

Reglas fiscales y artículo 135: ¿autonomía y responsabilidad?

Javier J. Pérez ¹

Banco de España

Versión preliminar

Documento para discusión en el VI Foro de la Autonomía

(Informe de las Comunidades Autónomas 2016)

28 de febrero de 2017

1. El marco de reglas presupuestarias: principios

La rendición de cuentas de los gobiernos ante los ciudadanos sobre el uso de los fondos públicos es una de las características de los sistemas democráticos. En el ámbito de la política fiscal, el reflejo más claro de este principio es la elaboración, y ejecución posterior, de los presupuestos, y afecta a todos los niveles de gobierno, central, autonómico y local. Para que sea efectiva, la rendición de cuentas requiere que el público cuente con elementos suficientes para evaluar el impacto de las acciones discrecionales de los gobernantes y el impacto de las condiciones macroeconómicas sobre los ingresos y gastos públicos.

En este contexto, en las últimas décadas, se ha avanzado significativamente en el desarrollo de procedimientos para la elaboración de los presupuestos² y el seguimiento

¹ Las opiniones expresadas en este documento son de mi exclusiva responsabilidad y no representan necesariamente las del Banco de España o el Eurosistema. Agradezco la ayuda prestada por Mar Delgado y Francisco Martí en la elaboración del material gráfico que se presenta en el artículo.

² Véase OCDE (2014).

de su ejecución³, y, más en general, en la puesta en marcha o reforzamiento de instituciones de control y reglas presupuestarias⁴.

Estos desarrollos institucionales han venido motivados por los numerosos trabajos que han resaltado que, en ausencia de estos elementos, tiende a producirse el fenómeno del “sesgo hacia el déficit público”⁵ ⁶. Según estos estudios, en un marco de absoluta discrecionalidad, los gobernantes no interiorizan de manera suficiente el impacto de sus políticas sobre las generaciones futuras, de manera que, en ocasiones, estas se diseñan sin tomar en consideración los efectos sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas. Por tanto, no reflejan adecuadamente consideraciones de equidad intergeneracional en forma de, por ejemplo, generación de niveles excesivos de deuda pública para las generaciones futuras, o diseño de sistemas de previsión social no sostenibles que priman el bienestar de unas generaciones (las actuales) sobre otras (las futuras). En algunos casos, la literatura especializada tiende a encontrar que el horizonte de planificación de las medidas de política fiscal es aún más corto, un ciclo electoral, lo que lleva a la instrumentación de políticas muy cortoplacistas.

En el marco de la Unión Monetaria, además, los países miembros de la misma deben disponer de los incentivos adecuados para implementar políticas fiscales que no pongan en peligro la moneda única. De lo contrario, el “sesgo hacia el déficit” se refuerza, dado que algún país miembro puede anticipar que en caso de insostenibilidad de sus finanzas públicas –que conduzca, por ejemplo, a impagos en las obligaciones adquiridas con su deuda soberana en curso– el resto de países acudirán en su rescate para evitar riesgos de contagio en el conjunto del área monetaria. Este mismo riesgo ha sido descrito por la literatura especializada en federalismo fiscal. En los países altamente descentralizados desde el punto de vista de la distribución de sus gastos e ingresos públicos, los incentivos de los niveles subcentrales de gobierno a desarrollar políticas impositivas y de gasto “prudentes” pueden verse debilitados si existe una expectativa fundada de que,

³ Véase Pedregal and Pérez (2010).

⁴ Véase Gordo y García Perea (2016), Hernández de Cos y Pérez (2015b) y Gordo, Hernández de Cos y Pérez (2015).

⁵ Sobre estos temas se pueden consultar, entre otros, Hagemann (2010).

⁶ La evidencia empírica disponible confirma, con carácter general, que las reglas fiscales pueden ser efectivas para lograr y mantener la disciplina presupuestaria (véase Comisión Europea, 2014).

en caso de que aparezcan problemas, se producirá un rescate financiero por parte del gobierno central (problema de “*pass-the-buck*”, en la terminología anglosajona)⁷.

La existencia de reglas que controlan la actuación de las Administraciones Públicas (AAPP) es generalizada en la actualidad, tanto en los países avanzados como en los emergentes, aunque adopta formas variadas en cuanto al peso y la presencia de reglas numéricas sobre determinadas magnitudes presupuestarias (déficit, deuda o gasto públicos), instituciones de control (legal o funcional), o esquemas de gobernanza^{8 9}. Los marcos de reglas/instituciones de este tipo parten del principio de que el diseño de la política fiscal es competencia de los gobiernos, como no podía ser de otro modo, pero que estos se dotan a sí mismos de herramientas que les ayudan a mejorar los procesos de rendición de cuentas a los ciudadanos, y a interiorizar los efectos de sus políticas sobre las generaciones futuras (que no votan hoy), el resto de países de una unión monetaria (que no participan en el diseño de la política nacional), o el resto de administraciones dentro del país (que aun cubriendo otras competencias, son financiadas por recursos que provienen, en su mayor parte, de los mismos contribuyente).

En el caso concreto de España, en septiembre de 2011 se decidió reforzar el marco de reglas presupuestarias vigentes con la aprobación de una reforma de la Constitución, para que esta incluyera la obligación de que todas las AAPP ajusten sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria. Con posterioridad, el 27 de abril de 2012 se

⁷ Como indica Sorribas Navarro (2009), la experiencia comparada muestra que la descentralización fiscal puede disciplinar las decisiones presupuestarias subcentrales, como sucede en los Estados Unidos o en Canadá. Para el caso de España, no obstante, son diversas las características del entorno institucional que regula la relación entre el gobierno central y las CCAA que pueden incentivar a que el gobierno central rescate los excesos presupuestarios autonómicos, lo que puede motivar que estas tengan *restricciones presupuestarias blandas*: (i) la discrecionalidad en el diseño de las transferencias; (ii) las limitaciones de la capacidad de ajuste de los tributos ante perturbaciones exógenas; (iii) la responsabilidad de las CCAA sobre gastos en servicios públicos básicos (educación y sanidad); (iv) la existencias de límites al endeudamiento autonómico. Estos elementos se discutirán en las siguientes secciones del texto principal.

⁸ La literatura destaca también el papel de las distintas formas de gobernanza institucional dentro de los países, así como de los mecanismos de coordinación de las políticas fiscales entre países y/o regiones. Así, un elevado grado de fragmentación en la toma de decisiones públicas motivada, por ejemplo, por la ausencia de mayorías parlamentarias claras, o contextos institucionales en los que las responsabilidades sobre el gasto público se encuentran muy dispersas, suelen estar asociados a mayores desequilibrios presupuestarios (véase Hallerberg, Strauch, y von Hagen, 2007).

⁹ Los estudios disponibles enfatizan que el diseño concreto del marco de reglas condiciona en gran medida su efectividad, en lo relativo a aspectos tales como la definición misma de las reglas, los mecanismos de control y aplicación, o los procedimientos de corrección en caso de desviaciones (Ayuso i Casals et al., 2009).

aprobó la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF), que desarrolla la citada reforma constitucional, reemplazando las leyes de estabilidad vigentes. La LOEPSF introdujo modificaciones significativas en las definiciones y mecanismos de determinación de los límites de déficit, deuda y gasto públicos aplicables a los distintos niveles de gobierno, así como cambios en los procedimientos y mecanismos de corrección en caso de desviación con respecto a los mismos¹⁰. Con posterioridad, la LOEPSF ha sido ampliada, en particular, para recoger, por una parte, la incorporación de mecanismos extraordinarios de apoyo a la liquidez de las CCAA y, por otra, reglas adicionales que limitan los plazos de pago a sus proveedores por parte de las distintas AAPP. Además, el marco se ha completado con la creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF), que como árbitro externo adopta el papel de vigilante del cumplimiento de las reglas por parte de todas las administraciones.

