

Resumen

Algunas comunidades autónomas han acumulado incumplimientos de las reglas fiscales, generando elevados déficits presupuestarios y altos volúmenes de deuda pública. Comprender cuáles han podido ser los factores que han impulsado estos incumplimientos es fundamental de cara a perfeccionar el marco de reglas y asegurar una mejora en la disciplina fiscal. En este artículo se analizan los principales factores que han podido incidir en el comportamiento de las CC. AA., como son la homogeneidad de los objetivos fiscales, la falta de sanciones ante incumplimientos reiterados, la complejidad del sistema de financiación autonómica o la inexistencia de la disciplina de mercado.

Palabras clave: reglas fiscales, cumplimiento fiscal, federalismo fiscal.

Abstract

Several Spanish Autonomous Communities had recurrent fiscal rules non-compliance while generating significant public deficits and debt. Understanding the elements that have encouraged these non-compliances is essential for the improvement of the fiscal rules' framework and of the level of fiscal compliance. In this paper, the factors that have played a role in the Autonomous Communities fiscal behaviour are analysed, namely, the fiscal targets homogeneity, the lack of sanctions in case of non-compliance, the substantial financing system complexity, and the lack of market discipline.

Keywords: fiscal rules, fiscal compliance, fiscal federalism.

JEL classification: H50, H61, H68, H72, H77.

DETERMINANTES DEL INCUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS FISCALES POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Mar DELGADO-TÉLLEZ (*)

Banco Central Europeo

I. INTRODUCCIÓN

Las comunidades autónomas (CC. AA.) han registrado un nivel de cumplimiento de las reglas fiscales reducido en las últimas dos décadas, y especialmente desde la crisis financiera y global. Sin embargo, los reiterados incumplimientos no se han traducido en sanciones para las CC. AA. incumplidoras. Estos incumplimientos se han producido en un contexto de evolución de las reglas fiscales que ha aumentado su nivel de complejidad tanto a nivel nacional como europeo.

En la actualidad, el sistema de reglas fiscales aplicables a las CC. AA. está formado por cuatro reglas complementarias: límite de déficit, de deuda, regla de gasto y de retraso en el pago a proveedores. Ante los reiterados incumplimientos de las reglas fiscales, toma relevancia el análisis de los factores que han podido impulsarlos.

Por ello, en este artículo se analiza en profundidad las características del marco de reglas fiscales español, señalando cuáles podrían ser las posibles deficiencias a la hora de su aplicación. El objetivo de este análisis es poder identificar puntos de mejora de dicho marco para incitar a un mayor grado de cumplimiento y a que las CC. AA. generen el sufi-

ciente espacio fiscal de cara a futuras crisis y a retos de largo plazo, como son los aumentos de gastos debidos principalmente al envejecimiento de la población.

Así, en la sección segunda se describen las reglas fiscales europeas y españolas y el nivel de cumplimiento de las mismas por parte de los países europeos primero y luego a nivel nacional. En la tercera sección se detallan los posibles determinantes del incumplimiento por parte de las CC. AA., entre los que se destacan, entre otros, la uniformidad de los objetivos, la falta de aplicación de sanciones y la inexistencia de la disciplina de mercado. Finalmente, en la sección cuarta se analizan de forma somera otros factores que se deben considerar en el diseño de las reglas fiscales como son el papel de la AIREF (Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal), la protección de la inversión pública y los retos a largo plazo.

II. REGLAS FISCALES E INCUMPLIMIENTOS

1. Reglas fiscales europeas e incumplimientos

A lo largo de las últimas dos décadas, la introducción e implementación de las reglas fiscales se ha extendido a todos los países de la Unión Europea (UE). Dicho sistema de reglas fiscales a

nivel europeo está siendo objeto de debate con un doble objetivo: simplificar el complicado entramado de reglas y mejorar su cumplimiento. En la actualidad, el marco de gobernanza fiscal europea engloba cuatro reglas fiscales: déficit, deuda, saldo estructural y regla de gasto.

Específicamente, se cumple la regla de déficit si este es menor o igual al 3 por 100 del PIB, o puede situarse por encima, en 3,5 por 100, si bien únicamente durante el período máximo de un año. Para el cumplimiento de la regla de la deuda pública esta deberá situarse por debajo o ser igual al 60 por 100 del PIB, o en su defecto, si la deuda se sitúa por encima de este límite, la distancia entre el nivel de deuda y límite del 60 por 100 se debe reducir una veinteaava parte en media en los tres años precedentes. La tercera regla se cumple si el saldo estructural es igual o está por encima del objetivo de medio plazo, o si siendo menor, el país realiza un esfuerzo fiscal (1) de como mínimo un 0,5 por 100 del PIB. Por último, la regla de gasto establece que el crecimiento del gasto público primario, neto de medidas discrecionales de ingresos y *one-offs*, ha de ser igual o inferior al promedio del crecimiento del PIB potencial, ajustado del margen de convergencia necesario para alcanzar el objetivo de estabilidad de medio plazo.

Este entramado de reglas persigue obtener un comportamiento de las cuentas fiscales contracíclico que permita, en última instancia, asegurar la sostenibilidad de la deuda pública y generar espacio fiscal de cara a contracciones económicas. Ahora bien, debido a la complejidad del sistema y las salvedades inser-

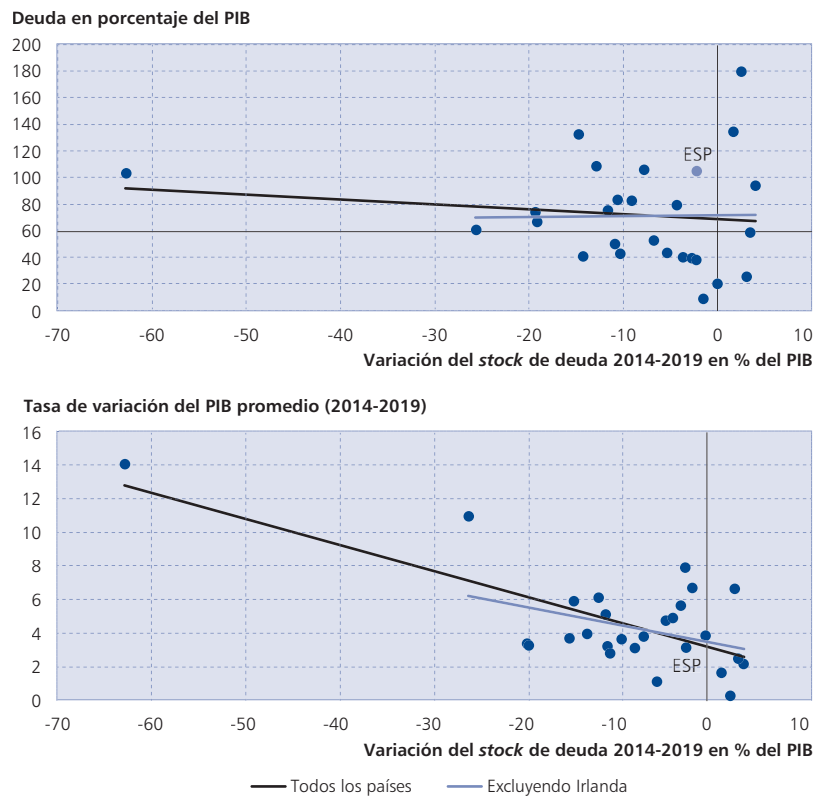
tadas en el mismo, el grado de cumplimiento de los objetivos ha sido dispar, con un esfuerzo de consolidación de la deuda heterogéneo.

Como se observa en el panel superior del gráfico 1, la mayor parte de los países han reducido su deuda aprovechando el crecimiento económico. Si bien no han sido específicamente los países más endeudados los que han hecho un mayor esfuerzo de consolidación. De hecho, en el período 2014-2019 se observa una relación plana entre el nivel de deuda y el esfuerzo de consolidación, excluyendo Irlanda

da por su significativa reducción de su deuda. Por su lado, parece que hay una relación algo más robusta entre la reducción de deuda y el crecimiento económico, si bien algunos países no consiguieron reducir su stock de deuda a pesar de la favorable coyuntura.

