

REGLAS FISCALES NUMÉRICAS: LA EXPERIENCIA DE POLONIA(1)

KAMILA MAECHEWKA-BARTKOWIAK

(1) Por la doctora habilitada Kamila MAECHEWKA-BARTKOWIAK, Profesora asociada de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Economía y Ciencias Empresariales de POZNAN (Polonia).

Traducción del inglés del Letrado de las Cortes Generales Mariano Daranas Peláez. (Título original *Numerical Fiscal Rules: The experience of Poland*).

INTRODUCCIÓN

El apartamiento de la regla clásica del equilibrio presupuestario ha abocado a la introducción de reglas dirigidas a limitar el gasto a costa de los recursos públicos y como consecuencia a la imposición de un límite legal a la cuantía del déficit y la deuda pública planeados. La razón histórica para la introducción de normas fiscales numéricas (*numerical fiscal rules*) ha sido el distanciamiento de las reglas tradicionales de tesorería del modelo keynesiano de intervención estatal. A partir de los años 90 se puso en marcha una rápida evolución de las normas fiscales, tras un período de acumulación de deuda pública en muchos Estados de economía libre de mercado. Recordemos, sin embargo, que las primeras reglas fiscales remontan a inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial en países como Alemania, Italia, Japón y los Estados Unidos.

Junto a los procedimientos presupuestarios o a los organismos fiscales independientes, las reglas fiscales numéricas han pasado a formar parte de la noción global de economía institucional que hace referencia a soluciones dirigidas a regular a los órganos oficiales.

En la Unión Europea las reglas fiscales numéricas han pasado a ser uno de los criterios básicos de valoración de la política económica puesta en marcha por los Estados miembros, aplicándose los criterios de cohesión o de convergencia como instrumento de valoración de la credibilidad del país. Más aun, no sólo las reglas fiscales de la UE sino también las nacionales están cobrando cada vez más importancia.

Los datos de la Comisión Europea revelan que a fines de 2014 los Estados miembros habían introducido casi 120 (ciento veinte) reglas fiscales(2), lo que demuestra la creciente significación de las normas fiscales numéricas en el seguimiento de la llamada gestión de la economía” (*economic management*).

También Polonia tiene una amplia gama de normas fiscales numéricas que se aplican tanto en el sector público en su conjunto como al nivel de los diversos subsectores. Por lo demás la cantidad, así como la calidad de las normas fiscales, están evolucionando constantemente a partir de las reglas establecidas, toda vez que las relaciones anuales constantes respecto a las reglas se basan en la perspectiva plurianual de datos históricos que revelan los límites concretos de los valores nominales.

La finalidad del presente artículo es analizar las actuales reglas fiscales en Polonia y comentar la evolución de sus cambios estructurales.

SELECCIÓN DE CAUSAS Y EFECTOS DE LA INTRODUCCIÓN DE LAS REGLAS FISCALES

Las conclusiones de la investigación desarrollada globalmente en el ámbito de las ciencias económicas y políticas justifican en muchos sentidos la introducción de normas fiscales. Entre los fenómenos científicos más importantes figuran la cuestión de las demoras, la incoherencia de la política fiscal a lo largo del tiempo y la deriva hacia el déficit.

Las demoras (*lags*) en la política fiscal consisten básicamente en la incapacidad de los órganos estatales de responder con prontitud a las condiciones cambiantes del mercado y la economía, incapacidad que resulta principalmente de imperativos procesales e institucionales (es decir, de no implicar en el proceso a todos los órganos decisorios, incluso el Parlamento). El fenómeno de la demora no es típico en la política fiscal, por cuanto deriva del problema ya identificado de las

