

Resumen

El marco fiscal nacional ha tenido un diseño y evolución marcado por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y sus sucesivas reformas. Asimismo, incorpora en su configuración institucional la alta descentralización administrativa que caracteriza a nuestro país. A lo largo de este artículo se identifican las principales deficiencias y limitaciones observadas en la aplicación práctica del marco fiscal nacional y europeo. Nos encontramos a las puertas de una reforma del marco fiscal europeo. Pero, aun cuando el marco fiscal nacional deberá necesariamente anclarse en esa posible reforma europea, hay algunos rasgos singulares que presentan margen de mejora y no precisan esperar a dicha reforma. La AIReF aporta su visión y unas propuestas de elementos para la reforma.

Palabras clave: política fiscal, marco fiscal, España, Unión Europea.

Abstract

The national fiscal framework has had a design and evolution linked to the Stability and Growth Pact and its successive reforms. It also includes in its institutional configuration the special feature of high administrative decentralization that characterizes our country. The main shortcomings and limitations observed in the practical application of the national and European fiscal framework are identified throughout this article. A reform of the European fiscal framework will shortly take place. Even though the national fiscal framework must necessarily be anchored to this possible European reform, there are some unique features of our national framework that have some room for improvement and do not need to wait for such reform. The AIReF provides its vision and proposals of elements for the reform.

Keywords: fiscal policy, fiscal framework, Spain, European Union.

JEL classification: E62, H30.

EL MARCO INSTITUCIONAL DE REGLAS FISCALES EN ESPAÑA Y SU VALORACIÓN

Cristina HERRERO

AIReF

I. INTRODUCCIÓN

ESPAÑA, como miembro de la Unión Económica y Monetaria (UEM), tiene su política fiscal anclada en el marco fiscal europeo. El Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) y sus sucesivas reformas han ido marcando el paso del marco fiscal nacional al que, además, se han debido incorporar las singularidades nacionales, en particular, un elevado grado de descentralización administrativa, lo que supone un reto extra para su configuración y funcionamiento.

La necesidad de cumplir con el PEC llevó a la aprobación en 2001 de una normativa nacional que ha sido objeto de dos grandes reformas en las que, a semejanza de las de la Unión Europea (UE), se ha ido ganando en complejidad sin que se haya alcanzado por ello un sistema de gobernanza fiscal eficaz y satisfactorio.

El PEC, suscrito en 1997, introdujo un sistema sencillo. Se confiaba en que la disciplina de mercado, reforzada con el principio de *no bail out*, junto con un sistema de coordinación fiscal que dejaba un amplio margen de actuación a los Estados miembros, favorecerían políticas fiscales nacionales consistentes con la existencia de una moneda común. El PEC establecía unos límites cuantitativos al déficit público y a la deuda pública

(3 y 60 por 100 del PIB, respectivamente) que solamente en el caso de ser superados implicaban la actuación por parte de las autoridades comunitarias. Se contaba así con:

- Dos reglas sencillas, definidas en términos de variables observables y sujetas a poco margen interpretativo, que establecían unos umbrales con el fin de identificar situaciones fiscales que pudieran tener efectos perniciosos para la estabilidad del euro.
- Un sistema de coordinación de las políticas fiscales nacionales mientras se respetaran dichos umbrales, el denominado brazo preventivo del PEC que se articulaba a través de los Programas de Estabilidad (APE).
- Un procedimiento de supervisión fiscal que suponía la posibilidad de sanciones financieras en el caso de superación de tales umbrales, el denominado procedimiento de déficit excesivo (PDE).

En definitiva, se trataba de un marco que confiaba en que la «amenaza» de apertura de un PDE pudiera, junto con la presión del mercado, disuadir de políticas fiscales inconsistentes con el euro.

Con este amplio margen de maniobra, la normativa española

de 2001 replicó este esquema mediante cuatro elementos básicos:

- Un principio de estabilidad presupuestaria definido como la situación de equilibrio o superávit, medido en términos de contabilidad nacional, y al que quedaban sujetas todas las administraciones públicas (AA. PP.).
- Un sistema de fijación de objetivos de estabilidad por un período de tres años para el conjunto de las AA. PP. y cada uno de los subsectores.
- La obligación de presentar planes de corrección en caso de incumplir tales objetivos.
- Un principio de responsabilidad financiera por el que se hacía responsable a cada Administración en el caso de que contribuyeran a incumplir las obligaciones de España asumidas en el PEC.

A nivel normativo, fue necesario un doble instrumento legal para respetar la autonomía financiera que la Constitución, en su artículo 156, reserva a las comunidades autónomas (CC. AA.).

Esta primera articulación del marco fiscal nacional fue reformada, por primera vez en 2006, tanto para incorporar la reforma del PEC de 2005 como por motivos nacionales. La reforma del PEC trató de introducir más racionalidad económica a las reglas fiscales, en particular, incorporando el impacto del ciclo económico sobre las cuentas públicas. En consonancia, la normativa nacional modificó el principio de estabilidad presupuestaria y su instrumentación. En el caso del Estado y las CC. AA., la

estabilidad presupuestaria pasó a definirse como la situación de equilibrio o de superávit a lo largo del ciclo económico.

Ya en el ámbito estrictamente nacional, esta reforma modificó el sistema de fijación de objetivos individuales de las CC. AA. a la vista de los recursos interpuestos ante el Tribunal Constitucional contra las leyes de estabilidad. Se pasó a un sistema de fijación bilateral entre cada comunidad autónoma y el Ministerio de Economía y Hacienda que, en caso de no llegar a acuerdo en el plazo de un mes, sería determinado por el ministerio. Estos objetivos individuales precisaban de informe previo del Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF). Finalmente, esta reforma supuso un avance importante en materia de obligaciones de información presupuestaria para todas las AA. PP. ya que se explicitó en mayor medida su contenido y se mejoró el acceso público.

Seis años después tuvo lugar la reforma de 2012, que fue de mucho mayor alcance que la anterior, y que vino propiciada por la crisis de 2008. La crisis de deuda soberana que se vivió puso en evidencia que tanto las reglas fiscales europeas como las nacionales habían sido insuficientes para lograr unas posiciones fiscales saneadas. No evitaron políticas procíclicas y tampoco permitieron identificar adecuadamente la posición fiscal subyacente por lo que no impidieron una crisis fiscal aguda en el momento en que cambiaron las condiciones económicas. El caso de España fue paradigmático con una rápida y profunda reversión de la situación fiscal. En 2009 el déficit público alcanzó el 11,28 por 100 del PIB y la deuda pública

superó el umbral del 60 por 100 en 2010 y llegó al 100 por 100 en 2014, en un contexto de pérdida de los ingresos asociados al *boom* inmobiliario y de dificultades de acceso a los mercados financieros.

Todo ello llevó a España a reformar la Constitución en septiembre de 2011 para asegurar la prelación del pago de la deuda e incorporar al máximo nivel jurídico los elementos críticos de las reformas fiscales del ámbito europeo.