Por otra parte, a lo largo de las dos últimas décadas se observa una elevada heterogeneidad en el grado de cumplimiento de las cuatro reglas fiscales en el seno de los países de la Unión Europea. Según el indicador de cumplimiento de las reglas del Consejo Fiscal Europeo, que se calcula

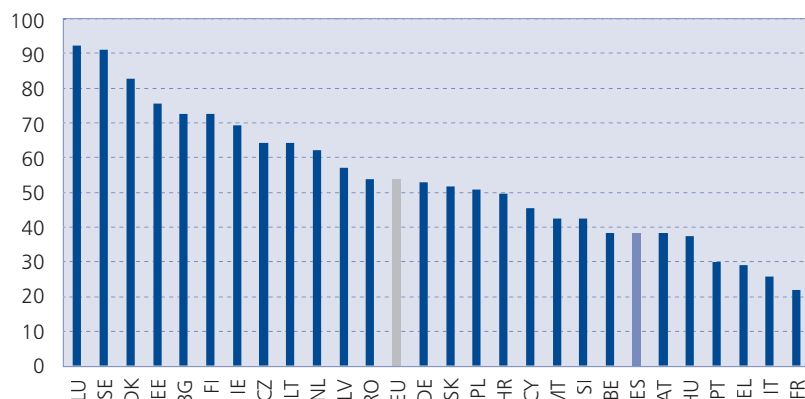
GRÁFICO 1
VARIACIÓN DE LA DEUDA EN EL PERÍODO 2014-2019 CON RESPECTO AL NIVEL DE DEUDA EN 2014 Y CON RESPECTO AL CRECIMIENTO MEDIO DEL PIB



Fuente: Eurostat.

GRÁFICO 2
GRADO DE CUMPLIMIENTO DE LAS REGLAS DE LOS PAÍSES
DE LA UNIÓN

En porcentaje



Fuente: Compliance Tracker de la Comisión Europea (Larch y Santacroce, 2020).

como el porcentaje de cumplimiento de las cuatro reglas en el período 1998-2021, el país que más ha cumplido durante este período es Luxemburgo, con más del 90 por 100 de cumplimiento, y el que menos es Francia, con un cumplimiento del 22 por 100. España se encuentra en el grupo de incumplidores con una tasa de cumplimiento inferior al 40 por 100, por debajo de la media de la Unión Europea que se sitúa en el 54 por 100.

2. Reglas e incumplimientos en España

La trasposición de las reglas fiscales europeas a la legislación española se llevó a cabo con la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (en adelante, Ley Orgánica 2/2012, o simplemente la Ley), y sus sucesivas reformas. En la actualidad, esta Ley establece como principio general la estabilidad presupuestaria para todos los niveles de Gobierno, definida esta como el equilibrio presu-

puentario estructural ajustado de ciclo y neto de medidas excepcionales y temporales. Ahora bien, la Ley prevé determinadas excepciones al equilibrio presupuestario en el caso de reformas estructurales, con un límite del 0,4 por 100 del PIB, o en el caso de catástrofes naturales, recesiones económicas, o situaciones de emergencia, y exclusivamente para la Administración Central y las CC. AA. (2)

La Ley establece, asimismo, una regla de gasto para la Administración Central, CC. AA. y las corporaciones locales según la cual el gasto no puede superar la tasa de referencia de crecimiento del producto interior bruto de medio plazo de la economía española (3). Por último, la Ley establece el principio de sostenibilidad financiera, que se traduce en un nivel máximo de deuda del 60 por 100 del PIB (4).

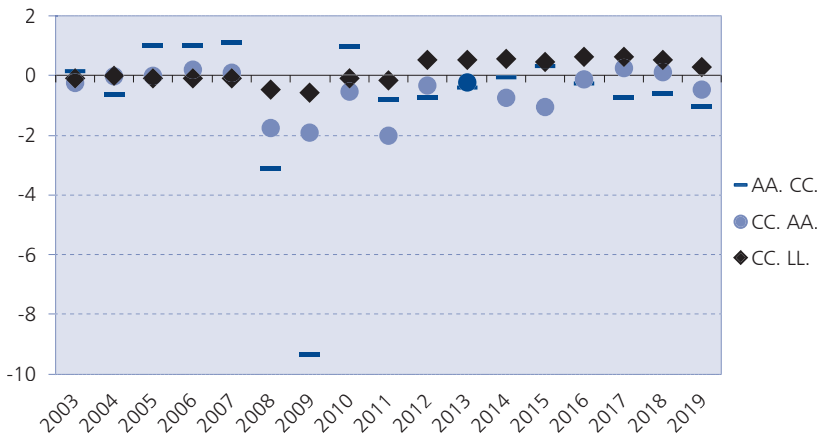
Teniendo en cuenta el objetivo de saldo estructural nacional, el Gobierno establece un objetivo de déficit para el total

de las Administraciones Públicas que, a su vez, reparte entre los distintos niveles de administración. Este acuerdo del Consejo de Ministros debe aprobarse en las Cortes Generales antes de avanzar en su tramitación. En el caso de las CC. AA., la propuesta de objetivos individuales de saldo presupuestario y deuda es realizada por el Ministerio de Hacienda, previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera, y es finalmente aprobada por el Gobierno.

En España, el entramado de reglas fiscales se combina con un elevado nivel de descentralización. España es uno de los países más descentralizados a nivel europeo, tanto por el lado de los ingresos (42 por 100 del total de ingresos públicos está en manos de las CC. AA.) como por el lado de los gastos (37 por 100 del total del gasto público). Según el índice de descentralización del Comité Europeo de las Regiones (5), España es el segundo país más descentralizado en gasto (después de Dinamarca), mientras que se sitúa en la quinta posición en ingresos totales y el duodécimo en autonomía fiscal. El nivel de descentralización es mucho más intenso en gastos que en ingresos. Ahora bien, este índice incluye no solo regiones, sino también corporaciones locales, y hay significativas diferencias en el nivel de autonomía fiscal de las CC. AA. y las corporaciones locales (CC. LL.) en España.

Este alto nivel de descentralización, especialmente en el gasto, otorga al sistema de reglas fiscales español un grado de mayor complejidad, ya que el cumplimiento de las mismas requiere el esfuerzo fiscal conjunto de los distintos niveles de Gobierno.

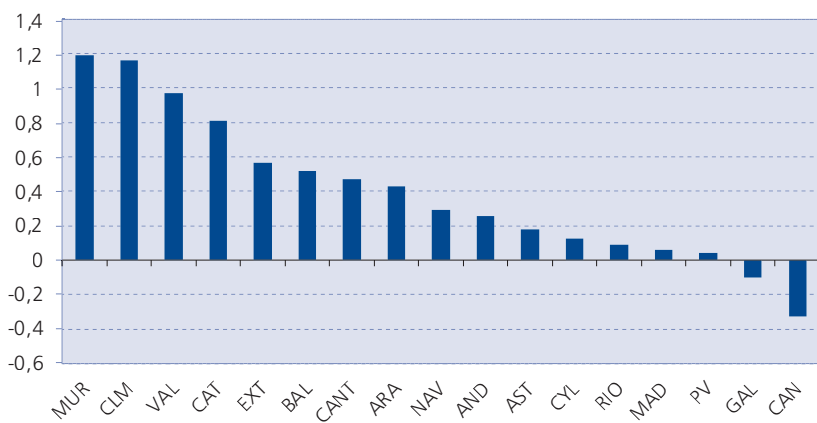
GRÁFICO 3
INCUMPLIMIENTOS DEL OBJETIVO DE SALDO PRESUPUESTARIO
En porcentaje del PIB



Nota: Calculado como la diferencia entre objetivo de saldo presupuestario y el saldo obtenido finalmente según los informes de cumplimiento publicados por el Ministerio.

Fuentes: Ministerio de Hacienda y Función Pública, Informes sobre el grado de cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto, y elaboración propia.

GRÁFICO 4
INCUMPLIMIENTO PROMEDIO DEL OBJETIVO DE SALDO PRESUPUESTARIO POR CC. AA.
En porcentaje del PIB



Nota: Calculado como la diferencia entre objetivo de saldo presupuestario y el saldo obtenido finalmente según los informes de cumplimiento publicados por el Ministerio. Para los años 2004 y 2005 el objetivo para alguna de las CC. AA. estaba en millones de euros. Para estos casos, se calcula el objetivo sobre el PIB definitivamente obtenido.