(2) *Nota del traductor* (en lo sucesivo *N. del trad.*).- Hay una nota 1 de pie de página que dice “http://ec.europa.eu/economy_finance/dh_indicators/fiscal_governance/fiscal_rules/index_en.htm”

demoras en la política monetaria. Sin embargo, por contraste con la política fiscal se aprecia que es relativamente breve el lapso de respuesta del mercado y de la economía a las decisiones del banco central (por ejemplo, para los cambios en los tipos de interés). La cuestión de las demoras resulta especialmente importante en época de crisis económica, en la que transcurre a menudo un tiempo largo entre la decisión de utilizar un instrumento determinado y su puesta en práctica. Esto aboca a la falta de coordinación entre la respuesta de las autoridades y las necesidades de la sociedad, es decir, en un desajuste en términos de tiempo(3). Más aun, en una crisis que se desarrolla dinámicamente no sólo puede ocurrir que algunas decisiones ejecutadas “pasado su momento” (“*after due time*”) no sean eficaces, sino incluso que causen efectos manifiestamente adversos. En estos casos los procedimientos de toma de decisión previos a la aplicación de la respuesta, que son cruciales para la transparencia en la adopción de las decisiones, pueden estorbar las contramedidas dirigidas a combatir los efectos de la recesión.

Se acepta comúnmente que para minimizar estos fenómenos la mejor solución estriba en poner en práctica una regla de política fiscal debidamente formulada, a saber el ajuste automático del Presupuesto a los cambios en la situación económica del país(4).

Hay que admitir en términos generales que la regla fiscal debe producir un efecto anticíclico que permita el funcionamiento de los estabilizadores automáticos del ciclo económico (que son parte de la solución constituida por algunos instrumentos, como los impuestos o las prestaciones por desempleo) sin participación activa de las autoridades. Ello significa también que el efecto de la regla aplicada en período de crecimiento económico debería ser el reforzamiento de la política fiscal (restrictiva) y en una fase recesiva, su relajación (en sentido expansivo). La norma fiscal debe asimismo ser creíble, es decir, que la sociedad la considere conforme a las intenciones del Gobierno, que sea duradera, que pueda alcanzar los resultados que

(3) *N. del trad.*- Hay una nota 2 que dice: “*Rules versus Discretion in Monetary Policy*, Working Paper No 2518/1988” (reglas contra discrecionalidad en la política monetaria)

(4) *N. del trad.*- Hay una nota 3 que dice “K.Marchewka-Bartkowiak, *Reguly fiskalne*, Analizy BAS nr 7 (32) 2010”.

pretenden y que correspondan a las expectativas de la sociedad. Se espera en principio que una norma creíble sienta las bases de una política fiscal previsible, y que permita a las empresas y a la sociedad en general ajustar a ella su propia conducta individual, influyendo así indirectamente en la lógica de las decisiones sociales, habida cuenta de los límites en su acceso a la información.

Otra premisa para la aplicación de una norma fiscal es el excesivo sesgo deficitario de los gobernantes debido a sus intereses políticos a corto plazo. La investigación ha demostrado que este fenómeno depende, entre otros factores, de la fase del ciclo electoral, es decir, que cuanto más inminentes son las elecciones mayor es la necesidad de modificaciones rápidas y a menudo inesperadas en los Presupuestos (aumento del gasto o reducción de impuestos), con el resultado de un déficit excesivo. A mayor abundamiento puede surgir el llamado “problema de la puesta en común (*“common pool problem”*)”, o sea, el propósito de incremento del gasto y del déficit por parte de grupos determinados de intereses, especialmente en las coaliciones gubernamentales pluripartidistas, con la posibilidad de agravación del déficit. La tendencia a incurrir en déficit entorpece, con el impacto desfavorable de la política aplicada, los ajustes adecuados de los Presupuestos a los cambios cíclicos⁽⁵⁾. Esto se debe a que en época de crecimiento de la economía los gobernantes tienden a incrementar el gasto presupuestario y a relajar su política de un modo que permita consumir los “frutos del crecimiento económico”. Por el contrario se suelen centrar en los momentos de recesión en maximizar la intervención estatal con el fin de rescatar el sistema. Más aun, es obligado subrayar que el fenómeno en cuestión provoca la conformidad de los políticos con la política de endeudamiento. La acumulación de ambos efectos trae a menudo consigo el llamado “efecto trinquete” (*debt ratcheting*), por el cual el superávit generado en época de prosperidad no se destina al pago de la deuda, mientras que ésta aumenta rápidamente en la fase recesiva. Y así cae el país