Dos son los elementos que, en línea con la reforma europea, se incorporan al ámbito nacional y siguen vigentes en la actualidad:

- Por una parte, las reglas fiscales se refuerzan y hacen más estrictas. La norma europea pasó a permitir un déficit estructural máximo del 0,5 por 100 del PIB para los países de deuda alta como España (1 por 100 antes de la reforma). A nivel nacional, se decidió ir más allá y adoptar como objetivo el equilibrio presupuestario en términos estructurales. Además, se introducen dos nuevas reglas: i) una regla de deuda para hacer operativo el límite del 60 por 100 del PIB y distribuirlo por subsectores; y ii) una regla de gasto que trata de superar las limitaciones del déficit estructural para identificar la situación y dinámica de las cuentas públicas. No obstante, las reglas nacionales de deuda y de gasto no replican exactamente las europeas y presentan singularidades por subsectores como se verá en el siguiente apartado.
- De otra parte, España atendió la obligación europea

de crear una institución con autonomía respecto al gestor presupuestario y el Gobierno con la finalidad de evaluar las previsiones macroeconómicas en las que se sustentan los documentos presupuestarios y realizar el seguimiento de las reglas fiscales. La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) se crea así en 2013 como institución que debe velar por el cumplimiento efectivo de la sostenibilidad financiera. Con la creación de instituciones fiscales independientes como la AIReF, se trataba de promover el denominado *ownership* o apropiación de las reglas fiscales europeas con la finalidad de evitar la desafección de los Estados miembros respecto a un marco fiscal que se percibía como impuesto y ajeno.

Finalmente, a resultas de la reforma europea, el marco nacional quedó obligado a atender otros requisitos comunitarios para contar con un entramado fiscal institucional completo que no se limitara al establecimiento de un conjunto de reglas fiscales y su supervisión. Así, la Directiva sobre marcos fiscales nacionales estableció, entre otras, las obligaciones de elaborar marcos presupuestarios de medio plazo, proporcionar información en contabilidad nacional y presupuestaria, y garantizar la existencia de mecanismos apropiados de coordinación entre administraciones públicas.

Este marco fiscal es el actualmente vigente, si bien desde 2020 las reglas se encuentran suspendidas como consecuencia de la excepcionalidad generada, primero, por la pandemia y, después, por la invasión de Ucrania

y la crisis energética. El propio marco fiscal europeo y nacional contemplan esta suspensión que, al menos, va a durar cuatro años. Las consecuencias económicas y fiscales de lo ocurrido estos años hacen aún más necesaria una reforma del marco fiscal europeo y nacional. La reforma europea ya estaba en la agenda política y se ha ido posponiendo por las sucesivas crisis, si bien se espera que se retome antes de la desactivación de la cláusula de escape. A nivel nacional, aun cuando deban respetarse las indicaciones de Bruselas, hay un amplio margen para introducir cambios que mejoren la práctica presupuestaria y la coordinación entre AA. PP.

En el primer apartado de este artículo se profundiza en las características, elementos definitorios, limitaciones y evolución reciente del marco fiscal nacional. En el segundo apartado se abordan los consensos sobre su reforma y se aporta la visión de la AIReF sobre la misma.

II. CARACTERÍSTICAS Y VALORACIÓN DEL MARCO FISCAL ESPAÑOL

El marco fiscal nacional ha presentado fallos comunes al marco europeo: el cortoplacismo, la escasa atención al crecimiento económico y calidad de las finanzas públicas, y la complejidad derivada de una pluralidad de reglas y de la utilización de variables no observables son alguno de ellos.

Pero también presenta fallos propios muy ligados tanto a su diseño como a su aplicación práctica, en la que, sin duda, ha influido una complejidad extra no resuelta derivada de nuestra descentralización y el hecho

de haber estado durante buena parte de la vigencia de la normativa actual en PDE (diez años).

En este apartado se repasan los principales rasgos de la normativa nacional y su implementación práctica.

1. Principios y reglas fiscales: de la teoría a la práctica

Principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera

España se encuentra entre los pocos países que ha consagrado los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera al máximo nivel normativo (artículo 135 de la Constitución). Estos principios rectores establecen la obligación de cumplir los límites europeos, citados anteriormente, respecto al déficit y la deuda del conjunto de las AA. PP. y han sido reforzados por la existencia de un límite de gasto y una regla de deuda en consonancia con la última reforma europea. La Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF) de abril de 2012 desarrolla ambos principios:

- Conforme al mandato constitucional y al marco europeo, se establece el principio de estabilidad presupuestaria en términos de saldo estructural, esto es, excluyendo aquella parte que responde al impacto del ciclo económico, así como otras operaciones excepcionales y temporales. La regla general es que ninguna administración pública puede incurrir en déficit estructural, si bien hay matices en función del subsector.

— El principio de sostenibilidad financiera fija el límite de deuda de las AA. PP. en el umbral del PEC del 60 por 100 del PIB. Este límite no opera para toda la deuda pública, sino solamente para aquella que se define en términos PDE y que, principalmente, excluye la deuda comercial. No obstante, en el ámbito nacional esta definición se ha ido ampliando: i) se ha extendido a la deuda comercial con el objeto de aprovechar el sistema de medidas correctivas incluido en la Ley para promover que el período medio de pago de las administraciones territoriales cumpla la normativa sobre morosidad; y ii) se ha incluido el principio de prudencia financiera para fijar límites al endeudamiento de las administraciones en el mercado y evitar un coste excesivo. Por estos motivos, el principio de sostenibilidad no solo se refiere a la regla de deuda en sentido estricto, sino a otros aspectos relacionados.

Dado que esta normativa entró en vigor en plena recesión, se fijó un período transitorio hasta el año 2020 para lograr el equilibrio estructural y una deuda pública no superior al 60 por 100 del PIB. La realidad es que no fueron suficientes ocho años para lograr ese objetivo y, de hecho, todavía no se ha alcanzado.

Este período transitorio unido, como se ha comentado, a la circunstancia de encontrarse España en PDE entre 2009 y 2018, ha supuesto en la práctica una elevada complejidad. A nivel normativo, la ley preveía un régimen general a partir de 2020 y definía en una disposición transitoria el régimen transitorio hasta

entonces. Sin embargo, la práctica se ha separado de la norma. El régimen transitorio no se aplicó en los términos previstos y el régimen general se comenzó a aplicar antes de tiempo.

a) Estabilidad presupuestaria

En los años de vigencia de la LOEPSF se ha producido de manera recurrente una dicotomía entre la ley aplicable y la ley aplicada, lo que, sin duda, ha supuesto una merma de la seguridad jurídica y previsibilidad en la aplicación de las reglas fiscales, y en definitiva de la credibilidad del marco fiscal nacional.

Una de las posibles razones para esta desviación de la normativa ha sido la definición de un marco exigente alejado de la realidad. Por ejemplo, la regla de déficit a través de la cual se instrumenta el principio de estabilidad presupuestaria establece que, con carácter general, todas las administraciones públicas deben presentar equilibrio o superávit, sin que puedan incurrir en déficit estructural. De esta forma se optaba por una definición más estricta que la permitida por el PEC, requiriendo a las AA. PP. ausencia de déficit estructural, cuando se podría haber exigido un déficit estructural primero del 1 por 100 del PIB y a partir de 2013 del 0,5 por 100 del PIB. Esta situación se ha modificado recientemente, con la presentación de la APE 2022-2025, en la que se ha ampliado el objetivo a un déficit estructural del 0,4 por 100 del PIB. No obstante, de momento, no se ha modificado la ley española para flexibilizar la definición de estabilidad presupuestaria, por lo que hay una doble referencia que, siendo compatible con el 0,5 por 100 previsto en la nor-

mativa europea, no favorece una interpretación y aplicación clara del marco fiscal nacional.

Ahora bien, aunque la regla de déficit se define en términos estructurales, los objetivos de estabilidad, a través de los cuales se pretende su cumplimiento, se fijan en términos nominales. En el lado positivo, esta definición nominal facilita el seguimiento del cumplimiento de los objetivos y ofrece más transparencia informativa.

