

Resumen

En este artículo se analiza la forma en la que las reglas fiscales europeas se trasladan a las Haciendas subcentrales españolas. La pandemia del COVID-19 y la invasión de Ucrania han dejado en suspenso las reglas entre 2020 y 2023 que, además, se verán alteradas de forma significativa en los próximos meses. Por ello, en el trabajo se combina una discusión del marco normativo actual con un ejercicio de prospectiva de lo que podría ser su arquitectura futura, a la luz de la propuesta de la Comisión Europea formulada en noviembre de 2022, de la literatura más reciente sobre estas cuestiones y de la propia experiencia española.

Palabras clave: reglas fiscales, comunidades autónomas, corporaciones locales, déficit público, deuda pública.

Abstract

This article analyzes the way in which the European fiscal rules are implemented in the case of the Spanish sub-central treasuries. The COVID-19 pandemic and the invasion of Ukraine have put the rules on hold between 2020 and 2023, which will be significantly changed in the coming months. For this reason, the work combines a discussion of the current regulatory framework with a prospective exercise of what the future architecture could be, considering three main inputs: the reform proposal of the European Commission formulated in November 2022, the most recent literature on the topic, and of the Spanish experience itself.

Key words: fiscal rules, spanish subcentral governments, fiscal deficit, public debt.

JEL classification: H61, H63, H74.

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

Santiago LAGO PEÑAS

Universidade de Vigo y Funcas

I. INTRODUCCIÓN

La estabilidad fiscal y la sostenibilidad presupuestaria son objetivos aplicables a cualquier Gobierno, desde el más pequeño, el municipal, al más grande, el central o federal. En consecuencia, la estabilidad fiscal de un Estado obliga a adoptar un enfoque global y consolidado, teniendo en cuenta que el grado de descentralización de los países es muy dispar. Existen Estados altamente centralizados donde solo se reserva espacio para los Gobiernos locales y otros en los que el escalón intermedio es muy relevante en competencias, nivel de gasto, déficit o deuda acumulada. Lógicamente, garantizar la estabilidad fiscal en un Estado se hace más compleja a medida que aumenta el número de actores y la intensidad de la descentralización. La evidencia empírica demuestra que esta no implica necesariamente más déficit y deuda, sobre todo en los países desarrollados (Martínez-Vázquez y Vulovic, 2017; Lago Peñas, Martínez-Vázquez y Sacchi, 2020), aunque sí exige marcos de gobernanza fiscal, incluyendo reglas, adaptadas a esa realidad, tanto en lo que atañe a su definición como a su implementación.

España es hoy uno de los países más descentralizados del mundo, especialmente en lo que se refiere al escalón regional de Gobierno. Hablemos de porcen-

tajes de gasto, ingreso y pasivos financieros, o de capacidad normativa en tributación y endeudamiento, España aparece en las primeras posiciones de las clasificaciones internacionales (Lago Peñas, 2021a). En el seno de la UE-27, nuestra realidad es similar a la de Alemania; por detrás, se sitúan federaciones como Bélgica y Austria. Por eso, en España es particularmente relevante la forma en la que se hace aterrizar el marco de gobernanza fiscal en las Haciendas subcentrales. Un aterrizaje sobre el que la Unión Europea apenas dice nada. Su normativa no entra en esa diversidad ni en las estructuras internas de cada Estado miembro. Es responsabilidad de cada país definir cómo hacerlo para que sea efectivo, respetando la autonomía financiera subcentral garantizada por sus leyes.

El objetivo de este artículo es analizar el presente y el futuro posible de las reglas fiscales subcentrales en España. Con ese fin se organiza en cinco secciones, además de esta introducción. En la segunda se discute la reciente propuesta de la Comisión Europea (CE) para la reforma de las reglas comunitarias y su encaje con la realidad fiscal europea. En la sección siguiente se pasa revista a los resultados que proporciona la literatura nacional e internacional más reciente sobre reglas fiscales subcentrales. En el apartado cuarto se analiza el marco de gobernanza vigente

en España, poniendo el foco en las principales enseñanzas que se pueden extraer para acertar en próximas reformas. La quinta sección trata de proyectar el futuro que les podría aguardar a las Haciendas subcentrales a partir de 2024. El artículo se cierra con un apartado de conclusiones.

II. LAS REGLAS FISCALES EUROPEAS: EL FUTURO PREVISIBLE

En el momento de escribir estas líneas, el marco de gobernanza fiscal en la Unión Europea se encuentra en proceso de redefinición. Un proceso que arranca a principios del año 2020, se frena con la pandemia, y se retoma en el segundo semestre de 2021. Los factores que explicaban y urgían la reforma son bien conocidos y son abordados en otros artículos de este monográfico (1). Por consiguiente, no se incidirá en ellos en lo que sigue.

El foco de este apartado se pone en la propuesta de la Comisión Europea (CE) hecha pública el 11 de noviembre de 2022 (Comisión Europea, 2022). Una propuesta en la que cristalizan años de debates e intercambios de ideas en foros académicos e institucionales; literalmente, cientos de aportaciones en respuesta a la convocatoria lanzada por la propia Comisión en 2021; y, en fin, las posiciones de los Gobiernos de los diferentes países manifestadas en público y privado. Cierto que es una propuesta que, con toda probabilidad, se verá modificada en su obligada discusión en el seno del Consejo Europeo antes de ser finalmente aprobada, previsiblemente en el primer semestre de 2023. Pero es el

documento clave para poder proyectar hoy el futuro de las reglas fiscales que se volverán a aplicar en el ejercicio 2024, si no media otra nueva prórroga de la cláusula de escape general que contempla el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC).

La propuesta de la CE trata de responder de forma pragmática y realista a las críticas vertidas sobre las reglas actuales. En primer lugar, mantiene las referencias numéricas fijadas en los tratados de la UE y que nos acompañan desde hace ya treinta años: 3 por 100 del PIB para el déficit y 60 por 100 para la ratio de deuda. Sin embargo, reconoce que los parámetros fiscales de muchos Estados miembros están hoy muy lejos de esos umbrales, sobre todo del de deuda. Para evitar el duro y costoso ajuste que le exigiría un retorno rápido, la CE plantea un enfoque dual y de medio o largo plazo: los que están cerca de los parámetros, deben mantenerse en ellos; y los que no lo están, comprometerse a converger de manera sostenida en un horizonte temporal mayor. Esta dualidad permite orillar soluciones que serían claramente más difíciles desde un punto de vista de economía política, como podría ser la creación de fondos de redención soportados por todos los Estados miembros, pero que beneficiasen a los países más endeudados, para hacer una especie de *tabula rasa* en las posiciones fiscales.

