

EL TECHO DE DEUDA EN ESTADOS UNIDOS: UNA REGLA FISCAL SINGULAR Y DE ALTO RIESGO

Ensayos y Notas 14/2021

José M. Domínguez Martínez

Director del proyecto de educación financiera Edufinet

Resumen

El propósito de esta nota es ofrecer una primera aproximación a la normativa que regula el techo de la deuda federal en Estados Unidos. Dicha normativa representa una versión extrema de las reglas fiscales existentes en numerosos países para controlar el montante del déficit público y el nivel de la deuda pública. La pauta del control de la deuda pública viene aplicándose en Estados Unidos desde el año 1917, pero su influencia efectiva en la gestión de la política presupuestaria ha sido más patente a partir del año 2011 con la aprobación de la *Budget Control Act*. La existencia de un límite a la deuda expresado en términos nominales puede dar lugar a la paralización del proceso de importantes partidas de gasto público y, eventualmente, abocar a una situación de impago.

Palabras clave: Reglas fiscales; Techo de la deuda; *Debt ceiling*; Estados Unidos; *Budget Control Act* de 2011.

Códigos JEL: H63.

El estatuto sobre el límite de la deuda pública fue aprobado en Estados Unidos hace ya más de un siglo, en 1917, pero, salvo alguna excepción, no ha representado un papel significativo en la política fiscal norteamericana hasta el año 2011¹. La *Budget Control Act* (BCA) de 2011 topó la capacidad de gasto de la autoridad presupuestaria durante cada año, con un montante fijo, de 2012 a 2021, en un intento de reducir el déficit². En dicha norma se prevé un “embargo” (“sequestration”) con objeto de evitar un incumplimiento del presupuesto anual. En este sentido, se establece el recorte del gasto discrecional si, en cualquier momento, el gasto excede del tope establecido, mediante el embargo automático de las partidas no exentas³. En la BCA, se contemplaban aumentos del techo de la deuda supeditados a la obtención de ahorros de gasto.

La BCA contiene un complejo juego de mecanismos. Tiene tres componentes que afectan al presupuesto anual: i) un componente impone límites estatutarios al gasto discrecional anual, tanto para las rúbricas de defensa como para las no de defensa; ii) un segundo componente requiere reducciones anuales a los límites iniciales de gasto discrecional, activadas por la ausencia de un acuerdo de reducción del déficit por parte de un comité previsto en la BCA; iii) en tercer lugar, hay

¹ Vid. Congressional Research Service, “Tech debt limit: history and recent increases”, 2 de noviembre de 2015.

² Dicha Ley venía a reformar la “Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act” de 1985. Vid. Public Law 112-25, 2 de agosto de 2011, pág. 241.

³ Vid. Committee on the Budget, “Summary of the Budget Control Act of 2011”, 3 de agosto de 2011; J. Guber, “Public finance and public policy”, 6ª ed., Worth Publishers, 2019, págs. 155-156.

⁴ Vid. Congressional Research Service, “The Budget Control Act: frequently asked questions”, 1 de octubre de 2019.

reducciones adicionales automáticas del gasto obligatorio, activadas por la misma ausencia de acuerdo de reducción del déficit.

Manuel Conthe ha resumido de manera gráfica la situación: "... el Congreso ha mantenido siempre un doble control de las finanzas públicas: debe aprobar no sólo el Presupuesto federal y, con ello, el correspondiente déficit, sino también, de forma separada, cualquier elevación del techo de deuda. Controla, pues, tanto el grifo como el nivel máximo de agua de la bañera"⁵.

A pesar de que hay analistas que sostienen que el techo de la deuda es "letra muerta", y que las leyes reguladoras de los gastos y los impuestos deben tener precedencia respecto a la limitación de la deuda⁶, lo cierto es que la política presupuestaria del gobierno federal estadounidense se sigue viendo condicionada por esta disposición, de manera que incluso la sombra del "default" emerge en el horizonte⁷. Tras haberse agotado el límite estatutario actual de deuda, de \$28,5 billones, el gobierno tendría problemas para hacer frente a sus obligaciones. La secretaria del Tesoro, Janet Yellen, ha advertido de que, ya en el mes de octubre de 2021, el gobierno carecería de recursos⁸. El "acantilado fiscal" ("fiscal cliff") vuelve a vislumbrarse en el paisaje cercano.