(5) *N. del trad.*- Hay una nota número 4 que dice: “. ”A.Alesina, R.Perotti, *The political economy of budget deficit*, NEBR Working paper No 4637/1994”. NBER es la sigla de National Bureau of Economic Research, la mayor organización del mundo sin fin de lucro dedicada al análisis económico. Fundada en 1920, tiene su sede en CAMBRIDGE (Massachussets, EE.UU)

en una trampa de espiral del débito, susceptible de abocar en último término a una declaración de insolvencia.

Recordemos que las reglas fiscales pueden producir resultados indeseables por mor de los intentos de eludir su interpretación restrictiva. Ejemplo de ello puede ser el proceso de transferencia de la deuda. Se admite comúnmente que la imposición de reglas severas de empréstito a las autoridades centrales o estatales puede dar lugar a incrementos del endeudamiento al nivel local. El fenómeno opera también en sentido inverso, es decir, que si se prohíbe a las autoridades locales buscar financiación externa, ejercerán presión sobre el poder central para que se endeude con el fin de transferir recursos a los entes locales. Puede asimismo ocurrir que se den casos de ingeniería contable y de engaño fiscal(6), consistentes en la manipulación de cómputos y estadísticas de datos o en la formulación de indicadores de resultados (como el déficit presupuestario, el gasto presupuestado y la deuda pública), acciones todas estas que pueden también ser de naturaleza jurídica. Lo típico es que consistan en el uso de garantías oficiales como forma de obligación eventual más bien que, por ejemplo, en subvenciones directas o en préstamos con cargo a los Presupuestos. De este modo el Gobierno no incrementa el déficit del Presupuesto vigente ni la deuda pública y tiene, en lugar de esto, la posibilidad de aplazar las posibles consecuencias financieras (es decir, los pagos por concepto de las garantías ofrecidas) para años futuros. Otro ejemplo es la manipulación que perpetra el Gobierno con las normas de contabilidad de operaciones financieras. Entre estas manipulaciones cabe citar el registro de ingresos procedentes de privatizaciones como renta en vez de ingresos presupuestarios con el fin de reducir el déficit; el intento de incluir también como ingresos presupuestarios las cotizaciones a la seguridad social en planes de pensiones o soluciones más complicadas como excluir de las operaciones de aseguramiento el indicador de endeudamiento, con el resultado de su reducción o estabilización. Estas acciones menoscaban manifiestamente la transparencia de la política fiscal y la credibilidad de la propia norma fiscal. De ahí que la opinión

(6) *N. del trad.*- Hay una nota 5 que dice: "W.Easterly, *When is fiscal adjustment an illusion?*, Economic Policy, April/1999".

actualmente prevaleciente es que las reglas que permiten un control *ex ante* son un instrumento cada día menos eficaz, especialmente a largo plazo.

TIPOS DE REGLAS FISCALES NUMÉRICAS

Según la definición de G.Kopits y S.Symanski, la regla fiscal es “un límite permanente de la política fiscal reflejado en indicadores presupuestarios que identifiquen su progreso”(7). Con fundamento en esta definición y en las soluciones que proponen quienes han escrito sobre la materia, las normas más importantes para establecer una regla fiscal son, entre otras, las siguientes(8):

- determinar con precisión el indicador presupuestario contenido en la norma (por ejemplo déficit presupuestario o estructural, déficit originario o total de gastos presupuestarios, gastos corrientes o el total de ingresos presupuestarios, ingresos tributarios o endeudamiento bruto, endeudamiento neto, etc.);
- introducir una regla de alto nivel normativo o insertarla en la Constitución o en una ley (p.ej. la Ley de la Hacienda Pública) para reafirmar su carácter de regla a largo plazo;
- formular la norma de modo sencillo y explícito para que también la entienda debidamente el público en general;
- definir las sanciones por incumplimiento de la regla así formulada y los principios para su ejecución por un organismo independiente de las instancias estatales, y
- seleccionar una regla coherente con la estrategia financiera y económica de medio y largo plazo adoptada por el Estado.

