

# LAS REGLAS FISCALES EUROPEAS Y SU PLASMACIÓN EN LAS HACIENDAS SUBCENTRALES ESPAÑOLAS

Santiago LAGO PEÑAS

*Universidad de Vigo y Funcas*

**E**SPAÑA es hoy uno de los países más descentralizados del mundo, especialmente en lo que atañe al escalón regional de gobierno. Hablemos de porcentajes de gasto, ingreso y pasivos financieros, o de capacidad normativa en tributación y endeudamiento, España aparece en las primeras posiciones de las clasificaciones internacionales. En el seno de la UE-27, nuestra realidad es similar a la de Alemania; por detrás, se sitúan federaciones como Bélgica y Austria. Por eso, en España es particularmente relevante la forma en la que se hace aterrizar el marco de gobernanza fiscal en las haciendas subcentrales. Un aterrizaje sobre el que la Unión Europea (UE) apenas dice nada. Su normativa no entra en esa diversidad ni en las estructuras internas de cada Estado miembro. Es responsabilidad de cada país definir cómo hacerlo para que sea efectivo, respetando la autonomía financiera subcentral garantizada por sus leyes.

La reforma de las reglas fiscales europeas va a obligar a España a revisar su propio marco de estabilidad fiscal. Esta revisión de la normativa interna incluirá, como no puede ser de otra manera, a las haciendas subcentrales; si bien las directrices de la UE no condicionan la manera en la que se haga esa transposición. Tenemos una amplia libertad para buscar las mejores fórmulas a la luz de los problemas y debilidades detectadas en un marco normativo que, desde siempre, ha renunciado a prohibir el endeudamiento, pero también a fiar la disciplina fiscal a los mercados financieros. En España hemos optado por sucesivas combinaciones de restricciones, límites y reglas fiscales. Aunque no nos ha faltado voluntad legisladora, los resultados son claramente mejorables.

Hacia el futuro, lo más probable es que el futuro de las reglas fiscales en la UE y, por tanto, en España, vaya a gravitar sobre una regla de gasto y un ancla de deuda a partir de 2024. Este cambio da lugar a un nuevo escenario en el que se pueden tomar vías alternativas. En particular, las tres siguientes.

La primera es tratar de reproducir el esquema europeo en el ámbito autonómico, con una regla de gasto calibrada para cada comunidad autónoma en función de la distancia de su nivel de deuda sobre el PIB al ancla que se establezca. En este caso, la enorme diferencia entre comunidades autónomas (CC. AA.) en sus ratios de deuda sobre el PIB plantea dudas sobre la factibilidad de mantener un ancla de deuda autonómica en el 13 por 100. Sobre todo, cuando se tiene en cuenta que algunas de las CC. AA. con ratios de deuda más elevadas (Murcia o la Comunidad Valenciana) son las que arrastran un déficit de financiación y tradicionalmente han acreditado menores gastos por habitante en servicios públicos fundamentales.

La segunda posibilidad es mantener lo fundamental del marco transitorio vigente hasta 2020 y seguir operativizando la estabilidad fiscal en un objetivo de déficit expresado como porcentaje del PIB. De forma multilateral, se discutiría el reparto vertical del saldo presupuestario para el conjunto de las administraciones públicas y el reparto horizontal entre CC. AA. Para esta segunda distribución se podría optar por una fórmula sofisticada, para tener en cuenta los niveles de deuda previa o la posición cíclica de cada autonomía. Pero también sería posible una adaptación de la solución aplicada hasta 2020: repartir los «derechos de déficit» en proporción al peso de cada comunidad autónoma en la última liquidación de los ingresos no financieros o los ingresos corrientes, a fin de poner en relación el déficit con la base financiera que realmente lo soporta.

La tercera vía sería soslayar el déficit y la deuda y aplicar, a escala autonómica, la regla de gasto computada para el conjunto de las administraciones públicas, excluyendo del gasto sujeto las mejoras en la finan-

ciación de las CC. AA. derivadas de su reforma, como se ha planteado en el Libro blanco de la reforma de la financiación autonómica.

Tanto las soluciones basadas en la aplicación de una regla de gasto como un esquema que siga gravitando sobre el saldo presupuestario, deberían combinarse con la creación de fondos de estabilización autonómicos individuales, que permitan generar colchones financieros en la fase alcista de la coyuntura para garantizar la financiación de servicios públicos esenciales y, por tanto, refractarios al ajuste a la baja del gasto.

La reforma de la financiación autonómica es un factor de contexto capital para que la reforma de las reglas fiscales provoque los efectos deseados. El libro blanco publicado en 2017 ofrece alternativas y soluciones a los problemas existentes. De entre ellos, el desequilibrio vertical entre competencias de gasto y capacidades tributarias y los problemas de infrafinanciación de algunas CC. AA. son particularmente relevantes. Los fondos de estabilización son una buena solución para el suavizado del gasto en el tiempo. Pero las CC. AA. necesitan aumentar y mejorar su espacio de autonomía tributaria para poder financiar mediante decisiones normativas discrecionales y, por tanto, al margen de la regla de gasto, las decisiones de gasto permanentes.

La normalización del escenario financiero autonómico pasa también por el abandono de los mecanismos extraordinarios de financiación y la reestructuración de la deuda, sin condonación. De hecho, una solución que combine un alargamiento de plazo de la devolución del principal y un tipo de interés muy reducido puede ser preferible desde un punto de vista financiero que una quita parcial, incluso en un porcentaje elevado. Además, una quita de deuda plantea una triple problemática. Primero, es rechazada por la mayoría de los expertos y genera una fuerte contestación en CC. AA. que han recurrido en menor grado al Fondo de Liquidez Autonómica. Segundo, porque su distribución entre CC. AA. es muy desigual, de forma que los principales condonados deberían ser muy diferentes. Y tercero, porque el origen inmediato es muy distinto. En algunos casos, existe un factor objetivo de infrafinanciación que legitimaría la reclamación de condonación. Pero en otros la explicación fundamental se encuentra en decisiones de variación del gasto por encima de la media.

Finalmente, sería necesario suprimir las medidas preventivas, correctivas y coercitivas presentes en la normativa de estabilidad presupuestaria española y que la experiencia ha demostrado que no son aplicables por consideraciones de economía política y, a cambio, generar expectativas creíbles de lo que permanezca o se introduzca como novedad sea de aplicación automática. Y es perentorio reforzar los elementos de gobernanza multinivel del Estado autonómico; en particular, la Conferencia de Presidentes y el Consejo de Política Fiscal y Financiera.