Para *The Economist*⁹, las "amenazas rituales de daño económico autoinfligido de Estados Unidos son únicas. Pero el techo de la deuda es una versión extrema de algo que muchos países hacen"¹⁰, a través de reglas fiscales que pretenden abordar el problema de los "fondos comunes", esto es, "que los beneficiarios del gasto del gobierno ignoren los costes impuestos sobre los contribuyentes y las generaciones futuras". Sin embargo, como señala el *Financial Times*, "el extraordinario riesgo de impago supera la prudencia que, si acaso, el límite infunde"¹¹.

De aplicarse estrictamente el techo establecido, y si el Tesoro atendiese los pagos de intereses, el ajuste en el resto de los gastos sería mayúsculo, toda vez que debería llegar al 40%¹².

Contrariamente a lo que podría pensarse, el uso de la normativa sobre el techo de la deuda no es monocolor en el plano político¹³. Tras un intenso proceso negociador en las cámaras

⁵ Vid. "Metáforas de la bañera", *Expansión*, 5 de octubre de 2021.

⁶ Vid. N. H. Buchanan, "Bargaining in the shadow of the debt ceiling: when negotiating over spending and tax laws, congress and the president should consider the debt ceiling a dead letter", 113 *Colum. L. Rev.* 32, 2013. Desde posiciones del Partido Demócrata se defienden distintas opciones para dejar sin efecto el techo de la deuda. Vid. D. Mathews, "How Joe Biden could end the debt ceiling – all by himself", www.vox.com/policy-and-politics, 28 de septiembre de 2021.

⁷ El techo de la deuda representa el principal riesgo a la baja, a corto y medio plazo, para la actual calificación crediticia ('AA') asignada a Estados Unidos. Vid. D. Schen, "La crisis del techo de deuda recuerda por qué Estados Unidos ya no es 'AAA'", *Expansión*, 30 de septiembre de 2021. Como recuerda este mismo analista, "el único impago técnico de la deuda pública estadounidense en era de posguerra se produjo en 1979, precisamente debido al uso partidista del techo de la deuda".

⁸ *The Economist*, "America's debt ceiling is a disaster, though fiscal rules can help", 25 de septiembre de 2021.

⁹ *Op. cit.*

¹⁰ Para el caso de la Eurozona, puede verse J. M. Domínguez Martínez, "El marco de estabilidad presupuestaria en la UEM: el papel de las reglas fiscales", *Ensayos y Notas* 4/2021, *EdufiAcademics*, *Edufinet*.

¹¹ The Editorial Board, "The US debt ceiling needs to be raised", 30 de septiembre de 2021.

¹² Vid. W. Edelberg y L. Sheiner, "How worried should we be if the debt ceiling isn't lifted", Brookings.edu.blog, 28 de septiembre de 2021.

¹³ Vid. C. Caldwell, "Republicans's debt brinkmanship may be a winning strategy", *Financial Times*, 4 de octubre de 2021.

legislativas, se ha alcanzado un acuerdo para ampliar el techo de la deuda (en \$480.000 millones) hasta el 3 de diciembre de 2021¹⁴. Un respiro no desdeñable, pero que no aleja en demasía el vértigo del amenazante acantilado.

¿Podría ser la acuñación de una *macromoneda* de platino, de \$1 billón, como se ha propuesto, un atajo para sortear el límite de la deuda?¹⁵ En cualquier caso, de no resolverse la amenaza, las consecuencias podrían ser calamitosas¹⁶.

¹⁴ Vid.: L. Fedor, “Democrats seek to avoid shutdown while the scramble on debt ceiling”, *Financial Times*, 30 de septiembre de 2021; J. Politi, L. Fedor, y C. Smith, “Republicans and Democrats grapple over short-term debt ceiling fix”, *Financial Times*, 7 de octubre de 2021; L. Fedor, E. Platt, y C. Smith, “Senate votes to raise US debt limit until December”, *Financial Times*, 8 de octubre de 2021.

¹⁵ Vid. *The Economist*, “#Mintthecoin. Could a \$1trn coin end America’s debt-ceiling showdown?”, 9 de octubre de 2021.

¹⁶ Vid. *The Economist*, “Groundhog days. Why can’t America quit flirting with financial ruin?”, 9 de octubre de 2021.