La crisis ha supuesto un desafío significativo a la aplicación de la LOEPSF, en la medida en que su puesta en práctica se ha producido en un período de deterioro significativo de las finanzas públicas de todas las AAPP y de tensiones en los mercados de deuda soberana. A lo largo de los últimos años se han producido incumplimientos generalizados de la ley de estabilidad por parte de las administraciones dependientes del gobierno central (Estado y Seguridad Social), así como por el subsector CCAA tomado en su conjunto. Una mayoría de CCAA, además, ha tenido que recurrir a fondos de apoyo financiero proporcionados por el Estado a cambio de medidas concretas de ajuste fiscal (principio de “condicionalidad”). Esta situación ha marcado las relaciones entre las Comunidades Autónomas y el Estado en los últimos años, dado que este último es el encargado de aplicar los mecanismos correctivos de la LOEPSF a todos los niveles de gobierno, y es el responsable último del cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria definidos en el marco de la Unión Europea.

El resto del artículo plantea los retos a los que se enfrenta el actual entramado de instituciones y reglas de carácter presupuestario en España, considerando, en particular, el carácter altamente descentralizado del país. Para ello, en la siguiente sección se muestran distintos indicadores sobre el nivel de competencias de las CCAA en materia de ingresos y gastos públicos, desde una perspectiva internacional. A continuación, se

¹⁰ Véase Hernández de Cos y Pérez (2013a).

describen los principales elementos del marco de reglas presupuestarias domésticas. En la sección 4, por su parte, se analiza el funcionamiento de este marco durante la crisis. Finalmente, en la sección 5, a modo de conclusión, se identifican los retos a los que se enfrenta este marco institucional. En concreto, se identifican los siguientes: (i) potenciar los elementos de automaticidad en la aplicación de las normas, frente a la discrecionalidad; (ii) reformar la arquitectura institucional para aumentar el grado de corresponsabilidad de Estado y CCAA en la toma de decisiones de política fiscal; (iii) reforzar la corresponsabilidad fiscal de las CCAA; (iv) reconocer que la reforma del sistema de financiación debe hacerse en conjunción con el resto de elementos del marco institucional, y no centrarse solo en el reparto de los tributos entre AAPP.

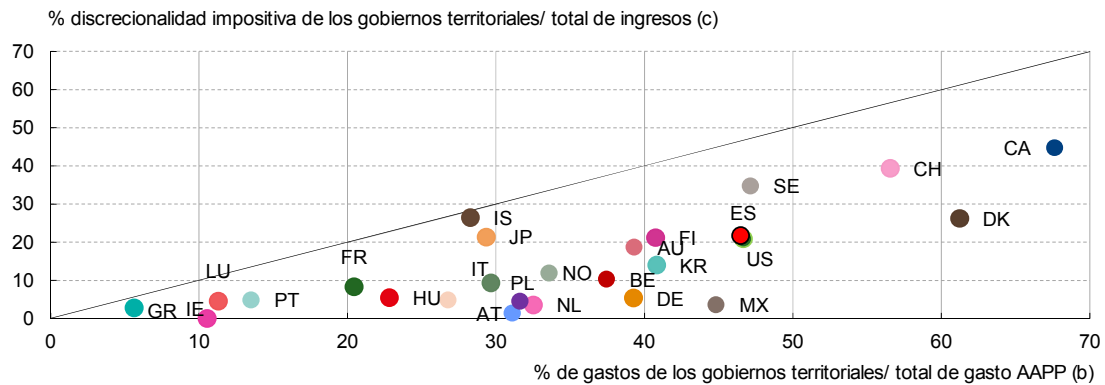
2. España es un país *federal de facto* desde el punto de vista de la política fiscal

2.1. Grado de descentralización: perspectiva comparada

El grado de descentralización de los gastos y los ingresos públicos en España es muy elevado, cuando se compara con otros países avanzados. En el gráfico 1 se presenta el peso del gasto y los ingresos gestionados por los niveles subcentrales de gobierno (autonómico/regional y local) para un conjunto de países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), en el año 2011, último para el que se dispone de datos homogéneos. En este gráfico se agrupan gobiernos autonómicos/regionales y locales porque la distribución de la descentralización entre estos es muy heterogénea entre países.

Desde la perspectiva del gasto, el caso español es similar a los EEUU, país federal de referencia, o Suecia, con un elevado nivel de provisión de servicios públicos en el nivel local de gobierno. El peso que supone el gasto subcentral en España es superior al de los principales países federales de la zona del euro: Alemania, Austria y Bélgica. Desde el punto de vista de los tributos, el porcentaje de aquellos sobre los que las administraciones territoriales disponen de capacidad normativa también se sitúa entre los más elevados del grupo de referencia, siendo similar a los EEUU o Australia, y superior, de nuevo, al de Alemania, Austria y Bélgica. El hecho de que todos los puntos del gráfico se sitúen bajo la diagonal principal indica que, con carácter general, el grado de descentralización del gasto es superior al de los ingresos.

Gráfico 1. Grado de autonomía del nivel de gobierno subcentral en los países de la OCDE: perspectiva comparada para el año 2011. (a)



FUENTE: OCDE.

(a) Codificación de países según norma ISO 3166.

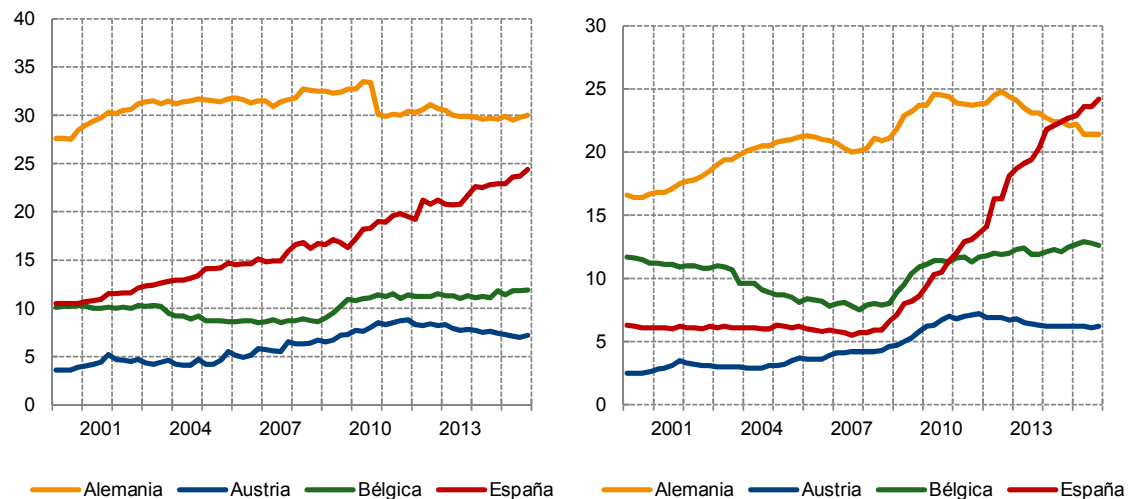
(b) Suma de gastos de las administraciones territoriales (regionales y locales) sobre el total de gasto de las AAPP consolidado (excluyendo transferencias entre AAPP). Los datos de Australia, Japón e Islandia son no consolidados por falta de disponibilidad.