En segundo lugar, la CE opta por una simplificación sustancial de las reglas. El indicador operativo clave pasa a ser la tasa de crecimiento del gasto neto primario financiado nacionalmente. Es decir, quedarían al margen los intereses de la deuda, el gasto por prestaciones por desempleo

y el gasto financiado por nuevas medidas discrecionales sobre los ingresos o por fondos europeos. El déficit estructural desaparece como variable relevante, aunque pueda seguir siendo usada internamente por los países; y también lo hace la regla numérica de reducción de deuda. En esencia, la dinámica del gasto primario se constriñe, para mantener en el medio plazo el déficit por debajo del 3 por 100 y mantenerse o converger al nivel de deuda pública que se establece como ancla común.

Tercero, se aboga por un enfoque plurianual, con horizontes de cuatro a siete años para los planes fiscales de los Gobiernos. Esto supone interpretar la estabilidad presupuestaria como un proceso y evaluarla como tal. Y en esa evaluación, la Comisión defiende el uso de herramientas como las pruebas de estrés o análisis estocástico que permitan anticipar los futuros posibles y parametrizarlos. A partir de ellos, los países deberán fijar planes para sus gastos e ingresos que sean coherentes con aquellas y en última instancia para garantizar la estabilidad fiscal. En esta apuesta por el análisis estocástico, la CE se aproxima en cierto sentido a propuestas de reforma de las reglas más rupturistas, como la de Blanchard, Leandro y Zettelmeyer (2021).

En cuarto lugar, se mantienen cláusulas de escape de tipo general y particular. La primera para afrontar choques simétricos, como el que ha supuesto la pandemia o la invasión de Ucrania; y la segunda para que el marco de gobernanza no sea una atadura irracional ante crisis asimétricas que afectan intensamente a un Estado y que escapan a decisiones o acciones de los Gobiernos.

Quinto, la CE renuncia a incorporar «reglas de oro» en la inversión pública; esto es, computa como gasto toda la inversión financiada con recursos nacionales. Pero reconoce y estimula la inversión pública necesaria para la transición verde y digital que se ha convertido en prioridad comunitaria. Para ello, la senda de la inversión pública en los planes de los Estados pasa a ser un elemento importante para su valoración, hasta el punto de que una mayor ambición en inversión y reformas estructurales puede permitir que el horizonte del plan pase del estándar de cuatro años hasta siete.

Sexto, la gobernanza de los planes se mantiene en el ámbito político, pero se refuerza el rol de las autoridades fiscales nacionales y, previsiblemente, la europea en la definición de planes y su supervisión. Además, aunque la Comisión Europea sigue siendo el actor clave en la definición, análisis y supervisión del cumplimiento de los planes nacionales, el Consejo Europeo tiene la última palabra a la hora de ser aceptados.

Finalmente, las sanciones por incumplimiento se revisan significativamente. Las de tipo financiero se rebajan, pero se les daría mayor automatismo y, por tanto, se harían mucho más frecuentes que en las dos últimas décadas. Y se añadirían otras, de tipo reputacional, como la comparecencia en el Parlamento Europeo de los responsables de los ministerios de Hacienda de los países incumplidores. Un evento que los Gobiernos intentarán evitar por los costes electorales en el seno de los países y por sus efectos potenciales sobre las primas de riesgo de la deuda soberana.

En los próximos meses, estas ideas se someterán a discusión y algunas se verán modificadas significativamente en aras del acuerdo. En todo caso, la ponderación desde la que se ha redactado la propuesta invita a pensar que se aceptara en lo esencial. España debería sentirse cómoda y razonablemente satisfecha con ella. Fundamentalmente, porque se acepta que a realidades fiscales diferentes hay que aplicarle soluciones distintas. Con una deuda por encima del 110 por 100 del PIB y un déficit estructural superior al 3 por 100, una vuelta rápida a los umbrales de referencia obligaría a una consolidación fiscal más difícil incluso que la vivida la década pasada. Pero también porque recoge las principales reclamaciones expuestas por el Gobierno en diversos foros y porque encaja bien con los elementos fundamentales de las posiciones de la AIREF (Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal de España) y del Banco de España (BdE) (Lago Peñas, 2022). Aunque es verdad que la propuesta de la CE no hace ninguna referencia a los bancos centrales, las opiniones del BdE sobre la estabilidad fiscal deben ser tenidas muy presentes, porque forma parte del Eurosistema y el nuevo mecanismo de transmisión de la política monetaria (TPI) en manos del BCE es una herramienta clave para prevenir problemas en los mercados de deuda.

III. ALGUNAS LECCIONES DE LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL SOBRE REGLAS FISCALES SUBCENTRALES

El objetivo de esta sección es ofrecer una síntesis de la experiencia internacional en el diseño y uso de las reglas fiscales y de las principales recomendaciones

que se infieren de ella. La reciente panorámica elaborada por De Biade y Dougherty (2022) para la OCDE sobre tendencias actuales en la aplicación de reglas fiscales es un buen punto de partida. Destacan cuatro rasgos o patrones fundamentales.