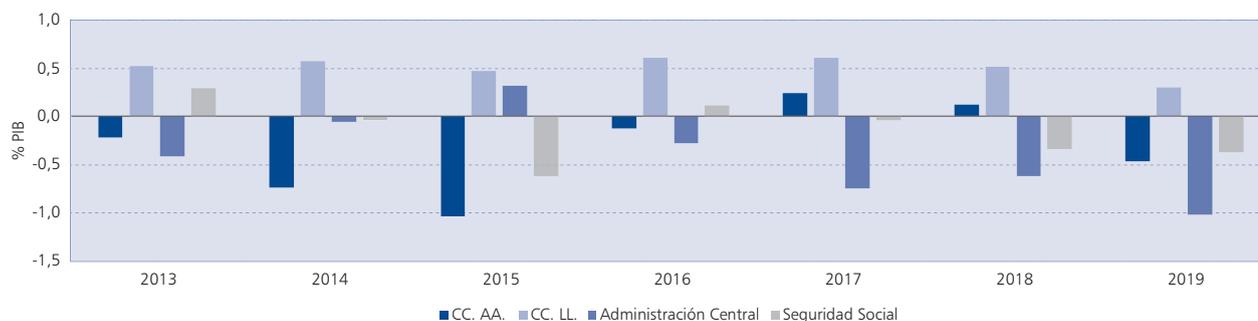
Sin embargo, en la práctica, no se han establecido vías para asegurar la vinculación entre ambas variables: nominal y estructural. Únicamente, durante el régimen transitorio previsto hasta 2020, se exigía explícitamente que los objetivos nominales permitieran una reducción anual del déficit estructural del 0,8 por 100 del PIB o del porcentaje establecido por la UE en caso de tener abierto un PDE.

Dado que España estuvo en PDE hasta 2018, los objetivos nacionales asumieron los compromisos comunitarios en virtud de los cuales se fijaba una senda de reducción del déficit nominal para el conjunto de las AA. PP. y, aunque se fijaban también unos requisitos de esfuerzo estructural, primaba el cumplimiento del objetivo nominal.

En el ámbito doméstico, la descentralización nacional obliga a una distribución de este objetivo prevista en la normativa. De forma sintética: i) se prevé primero una distribución por subsectores (el llamado reparto vertical) y luego para cada una de las CC. AA. (reparto horizontal); ii) se somete a consideración de CC. AA. y corporaciones locales (CC. LL.) las propuestas; y iii) se aprueban por el Parlamento.

GRÁFICO 1
DESVIACIÓN OBJETIVO DE DÉFICIT POR SUBSECTORES

Porcentaje del PIB



Fuente: MINHAFP.

Este sistema de fijación de los objetivos de déficit ha presentado importantes fallos en la práctica. Uno de los más relevantes, el hecho de no haber valorado adecuadamente la posición fiscal de cada Administración antes de fijar dichos objetivos. Y esto ha sucedido prácticamente para todas las administraciones.

Durante años se fijaron objetivos para los Fondos de la Seguridad Social (FSS) basados en unas previsiones de ingresos por cotizaciones poco realistas. A las CC. LL. se les ha venido fijando un objetivo de equilibrio cuando de forma recurrente el subsector cerraba con superávits, lo que dejaba de antemano un margen para el incumplimiento de otros subsectores sin afectar al objetivo agregado.

Especial atención merece el caso de las CC. AA. a las que, pese a su heterogeneidad, se les ha dado el mismo trato en términos de objetivos de estabilidad. Salvo en 2013, no se han fijado objetivos diferenciados, lo que se ha traducido en objetivos poco realistas, inalcanzables para algunas comunidades y no limitativos para otras. En la práctica, esta falta de realismo

en la fijación ha supuesto una desvinculación de las CC. AA. con los objetivos marcados. Por un lado, desincentiva a aquellas para los que los objetivos resultan inalcanzables, dado que, en todo caso, se les van a aplicar las medidas correctoras que no se gradúan en función del importe de la desviación. Por otro lado, incentiva a las CC. AA. con objetivos excesivamente laxos a incurrir en un mayor déficit hasta agotar el margen permitido por el objetivo, ya que es difícil justificar ante los ciudadanos que se dejan demandas sin atender teniendo margen para ello.

El propio funcionamiento del Sistema de Financiación Autonómica (SFA) ha contribuido a esta desconexión entre las CC. AA. y los objetivos que les son fijados. El 70 por 100 de los ingresos anuales de las CC. AA. vienen de las entregas a cuenta del SFA, las cuales se basan en las previsiones de recaudación del año corriente y no se adaptan a la realidad hasta dos años después cuando se practica un ajuste por la liquidación definitiva. Este desfase temporal en relación con los ingresos cobra mayor relevancia en momentos de crisis, donde tienen lugar bruscas caídas de

ingresos, como las que se produjeron en la crisis de 2008 o en la pandemia, y también importantes subidas como ocurre en la actualidad. En estas circunstancias, las CC. AA. reciben recursos por encima o por debajo de su posición subyacente, lo que puede dar lugar a la sensación de márgenes ficticios y a una evolución del gasto estructural no respaldada por financiación permanente. Adicionalmente, el SFA no se ha reformado desde 2009. Los continuos aplazamientos de esta reforma suponen una merma en la aplicación y exigibilidad de cumplimiento de las reglas fiscales.

Tras salir del PDE en 2019, también se han producido importantes desviaciones entre la teoría y la práctica de la regla de déficit:

- La aplicación práctica de la normativa relativa al saldo estructural se reveló inaplicable. En teoría, de acuerdo con el período transitorio, en 2019 los objetivos deberían haber garantizado una reducción anual promedio del déficit estructural del 0,8 por 100 del PIB, cuando de acuerdo con las cifras de la Comisión

se produjo una ampliación de dicho desequilibrio en un punto porcentual. En 2020, tenía que haberse fijado un objetivo compatible con la ausencia de déficit estructural, algo difícil de lograr en un año dado que el desequilibrio estructural llegaba al -4,3 por 100 del PIB (estimación de la Comisión). La AIReF (1), en 2014, ya alertó de la dificultad de cumplir con la senda prevista durante el período transitorio y de la conveniencia de hacer uso de las ventanas de revisión previstas en la propia ley de estabilidad (2).

- Los objetivos nominales fijados para 2019 fueron ampliados en la APE 2019-2022.
- Posteriormente, la irrupción de la pandemia en 2020 dejó inoperativos los objetivos fijados para dicho año, situación que se prolonga hasta el día de hoy. Desde entonces, el sistema de fijación de objetivos ha quedado limitado a un sistema de tasas de referencia sin mecanismos correctivos. No obstante, incluso en este contexto, tampoco se está cumpliendo la LOEPSF en todos sus términos. Todavía no se ha presentado el plan de reequilibrio que prevé la ley. La AIReF ha recomendado, reiteradamente, la presentación de este plan con las adaptaciones necesarias en cuanto a plazo, contenido y seguimiento para recoger la excepcionalidad del momento. No se trata solo de cumplir la exigencia legal, sino de contar con una estrategia fiscal a medio plazo que garantice la sostenibilidad de las cuentas públicas tal como las propias instituciones comunitarias vienen reclaman-

do en sus orientaciones fiscales anuales.

b) Sostenibilidad financiera

La normativa sobre la regla de deuda prevé el establecimiento de objetivos anuales y además distribuye el umbral europeo del 60 por 100 del PIB entre los distintos subsectores, de manera que en 2020, la deuda de la Administración Central (AC) y FSS debía ser del 44 por 100 del PIB, la de las CC. AA. del 13 por 100 y la de las CC. LL. del 3 por 100 restante. Cumplir con el 60 por 100 en 2020 requería la reducción anual de la deuda, en al menos el 2 por 100 del PIB en el caso de crecimientos anuales del 2 por 100 del PIB real o del empleo neto.