(c) Porcentaje de los ingresos de las administraciones territoriales sobre los que tienen capacidad normativa (discrecionalidad).

Gráfico 2. La deuda de las CCAA desde una perspectiva comparada. (a)

Panel A. Peso de la deuda del nivel autonómico/ regional de gobierno sobre la deuda de las AAPP, porcentaje

Panel B. Deuda del nivel autonómico/regional de gobierno sobre el PIB, porcentaje



FUENTE: Banco de España y Eurostat.

Si nos centramos en un grupo de países más comparable, donde el nivel subcentral más significativo es el autonómico/regional, y en una variable fiscal adicional, la ratio de deuda pública sobre el PIB, se puede apreciar en el gráfico 2 que esta última se encuentra en la actualidad en niveles similares a los de Alemania, y superiores a los de

Austria y Bélgica. Desde 2000, el peso de la deuda de las CCAA pasó de representar un 10% del total de la deuda de las AAPP españolas a situarse en el 25% en 2015.

2.2. La descentralización del gasto público: servicios públicos fundamentales

El tipo de descentralización presupuestaria difiere entre países. En el cuadro 1, por tanto, nos centramos en comparar la estructura del gasto de las CCAA con la de varios países que presentan una estructura federal.

En el panel 1 del cuadro, se muestra el peso del gasto público por subsectores de las AAPP en España, Alemania, Austria, Bélgica, los EEUU y Suiza. En todos estos países, con la excepción de Austria, el porcentaje del gasto gestionado por los gobiernos autonómicos/regionales fue superior al de los locales. En el caso de nuestro país, se aprecia, además, el aumento entre 1995 y 2015 de este porcentaje, lo que se explica por la generalización de los traspasos de sanidad y educación a las CCAA. Como se aprecia en el panel tercero del gráfico, de hecho, el gasto público en educación y sanidad en España en 2015 fue gestionado en un 90% por el nivel autonómico de gobierno. Ninguno de los otros países del cuadro presenta el mismo grado de descentralización simultáneo en estos dos servicios básicos. En Alemania, EEUU y Bélgica, por ejemplo, los estados federados gestionan el 79%, 94% y el 91%, respectivamente, del gasto público sanitario, pero unos porcentajes significativamente inferiores, del 4%, el 50% y el 9%, respectivamente, del educativo.

En el caso español, el presupuesto de los servicios básicos de sanidad y educación supone unos dos tercios del total del gasto de las CCAA. Algunos trabajos empíricos sobre federalismo fiscal¹¹ indican que una excesiva concentración del gasto autonómico/regional en servicios públicos básicos puede llevar, en situaciones de tensiones presupuestarias, a la aparición del problema de la “restricción presupuestaria blanda”, si no va acompañado de una adecuada capacidad normativa en el ámbito tributario. Este “problema” surge cuando la autoridad subcentral responsable del gasto anticipa que la administración central o federal la rescatará, dado el carácter fundamental del mismo, por lo que no tiene incentivos a realizar una gestión “prudente” o a acumular fondos en momentos de bonanza para atender sus compromisos en

¹¹ Véase Sorribas Navarro (2009) y los trabajos allí citados.

tiempos de escasez. En el caso español, además, el gobierno central mantiene importantes competencias en el diseño de la política sanitaria y educativa, por lo que el coste político de los eventuales ajustes en estos sectores también le afecta directamente, por lo que sus incentivos a instrumentar el “rescate” son mayores.

El siguiente apartado profundiza en la capacidad normativa de las CCAA en el frente tributario, aspecto condicionante clave en el argumento esbozado en el párrafo anterior.

2.3. La corresponsabilidad fiscal entre Estado y CCAA

Dado el nivel de descentralización del gasto público descrito en la subsección anterior, su financiación viene determinada por el reparto de las fuentes de financiación entre los distintos niveles de gobierno, en el caso que nos ocupa, entre el Estado y las CCAA. En el caso español, las CCAA disponen de capacidad normativa en la definición de los impuestos en dos dimensiones. Por una parte, pueden establecer tributos propios, dentro de sus ámbitos de competencias. Por otra parte, disponen de capacidad normativa en algunos de los tributos cedidos, total o parcialmente, por el Estado. Asimismo, entre sus fuentes de financiación, se encuentran otros tributos cedidos cuyos parámetros no pueden modificar. Los sucesivos sistemas de financiación de las CCAA han ido dotando a estas de un mayor número de instrumentos y capacidad de decisión sobre los mismos.

En concreto, de acuerdo con el sistema de financiación vigente en la actualidad (en vigor desde diciembre de 2009), las CCAA de régimen común reciben como impuestos cedidos el 50% de los ingresos recaudados por el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) e Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA), y cerca del 60% de los impuestos especiales, que incluye un 58% de cesión en los Impuestos especiales de fabricación (Cerveza, vino y bebidas fermentadas; Productos intermedios; Alcohol y bebidas derivadas; Hidrocarburos; Labores de tabaco), y un 100% de cesión en el resto (Patrimonio; Sucesiones y donaciones; Ventas minoristas de hidrocarburos; Electricidad; Transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados; Matriculación; Tasas sobre juego). Las CCAA disponen, de manera individual, como se ha mencionado antes, de

Cuadro 1. Gasto público por subsectores de las AAPP y funciones (1995 y 2015): comparativa internacional.

Panel 1. Gasto por nivel de gobierno, en porcentaje del PIB

	1995				2015			
	Central y Seguridad Social	Gobierno regional	Gobierno Local	Total	Central y Seguridad Social	Gobierno regional	Gobierno Local	Total
ESPAÑA	30	10	5	44	25	14	5	44
ALEMANIA	37	10	8	55	27	10	8	44
AUSTRIA	39	8	10	56	36	8	8	52
BÉLGICA	35	11	7	52	30	17	7	54
ESTADOS UNIDOS (a)	18	7	7	32	20	16 (a)	-	20
SUIZA	15	11	7	34	14	13	7	34

Panel 2. Gasto por funciones, en porcentaje del PIB

	1995					2015				
	Educación	Sanidad	Prestaciones Sociales	Otros	Total	Educación	Sanidad	Prestaciones Sociales	Otros	Total
ESPAÑA	5	4	14	20	44	6	4	17	16	44
ALEMANIA	6	4	20	24	55	7	4	19	14	44
AUSTRIA	7	6	22	22	56	8	5	22	17	52
BÉLGICA	6	6	18	23	52	8	6	20	20	54
ESTADOS UNIDOS	7	6	7	18	37	9	6	8	15	38
SUIZA	2	5	12	14	33	2	6	14	12	34

Panel 3. Peso del gasto del nivel regional de gobierno sobre el total de las AAPP

	1995					2015				
	Educación	Sanidad	Prestaciones Sociales	Otros	Total	Educación	Sanidad	Prestaciones Sociales	Otros	Total
GOBIERNO REGIONAL										
ESPAÑA	58	58	3	20	23	92	90	6	34	36
ALEMANIA	3	77	12	30	24	4	79	14	49	30
AUSTRIA	27	35	7	13	15	33	32	10	18	18
BÉLGICA	2	91	10	29	26	9	91	25	40	36
ESTADOS UNIDOS	54	96	17	41	48	50	94	11	48	49
SUIZA	71	67	16	39	37	86	64	22	42	41
GOBIERNO LOCAL										
FRANCIA	1	23	8	33	18	1	31	9	40	20
SUECIA	85	70	25	30	38	97	78	34	38	50

FUENTE: Eurostat y FMI.