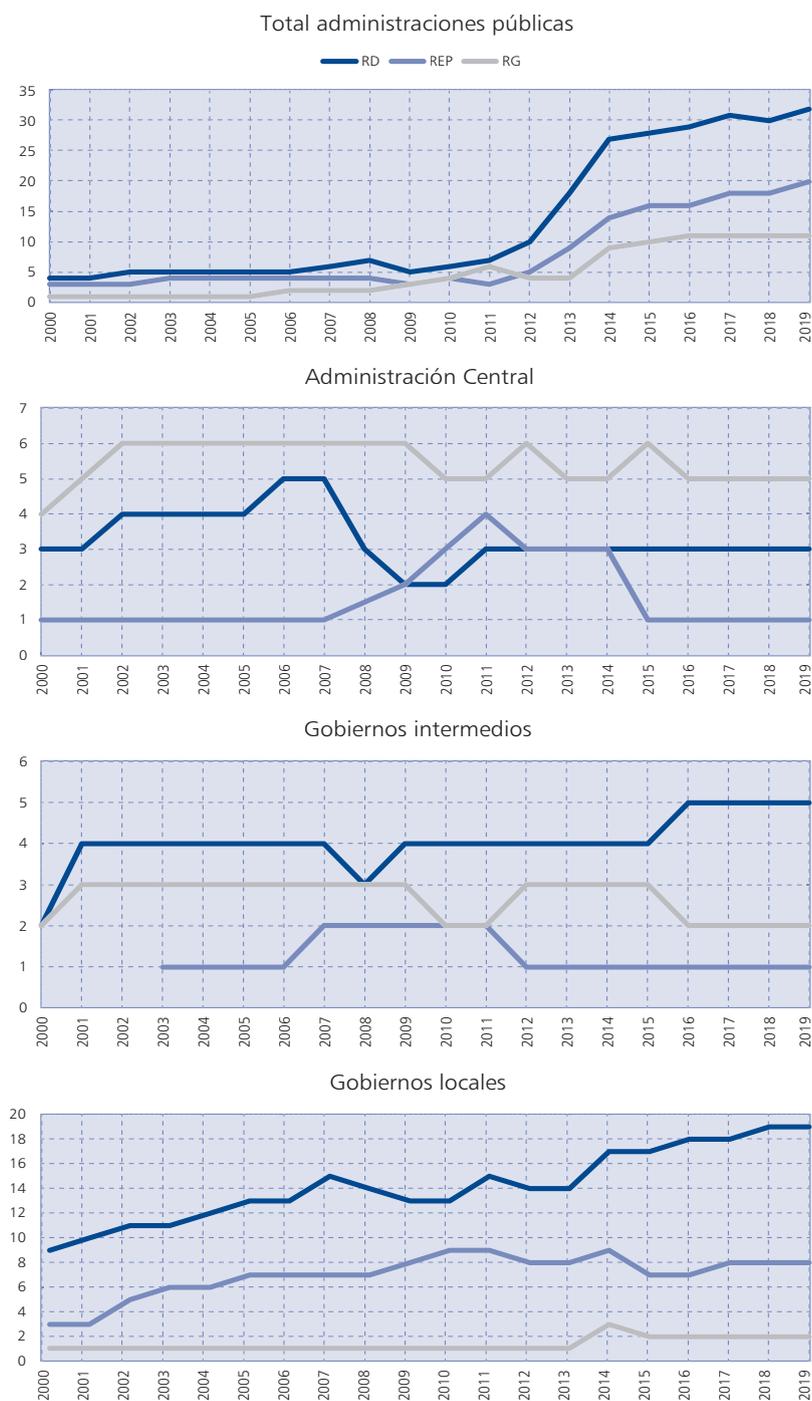
Primero, la efectividad de las reglas fiscales depende tanto de su diseño como del marco institucional en el que se despliegan; en particular de si garantizan o no que los beneficios de cumplir superen a los costes. Esto incluye el compromiso político a la hora de supervisar y aplicarlas, pero también otros «factores de contexto», en palabras de Jiménez *et al.* (2021). Factores que pueden ser tan o más importantes que el propio diseño de regla fiscal. Entre ellos, hay que destacar la dimensión del desequilibrio fiscal vertical, esto es, la diferencia entre el grado de descentralización de gasto y de ingresos tributarios; así como a la gravedad de dos problemas bien conocidos en la literatura. Me refiero a la llamada restricción presupuestaria laxa y las expectativas de rescate por el nivel superior de gobierno en caso de insolvencia, y a la lógica de la «tragedia de los comunes» cuando hablamos de endeudamiento subcentral (Martínez-Vázquez, Lago-Peñas y Sacchi, 2017). En este sentido, Martínez-Vázquez y Vulovic (2017) destacan que el saldo presupuestario tiende a ser peor en los países con un pasado de historia de rescates a Gobiernos subcentrales. Finalmente, el metaanálisis elaborado por Heinemann, Moessinger y Yeter (2018) avala la hipótesis de que el efecto positivo de las reglas sobre los agregados fiscales está sujeto a un problema potencial de endogeneidad que invita a

atemperar el entusiasmo de la aprobación de reglas *per se*: ¿en qué medida la existencia de una regla fiscal refleja preferencias intensas por la estabilidad fiscal?

En segundo lugar, la adopción de reglas tiende a reducirse en tiempos de crisis y aumentar cuando la coyuntura mejora, lo que supone de facto un patrón de respuesta anticíclico que opera en la misma dirección que las cláusulas de escape que contemplan numerosas normativas de estabilidad fiscal.

Tercero, como muestra el gráfico 1, centrado en los países europeos, las reglas de gasto son dominantes cuando nos referimos al escalón central del gobierno. Pero esa dominancia se diluye al pasar al ámbito subcentral de gobierno. Ahí, la solución técnica más habitual es dar preferencia al equilibrio presupuestario, con pautas que limitan el déficit observado, sin diferenciar entre componente cíclico y estructural. En todo caso, es cada vez más frecuente que se combinen reglas de diferente naturaleza. El gráfico 2, referido al mismo ámbito espacial que el gráfico anterior, muestra que desde principios de siglo hemos pasado de que esa combinación sea excepcional a que se encuentre en cerca del 50 por 100 de los países que adoptan reglas en el escalón local; y en la práctica totalidad de países con reglas en el intermedio. No obstante, mientras que en este caso la combinación dominante es limitar el déficit y el gasto; para los gobiernos locales el segundo componente queda relegado frente a pautas sobre la deuda, bien sobre el nivel de deuda total o sobre ingresos, bien sobre la carga por intereses. Las ratios sobre el PIB, dominantes en las soluciones a escala nacional, son la excepción.

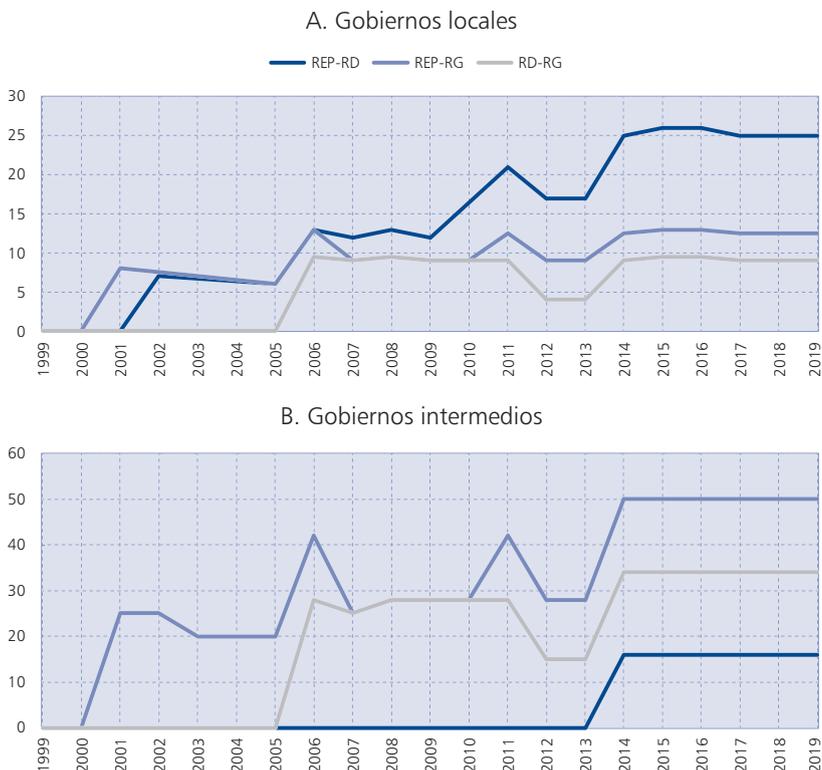
GRÁFICO 1
NÚMERO DE PAÍSES QUE APLICAN REGLAS FISCALES EN EUROPA



Notas: RD, REP y RG hacen referencia a reglas de deuda o restricciones al endeudamiento, reglas de equilibrio presupuestario y reglas de gasto, respectivamente. La base de datos cubre un total de 35 países europeos.

