

EL MARCO INSTITUCIONAL DE REGLAS FISCALES EN ESPAÑA Y SU VALORACIÓN

Cristina HERRERO

AIReF

ESPAÑA tiene su política fiscal anclada al marco fiscal europeo al formar parte de la Unión Económica y Monetaria. Las sucesivas reformas que se han producido hasta la fecha en la normativa fiscal a nivel nacional y europeo han supuesto dotar al sistema de mayor complejidad sin, por ello, haber alcanzado un sistema de gobernanza fiscal más eficaz.

Las consecuencias económicas y fiscales de la pandemia y de la guerra de Ucrania hacen necesario plantear una profunda reforma de los marcos fiscales europeo y nacional que trate de solventar los problemas a los que se enfrentan, entre otros: el cortoplacismo, la escasa atención al crecimiento económico, la complejidad derivada de una pluralidad de reglas, la utilización de variables no observables, y el reto de la coordinación en un país con un alto grado de descentralización.

Centrándonos en primer lugar en el marco fiscal nacional, España es uno de los pocos países que ha consagrado los *principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera* al máximo nivel normativo (artículo 135 de la Constitución). La Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF) de abril de 2012 desarrolla ambos principios: la regla general es que ninguna Administración pública puede incurrir en déficit estructural, si bien hay matices en función del subsector; y el principio de sostenibilidad financiera que fija el límite de deuda de las administraciones públicas (AA. PP.) en el umbral del PEC del 60 por 100 del PIB definido en términos de procedimiento de déficit excesivo (PDE).

La *regla de déficit*, a través de la cual se instrumenta el principio de estabilidad presupuestaria, establece que todas las administraciones públicas deben presentar equilibrio o superávit, sin que puedan incurrir en déficit estructural, lo que supone una definición más estricta que la permitida por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) (-0,5 por 100 del PIB). La Actualización del Programa de Estabilidad (APE) 2022-2025 ha ampliado el objetivo a un déficit estructural del 0,4 por 100 del PIB, sin embargo no se ha modificado la legislación por lo que hay una doble referencia. La descentralización de la economía española implica que este objetivo de estabilidad se distribuya entre subsectores y entre las comunidades autónomas (CC. AA.) y las corporaciones locales (CC. LL.). El principal fallo de este sistema es que no valora la posición fiscal de cada administración antes de fijar los objetivos. Esto se ha traducido en objetivos inalcanzables para algunas administraciones y no limitativos para otras. En el caso de las CC. AA., el desfase con el que opera el Sistema de Financiación Autonómico (SFA) ha contribuido a ampliar esta desconexión con los objetivos que les son fijados.

La *regla de deuda* prevé el establecimiento de objetivos anuales y distribuye el umbral europeo del 60 por 100 del PIB entre los distintos subsectores, tal que en 2020, la deuda de la Administración central (AC) y los Fondos de la Seguridad Social (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. Sin embargo, no se ha conseguido reducir la deuda al ritmo previsto y estos umbrales han consistido más en una previsión de cierre que en una auténtica restricción derivada de una regla fiscal.

Finalmente, la *regla de gasto*, que podría potencialmente ser una orientación de medio plazo al velar por que todo gasto permanente cuente con financiación también permanente, se fija con la tasa de referencia que toma como base el gasto ejecutado en el año anterior, lo que en la práctica incentiva su incumplimiento al consolidar el exceso de gasto hacia adelante. A diferencia de la regla europea, la española excluye al sub-

sector de FSS. De esta forma, ante presiones al alza en el gasto de los FSS, como por ejemplo los derivados del envejecimiento, las limitaciones a la dinámica de gasto que puedan decidirse a nivel de la Unión Europea tendrán que ser compensadas y atendidas por el resto de los subsectores.

Más allá de las limitaciones descritas de cada una de estas reglas, existe una falta de consistencia interna entre ellas.

La LOEPSF se complementa con unos *principios adicionales* (plurianualidad, transparencia, responsabilidad, lealtad institucional y eficiencia en el gasto), que también presentan diferentes deficiencias. Entre otras, por ejemplo, el principio de responsabilidad y la prohibición de rescate que 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 vencimientos de deuda y el déficit de estas.

El marco fiscal nacional está, además, sujeto al gran reto de la descentralización por lo que es necesario contar con mecanismos de coordinación y seguimiento de la estrategia fiscal nacional en cuyo diseño participan todas las administraciones. Hasta ahora es la AC la que domina el proceso siendo la encargada de fijar reglas y controlar su cumplimiento, con un papel meramente formal y consultivo de órganos como el Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF), la Comisión Nacional de la Administración Local (CNAL) o la AIREF.

A estas limitaciones del marco fiscal nacional deben añadirse las que se derivan del marco comunitario y de la superposición de ambos marcos, parecidos pero diferentes. Esto supone una fuente de complejidad que se ha plasmado en un diseño de políticas fiscales poco operativo y con un cumplimiento de las reglas fiscales oportunista, selectivo y deficiente: se observa una clara prociclicidad y laxitud en la aplicación de las normas fiscales dado que su incumplimiento no ha llevado aparejado un coste reputacional.

En el contexto actual, con una zona del euro registrando valores máximos de deuda, hay consenso en la necesidad de reformar el marco fiscal europeo. La AIREF considera que esta reforma debe articularse en base a tres ejes: i) unas reglas más simples y operativas, tal que se mantenga una referencia objetivo para la ratio de deuda como ancla a largo plazo y una variable controlada por las autoridades fiscales como variable de intervención a corto plazo; ii) una apropiación política de las sendas de ajuste tal que las referencias fiscales se diferencien entre Estados miembros, y iii) reforzar el enfoque a medio plazo a través de instituciones fiscales más fuertes.

Nos encontramos a las puertas de una necesaria reforma del marco fiscal europeo, y aunque el marco fiscal nacional debe necesariamente anclarse en el europeo, existen rasgos singulares que presentan margen de mejora por lo que su reforma no precisa esperar a la reforma europea.