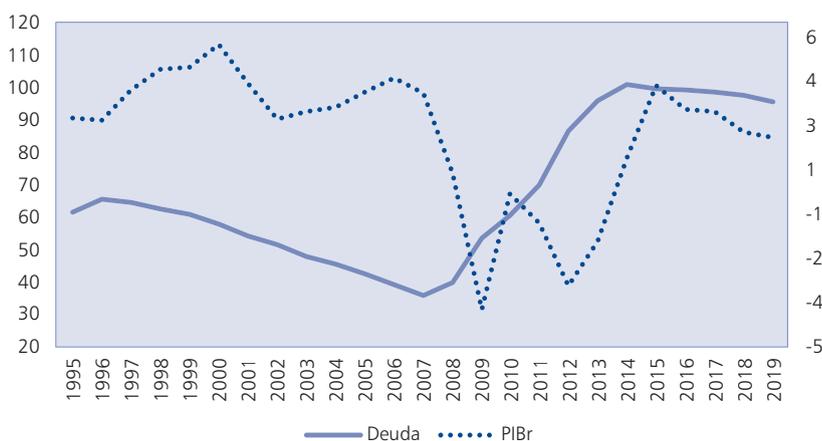
Al igual que la regla de déficit, la regla de deuda se ha aplicado de forma deficiente. Un crecimiento del PIB real superior al 2 por 100 no ha supuesto la reducción de la deuda en el 2 por 100.

Además, los objetivos a tres años fijados anualmente han

consistido más en una previsión de cierre que en una auténtica restricción derivada de una regla fiscal. En el caso particular de las CC. AA., los objetivos han llegado a ser muy laxos permitiendo aumentos de deuda por encima de sus necesidades de financiación. Esto ha sido posible en la medida en que se ha permitido que las comunidades autónomas aumentaran su deuda por el mismo importe que el objetivo de déficit fijado, independientemente de que finalmente el déficit incurrido fuera menor o incluso se hubiera obtenido superávit. Es cierto que, en 2019, tras las reiteradas recomendaciones de la AIReF, se ajustaron a las necesidades reales de las CC. AA., obligando a reducir los excesos de deuda obtenidos en años anteriores.

Tampoco en el caso de las CC. LL. el objetivo de deuda ha resultado operativo ya que se fija para todo el subsector sin suponer una restricción a nivel individual. En la práctica, el control del endeudamiento se produce a través de las autorizaciones de

GRÁFICO 2
DEUDA (EJE IZQ.) Y PIB REAL (EJE DCHO.). ESPAÑA 1995 - 2019



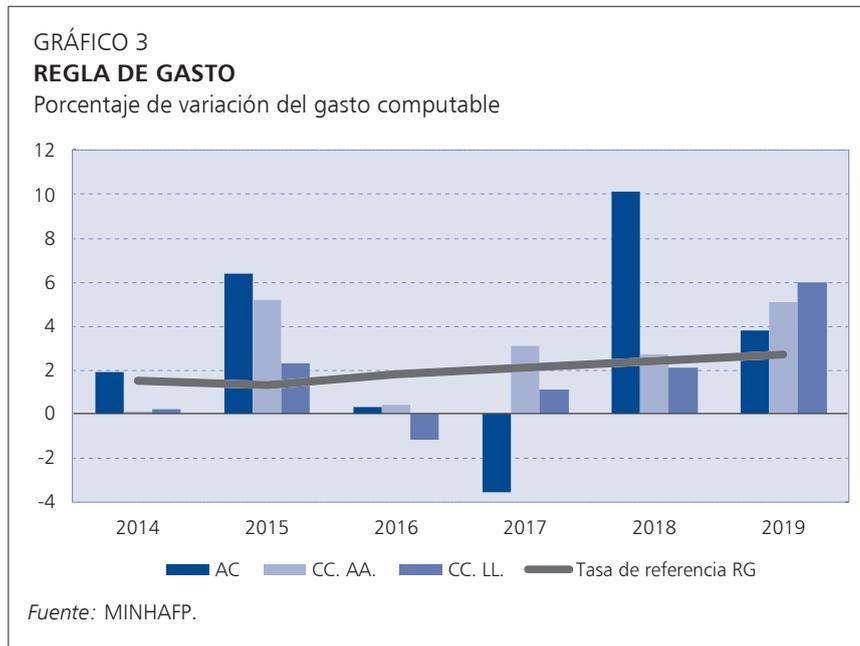
Fuente: Elaboración propia y Comisión Europea.

nuevas operaciones de endeudamiento a las que están sujetas las CC. LL., según la normativa legal vigente. Así, si la ratio de deuda sobre ingresos corrientes consolidados del último ejercicio liquidado no supera el 75 por 100 pueden endeudarse; si es mayor al 75 por 100, pero no llega al 110 por 100, necesitan autorización del órgano que ejerce la tutela financiera para poder endeudarse y, finalmente, si supera el 110 por 100 no pueden endeudarse. A pesar de esta limitación, los últimos datos publicados muestran que 134 ayuntamientos superaron la ratio del 110 por 100 en 2021. Dada la situación heterogénea de los ayuntamientos que componen un sector en su conjunto saneado, la AIREF ha venido recomendando un análisis y seguimiento estrecho de aquellas entidades locales con un problema claro de sostenibilidad más allá del control que deriva de los planes de ajuste vinculados a los mecanismos de financiación.

De forma paralela a los objetivos de estabilidad, desde el año 2020, los objetivos de deuda están en suspenso, situación que se prolongará hasta 2023. Además, la fijación de tasas de referencia laxas en materia de déficit ha llevado aparejada de nuevo la aparición de importantes excesos de endeudamiento en las CC. AA., que a finales de 2021 supusieron en torno a 8.700 millones de euros. La AIREF ha vuelto a recomendar que el endeudamiento autonómico se ajuste a las necesidades reales de financiación.

c) Regla de gasto

Finalmente, al igual que para las otras reglas, tampoco la regla de gasto se aplicó tal como esta-



ba prevista en el régimen transitorio, sino que desde el principio se aplicó la regla del régimen general. Además, ante la falta de normativa de desarrollo clara, la tasa de referencia de cada año con la que se limitaba el crecimiento del gasto tomaba como base el gasto ejecutado en el año anterior, lo que en la práctica incentivaba su incumplimiento al consolidar el exceso de gasto hacia adelante. Este aspecto ha sido señalado de forma reiterada por la AIREF recomendando su corrección.

En opinión de la AIREF, la regla de gasto presenta un importante potencial como orientación de medio plazo. Pretende promover el cumplimiento de los límites de déficit y de deuda, al velar por que todo gasto permanente cuente con financiación también permanente. La regla nacional actual, en coherencia con la europea, limita el crecimiento del gasto financiado por la Administración, excluidos los intereses, el gasto cíclico por desempleo y el gasto destinado

al sistema de financiación de los entes territoriales, a una tasa de referencia calculada como la media del PIB potencial durante un período de diez años. Este límite puede incrementarse o debe reducirse en función de que se produzcan modificaciones permanentes y/o disminuciones temporales de ingresos. Presenta pues un diseño que permite, por un lado, medidas discrecionales de gasto siempre que cuenten con financiación velando así por la sostenibilidad. Y de otro, al ligarse al crecimiento de medio plazo y dejar fuera las partidas más volátiles, contribuye a la estabilización económica, generando espacios fiscales en épocas de bonanza que pueden ser utilizados después en épocas de recesión y dejando fuera de la regla los elementos vinculados al ciclo, como es el desempleo, para que actúen como estabilizadores automáticos.