Fuente: De Biase y Dougherty (2022).

GRÁFICO 2
PORCENTAJE DE PAÍSES EUROPEOS QUE ADOPTAN VARIAS REGLAS FISCALES RESPECTO AL NÚMERO DE PAÍSES CON AL MENOS UNA REGLA FISCAL



Notas: RD, REP y RG hacen referencia a reglas de deuda o restricciones al endeudamiento, reglas de equilibrio presupuestario y reglas de gasto, respectivamente. La base de datos cubre un total de 35 países europeos, más de los 27 miembros de la UE.

Fuente: De Biase y Dougherty (2022).

regla que obligue a mantener el presupuesto en equilibrio elimina la posibilidad de endeudarse. Pero la autonomía para el endeudamiento es legítima e incluso conveniente a la hora de acometer inversiones socialmente rentables en el ámbito regional o local. Segundo, las reglas basadas en el saldo estructural son muy complejas de implementar a escala regional. En tercer lugar, las reglas de gasto serían preferibles, pero sufren del problema mencionado antes: su cumplimiento puede chocar con la rigidez de los gastos en manos de los Gobiernos subnacionales. A la luz de lo anterior, la mejor alternativa para controlar procesos de acumulación de deuda insostenibles y evitar la prociclicidad sería combinar un límite sobre el saldo presupuestario observado con la creación de un fondo de estabilización (*rainy days fund*). Y completar lo anterior, en su caso, con un techo al gasto corriente, para evitar un efecto *crowding out* de la inversión.

Finalmente, como advierten De Biade y Dougherty (2022), el contexto actual plantea serios desafíos al diseño y aplicación de las reglas fiscales. En particular, su calibración al escenario de bajos tipos de interés en perspectiva histórica, bajo crecimiento económico tendencial y envejecimiento poblacional; y que las reglas sean compatibles con las inversiones necesarias para afrontar la transición energética, la digitalización, la sostenibilidad ambiental. Sin perder de vista que la pandemia del COVID-19 ha puesto en primer plano la necesidad de que las reglas ficales no pueden limitarse a atender a la dimensión de la sostenibilidad de las finanzas públicas a medio plazo, sino que deben ayudar o, al menos, no entorpecer la es-

Y cuarto, en comparación con las reglas fiscales a escala estatal, las que operan en el ámbito subcentral aparecen con menor frecuencia en los textos constitucionales; no suelen estar sujetas al control de las autoridades fiscales independientes; las cláusulas de escape son menos sofisticadas y eficaces; y suelen carecer de mecanismos de corrección automáticos.

La perspectiva del Fondo Monetario Internacional complementa lo ya expuesto, al poner el acento en los aspectos normativos (Eyraud et al., 2020). Las re-

glas subnacionales deben prestar especial atención al sesgo hacia un exceso de déficit y deuda. Porque los marcos descentralizados de gobierno son más sensibles a los problemas, ya mencionados, de restricción presupuestaria laxa, expectativas de *bail-out* y «tragedia de los comunes». Sin embargo, las reglas deben ser lo suficientemente flexibles para afrontar la rigidez de los compromisos de gasto en servicios esenciales, que tienden a ser mayores que en el escalón central, y la menor autonomía tributaria que suele caracterizar a los Gobiernos subcentrales. Una

tabilización del ciclo económico (Jiménez *et al.*, 2021).

IV. REGLAS FISCALES Y HACIENDAS SUBCENTRALES EN ESPAÑA: LA EXPERIENCIA

La normativa básica que define la estabilidad presupuestaria de los Gobiernos subcentrales en España es la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF) de 2012 y las reglas de oro definidas ya en la Ley Orgánica de Financiación de las comunidades autónomas (CC. AA.) (LOFCA) en 1980. La ley orgánica combina una regla de equilibrio estructural, un límite de deuda (13 por 100 sobre el PIB aplicado de forma homogénea) y una regla de gasto. No obstante, la LOEPSF contemplaba un amplio período de transición hasta 2020, fecha en la que efectivamente entraban en vigor los dos primeros elementos. Hasta entonces, en el ámbito autonómico las dos primeras reglas fueron sustituidas por objetivos fiscales de facto impuestos por el Gobierno central en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF); y en el local, por el mantenimiento del equilibrio o superávit total. En particular, el objetivo de déficit se ha definido en términos nominales, sobre el PIB y, habitualmente, de forma homogénea para todas las CC. AA. Por su parte, la regla de gasto sí ha estado operativa. Una regla que excluye del gasto computable los intereses de la deuda, el gasto financiado por otras administraciones o incrementos de recursos por cambios normativos, y otros gastos no discrecionales. Finalmente, en lo que atañe a la LOFCA, su ar-

tículo 14 ha buscado limitar el endeudamiento a las operaciones de tesorería a corto plazo y la financiación de la inversión y han puesto un límite a la carga por servicio de la deuda igual al 25 por 100 de los ingresos corrientes (2). Como es sabido, el «período definitivo» que arrancó en enero de 2020 ha sido efímero, porque ya en marzo la aplicación del marco normativo quedó en suspenso por la activación de la cláusula general de salvaguarda a escala europea.

Otras colaboraciones en este número ofrecen un buen análisis de las cifras y las dinámicas presupuestarias de las CC. AA. (Cadaval y Calvo, 2023) y las corporaciones locales (Pedraja y López Herrera, 2023), por lo que esta sección deja a un lado las cifras y se centra en las principales enseñanzas sobre las debilidades y los puntos a mejorar del marco de estabilidad fiscal para las Haciendas subcentrales, poniendo el acento en el escalón autonómico. Porque la realidad es que, desde hace años, las corporaciones locales, en su conjunto, registran superávits y ratios de deuda que siguen convergiendo a cero.