(a) El dato de los Estados Unidos del gobierno regional engloba el del nivel local.

capacidad normativa sobre algunos de estos impuestos cedidos¹². Con respecto a la potestad de establecer sus propios impuestos, las CCAA deben respetar algunas restricciones. Estos impuestos no pueden gravar hechos impositivos gravados por el

¹² En concreto, en el IRPF tienen competencias para la fijación de la cuantía del mínimo personal y familiar y la regulación de la tarifa y deducciones de la cuota; en el Impuesto sobre el Patrimonio, para la determinación de mínimo exento y tarifa, deducciones y bonificaciones; en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, para establecer reducciones de la base imponible, la tarifa, la fijación de la cuantía y coeficientes del patrimonio preexistente, deducciones, bonificaciones, así como la regulación de la gestión; en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, la capacidad de fijación de tipos y deducciones; en los Tributos sobre el Juego, la determinación de exenciones, base imponible, tipos de gravamen, cuotas fijas, bonificaciones y devengo, así como la regulación de la aplicación de los tributos; en el Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte, la regulación de los tipos impositivos; y en el Impuesto sobre Hidrocarburos, la regulación del tipo impositivo autonómico.

Estado, no pueden obstaculizar la libre circulación de mercancías, servicios o capitales, y tampoco pueden establecerse sobre bienes situados fuera de su territorio. Las CCAA han hecho uso abundante de esta potestad normativa, sobre todo, en el período más reciente de crisis económica. En conjunto, con datos para 2015, la autonomía de las CCAA afecta a algo más del 20% de los ingresos tributarios del total de las administraciones públicas españolas, un grado de autonomía impositiva que es inferior a la del gasto público, que se sitúa en algo más 30% del total.

El reparto de los impuestos entre administraciones es una cuestión que ha suscitado un considerable nivel de debate en la literatura especializada, centrado en el *trade-off* entre responsabilidad fiscal y equidad territorial.

Por una parte, los expertos señalan la importancia de disponer de un grado elevado de “corresponsabilidad fiscal”¹³. Desde esta perspectiva, el nivel de competencias sobre el gasto público, deben tener un equivalente en la autonomía para determinar los ingresos públicos propios. De esta manera, los ciudadanos pueden identificar el nivel de la administración que responsable tanto de la provisión de los servicios públicos como de la carga impositiva que soporta para financiarlos. Cuando esta relación no existe, aparecen incentivos a incrementar el gasto público, bien percibido por los ciudadanos de una jurisdicción, dado que será financiado por todos los ciudadanos y no exclusivamente por los que se benefician del mismo. La evidencia empírica disponible muestra que los gobiernos subcentrales que se financian en su mayor parte con recursos propios, tienden a tener un comportamiento más disciplinado en su política presupuestaria.

Por otra parte, el sistema de financiación que rige las relaciones entre el Estado y las CCAA dentro del país, tendría que incorporar consideraciones relativas a la igualdad entre los ciudadanos de las distintas CCAA¹⁴. Dado que existen diferencias en niveles de renta y riqueza entre regiones, no todas podrán financiarse de la misma manera con sus propios recursos, surgiendo la necesidad de que se establezcan transferencias de nivelación.

¹³ Véase Lago Peñas y Vaquero García (2016), Hernández de Cos y Pérez (2015a), o la discusión en el Informe de la comisión de expertos para la reforma del sistema tributario español (<http://www.minhfp.gob.es/es-ES/Prensa/En%20Portada/2014/Documents/Informe%20expertos.pdf>)

¹⁴ Véase Fernández Llera y Lago Peñas (ponentes) (2017).

Al margen de dónde se sitúe el punto entre corresponsabilidad tributaria y equidad territorial, la literatura señala que un aumento del primero mejora los incentivos a un comportamiento más disciplinado de las CCAA, por los argumentos antes expuestos. Además, un mayor grado de corresponsabilidad fiscal, con capacidad normativa, que descansara en figuras impositivas dependientes del ciclo económico (tanto IRPF como IVA lo son) elevaría el grado de exposición de las CCAA a este, forzándolas a sincronizar sus pautas de gasto con la situación económica general, lo que además posibilitaría que estuvieran en mejor situación para contrarrestar el efecto adverso de posibles perturbaciones temporales de carácter idiosincrásico de su región o efectos diferenciados en esta de shocks comunes a todo el país.

En cualquier caso, un sistema de financiación con un elevado grado de corresponsabilidad tributaria no es condición suficiente para garantizar un comportamiento presupuestario disciplinado. La literatura señala que resulta necesario complementarlo con algún mecanismo que limite la capacidad de generación de déficits y de endeudamiento de los gobiernos subcentrales, y que estas reglas se apliquen de forma efectiva con una supervisión rigurosa. En el caso español, al igual que en una mayoría de países de la UE, este mecanismo es un sistema de reglas. Otros esquemas, como el de los EEUU, descansa también en gran medida en la llamada “disciplina del mercado”.

3. España dispone de un marco de reglas presupuestarias domésticas muy desarrollado

3.1. Las reglas numéricas

El marco de reglas fiscales en España resulta de unas normas comunes con el resto de países de la Unión Monetaria, y de otras específicas del país. En conjunto, las reglas incorporan valores numéricos sobre variables presupuestarias de referencia, así como procedimientos detallados para el seguimiento de su aplicación y mecanismos correctivos en caso de incumplimiento.

En concreto, la LOEPSF establece unos procedimientos específicos para la aplicación efectiva de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad de las finanzas

públicas a todas las AAPP, en un marco coherente con la reciente reforma de la gobernanza presupuestaria en el marco de la UE. La LOEPSF instrumenta el principio de estabilidad presupuestaria a través de dos reglas. En primer lugar, una regla sobre el límite de déficit público que cada administración puede registrar cada año. En la situación actual, en la que el conjunto de las AAPP se encuentra sujeto a una situación de “Déficit Excesivo” (déficit público superior al 3% del PIB), estos límites se hacen operativos a través de los objetivos fijados por el Consejo Europeo¹⁵. En segundo lugar, una regla sobre el crecimiento del gasto en cada ejercicio, que no podrá superar una tasa de crecimiento de referencia¹⁶. Por su parte, el principio de sostenibilidad financiera se instrumenta a través de la fijación de objetivos de deuda pública¹⁷, y mediante el control del periodo medio de pago a los proveedores de las AAPP (PMP)¹⁸.

¹⁵ Estos objetivos toman la forma de, por una parte, una senda para la ratio de déficit público sobre el PIB y, por otra, una senda de “esfuerzo estructural”. En condiciones normales, el artículo 11 de la LOEPSF fija como objetivo un déficit estructural nulo. La LOEPSF también establece excepciones que permiten desviaciones con respecto a esta regla (catástrofes naturales, recesión económica grave, situaciones de emergencia extraordinaria), siempre que la desviación sea temporal y no ponga en peligro la sostenibilidad fiscal a medio plazo. También establece un periodo transitorio para la consecución de los objetivos de la ley. En la disposición transitoria se establece un periodo transitorio para el cumplimiento de dicho límite hasta el año 2020, debiendo reducirse el déficit estructural del total de las Administraciones Públicas un 0,8% del PIB en promedio anual. Esta reducción se distribuirá entre CCAA y Estado en función del déficit estructural registrado a 1 de enero de 2012. Ahora bien, en caso de estar dentro del Procedimiento del Déficit Excesivo, la reducción del déficit será la exigida por el mismo.

