibles. Puede ser útil también una indicación sobre la sensibilidad de los tipos de interés, del tipo de cambio y de los precios a las variaciones de la política fiscal. Las características de la demanda monetaria y condiciones del mercado laboral pueden también orientar sobre el grado de efectividad potencial de medidas fiscales expansionistas y por lo tanto sobre el coste que puede suponer renunciar a una mayor discrecionalidad.

Una circunstancia especialmente importante es el grado de coordinación necesario que debe establecerse en el ámbito internacional, que puede resultar un condicionante de gran envergadura como ocurre dentro de la Unión Europea.

La elección y diseño de la regla fiscal no sólo debe basarse en las características de la economía en cuestión, sino que debe tener en cuenta también las necesidades que haya que atender a medio y largo plazo. De ahí se derivará una mayor o menor flexibilidad de las reglas fiscales para facilitar la inversión en infraestructuras, por ejemplo, o para mejorar la eficiencia

¹¹ Tales como la subida de impuestos en 1990 y 1993 y unos menores gastos de defensa después del final de la guerra fría.

del gasto, o la provisión de determinados servicios públicos, etc.

Además, las reglas fiscales se deben diseñar correctamente para que puedan responder suficientemente a la evolución cíclica. Un requisito básico al respecto es que las reglas que se impongan permitan una actuación flexible de los estabilizadores automáticos y, a ser posible, de cierto margen discrecional para responder al ciclo, si resultase necesario.

En este sentido, pero también desde una perspectiva general, parece más oportuno basar las reglas fiscales en criterios cualitativos más que en objetivos numéricos estrictos que introducen una excesiva rigidez en la política fiscal. Naturalmente esto tiene que hacerse compatible con las condiciones básicas que debe tener una regla fiscal: sencillez, transparencia, adecuación a los fines, que se pueda controlar bien y que sea fácil de enten-

der por el público general. En ocasiones, es cierto que los objetivos numéricos sencillos permiten cubrir estos objetivos más eficazmente.

Es muy importante también que las normas incorporen aspectos relativos a los procedimientos técnicos e institucionales en la elaboración del presupuesto y la toma de decisiones de la política fiscal. Junto a ello, deben existir mecanismos de sanción e incentivos suficientes para garantizar su cumplimiento. El rango de la norma que establece la regla fiscal es crucial a estos efectos.

Finalmente, es relevante la coordinación con los entes supraestatales y las administraciones locales y regionales para un reparto adecuado de las cargas y las sanciones. Deben existir mecanismos claros de control y seguimiento del grado de cumplimiento de las reglas fiscales en esos otros ámbitos administrativos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALESINA, A. y BAYOUMI, T. (1996): «The costs and benefits of Fiscal Rules: Evidence from US States», *NBER Working Paper* No 5614, Cambridge, Massachusetts, EEUU.
- ALESINA, A. y PEROTTI, R. (1994) «The Political Economy of Budget Deficits», *IMF Working Paper* 94/85, IMF.
- (1995): «The Political Economy of Budget Deficits», *Staff Paper*, IMF, Vol. 42 (mars).
- ARGANDOÑA, A.; GÁMEZ, C. y MOCHON, F. (1996): *Macroeconomía Avanzada I y II*, McGraw-Hill, Madrid.
- BLINDER, A. y YELLEN, J. (2001): *The Fabulous Decade: Macroeconomic Lessons from the 1990s*, A Century Foundation Report, Washington DC.
- BUTI, M. y GIUDICE, G. (2002): «EMU's Fiscal Rules: What Can and Cannot Be Exported», *Conference on Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Market Economies*, Oaxaca, Mexico, Febrero 14-16, 2002.
- CONGRESSIONAL BUDGET OFFICE (2003): *An Analysis of the President's Budgetary Proposals for Fiscal Year 2004*, mars 2003.
- (2003): *The Budget and Economic Outlook: Fiscal Years 2004-2013*, January 2003, Washington DC.
- DRAZEN, A. (2002): «Fiscal Rules from a Political Economy Perspective», *Conference on Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Market Economies*, Oaxaca, Mexico, Febrero 14-16, 2002.
- FEDERAL RESERVE (2003): *Monetary Policy Report to the Congress*, February de 2003, Washington DC.
- GALE, W.G. y ORSZAG, P. (2003): *The Economic Effects of Long-Term Fiscal Discipline*, Tax Policy Center, Urban Institute and the Brookings Institution.
- HEMMING, R.; KELL, M. y MAHFOUZ, S. (2002): «The Effectiveness of Fiscal Policy in Stimulating Economic Activity - A Review of the Literature», *IMF Working Paper* 02/208.
- HEMMING, R.; MAHFOUZ, S. y SCHIMMELPFENNIG, A. (2002): «Fiscal Policy and Economic Activity During Recessions in Advanced Economies», *IMF Working Paper* 02/87.
- IMF (2002): *Staff Report, 2002 Article IV Consultation - United States*. Washington DC
- (2002): «Rules-Based Fiscal Policy and the Fiscal Framework in France, Germany, Italy, and Spain», en *Selected Issues - 2001 Article IV Consultation with France, Germany, Italy and Spain*.
- (2003): *World Economic Outlook*, April 2003, Washington D.C.
- KELL, M. (2002): «The Effectiveness of the Fiscal Rules Under the Budget Enforcement Act and Options for Reform», en *Selected Issues, USA 2002 Article IV Consultation*, IMF.
- KOPITS, G. (2001): «Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament?» *IMF Working Paper* 01/145.
- KOPITS, G. y SYMANSKY, S. (1998): «Fiscal Policy Rules», *IMF Occasional Paper* 162, IMF: Washington, D.C.
- SCHICK, A. (2000): *The Federal Budget: Politics, Policy, Process*, The Brookings Institution Press, Washington DC