Por su parte, el análisis de los factores determinantes del incumplimiento por parte de las CC. AA. de los objetivos de estabilidad presupuestaria es objeto específico de atención del trabajo de Delgado (2023) en este número de la revista, por lo que tampoco nos detendremos en ello. Aunque es oportuno destacar aquí un resultado obtenido en los análisis econométricos de Leal y López Laborda (2015) y Lago Peñas, Fernández Leiceaga y Vaquero (2017) para las CC. AA. de régimen común. Los recursos per cápita que proporciona el sistema de financiación

autonómica son una variable relevante para explicar la probabilidad de no cumplir con el objetivo de déficit establecido. En promedio, diez puntos más de ingresos no financieros respecto a la media igualada a 100 se traducen en una mejora en el saldo presupuestario de 0,8 por 100 (Lago Peñas, Fernández Leiceaga y Vaquero, 2017). Por tanto, la reforma pendiente de la financiación autonómica es un elemento central para mejorar el grado de cumplimiento de las sendas de consolidación fiscal, por lo que potencialmente supone de mejora potencial de la suficiencia general y de corrección específica de la infrafinanciación de CC. AA. como la valenciana, Murcia o Andalucía.

Sin duda, la pandemia corrobora este argumento y la importancia de contemplar de forma global las relaciones fiscales intergubernamentales a la hora de evaluar la factibilidad o exigencia de cualquier objetivo fiscal. Entre 2020 y 2022, las CC. AA. han registrado saldos presupuestarios más equilibrados que en ejercicios previos, con cifras similares a las anteriores a la Gran Recesión. Y ello a pesar de la presión sobre el gasto en competencias sanitarias (sanidad, educación) y la caída de la recaudación tributaria en 2020. La explicación se encuentra en que la Administración Central ha actuado a modo de paraguas de las autonómicas, inyectando una ingente cantidad de recursos a través de fondos extraordinarios, transferencia de ingresos a cuenta como si nada estuviese pasando, e incluso condonación de liquidaciones negativas (Lago Peñas, 2021b). En la práctica, cumplir o no con un objetivo de déficit en el escalón autonómico depende muy significativamente de los recursos

que se transfieren como ingresos a cuenta o, en menor medida, de los fondos europeos que recibe cada Comunidad cada año.

Un segundo asunto que no está bien resuelto en el marco de estabilidad presupuestaria español es el reparto de los objetivos de déficit (y deuda) entre CC. AA. En esencia, puede tener sentido definir los objetivos como porcentaje del PIB cuando hablamos del conjunto del sector, pero deja de tenerlo cuando intentamos repartirlos entre CC. AA. utilizando el PIB regional como denominador. Es verdad que, aritméticamente, las cuentas cuadran al replicar objetivos, porque se verifica la expresión:

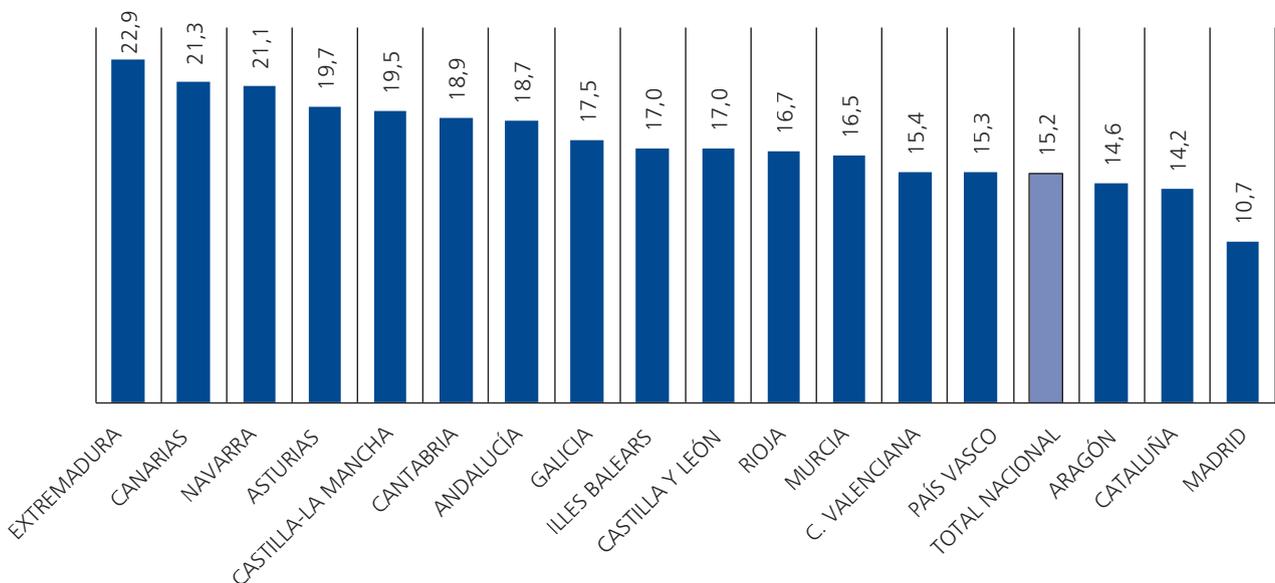
$$\sum_{i=1}^{19} \left(\frac{DEF}{PIB} \right)_i = \left(\frac{DEF_{CCAA}}{PIB_{ESP}} \right)$$
, donde *DEF* es el déficit (o superávit si es negativo), el subíndice *i* identifica a las diecisiete CC. AA. y las dos ciudades autónomas; los subíndices *CCAA* y *ESP* in-

dican el conjunto del escalón regional del Gobierno y España, respectivamente; y el asterisco indica el objetivo establecido (3). Sin embargo, desde un punto de vista financiero, la simetría en los objetivos respecto al PIB conlleva exigencias muy dispares sobre las cuentas autonómicas. La explicación se encuentra en la intensa nivelación interterritorial que existe en España, que hace que el gasto autonómico no sea función del PIB regional. Por eso, el gráfico 3 refleja que el tamaño del presupuesto de ingresos no financieros, expresado como porcentaje del PIB, de Extremadura (22,9 por 100) más que duplica al de Madrid (10,9 por 100). Lógicamente, la relación funciona en sentido inverso en el caso de la deuda: reducir la ratio sobre el PIB resulta significativamente menos costoso para Extremadura que para la Comunidad de Madrid. Sería mucho más razo-

nable repartir los objetivos de déficit para el nivel de gobierno autonómico en función de variables presupuestarias como los ingresos corrientes o los ingresos no financieros (4).

En tercer lugar, como muy acertadamente señala Martínez (2020), más rigor y precisión en las reglas no significa, necesariamente, más eficacia. España es ejemplo de ello, a la luz de la distancia que existe entre, por un lado, las buenas posiciones que alcanza en los indicadores sintéticos sobre la firmeza de las reglas fiscales que elaboran la Comisión Europea y el FMI y, por otro, la realidad de incumplimientos de los objetivos de estabilidad presupuestaria. Un buen marco normativo y buenas reglas son, como mucho, una condición necesaria para garantizar la estabilidad fiscal de un país o de un nivel de gobierno. Pero no son condición suficiente.