¹⁶ Según la LOEPSF, la variación del gasto computable de las CCAA no podrá superar la tasa de referencia del crecimiento del PIB de medio plazo de la economía española. Sin embargo, en caso de desequilibrio estructural o de que la CCAA tuviera una deuda superior a su objetivo, el crecimiento del gasto tendrá que ser como máximo el establecido en el correspondiente plan de reequilibrio. En situación no excepcional, la regla será común para la Administración central, las CCAA y las CCLL. Se trata de la variación del gasto no financiero en términos de contabilidad nacional, excluyendo los intereses de la deuda, gasto no discrecional en prestaciones del desempleo, gasto financiado con fondos finalistas de la Unión Europea o de otras AAPP, y transferencias a CCAA y CCLL relacionadas con el sistema de financiación.

¹⁷ El límite máximo de la deuda a largo plazo es de 13% del PIB. Las excepciones de este límite son las mismas que para el déficit. La ley también establece un periodo transitorio para el cumplimiento del objetivo de deuda hasta el año 2020.

¹⁸ La LOEPSF refuerza el cumplimiento del PMP instituyéndolo como cuarto objetivo de estabilidad. Establece la obligación de la publicación del PMP y de establecer un plan de tesorería que garantice el cumplimiento del plazo máximo establecido por la normativa de morosidad, que en el caso de las administraciones públicas es de 30 días. Si el PMP supera esos 30 días, la CCAA deberá actualizar su plan de tesorería especificando qué parte de los recursos disponibles va a dedicar al pago a proveedores con el fin de reducir el PMP, así como qué medidas de reducción de gasto o incremento de ingresos va a llevar a cabo para garantizar la reducción del PMP.

El reparto de los objetivos de estabilidad entre los distintos subsectores de las AAPP ha sido fijado en una orden ministerial de desarrollo de la LOEPSF¹⁹. Según la metodología oficial, se calcula el saldo presupuestario cíclico para las distintas AAPP, en dos etapas. En primer lugar, se obtiene la brecha de producción a partir del producto potencial derivado de la aplicación de la normativa europea. En segundo lugar, a partir de una estructura simplificada de ingresos y gastos públicos, se aplica una elasticidad única para cada una de las partidas, tomada también en general de los estudios de la Comisión Europea al respecto. La multiplicación de la elasticidad por el peso en el PIB de la categoría de ingresos o gastos y por la brecha de producción da la aportación de cada categoría al saldo cíclico y, sumadas todas ellas, se obtiene el saldo cíclico de cada administración o subsector como porcentaje del PIB. Esta distribución se aplica de manera “vertical” entre el agregado de Administración Central y Seguridad Social, el agregado de las CCAA y el agregado de las CCLL. La posterior distribución “horizontal” dentro de cada sector, en particular, entre comunidades autónomas, se realiza con carácter general de manera uniforme (con la excepción del año 2012). Todos los subsectores deberán cumplir su objetivo para que se cumpla el del agregado de las AAPP.

La fijación de objetivos diferenciados entre AAPP, y su distribución entre las CCAA, es un tema complejo. Entre otros, la AIReF²⁰ considera que la distribución horizontal de objetivos debe sustentarse en indicadores que permitan la diferenciación por CCAA, atendiendo a su situación relativa en términos de factibilidad, equidad y regla de gasto. Desde la perspectiva de factibilidad, el establecimiento de objetivos homogéneos en una situación como la actual, en la que existe una elevada heterogeneidad entre autonomías en cuanto a las necesidades de ajuste fiscal, supone un riesgo de desviación para las más alejadas del objetivo y probablemente para el conjunto del subsector, lo que tiene un coste en términos de la credibilidad de todo el proceso. Si bien puede argumentarse que la heterogeneidad en la estructura económica y necesidades de ajuste de las CCAA podría aconsejar la fijación de objetivos individualizados, esto debería realizarse dentro

¹⁹ Orden ECC/2741/2012, de 20 de diciembre, de desarrollo metodológico de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera sobre el cálculo de las previsiones tendenciales de ingresos y gastos y de la tasa de referencia de la economía española.

²⁰ AIReF (2016).

de un esquema de incentivos adecuado, para evitar los problemas de “riesgo moral” que se han comentado en secciones anteriores²¹.

3.2. Los procedimientos de seguimiento, corrección y coerción de la LOEPSF

La LOEPSF dispone de un conjunto de procedimientos correctivos para el caso de incumplimiento de los objetivos de déficit, deuda o regla de gasto. La valoración sobre el cumplimiento de los objetivos la lleva a cabo el Ministerio de Hacienda (MH), que tiene la obligación de elaborar un informe anual en abril de cada año, si bien en algunos años también ha elaborado un segundo informe en octubre. En este informe no se incluye la valoración del cumplimiento del PMP, ya que esta se hace de forma continuada²². Cuando en el informe se constata que una CCAA ha incumplido alguno de los tres objetivos de estabilidad en el año anterior (déficit, deuda o regla de gasto), la CCAA deberá elaborar un Plan económico-financiero (PEF) que permita corregir el desequilibrio. Deberá presentarlo al Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) antes de un mes, previo informe de la AIReF. El CPFF podrá aprobar o pedir la elaboración de un nuevo PEF. Si la CCAA no presentara un nuevo PEF, o el CPFF considera que las medidas son insuficientes, se aplicarán medidas coercitivas. Si se aprueba el PEF, el MH elaborará un informe trimestral sobre la aplicación del mismo. Si en dicho informe se constata una desviación de la aplicación de las medidas, se exigirá a la CCAA que justifique dicha desviación, aplique las medidas o que añada nuevas medidas al PEF. Si en el siguiente informe trimestral sigue existiendo la desviación, entonces se podrán aplicar las medidas coercitivas.

La Ley establece, además, que la administración pública que supere su límite de deuda pública no podrá realizar operaciones de endeudamiento neto. Asimismo, en el caso de que se incumplan los objetivos de estabilidad presupuestaria o de deuda pública todas las operaciones de endeudamiento de las CCAA precisarán autorización del Estado.

En caso de incumplimiento del PEF, la LOEPSF establece la obligación de que la administración responsable apruebe en el plazo de 15 días desde que se produzca el incumplimiento una no disponibilidad de créditos que garantice el cumplimiento del

²¹ Véase Hernández de Cos y Pérez (2013).

²² Para una descripción y valoración de este procedimiento véase el Recuadro 1 en Delgado Téllez, García, Gordo y Martí (2016).

objetivo. En paralelo, se puede establecer una sanción, consistente en la obligación de constituir un depósito remunerado en el Banco de España equivalente al 0,2 % de su PIB. Si en el plazo de tres meses no se hubieran aplicado las medidas pertinentes de corrección, el depósito dejará de generar intereses, y, si transcurrido un nuevo plazo de tres meses, persiste el incumplimiento, el Gobierno, a propuesta del MH, podrá acordar que el depósito se convierta en multa. Si tras otro período de tres meses tras la fijación de la multa siguen sin adoptarse las medidas necesarias, el Gobierno podrá acordar el envío de una delegación de expertos, que deberá presentar una propuesta de medidas de obligado cumplimiento.

Si no se adoptase el acuerdo de no disponibilidad de créditos, o no se constituyese el depósito obligatorio o las medidas propuestas por la delegación de expertos mencionadas, el Gobierno requerirá al presidente de la CA para que lleve a cabo la medida incumplida. Si no se atiende este requerimiento, el Gobierno, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, adoptará las medidas necesarias para obligar a la CA a su ejecución forzosa.

4. ¿Ha sido útil este marco durante la crisis?