Pero a diferencia de la regla europea, la española excluye al subsector de FSS justificando que la dinámica de este gasto

se rige por otras leyes, como es el caso de las pensiones. Esta singularidad significa que, ante presiones al alza en el gasto de los FSS, como los derivados del envejecimiento, las limitaciones a la dinámica de gasto que puedan decidirse a nivel de la UE tendrán que ser compensadas y atendidas por el resto de los subsectores. Las orientaciones del ECOFIN para 2023 constituyen un ejemplo muy ilustrativo pues, incluso con reglas todavía suspendidas, limita el crecimiento del gasto corriente primario al crecimiento del PIB potencial de medio plazo cuya cuantificación no está exenta de incertidumbre pero que, en cualquier caso, será muy inferior al crecimiento del gasto en pensiones que se prevé que se sitúe en el entorno del 11 por 100.

Además de los problemas comentados de cada una de las reglas, una limitación muy relevante del marco nacional es la falta de consistencia interna entre ellas. La fijación de las reglas de manera independiente ha conllevado la desconexión entre las mismas, de manera que el cumplimiento de una regla (por ejemplo, la regla de gasto) no garantiza el cumplimiento de otra (el objetivo de estabilidad).

Otros principios rectores

En línea con el marco fiscal europeo, el nacional se complementa con requisitos informativos, una orientación hacia el medio plazo, y la promoción de la coordinación y responsabilidad de todos los niveles de las AA. PP. La Ley orgánica de 2012 incorpora así a nivel normativo unos principios adicionales (plurianualidad, transparencia, responsabilidad, lealtad institucional y eficiencia en el gasto)

que, sin embargo, también han encontrado limitaciones a la hora de su implementación.

El principio de plurianualidad impone una perspectiva a medio plazo e insta a las administraciones a elaborar escenarios plurianuales en los que incluir sus presupuestos anuales. Las reglas fiscales se fijan para los tres años siguientes con el fin de garantizar una programación presupuestaria coherente con los objetivos de estabilidad y de deuda pública. Sin embargo, en la práctica, en general no hay constancia de la elaboración de escenarios presupuestarios plurianuales y la APE, que teóricamente recoge la estrategia fiscal a medio plazo del conjunto de las AA. PP., no cumple los requisitos mínimos para ser considerada como tal. En este sentido, cabe destacar que no contiene un desglose de las rúbricas de contabilidad nacional por subsectores que permita el análisis de cada nivel de administración y su coherencia con los respectivos presupuestos (3) y tampoco está previsto un sistema de debate y rendición de cuentas ante las Cámaras.

El principio de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos está efectivamente contemplado en la normativa, pero se echa en falta su desarrollo para evitar que en situaciones de tensiones presupuestarias se opte por la vía rápida de acuerdos de no disponibilidad lineales. En su lugar, este principio solo establece la base para promover procesos de revisión de gasto o *spending reviews*, sin que se regule su instrumentación y algo tan importante como la integración de los resultados obtenidos en el proceso presupuestario. Al margen de

la LOEPSF, sí se han producido algunos avances como la ampliación de las funciones de la AIReF para asumir de manera permanente la realización de revisiones parciales de gasto de las AA. PP. y los compromisos asumidos en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) para la mejora de la eficacia del gasto público.

El principio de transparencia establece que debe suministrarse información suficiente para la conciliación de la contabilidad presupuestaria con la contabilidad nacional, en la que se expresan los objetivos. Sin embargo, desde el año 2017, el Estado viene incumpliendo reiteradamente este principio al no publicar en los Presupuestos Generales del Estado (PGE) los ajustes de contabilidad nacional. El Ministerio señala que estos ajustes ya se publican en las notificaciones semestrales realizadas a la UE, pero hay que tener en cuenta que estas se refieren a la ejecución y no al presupuesto inicial.

Finalmente, en un país descentralizado como España, los principios de responsabilidad y lealtad institucional son de vital relevancia:

- El principio de responsabilidad es un instrumento para promover la corresponsabilidad de todas las administraciones. En teoría, atribuye a cada una de las Administraciones Públicas las consecuencias que se deriven de sus incumplimientos y se refuerza con la prohibición de que el Estado responda de los compromisos de las CC. AA. ni estas de los de las CC. LL. No obstante, esta prohibición de resca-

te nace suspendida por la creación de los Fondos de Financiación de las CC. AA. y de las CC. LL., por los que el Estado lleva financiando desde hace diez años los vencimientos de deuda y el déficit de aquellas CC. AA. y CC.LL. adheridas a estos mecanismos. Actualmente, los préstamos concedidos por el Estado a las CC. AA. a través de estos mecanismos suponen, de acuerdo con los últimos datos publicados por el Banco de España, un 57 por 100 del endeudamiento autonómico y un 27 por 100 de la deuda local. La cantidad total financiada a las Administraciones territoriales, desde 2012 hasta hoy, a través de los mecanismos extraordinarios supera los 361.000 millones de euros.

- La lealtad institucional opera en las relaciones entre los distintos niveles de Administración Central, Autonómica y Local. Exige principalmente un respeto recíproco en el ejercicio de las competencias, lo que requiere que las decisiones tomadas por cada una de las administraciones tengan como referencia necesaria la satisfacción de los intereses generales y que, en consecuencia, se valoren y ponderen los intereses de cada Administración y no se tomen decisiones que puedan menoscabarlos. Este principio puede resultar algo difuso y de compleja definición, por lo que la existencia de una clara delimitación entre competencias y de normas jurídicas que regulen las relaciones entre las administraciones podría ser de gran utilidad para determinar de manera más precisa los límites al ejercicio de las compe-

tencias y evitar, en la medida de lo posible, la conflictividad que genera este principio y los numerosos recursos en los que se invoca su vulneración.

2. Coordinación entre AA. PP.

Como se ha ido poniendo de manifiesto, el grado de descentralización nacional supone un reto extra y debe integrarse adecuadamente en el marco fiscal. No basta con distribuir las reglas fiscales nacionales entre las distintas Administraciones Públicas, o con establecer advertencias de repercusión de hipotéticas sanciones financieras europeas. Es necesario contar con mecanismos de coordinación y seguimiento de la estrategia fiscal nacional en cuyo diseño participen todas las administraciones.

La perspectiva del legislador es que la AC sea la encargada de fijar las reglas fiscales y de controlar su cumplimiento. Aunque hay un sistema de coordinación y participación, es la AC la que domina el proceso con una participación limitada del resto de administraciones. La relación con las CC. AA. se lleva a cabo, principalmente, a través del CPFF. Cada comunidad y ciudad autónomas tiene un voto, lo que hace un total de 19, que es el mismo número que le corresponde a la Administración Central. La coordinación con las corporaciones locales se instrumenta a través de la Comisión Nacional de la Administración Local (CNAL). La Administración Central cuenta con el mismo número de votos que la parte local (13 votos). La AIReF asiste a ambas con derecho a voz, pero sin voto.