GRÁFICO 3
INGRESOS NO FINANCIEROS SOBRE PIB POR CC. AA. 2020
Porcentajes



Fuentes: Elaboración propia a partir de datos del INE y del Ministerio de Hacienda y Función Pública.

Finalmente, la encuesta a los expertos de la Red de Investigadores en Financiación Autonómica y Descentralización Financiera en España (RIFDE) incluida en VV. AA. (varios autores) (2017) es otra aportación de interés para perfilar algunos puntos de consenso técnico en las propuestas de cambios y reforma. En particular, una mayoría de los participantes en la encuesta convergen en los siguientes siete puntos: i) el reparto vertical de los objetivos de déficit y deuda debería debatirse y pactarse multilateralmente; ii) los objetivos fiscales diferenciados entre CC. AA. tienen sentido y debería primarse el cumplimiento en el pasado; iii) la regla de gasto se percibe como un buen complemento de los objetivos de déficit y deuda; iv) la AIReF debe ser la protagonista principal de la supervisión continua de las Haciendas subcentrales; v) los mecanismos adicionales de financiación deben ser eliminados y la deuda viva correspondiente reestructurada, aunque al igual que opina la mayoría de la Comisión del libro blanco para la reforma de la financiación autonómica (VV. AA. , 2018), sin condonaciones; vi) hay que apostar por fondos de estabilización para hacer frente a crisis cíclicas y suavizar la oscilación en la financiación de los servicios públicos fundamentales; y vii) la disciplina de mercado debe ser complementada por reglas fiscales y/o coordinación del endeudamiento en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF).

V. REGLAS FISCALES Y HACIENDAS SUBCENTRALES EN ESPAÑA: ALGUNAS PROPUESTAS

Teniendo en cuenta todo lo expuesto hasta aquí, la reforma del marco de estabilidad pre-

supuestaria para las Haciendas subcentrales y en particular para las CC. AA., que son quienes plantan un desafío mayor en este frente, debería combinar varios vectores complementarios.

Lo más probable es que el futuro de las reglas fiscales en la Unión Europea (UE) y, por tanto, en España, vaya a gravitar sobre una regla de gasto y un ancla de deuda a partir de 2024 (5). Este cambio da lugar a un nuevo escenario en el que se pueden tomar vías alternativas. En particular, las tres siguientes.

La primera es tratar de reproducir el esquema europeo en el ámbito autonómico, con una regla de gasto calibrada para cada comunidad autónoma en función de la distancia de su nivel de deuda sobre el PIB al ancla que se establezca. En este caso, la enorme diferencia entre CC. AA. en sus ratios de deuda sobre el PIB plantea dudas sobre la factibilidad de mantener un ancla de deuda autonómica en el 13 por 100 (6). Sobre todo, cuando se tiene en cuenta que algunas de las CC. AA. con ratios de deuda más elevadas (Murcia o la Comunidad Valenciana) son las que arrastran un déficit de financiación y tradicionalmente han acreditado menores gastos por habitante en servicios públicos fundamentales.

La segunda posibilidad es mantener lo fundamental del marco transitorio vigente hasta 2020 y seguir operativizando la estabilidad fiscal en un objetivo de déficit expresado como porcentaje del PIB. De forma multilateral, se discutiría el reparto vertical del saldo presupuestario para el conjunto de las Administraciones Públicas y el reparto horizontal entre CC. AA. Para esta

segunda distribución se podría optar por una fórmula sofisticada, como la que han elaborado Martínez y González (2022), para tener en cuenta los niveles de deuda previa o la posición cíclica de cada autonomía. Pero también sería posible una adaptación de la solución aplicada hasta 2020: repartir los «derechos de déficit» en proporción al peso de cada comunidad autónoma en la última liquidación de los ingresos no financieros o los ingresos corrientes, a fin de poner en relación el déficit con la base financiera que realmente lo soporta.

La tercera vía sería soslayar el déficit y la deuda y aplicar, a escala autonómica, la regla de gasto computada para el conjunto de las administraciones públicas, excluyendo del gasto sujeto las mejoras en la financiación de las CC. AA. derivadas de su reforma, como se ha planteado en el libro blanco de la reforma de la financiación autonómica (VV. AA. , 2018).

Tanto las soluciones basadas en la aplicación de una regla de gasto como un esquema que siga gravitando sobre el saldo presupuestario, deberían combinarse con la creación de fondos de estabilización autonómicos individuales (Hernández de Cos y Pérez, 2015; VV. AA. , 2018), que permitan generar colchones financieros en la fase alcista de la coyuntura para garantizar la financiación de servicios públicos esenciales y, por tanto, refractarios al ajuste a la baja del gasto.

La reforma de la financiación autonómica es un factor de contexto capital para que la reforma de las reglas fiscales provoque los efectos deseados. El libro blanco da alternativas y soluciones a los problemas existentes.

De entre ellos, el desequilibrio vertical entre competencias de gasto y capacidades tributarias y los problemas de infrafinanciación de algunas CC. AA. son particularmente relevantes. Los fondos de estabilización son una buena solución para el suavizado del gasto en el tiempo. Pero las CC. AA. necesitan aumentar y mejorar su espacio de autonomía tributaria para poder financiar mediante decisiones normativas discrecionales y, por tanto, al margen de la regla de gasto, las decisiones de gasto permanentes. La mejora de la articulación del IRPF autonómico, la sustitución de participaciones territorializadas por tramos autonómicos colegiados en IVA e impuestos especiales y una parte de la tributación medioambiental hoy en definición son los principales candidatos para esa mejora de la suficiencia. En lo que atañe a las diferencias interterritoriales, no es comprensible que algunas CC. AA. reciban sistemáticamente recursos muy por encima o por debajo de lo que reconoce el sistema. Como tampoco lo es la diferencia en los recursos por habitante que proporciona el sistema foral y el común para tipos impositivos efectivos similares.

La normalización del escenario financiero autonómico pasa también por el abandono de los mecanismos extraordinarios de financiación y la reestructuración de la deuda, sin condonación. De hecho, una solución que combine un alargamiento de plazo de la devolución del principal (por ejemplo, a cincuenta años) y un tipo de interés muy reducido puede ser preferible desde un punto de vista financiero que una quita parcial, incluso en un porcentaje elevado. Además, una quita de deuda plantea una triple problemáti-

ca. Primero, es rechazada por la mayoría de los expertos y genera una fuerte contestación en CC. AA. que han recurrido en menor grado al Fondo de Liquidez Autonómica. Segundo, porque su distribución entre CC. AA. es muy desigual, de forma que los principales condonados deberían ser muy diferentes. Y tercero, porque el origen inmediato es muy distinto. En algunos casos, como el de la Comunidad Valenciana, existe un factor objetivo de infrafinanciación que legitimaría la reclamación de condonación. Pero en otros la explicación fundamental se encuentra en decisiones de variación del gasto por encima de la media.