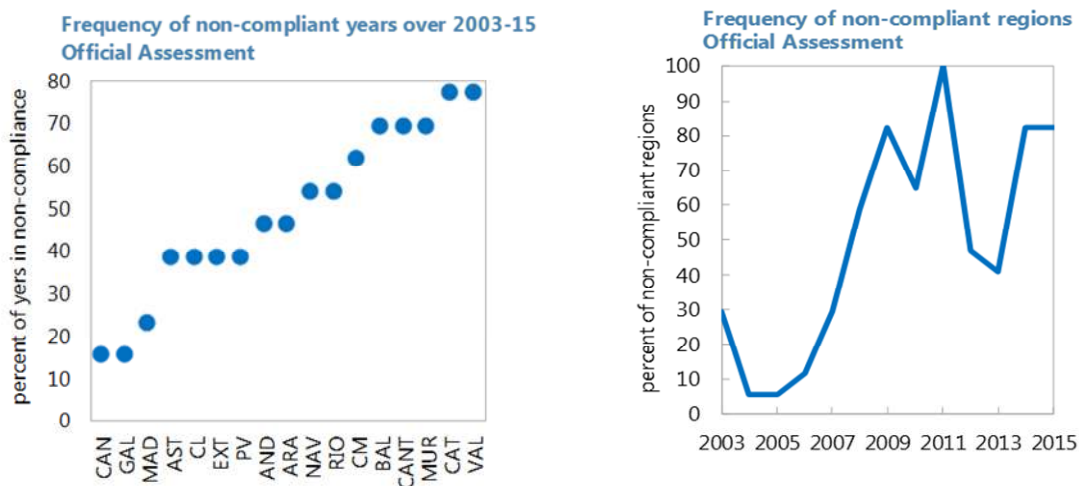
4.1. El cumplimiento de las reglas

La sección anterior ha mostrado la enorme complejidad que lleva aparejada la implementación de la LOEPSF. Además de la complejidad, se le otorga al MH el papel de hacer cumplir la ley y se le dota de un elevado grado de discrecionalidad en la aplicación de la misma, si bien los procedimientos de la ley incorporan un elevado grado de automatismo. A pesar del marco vigente, y en el contexto de la crisis económica tan profunda que ha sufrido el país, el incumplimiento de las normas ha sido la regla, más que la excepción, como se evidencia en el gráfico 3 (centrado en el déficit), para el caso de las CCAA. Si bien también se han producido incumplimientos por parte de los subsectores administración central y Seguridad Social, su análisis escapa de los objetivos de este trabajo. El gráfico adopta una perspectiva temporal más amplia que el reciente período recesivo, y cubre los años 2003 a 2015, si bien el período reciente es el que registra un mayor número de incumplimientos (panel derecho del gráfico). En el panel izquierdo del gráfico, por su parte, se observa cómo un 60% de las

CCAA excedieron sus objetivos de déficit público en la mitad o más de los años analizados.

El análisis de las causas del cumplimiento o no de las reglas debe tomar en consideración un conjunto amplio de factores. En concreto, un trabajo reciente aplicado a las CCAA españolas, se plantea un modelo en el que se realiza la distinción entre incumplimiento “voluntario” e “involuntario”, considerando voluntaria aquella situación en la que el ente subcentral dispone de la capacidad para cumplir, pero no tiene los incentivos adecuados,

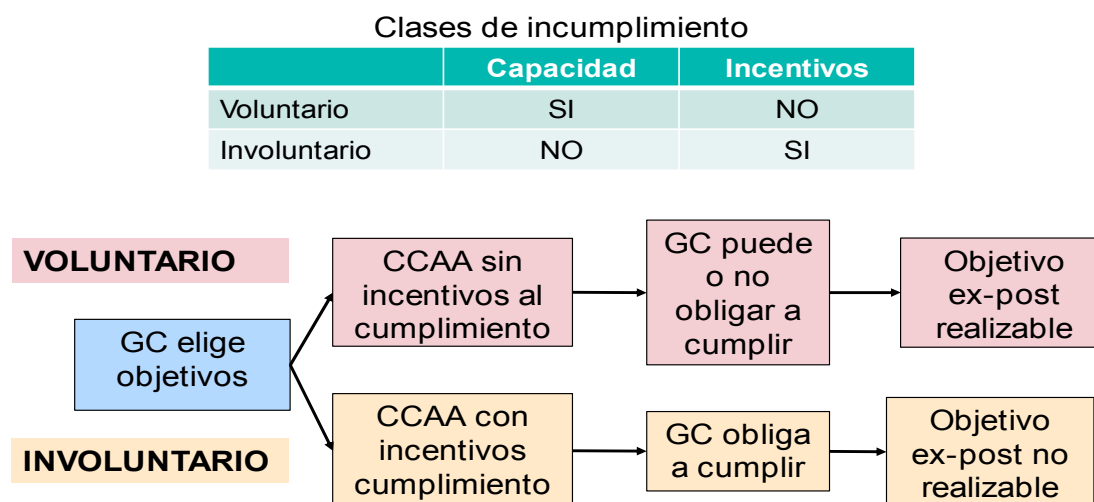
Gráfico 3. Cumplimiento con los objetivos de déficit público. (a)



FUENTE: Delgado Téllez, Lledo y Pérez (2016).

(a) El déficit se expresa como cantidad positiva (esto es, el negativo del saldo de las CCAA).

Gráfico 4. Un esquema conceptual para el estudio de los incumplimientos voluntarios involuntarios.



FUENTE: Delgado Téllez, Lledo y Pérez (2016).

y la involuntaria aquella en la que querría cumplir pero no es capaz de hacerlo²³ (ver gráfico 4). El modelo se plantea como un juego dinámico entre el gobierno subcentral (llamémoslo CA) y el gobierno central (CG). En este marco estilizado, el incumplimiento de la CA puede ocurrir en dos situaciones: cuando el objetivo que elige el CG es factible, pero la CA elige no cumplir (voluntario), y cuando el objetivo no es factible (involuntario).

El incumplimiento voluntario es más probable en épocas de dificultad presupuestaria, esto es, períodos de crisis económica continuada, y/o cuando los objetivos impuestos por el CG son excesivamente ambiciosos. Por otra parte, la evidencia muestra que el incumplimiento voluntario es más probable cuando mayor es el peso del gasto en servicios básicos en el gasto de la CA, en años electorales (tanto nacionales como autonómicos), y cuanto mayor es el peso de las transferencias del Estado en las fuentes de financiación (expectativa de “rescate”).

4.2. Los mecanismos extraordinarios de financiación

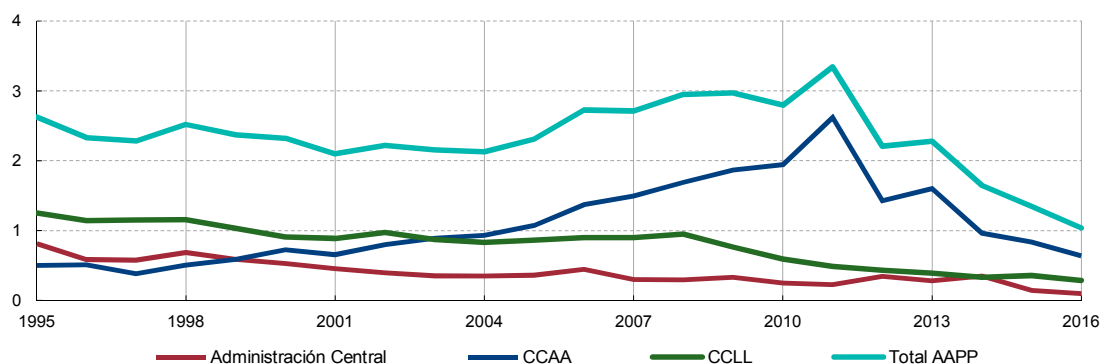
La tensión financiera generada por la crisis de deuda soberana de la zona del euro dificultó de manera especial el acceso de las CCAA a los mercados financieros y su

²³ Véase Delgado Téllez, Lledo y Pérez (2016).

capacidad para atender de manera regular sus pagos con los proveedores del sector privado. Estas dificultades requirieron la intervención de la administración central para aliviar dicha situación mediante la instrumentación de sucesivos mecanismos extraordinarios de financiación a las CCAA, en particular, a partir de 2012²⁴.