Tanto el CPFF como la CNAL participan en el proceso de re-

parto de objetivos fiscales previamente a su aprobación por el Gobierno. Sin embargo, su papel es meramente formal ya que no se explicitan los supuestos ni la metodología que sustentan dichas propuestas.

La AIReF también tiene cierta participación pues debe informar la propuesta de reparto entre las CC. AA., pero no el reparto entre subsectores. En este informe, la AIReF puede hacer recomendaciones en relación con los objetivos individuales, las cuales siguen el principio general de cumplir o explicar. Sin embargo, el hecho de que la AIReF no pueda pronunciarse hasta el reparto individual limita el alcance de las recomendaciones que ya se encuentran condicionadas por el reparto previamente realizado a nivel de subsector.

No solo el reparto de los objetivos recae completamente sobre la AC, sino también el control del cumplimiento de las reglas fiscales por parte de las administraciones territoriales, lo que propicia que la LOEPSF no contemple los mismos mecanismos de corrección para la una que para las otras. Así, no está prevista la formulación de una advertencia a la Administración Central por riesgo de incumplimiento y, en el caso de que este ocurra, la única medida correctora es la presentación de un plan económico-financiero (PEF) que permita la corrección de la desviación en el plazo de un año. Desde la entrada en vigor de la actual ley de estabilidad, la AC incumplió en numerosas ocasiones su objetivo de déficit, pero no presentó ningún PEF. A su juicio, la presentación de la APE sería equivalente. Sin embargo, esta equivalencia no se sustenta ni desde el punto de vista de su contenido ni desde

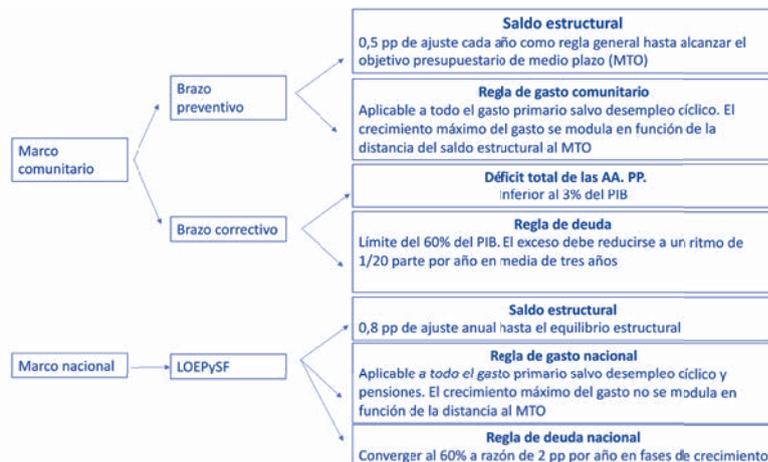
un punto de vista formal, porque a diferencia de este, la APE no se aprueba por el Parlamento.

Por el contrario, para las CC. AA. y CC. LL. se establece un sistema gradual y progresivo de medidas preventivas, correctivas y coercitivas que, en última instancia, podrían llevar a la intervención de la comunidad autónoma o a la disolución de la entidad local. Un conjunto de medidas que, desde un punto de vista teórico, han resultado demasiado ambiciosas y poco creíbles y, desde un punto de vista práctico, poco o nada utilizadas.

III. RELACIÓN CON EL MARCO COMUNITARIO Y PROPUESTAS DE REFORMA

Para hacer un buen diagnóstico de la gobernanza fiscal aplicable a España deben añadirse, a las limitaciones del marco nacional descritas en el apartado anterior, las que se derivan del marco comunitario y de la interacción entre ambos. El marco nacional y el marco comunitario se articulan sobre variables fiscales idénticas o muy parecidas, pero la magnitud de los límites establecidos varía. La superposición de estos dos marcos fiscales –parecidos pero diferentes– supone una fuente de complejidad adicional en el diseño de la política fiscal (4) y reduce su carácter operativo. Por un lado, genera problemas de comunicación a la hora de trasladar qué límites operan en cada momento (los nacionales y/o los comunitarios con el consiguiente incentivo a que las administraciones adopten comportamientos estratégicos para cumplir con la referencia que resulte menos exigente en cada momento), con el resultado de que el conjunto deja de ser una guía útil para

DIAGRAMA 1
MARCO FISCAL NACIONAL Y COMUNITARIO



Fuente: Elaboración propia.

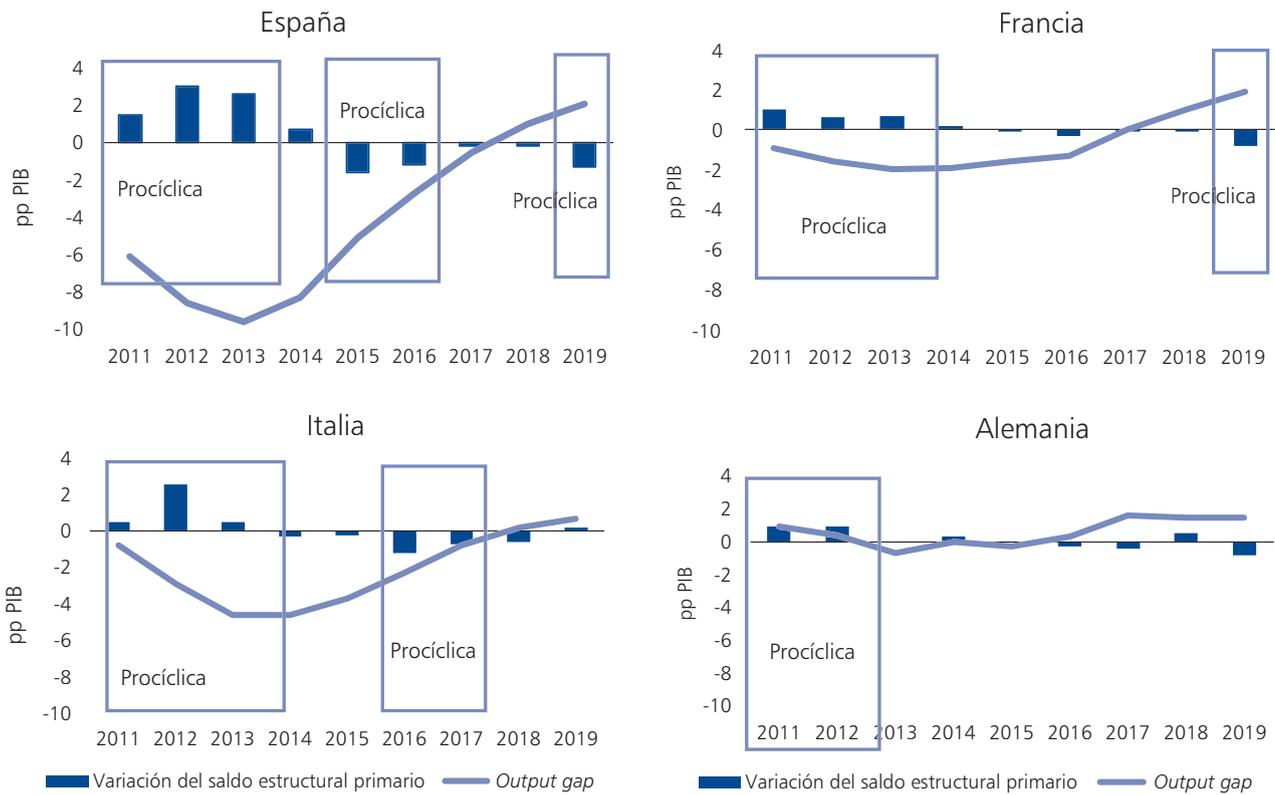
la política presupuestaria. Además, si se incumple alguna de las hasta cinco reglas que resultan simultáneamente aplicables (combinando el marco nacional y el comunitario, véase gráfico a continuación) el incumplimiento no tiene apenas coste político (Debrun y Jonung, 2018). En definitiva, las deficiencias en el diseño han podido contribuir a que el seguimiento de las reglas fiscales haya sido oportunista, selectivo y deficiente.