Fuentes: Ministerio de Hacienda y Función Pública, Informes sobre el grado de cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto, y elaboración propia

momento en el que las reglas fiscales a nivel europeo se vieron suspendidas con motivo de la excepcionalidad del *shock*. El grado de incumplimiento promedio en el caso de la Administración Central se ha situado en torno a 0,8 puntos porcentuales (p. p.) de PIB, las CC. AA. en torno a 0,5 p. p. del PIB, mientras que las CC. LL. han cumplido en promedio a lo largo de todo el período con un margen de cumplimiento de 0,1 p. p. del PIB.

Ahora bien, el comportamiento de las CC. AA. ha sido muy heterogéneo a lo largo de los últimos catorce años. Como se observa en el gráfico 4, el grado de incumplimiento promedio en el período 2003-2019 varía entre un incumplimiento promedio de 1,4 por 100 del PIB de Murcia a un cumplimiento generalizado de las Islas Canarias de cerca de 0,4 p. p. del PIB.

Por otro lado, tanto las CC. AA. como la Administración Central superaron el nivel máximo de endeudamiento establecido en la Ley Orgánica tras la crisis de deuda soberana. Como se observa en el gráfico 5, las CC. AA. superaron el límite de endeudamiento del 13 por 100 del PIB en junio de 2011, mientras que la Administración Central sobrepasó el límite del 44 por 100 del PIB en diciembre de 2009. Desde entonces, los niveles de deuda se han mantenido muy por encima del objetivo, llegando al máximo en el primer trimestre de 2021 en ambas Administraciones, con un 27,8 por 100 del PIB en el caso de las CC. AA. y un 88,3 por 100 del PIB para la Administración Central.

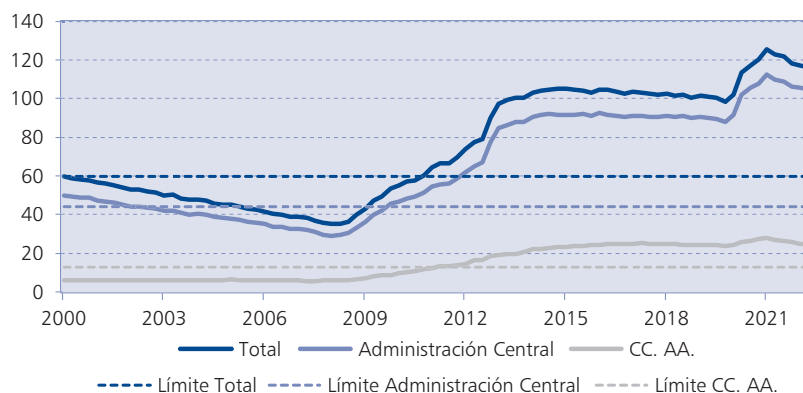
Por último, la regla de gasto, que se introdujo en el año 2013, ha tenido un mayor nivel de

Con respecto a la regla de estabilidad presupuestaria, se observa que únicamente las corporaciones locales han cumplido

de forma recurrente dicha regla (véase gráfico 3). Este análisis incluye únicamente el período previo a la crisis de la COVID,

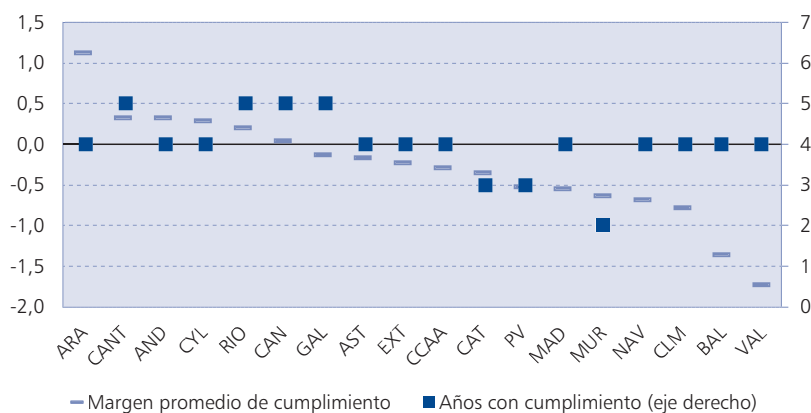
GRÁFICO 5
EVOLUCIÓN DEL ENDEUDAMIENTO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS RESPECTO AL LÍMITE DE ENDEUDAMIENTO

En porcentaje del PIB



Fuentes: Banco de España y Ley Orgánica 2/2012.

GRÁFICO 6
GRADO DE CUMPLIMIENTO DE LA REGLA DE GASTO POR LAS CC. AA.



Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública y elaboración propia.

cumplimiento que las dos anteriores. El agregado de las CC. AA. cumplió esta regla un 57 por 100 entre 2013 y 2019, con un margen de incumplimiento promedio anual de 0,3 por 100 (6). Como se observa en el gráfico 6, las CC. AA. cumplieron la regla de gasto entre dos y cinco años.

Como se ha detallado en este apartado, se ha producido un

incumplimiento generalizado de las tres reglas por parte de las CC. AA. en los últimos años (7). Adicionalmente, la Ley introdujo límites al retraso de pago a los proveedores, que ha reducido significativamente el mismo. De hecho, en diciembre de 2020 el período medio de pago a proveedores del agregado de las CC. AA. se ha situado por debajo del límite legal de treinta días, y

se ha mantenido así desde entonces. En los siguientes apartados se analizará cuáles pueden ser los posibles determinantes de este incumplimiento de las reglas.

III. DETERMINANTES DEL INCUMPLIMIENTO DE LAS REGLAS FISCALES

A la hora de analizar los motivos del incumplimiento de las reglas, se deben considerar varios factores, por ejemplo: la situación macroeconómica a la que se enfrentan las CC. AA. a la hora de diseñar los presupuestos, el esfuerzo exigido para cumplir los objetivos y las consecuencias en caso de incumplimiento.

Se pueden identificar dos principales hipótesis para el incumplimiento de las reglas fiscales por parte de las CC. AA.: la falta de capacidad de cumplimiento por exigencias de ajuste elevadas, y la falta de incentivos para cumplir. Delgado-Téllez, Duarte Lledó y Pérez (2017) analizan empíricamente la disyuntiva de ambas hipótesis mediante modelos de panel, llegando a la conclusión que hay factores que pueden incentivar/desincentivar el cumplimiento de los objetivos. En los siguientes apartados se analizan los diversos factores que pueden haber afectado el nivel de cumplimiento de las reglas fiscales por parte de las CC. AA.

1. La determinación de los objetivos

Uno de los posibles determinantes de los incumplimientos es la adecuación de los objetivos a las capacidades de ajuste de la Administración en cuestión. Teniendo siempre en mente el regreso a saldos presupues-

tarios neutros o positivos en el medio plazo, una senda de ajuste del saldo presupuestario estable y predecible permitiría a las CC. AA. implementar de forma ordenada las medidas necesarias para alcanzarlo. Sin embargo, los objetivos por CC. AA. se establecen anualmente y en la mayoría de los años desde 2003 los objetivos de las CC. AA. han sido homogéneos, especialmente después de 2014.

La homogeneidad de los objetivos puede tener efectos adversos para los procesos de ajuste. Primero, las CC. AA. que se enfrentan a esfuerzos fiscales significativos en determinados años pueden contar con menos incentivos para cumplir objetivos si consideran que son demasiado exigentes o inalcanzables. Un buen diseño de los procesos de ajuste fiscal puede promover el cumplimiento al mismo tiempo que se hace partícipe a la CC. AA. del proceso. En este sentido, en la discusión a nivel europeo sobre el futuro del marco de las reglas fiscales se intenta también estimular una mayor implicación de los países en sus propios planes de ajustes y determinación de objetivos, en lo que se denomina como *national ownership* o propiedad nacional, como Leiner-Killinger y Nerlich (2019) describen. Trasladando este principio a nivel regional, ello supondría una negociación entre las CC. AA. y la Administración Central sobre una senda de consolidación adecuada para recuperar el equilibrio presupuestario. Una mayor implicación de las CC. AA. en las decisiones sobre los objetivos es fundamental para que los consideren como propios.