En concreto, entre 2012 y 2014 se aprobaron las distintas fases de un plan extraordinario de financiación para el pago a los proveedores de las CCAA (y las CCLL), que consiguieron reducir el *stock* acumulado de deudas comerciales pendientes (véase el gráfico 5). En la actualidad, los mecanismos extraordinarios operan a través de los distintos elementos del Fondo de Financiación a CCAA, en vigor desde el 1 de enero de 2015. Este sistema ha resuelto las tensiones en los mercados de deuda subcentral y ha permitido trasladar a las CCAA los bajos costes de financiación de los que viene disfrutando el Tesoro Público en los últimos años²⁵.

Gráfico 5. Deuda comercial por subsectores de las AAPP. (a)



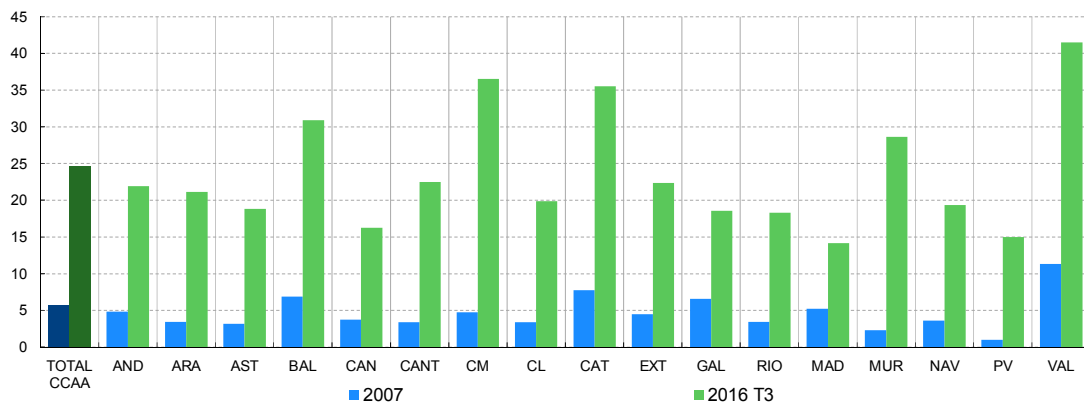
FUENTE: Banco de España.

(a) Datos de final de año. El dato de 2016 corresponde a septiembre.

²⁴ Véase Delgado Téllez, Hernández de Cos, Hurtado y Pérez (2015). La experiencia reciente de España no es un caso aislado en el panorama internacional. A lo largo de la historia se han sucedido episodios de incapacidad de las haciendas subcentrales para hacer frente a sus compromisos de deuda que han sido solventados en algunos casos con la intervención del nivel central del gobierno (véase Inman, 2010 o Feibelman, 2012).

²⁵ Véase Delgado Téllez, González y Pérez (2016).

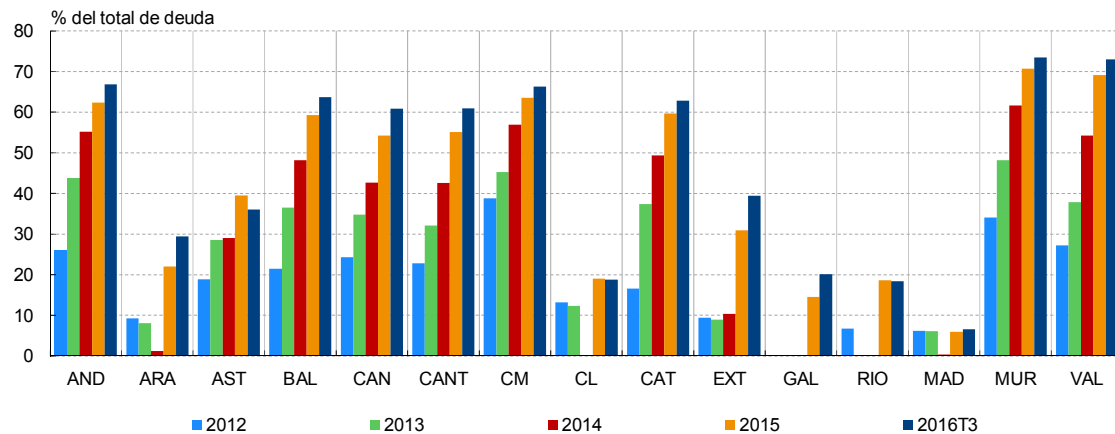
Gráfico 6. Deuda de las CCAA, en porcentaje del PIB. (a)



FUENTE: Banco de España.

(a) Datos de final de año. El dato de 2016 corresponde a septiembre.

Gráfico 7. Endeudamiento de las CCAA frente a la administración central. (a)



FUENTE: IGAE y Banco de España.

(a) Navarra y País Vasco no han recibido ninguna cuantía. El mecanismo actual de apoyo a la liquidez es el Fondo de Financiación a CCAA, que se subdivide en tres facilidades: la Facilidad Financiera, a la que podrán acogerse voluntariamente las CCAA que cumplan los objetivos de estabilidad; el Fondo de Liquidez Autonómico, para las CCAA que no los hayan cumplido; el Fondo Social para financiar deudas pendientes de las CCAA con las CCLL. En la actualidad Canarias y Galicia están adheridas a la Facilidad Financiera, y el resto de CCAA de régimen común están adheridas al tramo FLA.

La manera en la que se han instrumentado estos mecanismos ha sido mediante la concesión de préstamos de la Administración Central a las CCAA. El volumen de los fondos movilizados ha llevado a que, en el tercer trimestre de 2016, el 50% de la deuda de las CCAA (que ascendió en dicho trimestre al 24,6% del PIB, gráfico 6) se encontrara en manos de la Administración Central, desde un nivel nulo antes de 2012, llegando a suponer en el caso de algunas autonomía cerca del 75% de la misma (véase gráfico 7). Si se atiende a los flujos de financiación recientes, el recurso a los préstamos de la Administración Central ha pasado a ser, para una mayoría de CCAA, la principal fuente de cobertura de sus necesidades de financiación corrientes.

5. Mirando hacia delante: los retos del marco institucional

La discusión realizada en los apartados anteriores, permite identificar, al hilo también de la literatura especializada, los siguientes retos para el entramado institucional que rige las relaciones entre el Estado y las CCAA en el caso español.

5.1. Las reglas: mayor simplicidad y automatismo

El marco de la LOEPSF resulta adecuado para un país tan descentralizado como España. No obstante, su complejidad ha limitado su efectividad, junto con el hecho de que los mecanismos de corrección no se han aplicado de manera automática. El incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria ha venido condicionado, en cierta medida, por la asignación misma de estos entre las distintas AAPP, lo que ha determinado el distinto grado de consolidación fiscal tanto en su dimensión vertical (Estado, Seguridad Social, CCAA y CCLL) como horizontal (dentro del sector CCAA).