A nivel comunitario hay numerosos ejemplos de aplicación laxa de las normas fiscales (5), algunos relativamente recientes. Por ejemplo, el plazo para corregir el déficit excesivo se pospuso para España y Francia en 2015, cuando la actividad económica ya se había recuperado, lo que contribuyó a una política fiscal expansiva y procíclica. El hecho de que el marco fiscal nacional impusiera límites más restrictivos simplemente se obvió en la práctica, dándose prioridad a las referencias comunitarias. En 2016 la Comisión concluyó que

España y Portugal no habían tomado medidas para corregir el déficit excesivo lo que, según la normativa, debería haber llevado aparejada la propuesta de una sanción. En cambio, se volvió a ampliar el plazo para la corrección. La regla de la reducción de deuda tampoco se aplicó antes de la pandemia en países de deuda alta como Italia o Bélgica. La laxitud en la aplicación de las normas fiscales pone también de manifiesto los límites que impone la economía política: si el incumplimiento no lleva aparejado coste reputacional y, además, no existe apropiación política de la senda de ajuste por parte del Estado miembro, su imposición externa no resulta eficaz.

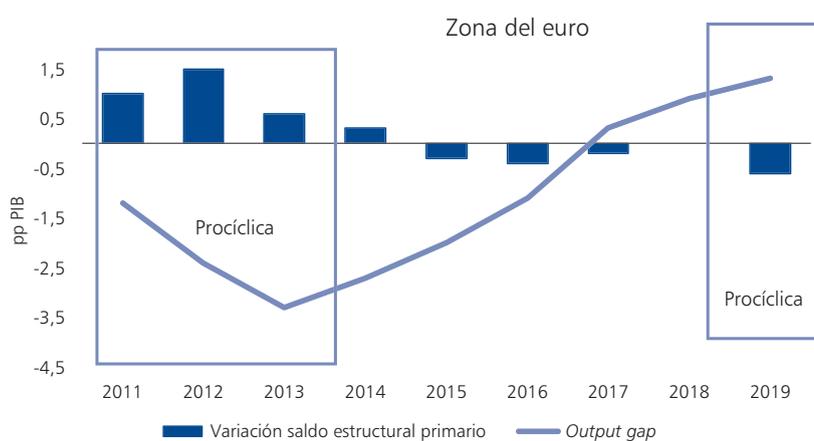
Como cabe esperar, los resultados de este entramado normativo no han sido alentadores si atendemos a la evolución del tono de la política fiscal. Se aprecia una clara prociclicidad a nivel individual que es, además, tanto más acusada cuanto mayor es la amplitud cíclica de cada economía (6).

GRÁFICO 4
ORIENTACIÓN DE LA POLÍTICA FISCAL, 2011-2019



Fuente: AMECO y elaboración propia.

GRÁFICO 5
ORIENTACIÓN DE LA POLÍTICA FISCAL, ZONA DEL EURO 2011-2019



Fuente: AMECO y elaboración propia.

Esta prociclicidad también se aprecia a nivel agregado. Esto ha supuesto que en momentos contractivos o de atonía cíclica el peso de la intervención macroeconómica recayera fundamentalmente en la política monetaria. Sin embargo, que la política fiscal tenga un tono apropiado para el conjunto de la zona euro es crucial desde el punto de vista económico.

En este contexto, con la deuda del conjunto de la zona euro registrando valores máximos, hay un claro consenso en torno a la necesidad de reformar el marco fiscal de modo que las reglas e instituciones fiscales puedan con-

tribuir en las próximas décadas al desafío de reducir el endeudamiento público hasta niveles más seguros. A juicio de la AIReF esta reforma debe articularse a través de tres vías: i) reglas más simples y operativas (7); ii) mayor apropiación política; y iii) refuerzo de los marcos fiscales nacionales que deben cobrar un mayor protagonismo en la supervisión. El documento técnico de la AIReF 3/2022 publicado recientemente aborda elementos temporales, materiales e institucionales de una posible reforma que, aplicados al contexto específico de la economía española, mejorarían el diseño de la política fiscal en el medio plazo.

1. Reglas más simples y operativas

Para hacer más operativo el marco fiscal es imprescindible mejorar su diseño, asegurando la consistencia de un menor número de reglas. De manera paralela al diseño de la política monetaria, se puede mantener una referencia objetivo para la ratio de deuda pública (*proxy* de la sostenibilidad fiscal) como ancla de largo plazo, mientras que la variable de intervención a corto plazo ha de ser controlable por las autoridades fiscales como es el caso del gasto público neto de medidas discrecionales de ingresos (Andrle *et al.*, 2015; Rodríguez y Cuerpo, 2018; Darvas *et al.*, 2018). La ventaja de esta propuesta frente a las reglas actuales es doble: por un lado el gasto primario neto de medidas de ingresos se encuentra en su gran mayoría bajo el control de las autoridades públicas (frente al déficit total, que se ve fuertemente afectado por el ciclo o la evolución de los tipos de interés); por otro lado, es una variable observable (frente al saldo estructu-

ral que, a pesar de tener ventajas teóricas, lleva asociada una gran incertidumbre y volatilidad en su aplicación práctica). En este sentido, una única regla operativa vinculada al gasto público neto de medidas de ingresos facilita también la supervisión *ex ante* de la política fiscal que, en última instancia, se articula fundamentalmente a través de los presupuestos de gasto de las distintas administraciones.

2. Mayor apropiación política

Para mejorar el funcionamiento del marco fiscal debe fortalecerse, además de su diseño, la apropiación política de las sendas de ajuste por parte de los Estados miembros y, también en el caso de España, por parte de los distintos subsectores de la Administración. Esto contrastaría con el modelo actual en que las sendas de ajuste vienen definidas por parte de instituciones supranacionales ya que, como se recoge en el apartado anterior, en la práctica han prevalecido los requisitos fiscales fijados a nivel comunitario frente a los establecidos en la LOEPSF.

El modelo de gobernanza del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia ofrece elementos interesantes que pueden trasladarse al ámbito fiscal para conseguir un mayor compromiso político con la reducción de deuda y un mayor coste reputacional asociado a su incumplimiento. Dentro de unas directrices comunes acordadas en el ámbito comunitario, este modelo de gobernanza permite a los Estados miembros definir sus propias prioridades e iniciativas.

Lograr la apropiación política de las sendas de ajuste pasa

necesariamente por una mayor diferenciación de las referencias fiscales en comparación con el marco actual donde son iguales para todos.

3. Marcos fiscales nacionales más fuertes

A su vez, parece razonable que el establecimiento de sendas fiscales diferenciadas por país vaya acompañado de un fortalecimiento de los marcos fiscales nacionales y de un análisis específico que permita derivar estas sendas. En este ámbito, conviene resaltar tres elementos que es necesario reforzar: el enfoque de medio plazo, el papel de las instituciones fiscales independientes y la composición de las finanzas públicas.