Los principios así expuestos muestran el nivel de referencia respecto a la fórmula óptima de regla fiscal que se debería seguir.

Las reglas fiscales se subdividen mediante diversos conceptos (ver Tabla 1), y así existen reglas de cantidad (también conocidas como numéricas, que se basan en los límites ya determinados de

(7) *N. del trad.* Hay una nota 6 que dice: “G.Kopits, S.Symanski, *Fiscal policy rules*, IMF Occasional. Paper <No 162/1998”.

(8) *8 N. del trad.*- Hay una nota 7 que dice:”K Marchewka-Bartkowiak, *op.cit.*”.

indicadores presupuestarios) y reglas de calidad (que determinan los límites introducidos de modo descriptivo o procedimental), reglas relativas a un plazo corto (p.ej. a un Presupuesto anual), reglas plurianuales (basadas en datos históricos o que establecen la dirección de los límites financieros), y las nacionales e internacionales (entre ellas las que se refieren principalmente a las normas de la UE que engloban reglas uniformes para todos los Estados miembros), y también reglas relativas a unos Presupuestos estatales, a otros entes públicos (entidades locales o unidades del sistema de pensiones, separadamente) o al sector público en su conjunto. Es igualmente procedente señalar que puede hacerse la división según el marco jurídico que determina las posibilidades de intervención política (cuanto mayor sea el rango jurídico de la norma, más posibilidad hay de modificarla a corto plazo)

TABLA 1.- CRITERIOS ELEGIDOS PARA LA DIVISIÓN DE LAS REGLAS FISCALES NUMÉRICAS

Criterios	Tipo de regla rango jurídico de la norma (más posibilidad hay habitualmente de que la regla cambie en un lapso breve).
Geográficos	Internacionales Nacionales
Por materias	Equilibrio (déficit) Gastos (totales, corrientes, de capital) Endeudamiento (obligaciones) Ingresos
Subjetivos	Todo el sector público (según la regla sectorial aceptada) Presupuestos del Estado Presupuestos de entidades locales Entidades seleccionadas sectorialmente
Estructurales	Valores nominales de los renglones presupuestarios que se indican. Relación de los renglones presupuestarios escogidos con los renglones globalmente. Relación con el PIB Relación con otras entidades macroeconómicas y presupuestarias.

Fuente: el trabajo de la propia autora.

La división más importante, sin embargo, de las reglas fiscales se basa en su construcción, y ahí parecen no tener límites las posibilidades de crear reglas fiscales. No obstante, teniendo en cuenta los criterios expuestos, debemos apuntar a cuatro grupos básicos de normas. La primera regla, que es la más sencilla, se basa en

establecer límites nominales anuales en los importes presupuestarios fijados (verbigracia, equilibrando el Presupuesto en 0, el límite del endeudamiento del sector público en los EE.UU, las posibilidades de incrementar el gasto en ciertos importes nominales). Otra fórmula utilizada a menudo consiste en limitar la proporción específica de los renglones presupuestarios respecto al PIB generado en un año determinado. Es posible además limitar algunos renglones presupuestarios previamente escogidos en proporción a los ingresos o a los gastos globales de un sector o unidad, todo ello para hacerlo efectivo en un lapso determinado (se acude a menudo a esta solución para los límites fijados a las entidades locales o a los gestores de pensiones de jubilación). Existen igualmente límites basados en correcciones de datos presupuestarios que se fundan a su vez en otras variables macroeconómicas y fiscales (p.ej., inflación, PIB potencial, gastos no repetibles).