El segundo efecto negativo de la homogeneidad de los objetivos es la igualación a la baja, es decir, que aquellas CC. AA. que podrían hacer un mayor esfuerzo no tendrán incentivos para hacerlo. Si bien algunas CC. AA. han realizado mayores esfuerzos que los necesarios, como es el caso de Galicia y Canarias (véase gráfico 4).

Finalmente, en Delgado-Téllez, Duarte Lledó y Pérez (2017) se concluía que aquellas CC. AA. con un mayor esfuerzo fiscal exigido tenían más probabilidades de incumplir los objetivos. Una suavización de los ajustes exigidos para aquellas CC. AA. con peor situación de partida podría mejorar el nivel de cumplimiento de los objetivos mientras se incentiva el desarrollo de un proceso de ajuste a medio plazo.

2. Situación macroeconómica y errores de previsión

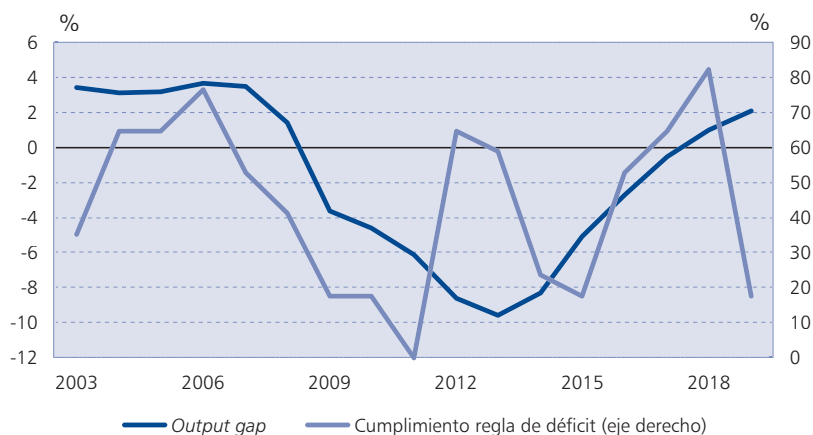
La situación macroeconómica es un factor fundamental en el cumplimiento de las reglas. La probabilidad de cumplimiento de la regla de déficit tiende a ser mayor en momentos de auge económico, si bien no en todo momento. En el gráfico 7 se muestra la relación entre el porcentaje de CC. AA. que cumplieron la regla de saldo presupuestario y el ciclo económico, medido como el *output gap* (diferencia entre el PIB obtenido y el PIB potencial calculado según la metodología de la Comisión Europea). Si bien parece que en la mayoría de los años el nivel de cumplimiento tiende a ser procíclico, con mayores niveles de cumplimiento en años de mayor crecimiento económico, se observan algunas anomalias

en los años 2012 y 2013, con un cumplimiento superior a otros precedentes a pesar de la peor situación macroeconómica, mientras que el año 2019 destaca con una caída marcada del cumplimiento a pesar de la positiva situación económica. Este último es especialmente relevante, ya que las reglas fiscales tienen como objetivo un comportamiento contracíclico estabilizador de las cuentas públicas, por lo que sería deseable un mayor esfuerzo fiscal en los momentos de auge económico para poder recuperar el espacio fiscal de cara a futuras crisis, como ocurrió en el año 2020 con la crisis del COVID.

Además de la situación económica, otro factor relevante en el cumplimiento son los errores de previsión. Las Administraciones elaboran sus presupuestos basándose en sus previsiones sobre la evolución económica. La previsión es fundamental para la estimación de los ingresos tributarios esperados y de algunos gastos de carácter más cíclico. Una buena modelización económica es, por tanto, fundamental para adecuar el presupuesto a los objetivos anuales. Ahora bien, en el caso de las CC. AA. el proceso tiene un elemento adicional a considerar. La previsión de los ingresos de los impuestos compartidos la realiza la Administración Central, ingresando a las CC. AA. el total de la previsión en el año presupuestado y liquidando la diferencia entre el valor presupuestado y la recaudación definitiva dos años después.

Este sistema puede tener dos efectos contrapuestos. Por un lado, da estabilidad a las CC. AA. en el año corriente, puesto que ante un *shock* inesperado no tendrán que ajustar drástica-

GRÁFICO 7
GRADO DE CUMPLIMIENTO DE LA REGLA DE DÉFICIT POR LAS
CC. AA. Y OUTPUT GAP



Nota: Output gap para España calculado con la metodología de la Comisión Europea. El porcentaje de cumplimiento se calcula como el porcentaje de CC. AA. que cumplen los objetivos. Se considera cumplimiento si el saldo presupuestario es superior al objetivo establecido.

Fuentes: IGAE, Ministerio de Hacienda y Función Pública y AMECO.

mente sus gastos por una fuerte caída de los ingresos, siendo la Administración Central la que se enfrenta al ajuste drástico. Pero debido a esto mismo, las CC. AA. pueden mantener presupuestos poco realistas en comparación con la situación económica, retrasando las decisiones de ajuste económico.

3. Recursos financieros de las CC. AA.

Un factor relevante en el que no se entra en detalle en este artículo es la suficiencia de los recursos para financiar los gastos. El sistema de financiación de las CC. AA. es complejo, con dos sistemas de financiación vigentes, el común y el foral. Hay una extensa literatura que analiza ambos sistemas, su interrelación y su suficiencia. Cabe mencionar el *Informe de la Comisión de Expertos para la reforma del sistema de financiación autonómica*

publicado en 2017, con un detallado análisis del sistema actual de financiación y una propuesta de reforma.

Los recursos financieros con los que cuentan las CC. AA. han de ser suficientes para cubrir sus gastos y así evitar acumulaciones de déficits. A este respecto, hay dos cuestiones relevantes. En primer lugar, el sistema actual de financiación común, al que están adscritas quince CC. AA. es un complejo entramado de figuras impositivas, con distinto nivel de regulación y administración cedido a las CC. AA., y de diversos fondos. Esta complejidad impide que los ciudadanos comprendan el impacto de algunas decisiones impositivas tomadas por las CC. AA. y, por tanto, que haya una mejor transparencia del sistema.

En segundo lugar, si bien las CC. AA. tienen potestad para aumentar los tipos de los tramos autonómicos de algunos im-

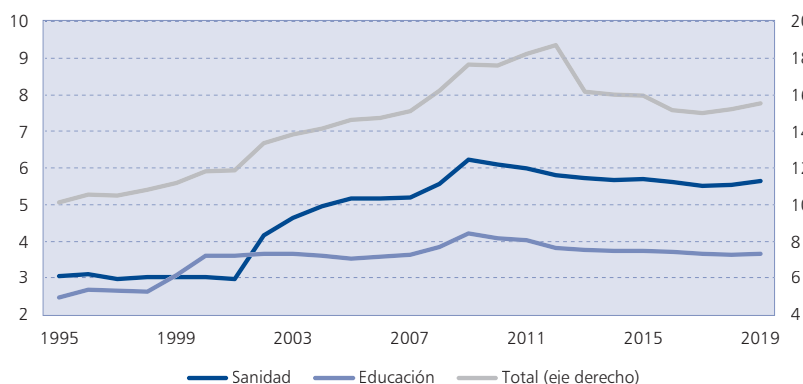
puestos, raras son las ocasiones en las que, ante la necesidad de ajustar el déficit, estas han aumentado dichos tipos. El actual sistema de financiación podría, por tanto, no estar promoviendo el cumplimiento de los objetivos debido a su elevada complejidad y escaso estímulo para la responsabilidad fiscal.

4. Rigidez de los gastos de las CC. AA.

Las CC. AA., al igual que el resto de los niveles de Gobierno, se enfrentan al reto de mantener un saldo presupuestario equilibrado en el medio plazo. A lo largo de las últimas décadas, las CC. AA. han incrementado su peso en el gasto público total. El gasto de las CC. AA. se incrementó entre 1995 y 2012 en 8 p. p. del PIB hasta alcanzar un 18 por 100, nivel que se recuperó en el año 2020 tras un período de reducción de los gastos (gráfico 8). Así, el peso del gasto autonómico sobre el total aumentó de un 22 por 100 en 1995 hasta un 37 por 100 en 2021. Durante estas décadas, los dos gastos más relevantes, sanidad y educación, se expandieron y constituyen en la actualidad un 60 por 100 del gasto total de las CC. AA.