Dimensión de medio plazo

Que la planificación presupuestaria se elabore a medio plazo es fundamental para anclar expectativas en torno a la política fiscal y para tener en cuenta la dimensión de sostenibilidad que, por definición, opera en un plazo superior al estrictamente anual del presupuesto (8). La planificación a medio plazo de la política fiscal refuerza la apropiación política de las sendas presupuestarias.

El papel de las instituciones fiscales independientes (IFI)

Un papel reforzado de las IFI en el control del cumplimiento de las normas fiscales podría conducir a una mayor apropiación del marco fiscal tanto por parte de los responsables políticos como de los ciudadanos. Al mismo tiempo, puede aumentar los costes reputacionales en que incurren los Gobiernos que aplican políticas fiscales imprudentes

o incumplen compromisos clave. Además, las IFI pueden jugar un papel relevante en la puesta a disposición de los ciudadanos y los poderes públicos de análisis técnicos que permitan, por ejemplo, conectar el ancla de deuda de largo plazo con una cuantificación de las medidas que es preciso adoptar año a año para cumplir la regla de gasto.

La composición de las finanzas públicas

Para un mismo nivel de déficit o deuda hay infinidad de combinaciones posibles en términos de eficiencia asignativa de la política fiscal, sostenibilidad a medio plazo, capacidad estabilizadora e impacto redistributivo. Por ello, la composición de las finanzas públicas puede ser tan relevante como el nivel de déficit o de deuda. Aunque se siga considerando en un futuro que estos aspectos recaen en el ámbito de la soberanía nacional y la normativa fiscal comunitaria siga centrándose solo en variables agregadas, el marco fiscal nacional no debe ser ajeno a estas consideraciones.

IV. CONCLUSIONES

El marco fiscal nacional ha tenido un diseño y evolución marcado por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y sus sucesivas reformas. Asimismo, incorpora en su configuración institucional la alta descentralización administrativa que caracteriza a nuestro país.

La base del éxito de un marco fiscal es un correcto diseño, que dote al conjunto de reglas de consistencia mutua y de realismo en su definición y exigibilidad. En este sentido, podemos decir que tanto el marco fiscal euro-

peo como el nacional presentan deficiencias en su diseño. Adicionalmente, la falta de una visión de medio plazo, la complejidad e inoperabilidad de las reglas y la escasa atención al crecimiento económico y composición de las finanzas públicas, sin duda, han contribuido al fracaso de ambos marcos y a que haya consenso en la necesidad de su reforma. Además, en el ámbito doméstico, el diseño del marco fiscal no ha resuelto satisfactoriamente la complejidad adicional derivada de la descentralización que requiere de una transparencia, coordinación y corresponsabilidad de todos los niveles de la Administración que hasta el momento han sido muy limitadas.

Pero, de poco sirve diseñar un buen marco fiscal nacional si su aplicación se distancia de lo establecido en la norma. En el caso del ejercicio de la política fiscal y presupuestaria esto ha venido siendo así en el pasado y hay múltiples ejemplos que lo acreditan. La aplicación del régimen general en lugar del transitorio, la fijación de los objetivos de déficit de manera independiente a la regla de gasto, la no presentación del plan de reequilibrio previsto en la LOEPSF, la no publicación de los ajustes de contabilidad y la no aplicación de la gradualidad prevista para las medidas coercitivas son algunos de los ejemplos que podemos citar.

Estamos a las puertas de una reforma del marco fiscal europeo, que todo apunta irá orientada hacia reglas más simples y operativas; mayor apropiación política de las sendas de ajuste; y marcos fiscales nacionales más fuertes con un refuerzo del enfoque de medio plazo, del papel de las instituciones fiscales

independientes y de la atención a la composición de las finanzas públicas.

En el ámbito doméstico, aun cuando el marco fiscal nacional debe necesariamente anclarse en el europeo, hay algunos rasgos singulares que presentan margen de mejora y no precisan esperar a una reforma europea.

En cualquier caso, resulta imprescindible que la reforma del marco fiscal nacional se acompañe de un fortalecimiento de la calidad institucional para que su aplicación sea más predecible y ajustada a la norma.

NOTAS

(1) Cumplimiento de los objetivos de déficit y deuda. *Opinión*, julio, 2014. AIReF.

(2): Disposición Transitoria 1.ª 4 LOEPSF: «En 2015 y 2018 se revisarán las sendas de reducción de la deuda pública y del déficit estructural, para alcanzar en 2020 los límites previstos en los artículos 11 y 13 de esta Ley, al efecto de actualizarlas según la situación económica y financiera».

(3) La Transparencia Fiscal en las Administraciones Públicas en España. *Opinión* 1/2021. AIReF.

(4) Se ha señalado ya en el apartado anterior el hecho de que la regla de gasto del marco nacional no coincide con la comunitaria ni en la definición de la variable sobre la que se aplica, ni en el límite establecido a su variación anual. Además, en términos de ajuste estructural, atendiendo a la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, entre 2013 y 2019 España debería haber realizado un ajuste estructural anual de 0,8 puntos porcentuales. En cambio, en ese mismo período los requerimientos de ajuste estructural comunitario oscilaron entre 1,1 y -0,4 pp.

(5) Véase, por ejemplo, el Informe Anual de 2019 del European Fiscal Board.

(6) Dada la incertidumbre en torno a la estimación del *output gap*, consideramos que la política fiscal es neutral cuando la variación del saldo estructural primario es inferior a 0,25 puntos porcentuales, independientemente del signo. Un signo positivo (negativo) de la variación del saldo estructural indica una reducción (aumento) del déficit primario estructural.

(7) Esta necesidad de simplificación está en línea con los principios recogidos en el trabajo seminal de KOPITS y SYMANSKY (1998) sobre las características que deben cumplir las reglas fiscales para ser eficaces en su contribución a la sostenibilidad a medio plazo, sin sacrificar la estabilización a corto plazo.

(8) Uno de los aspectos que mejor evidencia que los Programas de Estabilidad actuales no son verdaderos marcos fiscales de medio plazo es que el parlamento no interviene en ningún momento del proceso, porque, al fin y al cabo, no son vinculantes a la hora de articular la política fiscal.

BIBLIOGRAFÍA

AIReF (2014). *Opinión sobre cumplimiento de los objetivos de déficit y deuda*. <https://www.airef.es/wp-content/uploads/2014/07/>

[opinion30-140730024428-phpapp02-1.pdf](#)

AIReF (2021). *La transparencia fiscal en las administraciones públicas en España*. <https://www.airef.es/wp-content/uploads/2021/05/CAMBIO-OP/Opinion-Transparencia-Fiscal-.pdf>

ANDRLE, M., BLUEDORN, M. J. C., EYRAUD, L., KINDA, M. T., BROOKS, M. P. K., SCHWARTZ, M. G. y WEBER, A. (2015). *Reforming fiscal governance in the European Union*. International Monetary Fund.

DARVAS, Z., MARTIN, P. y RAGOT, X. (2018). European fiscal rules require a major overhaul. *Notes du conseil d'analyse économique* (2), pp.1-12.

DEBRUN, X. y JONUNG, L. (2019). Under threat: Rules-based fiscal policy and how to preserve it. *European Journal of Political Economy* (57), pp 142-157. <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2018.09.001>

KOPITS, M. G. y SYMANSKY, M. S. A. (1998). *Fiscal policy rules*. International Monetary Fund.

RODRÍGUEZ, L. y CUERPO, C. (2018). *Some elements for a revamped fiscal framework for Spain*. Madrid: Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal. https://www.airef.es/wp-content/uploads/2019/WP_fiscal_framework_Spain-1.pdf