La plétora de reglas fiscales vigentes hoy día en el mundo hace que sea fácil seleccionar una regla para hacer frente a una necesidad en concreto. Según el Fondo Monetario Internacional el año 2013 se pusieron en prácticas normas fiscales en 97 países, de los cuales 47 tenían únicamente reglas nacionales, mientras que otros 48 estaban sujetos asimismo a reglas internacionales. Esta cifra revela una evolución muy rápida hacia el reforzamiento de la disciplina presupuestaria fiscal mediante las medidas citadas. No es ocioso añadir que según el FMI en 1990 sólo 7 países tenían reglas fiscales en el sentido de la definición clásica(9).

Así pues, la elección correcta de una regla en un país determinado debe partir de la base de que sea eficaz, lo cual debería ser apreciado por organismos independientes fundándose en un análisis financiero imparcial concebido a largo plazo.

(9) *N. del trad.*- Hay una nota 9 que dice: "Fiscal rules at a glance, IMF, April 2015", es decir "Ojeada a las reglas fiscales, FMI. abril de 2015.

REGLAS FISCALES VIGENTES EN POLONIA

Si tomamos en consideración los preceptos de normas legales tanto nacionales como internacionales, tendremos que admitir que en Polonia existen en 2016 diez reglas fiscales relativas a cuatro dimensiones presupuestarias, a saber, balanza, gasto, endeudamiento e ingresos (ver Tabla 2).

Dentro de estas reglas el grupo más numeroso es el de las **reglas de equilibrio** (*balance rules*). Son en su mayoría reglas UE que fijan determinados límites cuantitativos a la balanza del Estado en su conjunto, es decir, calculada con sujeción a la metodología UE. El tipo de sector al que están sometidas las tres reglas U.E. es uno de los dos elementos comunes y cruciales de dichas normas. Básicamente, el objetivo más importante de su puesta gradual en práctica era el de ajustarse al criterio, impuesto a todos los Estados miembros de la UE en 1992, de un déficit de no más del 3% del PIB calculado sobre el ejercicio anual. La justificación de este criterio del 3% reside en que el nivel de gastos presupuestarios dedicados al servicio de la Deuda en los Estados de Europa occidental se mantenía en una media del 2% al 2,5% del PIB. Esto puede, pues, significar que el criterio debe efectivamente cifrarse en el objetivo de equilibrar la balanza primaria (*the primary balance*) es decir el presupuesto en equilibrio, tomando como referencia las cifras totales básicas y no la balanza primaria del sector. Polonia, en su calidad de Estado miembro de la UE desde 2004, ha quedado sometida al criterio fiscal del déficit, cuyo incumplimiento aboca a que la UE imponga el procedimiento de déficit excesivo al Estado miembro infractor. Polonia ha sido dos veces objeto de este procedimiento sancionador.

Materia de la regla	Estructura	Fórmula de la regla	Materia	Persona Jurídica
	Criterio del déficit	3% del PIB	Estado en su conjunto	Unión Europea
	Regla del equilibrio estructural	El objetivo fiscal de medio plazo, o sea, el resultado estructural del sector estatal, está en el 1% del PIB	Sector estatal en su conjunto	Unión Europea
	Regla de compensación de la balanza	La balanza estatal en su conjunto debe estar compensada o tener superávit	Sector estatal en su conjunto	Unión Europea
	Regla de compensación de la balanza en los Presupuestos de entidades locales	Los gastos corrientes previstos no deben exceder de los ingresos corrientes más el excedente presupuestario de ejercicios anteriores y recursos libres	Sector de Admón. Local	Nacional
	Criterio endeudamiento UE	6% del PIB	Sector estatal global	Unión Europea