Estos dos gastos tienden a ser más rígidos que otros respecto al ciclo, puesto que tienen significativos costes fijos y un elevado coste en personal. Además, existe una fuerte aversión por parte de la población a los recortes en ambos gastos puesto que son parte fundamental del sistema de bienestar. Por otra parte, estos gastos forman parte de los servicios fundamentales que las CC. AA. deben proveer de manera más o menos homogénea.

GRÁFICO 8
EVOLUCIÓN DE LOS GASTOS DE LAS CC. AA.
En porcentaje del PIB



Fuente: IGAE, Gasto por Función (COFOG).

No obstante, como se observa en el gráfico 8, ambos gastos disminuyeron 0,5 p. p. del PIB entre 2009 y 2019. El total de gastos de las CC. AA. alcanzó su máximo en 2012, tres años después que en el caso de la sanidad y educación. El ajuste del total de gastos fue de 3,2 p. p. entre 2012 y 2019. Esto ha supuesto la reducción de otras partidas de gasto tras la crisis financiera. Como veremos en el epígrafe 2 de la sección IV, una de las partidas que más rápido se ajustaron tras la crisis global financiera fue la inversión pública, que entre 2008 y 2013 se redujo un 1 p. p. del PIB, hasta quedarse solamente en un 1 por 100 del PIB.

Un plan de consolidación a medio plazo permite planificar qué gastos deben reducirse, incluyendo consideraciones relevantes como el impacto en el PIB potencial. Otro factor relevante al respecto que se analiza en el epígrafe 1 de la sección IV es la necesidad de una evaluación integral de los gastos y su evolución para detectar duplicidades y mejorar la eficiencia en el gasto

público que permita incrementar el espacio fiscal de las CC. AA.

5. Falta de aplicación de las sanciones

La Ley Orgánica detalla las medidas correctivas y coercitivas a implementar en caso de incumplimiento de las reglas fiscales. Efectivamente, el detallado sistema de advertencias, planes de ajuste, seguimiento y finalmente coerción fue introducido con el objetivo de asegurar el cumplimiento.

Entre los años 2015 y 2017 se remitieron diversas misivas a las CC. AA. incumplidoras de los objetivos de estabilidad. A su vez, las CC. AA. han elaborado los correspondientes planes económicos y financieros, siendo el último publicado el relativo a 2018-2019. Por su parte, el Ministerio de Hacienda y Función Pública ha elaborado los preceptivos informes de seguimiento de los planes (8).

El proceso se paralizó con el comienzo de la crisis del COVID.

La pregunta que surge ahora es cuándo y cómo se debería retomar el proceso. Adicionalmente, es necesario también analizar si el proceso ha impulsado un nivel mayor de cumplimiento, es decir, evaluar la eficiencia del sistema en la promoción de la sostenibilidad fiscal. Si bien no se puede saber si en caso de inexistencia de este procedimiento las CC. AA. hubieran incumplido más, lo que sí se sabe es que algunas CC. AA. han incumplido reiteradamente entre los años 2014 y 2019. Por tanto, el sistema correctivo y sancionador parece presentar carencias a la hora de impulsar el cumplimiento, incluso si tenemos en cuenta que en ese período España estaba en un proceso de recuperación, con el cierre paulatino del *output gap* y tasas de crecimiento positivas.

Adicionalmente, no se han aplicado en ningún momento las medidas coercitivas previstas en la Ley a pesar de los incumplimientos reiterados. Esta falta de aplicación rigurosa genera un problema de riesgo moral, ya que las CC. AA. conocen el precedente de falta de aplicación de sanciones en casos de incumplimientos reiterados y, por tanto, sus incentivos a cumplir rigurosamente disminuyen.

Habrà que esperar al nuevo marco fiscal europeo para rediseñar el marco español de acuerdo al mismo. En ese nuevo marco español, la predictibilidad de las sanciones en caso de incumplimiento debería ser un factor principal en el diseño. Sin un sistema de sanciones transparente y aplicable será difícil que el sistema maximice la probabilidad de cumplimiento de las reglas fiscales.

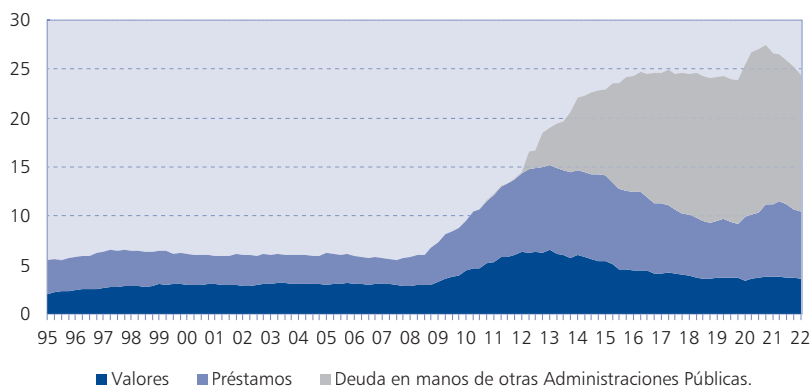
Por último, cabe señalar un impacto adicional positivo que ha podido producir la Ley Orgánica: la reducción de la morosidad de las CC. AA. Con la implantación de la cuarta regla fiscal en la ley de estabilidad (el período máximo de pago a proveedores), se incluyó como requisito la publicación mensual de indicadores del retraso de pago, así como un procedimiento específico en caso de no cumplimiento. En la actualidad, la práctica totalidad de las CC. AA. cumplen con el período máximo de treinta días establecido y en las ocasiones en que se incumplen tienden rápido a corregir dicha desviación. El Ministerio de Hacienda envía las preceptivas cartas a las CC. AA. en caso de incumplimiento reiterado con instrucciones específicas para la reducción de la deuda comercial.

6. Falta de disciplina de mercado

Algunas CC. AA. han acudido asiduamente a los mercados para financiar su endeudamiento en las últimas décadas. De hecho, antes de la crisis financiera global, la deuda de las CC. AA. se distribuía por partes iguales entre valores y préstamos de instituciones financieras (véase gráfico 9). La crisis financiera conllevó dificultades para las CC. AA. en el acceso a la financiación al enfrentarse a mercados con mayores tipos de interés en un contexto de bajada de sus *ratings*. Ante esta situación, se aprobaron dos fondos especiales de financiación para las CC. AA.: el primero se centraba en hacer frente a los vencimientos de deuda de las CC. AA., el Fondo de Liquidez Autónoma (FLA), y el segundo se dedicó a hacer frente a los

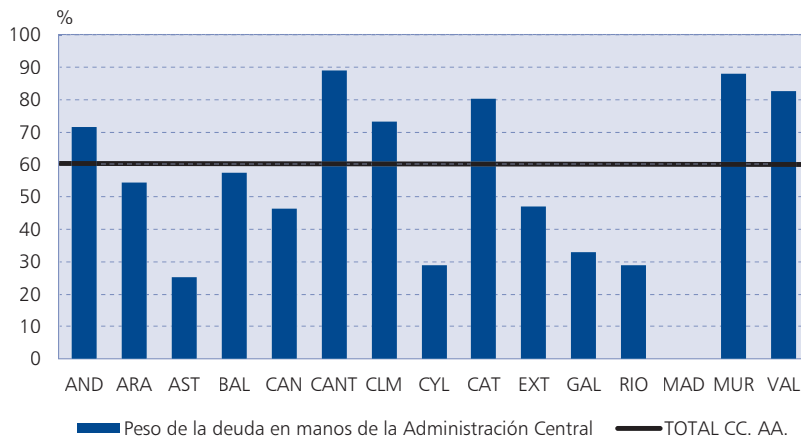
GRÁFICO 9
COMPOSICIÓN DE LA DEUDA DE LAS CC. AA.

En porcentaje del PIB



Fuente: Banco de España.