5.2. ¿Uno solo o entre todos? Corresponsabilidad en el diseño de la política fiscal

La LOEPSF otorga el papel de garante en la aplicación de las normas al Estado, que es, por tanto, a la vez “juez y parte”. El Consejo de Política Fiscal y Financiera podría cumplir el papel de necesario órgano de coordinación de la toma de decisiones en materia de política fiscal, para lo cual su gobernanza debería ser revisada. La AIREF juega un papel relevante, en tanto en cuanto opera de manera independiente, pero sus atribuciones se encuentran limitadas a la validación y seguimiento en tiempo real de varios elementos del marco²⁶.

5.3. Mayor corresponsabilidad fiscal con incentivos adecuados

El funcionamiento del marco de reglas no es independiente del sistema de financiación autonómica vigente. El diseño de este debería proporcionar la necesaria suficiencia (equidad territorial) y grado corresponsabilidad (competencias normativas en materia tributaria), reduciendo así la discrecionalidad de la distribución de las transferencias. Dado el elevado grado de descentralización del gasto público en España, esto permitiría,

²⁶ Sobre el papel de las instituciones fiscales independientes, desde una perspectiva internacional comparada, véase Gordo, Hernández de Cos y Pérez (2015). Sobre alternativas de coordinación véase Fernández Llera y Monasterio (2010).

además, una mejor visualización de la distribución de responsabilidades entre los niveles de gobierno.

5.4. Los mecanismos de resolución de crisis: temporales y con condicionalidad

Los mecanismos de resolución de crisis de la LOEPSF (materializados, en la actualidad, en el paraguas del Fondo de Financiación a las CCAA) han cumplido una función crucial, al haber permitido mutualizar los riesgos a los que se enfrentaron todas las AAPP durante las fases más difíciles de la crisis de deuda soberana. No obstante, no resulta apropiado que se conviertan en una solución permanente²⁷. Por una parte, el carácter excepcional de los fondos lleva aparejado un alto grado de condicionalidad, lo que afecta a la conducción autónoma de la política fiscal por parte de las CCAA en sus ámbitos de competencias. Por otra parte, la cobertura creciente y continuada de las necesidades de financiación de las CCAA con préstamos del Estado, distorsiona el necesario funcionamiento disciplinador que ejercen los prestamistas externos sobre las administraciones que se ven obligadas a financiar parte de los servicios públicos que proporcionan a los ciudadanos con cargo al endeudamiento.

No obstante, su mantenimiento en el tiempo plantea la cuestión de cuándo y cómo podría producirse una vuelta al sistema anterior a la crisis de deuda soberana, de acuerdo al cual las CCAA se endeudaban de manera individual en los mercados de capitales, bajo la cláusula de “no rescate” por parte del gobierno central, o si, alternativamente, debería plantearse algún otro sistema, que contemplara, como en otros países descentralizados, por ejemplo, emisiones conjuntas entre CCAA, entre estas y el Estado, o garantizadas por el Estado.

Referencias

- AIReF (2016), “Informe sobre el establecimiento de los objetivos individuales de estabilidad presupuestaria y deuda pública para las Comunidades Autónomas”, Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, diciembre de 2016.
- Ayuso i Casals, J., S. Deroose, E. Flores y L. Moulin (2009), “Policy instruments for sound fiscal policies”, Fiscal Rules and Institutions, Comisión Europea.

²⁷ Véase Delgado Téllez, González y Pérez (2016) y Delgado Téllez y Pérez (2016).

- Comisión Europea (2014), “Public Finances in EMU”, Bruselas.
- Delgado Téllez, M., C. I. González y J. J. Pérez (2016), “El acceso a la financiación de los mercados por parte de la Administración Regional: experiencia internacional y desarrollos recientes”, *Boletín Económico del Banco de España*, febrero, pp. 21-32.
- Delgado Téllez, M., P. Hernández de Cos, S. Hurtado y J. J. Pérez (2015), “Los mecanismos extraordinarios de pago a proveedores de las AAPP en España”, *Boletín Económico del Banco de España*, marzo, pp. 63-70.
- Delgado Téllez, M., V. Lledo y J. J. Pérez (2016), “On the Determinants of Fiscal Non-Compliance: An Empirical Analysis of Spain’s Regions”. Documento de Trabajo del Banco de España, n. 1632, diciembre.
- Delgado Téllez, M. y J. J. Pérez (2016), “La financiación de las comunidades autónomas más allá del sistema de financiación autonómica”, *Mediterráneo Económico*, 30, pp. 465-482 (noviembre).
- Delgado Téllez, M., B. García, L. Gordo y F. Martí (2016), “La evolución de la deuda pública en 2015”, *Boletín Económico del Banco de España*, mayo.
- Fernández Llera, R. y S. Lago Peñas (ponentes) (2017), “La nivelación interterritorial y la estimación de las necesidades de gasto”, Informe GEN, febrero de 2017.
- Fernández Llera, R. y S. Lago Peñas (ponentes), A. Cuenca, L. A. Hierro, J. Martínez-Vázquez, C. Monasterio, y F. Pérez García.
- Fernández Llera, R. y C. Monasterio (2010), “¿Entre dos o entre todos? Examen y propuestas para la coordinación presupuestaria en España”, *Hacienda Pública Española*, 195, pp. 139-163.
- Gordo, E. y P. García Perea (2016), “Los mecanismos de supervisión presupuestaria de la UEM”, *Boletín Económico del Banco de España*, marzo.
- Gordo, E., Hernández de Cos, P. y Pérez, J. J. (2015), “Instituciones fiscales independientes en España y en la UEM”, *Boletín Económico del Banco de España*, febrero, pp. 27-44.
- Gordo, L., Hernández de Cos, P. y Pérez, J. J. (2013), “La evolución de la deuda pública en España desde el inicio de la crisis”, *Boletín Económico del Banco de España*, julio.

- Hagemann, R. (2010), “Improving Fiscal Performance Through Fiscal Councils”, OECD Economics Department Working Papers, n. 829.
- Hallerberg, M., R. Strauch, y J. Von Hagen (2007), “The design of fiscal rules and forms of governance in European Union countries”, *European Journal of Political Economy*, 23, pp. 338-359.
- Hernández de Cos, P. y Pérez, J. J. (2015a), “Reglas fiscales, disciplina presupuestaria y corresponsabilidad fiscal”, *Papeles de Economía Española*, 143.
- Hernández de Cos, P. y Pérez, J. J. (2015b), “¿De la reforma del pacto de estabilidad a la unión fiscal?”, pp. 209-222 en *Anuario del Euro 2015*, Ed. Fundación de Estudios Financieros – ICO, diciembre.
- Hernández de Cos, P. y Pérez, J. J. (2014), “El seguimiento en tiempo real de los presupuestos autonómicos y locales”, *Presupuesto y Gasto Público*, 77, pp. 101-112.
- Hernández de Cos, P. y Pérez, J. J. (2013a), “La nueva Ley de Estabilidad Presupuestaria”, *Boletín Económico del Banco de España*, abril.
- Lago Peñas, S. y A. Vaquero García (2016), “Descentralización y sistema tributario: lecciones de la experiencia comparada”, *Fundación Impuestos y Competitividad*.
- OCDE (2014), “OECD principles of budgetary governance”, OCDE, París. Disponible en: <http://www.oecd.org/gov/budgeting/Draft-Principles-Budgetary-Governance.pdf>
- Pedregal, D. y J. J. Pérez (2010), “Should quarterly government finance statistics be used for fiscal surveillance in Europe?”, *International Journal of Forecasting*, 26, pp. 794-804.
- Sorribas Navarro, P. (2009), “Descentralización fiscal y disciplina presupuestaria: lecciones para España de la experiencia comparada”, *Investigaciones Regionales*, noviembre.