Desde 2005 la estimación de la capacidad de cumplir el criterio de déficit presupuestario ha quedado estrechamente vinculada a la observancia de la regla de equilibrio basada en la fórmula de equilibrio estructural. La regla queda así incluida en el instrumentario preventivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y ha recibido el sobrenombre de “objetivo a medio plazo” (*medium term objective*), pues establece un objetivo calculado a medio plazo y no un criterio fiscal o anual. El equilibrio estructural es lisa y llanamente el equilibrio sectorial ajustado a factores cíclicos, así como a acciones temporales y no repetidas. El OMP (*MTO*) se fija individualmente para Estados concretos habida cuenta de su situación económica y fiscal, así como de las amenazas en potencia a la estabilidad de su hacienda pública. En el caso de Polonia está fijado en el nivel del balance negativo del sector (es decir déficit) del 1% del PIB. Hay que añadir que desde la reforma en 2011 del Pacto de Estabilidad y Crecimiento se han introducido

más elementos con el fin de controlar a los poderes públicos en la aplicación de la regla. Son entre otros, los siguientes: si no se ha alcanzado el OMP, la corrección del resultado estructural debe ser el 0, 50% del PIB (suponiendo que la diferencia en el producto nacional en Polonia vaya a ser más del 1,5% y que el endeudamiento vaya a mantenerse en el 60% del PIB o por debajo).

TABLA 2. REGLAS FISCALES NUMÉRICAS VIGENTES EN POLONIA

Regla del endeudamiento <i>(the debt rule)</i>	Proporción de la Deuda Pública respecto al PIB	Prohibido tomar dinero a préstamo o prestar garantías financieras que resulten en un endeudamiento del Estado superior al 3/5 del PIB	Sector público financiero	Nacional
	Umbral cautelar a la Deuda Pública	Limitar el nivel máximo de endeudamiento respecto al PIB entre 55% y 60% PIB; introducir procedimientos de remedio y vincular los umbrales de 48% y 43% PIB a medidas correctoras de la regla de estabilización del gasto	Sector público financiero	Nacional
	Restricciones al endeudamiento de entidades locales (JST)	Determinar la ratio individual del JST de tal modo que la proporción entre deuda y pagos de intereses y los ingresos totales no exceda de la proporción entre la media aritmética de los tres años inmediatamente anteriores a otro en particular, cifrada en los gastos presupuestarios corrientes y en el producto de venta de bienes, respecto a los ingresos totales	Sector de Administración Local	Nacional
Regla del gasto <i>(the expenditure Rule)</i>	Reglas de estabilización del gasto	En principio el gasto del sector puede superar una tasa de crecimiento real del PIB a medio plazo multiplicada por la previsión de inflación CPI	Sector estatal en su conjunto	Nacional

Regla de los Ingresos fiscales <i>(the revenue rule)</i>	Obligación de transferir parte del producto de la privatización al Fondo de Reserva Demográfica	El Fondo de Reserva Demográfica se financia, entre otros medios, con los fondos transferidos de la privatización de propiedades del Tesoro en cuantía del 40% de los ingresos globales brutos de privatizaciones realizadas en el ejercicio anual, menos las deducciones contables para fondos ya objeto de destino	Sector público financiero	Nacional
---	---	---	---------------------------	----------

Formalmente POLONIA también está sometida a la tercera regla de equilibrio estatal, introducida en 2012 en virtud del llamado “pacto fiscal” (“*Fiscal Compact*”) ratificado por los Gobiernos nacionales en 2013. Según esta solución todos los países deben proponerse la compensación de su balanza o aspirar a un mayor superávit presupuestario. Es la fórmula más radical de todas las de la UE en materia de hacienda pública. Se la ha vinculado con el OMP por considerarse que sólo queda totalmente cumplida si el equilibrio estructural anual del Estado se ajusta al objetivo a medio plazo del país, que es cuando el límite mínimo del déficit estructural se encuentra en el 0,5% del PIB a precios de mercado. Esta regla puede, por lo demás, considerarse como sólo a medias vinculante y no está sometida a una evaluación formal, como se dice en el Programa de Convergencia actualizado.