GRÁFICO 10
PESO DE LA DEUDA DE LAS CC. AA. EN MANOS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL A FINALES DE 2020



Nota: País Vasco y Navarra no aparecen en el gráfico porque no solicitaron ningunos de estos fondos extraordinarios.

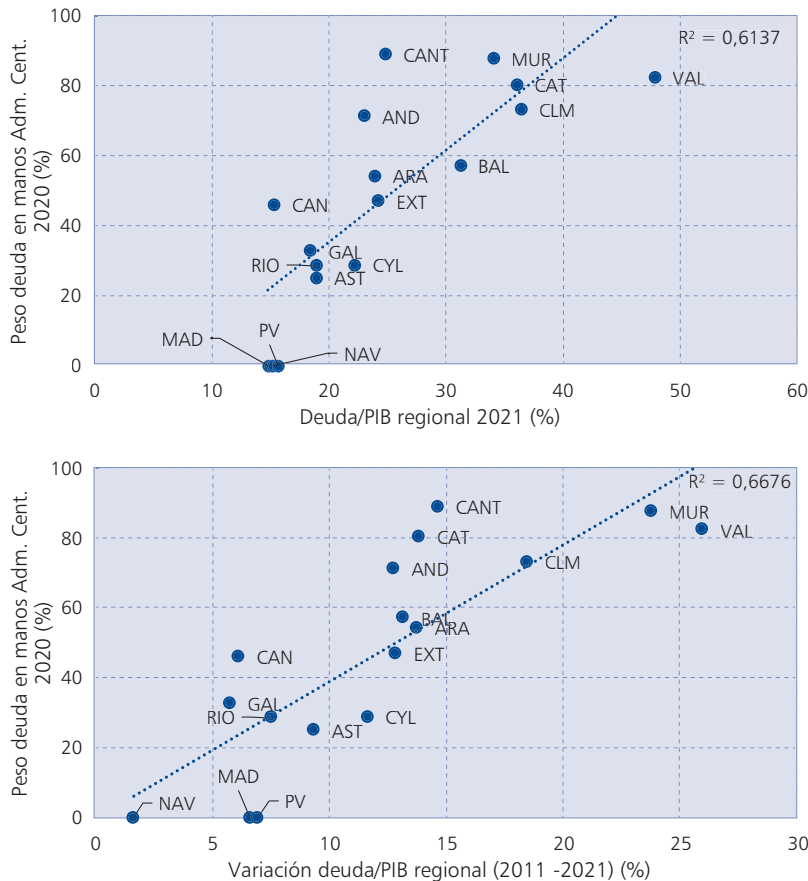
Fuente: Banco de España.

pagos pendientes a proveedores, el Fondo para la Financiación de Pago a Proveedores. La aparición de dichos fondos ha supuesto el paulatino traspaso de una parte significativa de la deuda de las CC. AA. desde el mercado o las instituciones financieras a la Administración Central, que a su vez ha tenido

que acudir a los mercados para financiar los fondos extraordinarios.

Así, algunas CC. AA. que eran muy activas en los mercados, como es el caso de Cataluña y Valencia, dejaron de acudir a los mercados entre 2014 y 2015. Delgado-Téllez y Pérez

GRÁFICO 11
PESO DE LA DEUDA DE LAS CC. AA. EN MANOS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL A FINALES DE 2020



Fuentes: Banco de España e INE.

(2018) describen en detalle la situación y la evolución de las emisiones de valores previas y posterior a la entrada en vigor de los fondos. Con la desaparición de la actividad en los mercados se eliminó *de facto* la disciplina de mercado, por la cual las CC. AA. tenían incentivos a mantener una situación presupuestaria equilibrada para atraer a los inversores.

Ahora bien, no todas las CC. AA. decidieron entrar en el programa. Navarra y País Vasco, por ejemplo, nunca solicitaron

fondos del FLA, mientras que Madrid ya ha devuelto los recursos recibidos de los mecanismos de liquidez (ver gráfico 10). Por el contrario, otras CC. AA. mantienen la mayor parte de su deuda en manos de la Administración Central, con niveles superiores al 80 por 100 en el caso de Cantabria, Murcia, Valencia y Cataluña.

Estos fondos que surgieron con naturaleza extraordinaria perdieron dicho carácter en el año 2015. Sin embargo, la eliminación de la disciplina de

mercado producida por esta salida no se ha compensado con una condicionalidad reforzada adicional para aquellas CC. AA. que acuden de forma recurrente a estos fondos. De hecho, parece que las CC. AA. que tienen un mayor nivel de deuda en manos de la Administración Central han acumulado mayores niveles de deuda en los últimos años. En el gráfico 11 se muestra la relación entre el peso de la deuda de las CC. AA. en 2021 y el peso de la deuda en manos de la Administración Central en 2020. Se observa una relación positiva entre el nivel de deuda pública y el endeudamiento respecto a la Administración Central. Lo mismo ocurre al comparar el nivel de deuda en manos de esta y la variación de la deuda entre 2011 (año previo a la implantación del FLA) y el año 2021.

IV. CONSIDERACIONES RELEVANTES PARA LA MEJORA DEL NIVEL DE CUMPLIMIENTO DE LAS REGLAS FISCALES

Los factores descritos en el apartado anterior afectan a la capacidad y motivación de las CC. AA. para cumplir los objetivos de estabilidad. Para maximizar el cumplimiento de los objetivos sería deseable reformar algunos aspectos del sistema de reglas, así como de la financiación de las CC. AA. Martínez-López (2020) y González y Martínez López (2021) ya señalaban la necesidad de hacer una reforma integral del marco de reglas fiscales español desde la perspectiva de las CC. AA. Primero, sería conveniente establecer objetivos adecuados a la capacidad de ajuste de las CC. AA., teniendo presente una senda de

ajuste para que la deuda de las CC. AA. retorne al nivel que se establezca como compatible con la sostenibilidad de la deuda pública total. El nivel de partida es relevante, ya que algunas CC. AA. están mucho más endeudadas que otras y, por tanto, sus necesidades de ajuste son mayores.

Segundo, la adecuación y transparencia del sistema de financiación será fundamental en el proceso de consolidación, ya que los recursos han de adecuarse a una provisión homogénea de los servicios, mientras que paralelamente se incentiva la eficiencia del gasto. La reforma pendiente del sistema de financiación será un factor fundamental en el diseño integral del marco de reglas fiscales. Para incentivar la implicación de los Gobiernos autonómicos en el cumplimiento de las reglas, estos necesitan tener margen de maniobra para diseñar sus programas de ajuste tanto por el lado de los ingresos como de gastos. Los Gobiernos que se enfrentan a la disyuntiva de reducir su en-

deudamiento deberán reducir sus gastos, aumentar sus ingresos o ambos. Un sistema más sencillo y transparente permitiría a los ciudadanos seguir las decisiones de política llevadas a cabo de forma menos costosa y, por tanto, los Gobiernos tendrían una mayor motivación a tomar decisiones de política fiscal más responsables.

Tercero, se necesita reinstaurar los dos elementos de disciplina disponibles: un sistema de sanciones efectivas y aplicables y la disciplina de mercado. En primer lugar, se ha de dotar al marco fiscal de herramientas eficaces para reducir la probabilidad de incumplimientos, con un esquema de incentivos bien diseñado para incitar el cumplimiento *ex ante* y penalizar el incumplimiento *ex post*.

En segundo lugar, la recuperación de la disciplina de mercado requiere la eliminación de los fondos extraordinarios para estimular que las CC. AA. vuelvan a ser un emisor activo en los mercados. Ahora bien, es proba-

ble que este cambio de paradigma tenga que hacerse de forma gradual, principalmente por dos motivos: primero, volver a emitir en los mercados requiere crear o regenerar la capacidad técnica y administrativa necesaria; y segundo, será necesario alimentar el apetito inversor de este tipo de bonos entre los inversores institucionales. Se pueden plantear incluso emisiones conjuntas de deuda entre distintas CC. AA. o incluso implicando al Estado para reducir los costes de emisión, como ocurre en Alemania.