Sería necesario revisar el capítulo IV de la LOEFSP para suprimir las medidas preventivas, correctivas y coercitivas que la experiencia ha demostrado que no son aplicables por consideraciones de economía política y, a cambio, generar expectativas creíbles de lo que permanezca o se introduzca como novedad sea de aplicación automática (Lago Peñas, 2015; VV. AA., 2018). Esta idea está plenamente alineada con la propuesta de la Comisión Europea. Además, como bien advierte Martínez (2020), es sorprendente la irrelevancia, por falta de aplicación, de los planes económico-financieros (PEF) contemplados también en la LOEPSF. Un instrumento que debería ser clave para el funcionamiento de los mecanismos correctores ante situaciones de incumplimiento de las reglas fiscales. La reforma de los PEF debe aparecer también en la inminente reforma del marco normativo de estabilidad presupuestaria en España.

Finalmente, es perentorio reforzar los elementos de go-

bernanza multinivel del Estado autonómico; en particular, la Conferencia de Presidentes y el CPFF. La prueba de estrés que ha supuesto la pandemia ha reflejado con meridiana claridad la necesidad de contar con instituciones propias de países de estructura federal. Dada la dificultad objetiva de hacerlo a través de una reforma constitucional a corto y medio plazo, lo más inteligente es reforzar en medios humanos y materiales, contenido y alcance, funcionamiento y reglas de decisión las herramientas que ya existen. Además, y de nuevo en línea con los planteamientos de la CE, deberíamos pensar en cómo apuntalar el rol de la AIREF en el ámbito autonómico. La revisión de la AIREF que la OCDE realizó en 2017 (Von Trapp *et al.*, 2017) dedica un capítulo a este asunto y concluye, entre otras recomendaciones, que sería conveniente poner el acento en las relaciones con medios de comunicación regionales y académicos en todas las comunidades autónomas y con los parlamentos autonómicos: ¿por qué no organizar comparencias periódicas de la presidencia de la AIREF similares a las que se hacen en el Congreso de los Diputados?

VI. CONCLUSIONES

La reforma de las reglas fiscales europeas va a obligar a España a revisar su propio marco de estabilidad fiscal; y, en particular, la LOEPSF. Esta revisión de la normativa interna incluirá, como no puede ser de otra manera, a las Haciendas subcentrales; si bien las directrices de la UE no condicionan la manera en la que se haga esa transposición. Tenemos una amplia libertad para buscar las mejores fórmulas a la luz de los problemas y debilida-

des detectadas en un marco normativo que, desde siempre, ha renunciado a prohibir el endeudamiento, pero también a fiar la disciplina fiscal a los mercados financieros. En España hemos optado por sucesivas combinaciones de restricciones, límites y reglas fiscales. Aunque no nos ha faltado voluntad legisladora, los resultados son claramente mejorables.

En todo caso, es verdad que existe una clara simetría entre el escalón local y el autonómico. La norma general para las corporaciones locales es el superávit presupuestario desde 2012 y, con ello, la reducción de su ratio de deuda sobre el PIB, desde el 4,3 al 1,8 por 100 hoy. La explicación fundamental a este comportamiento excepcional se halla no tanto en la normativa de estabilidad como en la caída del gasto local al abandonar competencias no obligatorias. Una obligación establecida por ley en 2012 en reacción a los déficits históricos, entre 5 y 8 décimas, alcanzados en el cuatrienio 2008-2011 y provocados por el pinchazo de la burbuja inmobiliaria y el desplome de los ingresos vinculados a la construcción. A ello, hay que añadir la escasa sensibilidad cíclica de las fuentes tributarias locales. Esta realidad es compatible con el consenso en la necesidad de una reforma del sistema de financiación local (VV. AA., 2018), o del reparto competencial entre niveles de gobierno. Pero es evidente que hoy las corporaciones locales en su conjunto no son fuente de preocupación en el ámbito estricto de la estabilidad fiscal.

La realidad autonómica es muy diferente. Si en 2010 la deuda del conjunto de CC. AA. suponía el 11,6 por 100 del PIB

español, en 2022 se sitúa en 25 por 100, según las estadísticas del Banco de España. En el ámbito de la OCDE, solo en Canadá los Gobiernos intermedios presentaban una ratio de deuda más elevado con datos previos a la pandemia (Lago Peñas, 2021). La Gran Recesión provocó un hundimiento de ingresos que, solo en parte, fueron compensados por recortes en gasto. El déficit alcanzó un máximo histórico del 5,2 por 100 en 2011 y solo a partir de 2016 el déficit autonómico ha logrado situarse por debajo del 1 por 100. En contraste, la pandemia no ha provocado graves tensiones financieras. Los déficits en el trienio 2020-2022 se sitúan en cifras similares al del cuatrienio 2004-2007, en pleno *boom* económico. La explicación se encuentra de nuevo en decisiones adoptadas en el escalón central de Gobierno. Pero a diferencia de lo ocurrido con las corporaciones locales, los buenos registros en déficit y deuda no se explican por abandono de competencias y consecuente recorte de gasto, sino por masivas transferencias de recursos adicionales.

En definitiva, son factores de contexto los que acaban explicando el grado de cumplimiento de los Gobiernos subcentrales con el marco de estabilidad presupuestaria. Y son estos factores de contexto los que debemos modificar para garantizar la estabilidad presupuestaria de las Haciendas subcentrales en España. En el texto, hemos discutido diversas alternativas técnicas para aterrizar el (previsible) marco de reglas fiscales europeo que entrará en vigor en 2024. Tenemos tiempo para decantarnos por una u otra y por perfilar los detalles.

Pero sería ingenuo pensar que con eso es suficiente. En particu-

lar, necesitamos una reforma en el sistema de financiación autonómica para dar más autonomía y capacidad fiscal a las CC. AA., eliminar las situaciones de infrafinanciación detectadas, y dar margen a las CC. AA. ante nuevas necesidades y demandas estructurales en servicios públicos fundamentales y para dotarse de fondos de estabilización que permitan suavizar la dinámica del gasto a corto plazo. Además, son precisos cambios en el marco de gobernanza multinivel, con un reforzamiento del CPFF y la Conferencia de Presidentes; la función supervisora de la AIREF debe ser ampliada; y, en fin, resulta necesario encontrar una solución a la deuda acumulada en los mecanismos extraordinarios en la última década, altamente concentrada en algunas autonomías.

NOTAS

(*) Agradezco los comentarios de DIEGO MARTÍNEZ y la ayuda de investigación de ALEJANDRO DOMÍNGUEZ. Los posibles errores u omisiones son responsabilidad exclusiva del autor.

(1) Véase al respecto el trabajo de LARCH *et al.* (2023) en este mismo número.