La regla final de las de equilibrio vigente en Polonia no está directamente ligada a las de la UE; se refiere directamente a la Administración local. Adopta la forma de una limitación que se impone a los presupuestos anuales de los entes locales, en el sentido de que el presupuesto de gastos corrientes tiene que quedar compensado. La norma está vinculada a la regla de endeudamiento de las entidades locales (y, más aun, a la de endeudamiento de todo el Sector), según la cual el único medio de obtener financiación endeudándose tiene que ser el gasto en bienes físicos (es decir el gasto de inversión).

Otro grupo de normas aplicado a menudo en Polonia es el de las reglas de endeudamiento (*debt rules*). Actualmente existen cuatro limitaciones en vigor. Casi del mismo modo que con la regla de equilibrio (*balance rule*) también a Polonia se le ha impuesto autori-

tariamente la norma fiscal de la UE, que trata de limitar al 60% del PIB el nivel de endeudamiento del Estado en su conjunto. A pesar de las conclusiones de numerosos estudios científicos que cuestionan la validez del nivel de la relación expuesta, hay que aceptar que la cifra del 60% del PIB resulta del nivel medio de la relación registrado típicamente en los años ochenta, es decir antes del Tratado de Maastricht.

El nivel de endeudamiento del 60% del PIB ha quedado incorporado a la Constitución de la República de Polonia en 1997 y en la “Ley de la Hacienda Pública” (“*Public Finance Act*”) en 1998 como el máximo umbral de carácter legal, cuya infracción aboca a la imposición de determinadas sanciones a la autoridad responsable. La diferencia reside en el enfoque sectorial del indicador. El criterio de la UE se basa en la estructura sectorial diseñada por EUROSTAT, mientras que la disposición constitucional y los umbrales cautelares se refieren al sector público financiero. Como resultado de todo esto existen de hecho dos indicadores de comportamiento que se refieren a normas de endeudamiento distintas.

En el momento presente las reglas de endeudamiento, conocidas como umbrales de seguridad (*safety thresholds*), comprenden dos grupos de límites. Uno (a saber, 55% y 60% del PIB) está ligado a determinados procedimientos reparadores que se activan cuando se sobrepasan dichos umbrales. Esta solución es del tipo evaluación *ex post*, es decir, después de haberse obtenido los valores nominales definitivos anunciados por el Ministerio de Hacienda y los nominales definitivos del PIB suministrados por el GUS (Oficina Central de Estadística de Polonia). El otro grupo de límites es el de los umbrales del 43% y el 48% del PIB, cuyo incumplimiento lleva consigo la obligación de imponer un correctivo disciplinario con el fin de determinar el gasto del sector de que se trate, con sujeción a la regla de estabilización del gasto.

El tipo definitivo de reglas del gasto es aplicable al sector de Administración Local dentro de unas restricciones impuestas caso por caso, sobre la base de cifras registradas históricamente (en los tres últimos años) en los presupuestos de entidades locales, como los ingresos y gastos corrientes, los ingresos patrimoniales y los ingresos

totales. La norma se refiere directamente al límite impuesto al servicio de la deuda local, incluyendo el principal y el pago de intereses. Esta regla, aplicada por primera vez en 2014, ha sustituido a dos normas numéricas que establecían de modo unificado la limitación tanto del total de la deuda como del pago de los intereses de cualesquiera entidades. Como queda dicho, la regla recientemente introducida de endeudamiento local se ha visto realizada con la norma de compensación del Presupuesto de gastos corrientes y ha hecho posible también una coordinación más amplia de las acciones dirigidas a la gestión de activos y de pasivos por las diversas entidades.