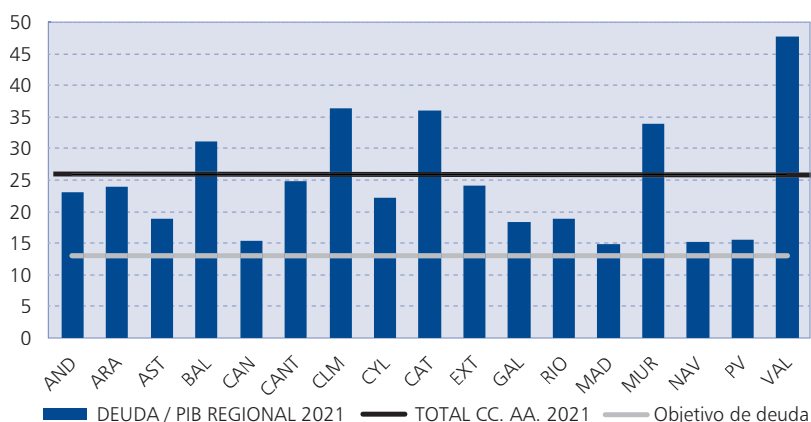
1. El papel de la AIReF en el marco de las reglas fiscales

No solo los factores anteriores son relevantes para incentivar el cumplimiento de los objetivos. La creación de una institución independiente que asesora los cumplimientos de los objetivos ha sido un paso fundamental para la mejora del sistema. Definitivamente, la creación de la Agencia independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) en el año 2014 fue uno de los cambios más relevantes en el marco de reglas fiscales. La implantación de una agencia independiente especializada en el seguimiento del cumplimiento de las reglas en todos los niveles de la Administración ha dotado de mayor transparencia al proceso. Y se ha convertido en pocos años en una de las instituciones más activas dentro de la Unión Europea. Según el índice del alcance de las Instituciones Fiscales de la Comisión Europea que se muestra en el gráfico 13, la AIReF se situaba en séptimo lugar en cuanto al porcentaje de tareas asumidas por la institución (9).

Específicamente, en el caso de las CC. AA. ha desarrollado

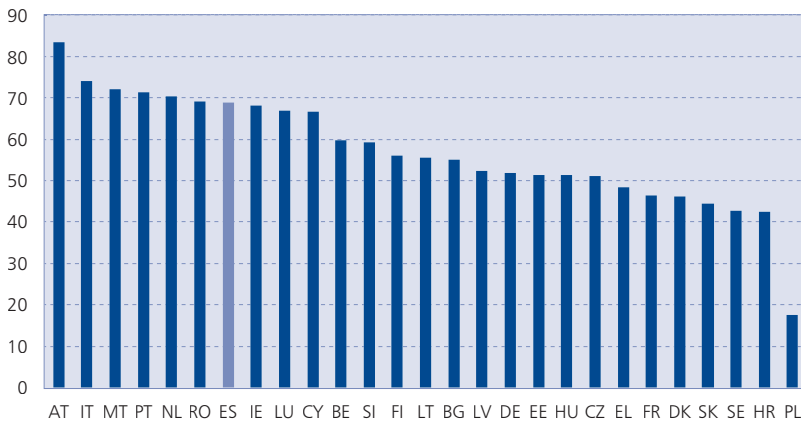
GRÁFICO 12
DEUDA REGIONAL SOBRE EL PIB EN 2021

En porcentaje



Fuente: Banco de España.

GRÁFICO 13
ÍNDICE DE ALCANCE DE LAS INSTITUCIONES FISCALES (SIFI)



Fuente: Base de datos de Instituciones Fiscales de la Comisión Europea. https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/fiscal-institutions-database_en

un papel fundamental en dos aspectos. El primero ha sido la elaboración de informes sobre las diversas etapas presupuestarias y de cumplimiento de las reglas fiscales: desde la valoración de las previsiones macroeconómicas de los presupuestos de las CC. AA. y de los presupuestos iniciales, hasta la evaluación de la ejecución presupuestaria, de la deuda pública y de la regla de gasto, pasando por los planes económicos y financieros en caso de que las CC. AA. no cumplan con los objetivos. El segundo ha sido la implantación del proceso de revisión de los gastos (*spending review*) en el que se analizan en detalle algunos tipos de gasto como el gasto sanitario y de la educación universitaria. El *spending review* es fundamental para incrementar la eficiencia de las Administraciones Públicas. La OCDE (2021) constata como desde la crisis financiera global se ha generalizado el uso de estas evaluaciones en los países de la OCDE. En 2020, el 84 por 100 de los países de la OCDE

realizaban el *spending review*, de los cuales un 65 por 100 lo hacen anualmente y el restante 35 por 100 con una periodicidad mayor, perteneciendo España a este último grupo. La generalización del *spending review* a todos los niveles del sector público permitiría incrementar el espacio fiscal, gracias a la mejora de eficiencia y eliminación de duplicidades.

2. Protección de la inversión pública

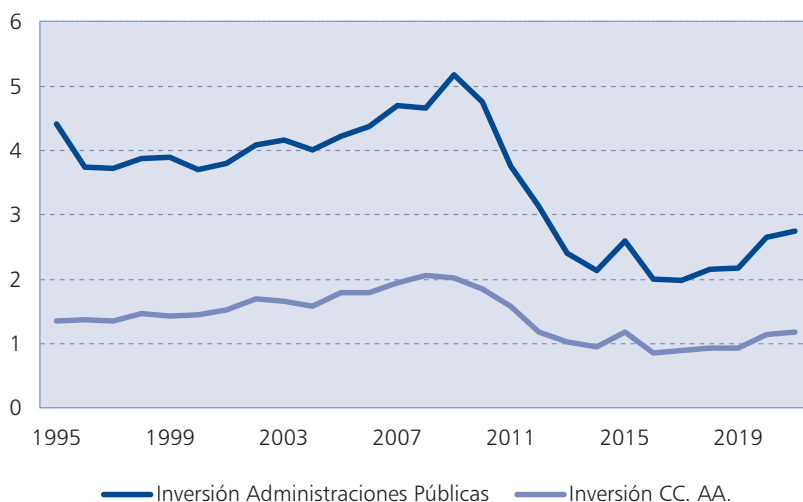
Una consideración relevante adicional respecto a las reglas fiscales es que no se debe perder de vista su finalidad. El propósito principal de las reglas fiscales es la sostenibilidad de las finanzas públicas en el medio plazo. Asimismo, la flexibilización de las reglas fiscales desde la crisis financiera intenta impulsar un comportamiento anticíclico de la posición fiscal. Esta flexibilización se ha traducido en cláusulas de escape, que permiten temporalmente déficits superiores al objetivo a

medio plazo en tiempos de contracción económica, así como en reglas de oro, que permiten excluir la inversión pública del cálculo de las reglas para prevenir una contracción excesiva de la misma.

La efectividad de estas reglas de oro ha sido recientemente analizada por algunos estudios. Ardanaz *et al.* (2021) concluyen que aquellos países con cláusulas de flexibilidad y reglas de oro reducen en menor cuantía la inversión pública en momentos de consolidaciones, y, por tanto, añadir este tipo de cláusulas permite proteger dicha inversión. Por su parte, en Delgado-Téllez *et al.* (2022) se profundiza en la relación entre la inversión pública y el gasto social, concluyendo que en los países desarrollados la inversión ha experimentado un retroceso debido principalmente al efecto desplazamiento de la inversión por el gasto social, en particular pensiones y sanidad, si bien también en épocas de consolidación se ha producido una significativa contracción de dicha inversión.

La protección de la inversión pública es fundamental para mejorar el potencial de crecimiento económico, que a su vez es clave para la sostenibilidad de la deuda pública. Sin embargo, en España, al igual que en los demás países desarrollados, la inversión pública también ha experimentado un fuerte retroceso. Ciertamente, esta inversión ha disminuido significativamente desde el año 2009, tanto para el total de las Administraciones Públicas como para las CC. AA. (véase gráfico 14). Si bien se espera que con el impulso de los nuevos fondos europeos (10) el nivel de inversión de los países de la Unión se refuerce.

GRÁFICO 14
EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN DEL SECTOR PÚBLICO ESPAÑOL
 En porcentaje del PIB



El gráfico representa la formación bruta de capital fijo.

Fuente: Intervención General de la Administración del Estado (IGAE).