(2) Véase MARTÍNEZ (2020) y GONZÁLEZ Y MARTÍNEZ (2021) para un análisis más detallado de este marco normativo.

(3) En la expresión omitimos el PIB no regionalizado.

(4) Véase FERNÁNDEZ LEICEAGA y LAGO PEÑAS (2013) para una discusión en mayor detalle de este argumento.

(5) Una regla de gasto vinculada al crecimiento del PIB tendencial, como la que aparece en la normativa actual, no resulta suficiente para resolver el serio problema del déficit estructural en España. Sin embargo, dado que la deuda en España se sitúa hoy en el entorno de 115 por 100, una regla de gasto que se calibre para que la deuda de los países retorne hacia el 60 por 100 de referencia en un horizonte razonable conllevará la normalización del descuadre estructural.

(6) Con datos del Banco de España para el segundo trimestre de 2022, la Comunidad de Madrid se sitúa en 14,1 por 100 y la Comunidad Valenciana en 45,8 por 100, con una media de 24,9 por 100.

BIBLIOGRAFÍA

- BLANCHARD, O., LEANDRO, A. y ZETTELMEYER, J. (2021). Redesigning EU Fiscal Rules: From Rules to Standards. *Economic Policy*, 106, pp. 195-236.
- CADAVAL, M. y CALVO, S. (2023). Indisciplina fiscal y mecanismos extraordinarios de liquidez. *Papeles de Economía Española*, 175.
- COMISIÓN EUROPEA (2022). *Communication on Orientations for a Reform of the EU Economic Governance Framework*, 11-9-2022. <https://ec.europa.eu/>
- DE BIASE, P. y DOUGHERTY, S. (2022). *The Past and Future of Subnational Fiscal Rules: An Analysis of Fiscal Rules Over Time*. OECD. www.oecd.org
- DELGADO, M. (2023). Determinantes del incumplimiento de los objetivos fiscales por las comunidades autónomas. *Papeles de Economía Española*, 175.
- EYRAUD, L., HODGE, A., RALYEA, J. y RAYNAUD, J. (2020). *How to Define Subnational Fiscal Rules. A Primer*. International Monetary Fund. www.imf.org
- FERNÁNDEZ LEICEAGA, X. y LAGO PEÑAS, S. (2013). Sobre el reparto de los derechos de déficit entre las comunidades autónomas: ¿Qué nos dicen los datos? *Revista de Economía Aplicada*, 63, pp. 117-136.
- GONZÁLEZ, F. y MARTÍNEZ, D. (2021). El diseño de reglas fiscales en Gobiernos subcentrales. El caso de España. *Boletín Económico de ICE*, 3133, pp. 55-77.
- HEINEMANN, F., MOESSINGER, M. y YETER, M. (2018). Do Fiscal Rules Constrain Fiscal Policy? A Meta-Regression-Analysis. *European Journal of Political Economy*, 51, pp. 69-92.
- HERNÁNDEZ DE COS, P. y PÉREZ, J. (2015). Reglas fiscales, disciplina presupuestaria y corresponsabilidad fiscal. *Papeles de Economía Española*, 143, pp.174-184.
- JIMÉNEZ, J. P., LETELIER, L., RUELAS, I. y BONET-MORÓN, J. (2021). Reglas fiscales subnacionales: Revisión empírica, experiencias internacionales y sus desafíos en la nueva institucionalidad fiscal post COVID. *Documentos de Trabajo* 300. Centro de Estudios Económicos Regionales. <https://repositorio.banrep.gov.co/>
- LARCH, M., BUSSE, M., GABRIJELCIC, M., JANKOVICS, L. y MALZUBRIS, J. (2023). Análisis del marco presupuestario de la Unión Europea y su posible reforma: la disyuntiva entre reducir y compartir riesgos. *Papeles de Economía Española*, 175.
- LAGO PEÑAS, S. (2015). La estabilidad presupuestaria en España: algunos ajustes necesarios. *Cuadernos de Información Económica*, 245, pp. 55-62.
- LAGO PEÑAS, S. (2021a). *40 años de descentralización en España (1978-2018): balance y perspectivas*. Madrid: Funcas.
- LAGO PEÑAS, S. (2021b): Sub-central Finances: Year Two of the Pandemic. *Spanish Economic and Financial Outlook*, 10(2), pp. 25-34.
- LAGO PEÑAS, S. (2022). Implications for Spain of the Reform of the EU's Fiscal Rules. *Spanish Economic and Financial Outlook*, 11(2), pp. 57-64.
- LAGO PEÑAS, S., FERNÁNDEZ LEICEAGA, X. y VAQUERO, A. (2017). ¿Por qué incumplen fiscalmente las comunidades autónomas? *Investigaciones Regionales/Journal of Regional Research*, 37, pp. 7-29.
- LAGO PEÑAS, S., MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J. y SACCHI, A. (2020). Fiscal Stability During the Great Recession: Putting Decentralization Design to the Test. *Regional Studies*, 54(7), pp. 919-930.
- LEAL, A. y LÓPEZ LABORDA, J. (2015). Un estudio de los factores determinantes de las desviaciones presupuestarias en las comunidades autónomas en el período 2003-2012. *Investigaciones Regionales/Journal of Regional Research*, 31, pp. 35-58.
- MARTÍNEZ, 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*, 47, pp. 31-56.
- MARTÍNEZ, D. y GONZÁLEZ, F. (2022). Los objetivos de déficit en las comunidades autónomas: Una propuesta basada en la deuda. *Hacienda Pública Española/Review of Public Economics*, 241, pp.105-141.
- MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J., LAGO-PEÑAS, S. y SACCHI, A. (2017). The Impact of Fiscal Decentralization: A Survey. *Journal of Economic Surveys*, 31(4), pp. 1095-1129.
- MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J. y VULOVIC, V. (2017). How Well Do Subnational Borrowing Regulations Work? En Y. NAOYUKI y P. J. MORGAN (eds.), *Central and Local Government Relations in Asia*, pp. 161-220. Cheltenham: Edward Elgar Publishing,
- PEDRAJA, F. y LÓPEZ HERRERA, C. (2023). El cumplimiento de la LOEPSF en el sector local: ¿disciplina fiscal o elementos estructurales e institucionales diferenciadores? *Papeles de Economía Española*, 175.
- VON TRAPP, L., NICOL, S., FONTAINE, P., LAGO-PEÑAS, S. y SUYKER, W. (2017). *OECD Review of the Independent Authority for Fiscal Responsibility (AIReF)*. Paris: OECD. www.oecd.org
- VV. AA. (2017). Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las comunidades autónomas. *GEN Report 4/2017*. Xunta de Galicia. <https://inforgen.uvigo.es/gen-reports.html>
- VV. AA. (2018). *Informe de la comisión de expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.