La regla de estabilización del gasto introducida en Polonia el año 2014 resulta una solución peculiar. En primer lugar está vinculada a la norma del OMP, lo cual significa que tiene por objeto la consecución de un importe determinado de equilibrio estructural en un lapso medio. En segundo término sólo guarda correlación con el OMP, por cuanto no cumple todos los preceptos de una norma UE (se refiere únicamente al aspecto del gasto y no satisface alguno de los valores entendidos de período tomado para los datos históricos, además de que se ofrece en valores nominales). En tercer lugar, aun cuando se trata de una regla nacional, está basada en el sector calculado según la metodología UE. En cuarto término se funda en el modelo econométrico formulado por el Fondo Monetario Internacional (FMI) que, al quedar incorporado en la Ley de la Hacienda Pública, ha establecido unos nuevos criterios para las normas legales de las reglas fiscales. Debemos asimismo añadir que la evaluación del grado de observancia de la regla del gasto estaba asignada a la Oficina Central de Auditoría (*Najwyższa Izba Control*) (sin embargo, hoy por hoy no se ha hecho evaluación alguna en este punto). Esta regla ha sustituido a la regla “temporal” anterior, que abarcaba solamente los Presupuestos del Estado y permitía un incremento del 1% (uno por ciento) del gasto anual, más la inflación según el Índice de Precios al Consumidor (IPC).

El último de los tipos de reglas analizados es la regla de los Ingresos fiscales (*the revenue rule*), relativa a las disposiciones que regulan el Fondo de Reserva Demográfica, y cuya selección para examen se debe al hecho de que está conectada con la salvaguardia del proceso de envejecimiento de la población. Tiene, en efecto, como referencia

un fenómeno que se cita expresamente en el “Pacto de Estabilidad y Crecimiento”, y dispone concretamente que todas las normas fiscales, incluyendo las de equilibrio, deuda e ingresos, deben tomar en consideración dicho proceso demográfico. Esta regla de los ingresos, que define una parte del producto de las privatizaciones como la fuente de financiación del fondo especial de seguridad, constituye un instrumento de aplicación inmediata de lo que se dispone en el Pacto.

CONCLUSIONES

En los últimos años las reglas fiscales han sido uno de los instrumentos más significativos de control de los órganos gubernamentales encargados de la política fiscal, por lo que han cobrado importancia las reglas internacionales impuestas en la UE. Como queda demostrado por los datos expuestos, el número de reglas es varias docenas mayor que en el momento en que empezó a aplicarse el Tratado de Maastricht.

- En el espacio de unos cuantos años se han introducido en Polonia nuevas reglas fiscales, al tiempo que cambiaban de carácter algunas de las antiguas. Los cambios pueden resumirse así:
- En los últimos 25 (veinticinco) años ha ido aumentando continuamente el número de reglas fiscales;
- las reglas fiscales nacionales tienen cada vez más por objeto apoyar la aplicación de las normas UE;
- la interpretación de numerosas reglas fiscales nacionales no se ajusta, sin embargo, totalmente a la de las reglas UE, lo cual aboca a una mayor falta de transparencia en la evaluación del grado de aplicación de éstas y a una duplicidad de de soluciones;
- la mayoría de las reglas fiscales aplicadas actualmente abarcan la totalidad del sector, mientras que Polonia aún está rezagada en el planeamiento y ejecución de los Presupuestos públicos, es decir del Presupuesto del sector entero;
- las reglas fiscales vigentes en Polonia son cada día más complejas por estar basadas en fórmulas matemáticas y econométricas jurídicamente vinculantes;

- no existen evaluaciones detalladas sobre eficiencia en la aplicación de las reglas fiscales en los informes sobre ejecución de los Presupuestos del Estado y de las entidades locales.

OBRAS CONSULTADAS

ALESINA A., Perotti, R., *The political economy of budget deficit*, NBER Working Paper No 4.637/1994.

EASTERLY W., *When is fiscal adjustment an illusion*, Economic Policy, April 1999.

FISHER S., *Rules versus Discretion in Monetary Policy*, NBEDR Working Paper No 418/1988.

Fiscal rules at a glance, IMF, April 2015.

KOPITS G., Symanski S., *Fiscal policy rules*, IMF Occasional Paper No 162/1008.

MARCHEWKA-BARTKOWIAK K., *Reguly fiskalne*, Analizy BAS nr 7 (32)/2010.

ec.europa/economy_finance/dh_indicators/fiscal_