En definitiva, las reglas fiscales deben asegurar la protección de la inversión pública, al tratarse de una partida que los Gobiernos tienden a recortar primero en caso de necesidades de consolidación. Los proyectos de inversión pública, a su vez, han de diseñarse a largo plazo, con plazos de ejecución e hitos contrastables e independientes de la situación macroeconómica.

3. Retos de largo plazo

Uno de los objetivos de las reglas fiscales es permitir acumular el suficiente espacio fiscal para hacer frente a los retos a largo plazo, tales como el envejecimiento de la población y el cambio climático. Ambos retos supondrán un fuerte incremento del gasto público. En el caso de las CC. AA., el envejecimiento de la población conllevará aumentos en el gasto sanitario y

social. Mientras que la lucha contra el cambio climático requerirá fuertes inversiones tanto en la mitigación como en adaptación a los efectos del cambio climático.

Los gastos sociales han experimentado un fuerte incremento desde 1980 en los países de la OCDE (11). En el caso de España, estos han aumentado 10 p. p. hasta 2019, llegando hasta un 24,7 por 100 del PIB en 2019, siendo los dos principales gastos sociales las pensiones y la sanidad. Y las presiones al alza de ambos gastos se van a mantener ante las previsiones de envejecimiento de la población.

Por su parte, el cambio climático es uno de los principales retos a medio plazo para las cuentas públicas, con elevadas necesidades de inversión para alcanzar los objetivos de reducción de gases efecto invernadero y paliar los efectos del cambio

climático. España está considerada como uno de los países de la Unión Europea que probablemente se verán más afectados por los efectos del cambio climático, con subidas significativas de la temperatura, mayor frecuencia de algunos eventos atmosféricos, y reducción del agua disponible. Ampliar el espacio fiscal es fundamental para poder hacer frente al impacto del cambio climático con rapidez y eficiencia.

V. CONCLUSIONES

El marco de reglas fiscales nacional tiene como principal objetivo asegurar niveles de deuda sostenibles y la generación del espacio fiscal suficiente para hacer frente a crisis y a los retos a largo plazo.

Como se ha visto a lo largo del artículo, las CC. AA. han incumplido de manera reiterada los objetivos de estabilidad, con un consecuente nivel de endeudamiento superior al límite legal. Una combinación de factores ha podido impulsar este elevado nivel de incumplimiento, a saber: objetivos homogéneos ante evoluciones económicas dispares, falta de sanciones ante incumplimientos reiterados, inexistencia de disciplina de mercado o complejidad del sistema de financiación.

En la actualidad se está diseñando un nuevo sistema de reglas fiscales a nivel europeo. Con dicha reforma, se intenta incentivar la llamada «propiedad nacional» (*national ownership*), para favorecer una mayor implicación de los Gobiernos en el diseño y un mejor cumplimiento de la estrategia del ajuste fiscal. Este nuevo marco conllevará a su vez cambios en el marco fiscal español, buscando una simplificación

y mayor transparencia del proceso. En consecuencia, identificar y comprender las deficiencias del sistema actual es primordial para poder solventarlas.

Los retos a los que se enfrentarán los Gobiernos autonómicos en los próximos años requieren de una mejora en la eficiencia y en el uso de unos recursos escasos. Además, el envejecimiento de la población y el cambio climático suponen un reto para la sostenibilidad de las cuentas públicas. Así, la generación de espacio fiscal en los años de mayor crecimiento es fundamental para garantizar la sostenibilidad de las cuentas públicas, siendo las reglas una herramienta esencial para su consecución.

NOTAS

(*) Las opiniones vertidas en este documento son las de la autora y no representan necesariamente las del Banco Central Europeo o el Eurosistema.

(1) Medido como variación del saldo estructural.

(2) La Ley Orgánica 2/2012 también incluye una excepción de déficit para la Administración de la Seguridad Social, pero que deberá ser compensado con un superávit de la Administración Central.

(3) En caso de que haya un desequilibrio de las cuentas públicas o un excesivo endeudamiento, el objetivo de gasto se ajustará a la senda establecida en los planes económicos-financieros o plan de reequilibrio.

(4) Para una descripción detallada de la Ley, véase HERNÁNDEZ DE COS y PÉREZ (2013).

(5) Disponible en el portal del Comité Europeo de Regiones: <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Decentralization-Index.aspx>

(6) El margen de incumplimiento está calculado como la diferencia de la tasa de variación de la regla de gasto y la tasa de variación final de los gastos provenientes de los informes sobre el grado de cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, de deuda pública y de la regla de gasto de cada año, dividido por los seis años para los que hay datos en dichos informes (2014-2019). Un dato negativo muestra un incumplimiento promedio de la regla de gasto.

(7) Para más detalles, véase DELGADO-TÉLLEZ (2018).

(8) En la página web del Ministerio se pueden encontrar tanto las cartas emitidas como los planes económicos y financieros y los informes de seguimiento.

(9) Este índice calcula como una media ponderada de seis tareas: supervisión del cumplimiento de los objetivos, previsiones macroeconómicas, previsiones fiscales y coste de políticas, evaluación de la sostenibilidad fiscal, promoción de la transparencia fiscal y evaluación normativa. Cada tarea se calcula por 1 si el mandato de esta tarea es legal, por 0,5 si es iniciativa propia y la realizan regularmente, y 0,25 si es iniciativa propia, pero se realiza de manera esporádica.

(10) Fondos Next Generation EU, ReactEU y RePower EU.

(11) Para mayor detalle, véase OECD Social Expenditure Database (SOEX).

BIBLIOGRAFÍA

ALLOZA, M., DELGADO-TÉLLEZ, M. y PÉREZ, J. J. (2019). La salida de las comunidades autónomas al mercado de deuda: una mirada desde el debate europeo. *Cuadernos de Información Económica*, 271, pp. 59-67.

ARDANAZ, M., CAVALLO, E., IZQUIERDO, A. y PUIG, J. (2021). Growth-friendly fiscal rules? Safeguarding public investment from budget cuts through fiscal rule design. *Journal of International Money and Finance*, 111 (marzo 2021), 102319. <https://doi.org/10.1016/j.jimonfin.2020.102319>

DELGADO, M. y PÉREZ, J. J. (2018). El acceso a la financiación de los mercados por parte de las comunidades autónomas. *Banco de España Notas Económicas*, marzo 2018.

DELGADO-TÉLLEZ, M., DUARTE LLEDÓ, V. y PÉREZ, J. J. (2017). On the determinants of fiscal non-compliance: An empirical analysis of Spain's regions. *IMF Working Paper* (17/5).

DELGADO-TÉLLEZ, M., GORDO, E., KATARYNIUK, I. y PÉREZ, J. J. (2022). The decline in public investment: «social dominance» or too-rigid fiscal rules? *Applied Economics*, 54(10), pp. 1123-1136.

GONZÁLEZ, F. y MARTÍNEZ, D. (2021). El diseño de reglas fiscales en gobiernos subcentrales: El caso de España. *Boletín Económico de ICE, Información Comercial Española* (3133), pp 55-77.

HERNÁNDEZ DE COS, P. y PÉREZ GARCÍA, J. J. (2013). La nueva ley de estabilidad presupuestaria. *Boletín económico/Banco de España*, abril 2013, pp. 65-78.

LARCH, M. y SANTACROCE, S. (2020). *Numerical compliance with EU fiscal rules: The compliance database of the Secretariat of the European Fiscal Board*, mayo 2020. https://ec.europa.eu/info/publications/study-numerical-compliance-eu-fiscal-rules-compliance-database-secretariat-european-fiscal-board_en

LEINER-KILLINGER, N. y NERLICH, C. (2019). Fiscal rules in the euro area and lessons from other monetary unions. *Economic Bulletin Articles* (3). European Central Bank.

MARTÍNEZ-LÓPEZ, D. (2020). La gobernanza fiscal de las Comunidades Autónomas. Una valoración crítica de su estado actual con perspectivas de reforma. *Investigaciones Regionales - Journal of Regional Research*, 2020/2 (47), pp. 31-56. <https://doi.org/10.38191/iir-jorr.20.009>

OECD (2021). *Spending reviews. En Government at a Glance 2021*. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/75f2c685-en>