

Propuesta de reforma del sistema de **reglas Fiscales** aplicables a las Comunidades Autónomas en un entorno poscrisis sanitaria

Luis A. Malvárez Pascual
M. Pilar Martín Zamora

Resumen Ejecutivo

Propuesta de reforma del
sistema de **reglas Fiscales**
aplicables a las Comunidades
Autónomas en un entorno
poscrisis sanitaria

Luis A. Malvárez Pascual
M. Pilar Martín Zamora

Resumen Ejecutivo

**Este trabajo de investigación ha sido financiado por la
Consejería de Hacienda y Financiación Europea de la Junta
de Andalucía, a través de una subvención nominativa
prevista en la Ley 6/2019, de 19 de diciembre, del
presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía
para el año 2020.**

Edita:

Fundación Pública Andaluza Instituto de Estudios sobre la Hacienda
Pública de Andalucía, Medio Propio
Fundación IEHPA

© De la publicación: IEHPA

www.iehpa.es

ISBN: 978-84-09-27487-1

Diseño y maquetación: Lumen Gráfica SL

El presente informe tiene como objetivo formular una serie de propuestas que se puedan tener en cuenta en un futuro proceso de revisión de la normativa reguladora de las reglas fiscales. Todas las propuestas que serán formuladas se realizan en un contexto de gran incertidumbre. En primer lugar porque existen otros procesos de reforma normativa en curso que podrían en gran medida incidir sobre el sistema de reglas fiscales vigentes. Algunos de estos procesos tienen que ver con el marco europeo, pues en febrero de 2020 la Comisión inició un proceso de debate y reflexión para la introducción de modificaciones en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. En el ámbito interno, se debe abordar próximamente un proceso de reforma conexas, como es el relativo al sistema de financiación autonómica, retrasado durante años por la inestabilidad política. Si a todo ello se une la incertidumbre que la pandemia de la covid-19 está generando y los importantes efectos que la misma va a tener sobre las cuentas públicas, se puede entender la dificultad para establecer propuestas para la reforma de las cuentas fiscales, al no conocerse el escenario en el que estas propuestas deberán materializarse. Esto determina que se realicen propuestas en relación con todos los ámbitos señalados, con la idea de aportar alguna solución a los distintos procesos de reformas que se abrirán en los próximos meses.

Por otra parte, para poder realizar unas propuestas de reforma de la normativa con un mínimo de sentido, ha sido preciso en primer término el estudio de la regulación actualmente vigente, tanto en el marco europeo, nacional y autonómico, con especial referencia a las normas que afectan a la Comunidad Autónoma de Andalucía. Además del análisis normativo, también ha sido necesario un exhaustivo examen de la evolución de todos los aspectos y datos relativos al cumplimiento de cada uno de los objetivos de déficit público, deuda pública y la regla de gasto, así como de los procedimientos y criterios materiales que en la actualidad se utilizan para la determinación de los mismos. Este estudio se ha realizado tanto en relación con el conjunto de las Administraciones públicas como con cada uno de los subsectores, con especial incidencia en el de las Comunidades Autónomas, teniendo en cuenta particularmente los datos que afectan de manera específica a Andalucía. Esto ha determinado que se haya realizado un estudio sistemático del periodo 2013-2018 a nivel nacional y andaluz. A este respecto, se ha considerado oportuno partir del año 2013 porque fue el primer año de aplicación de la LOEPSF. Por su parte, respecto del ejercicio 2019, al ser el año previo a la crisis de la covid-19, se ha realizado un estudio mucho más detallado y exhaustivo de todos los hitos del proceso relativo a las reglas fiscales, desde la aprobación de los objetivos hasta el estudio de los distintos informes que los diferentes organismos supervisores, tanto a nivel nacional como de la UE, deben emitir para el seguimiento y control de las cuentas públicas españolas. Por otro lado, se han revisado los datos que los diferentes organismos nacionales e internacionales han publicado respecto al año 2020, aportándose datos precisos de la evolución real de los mismos hasta el tercer trimestre de este año, así como previsiones sobre su evolución posterior. Todo ello ha permitido analizar todos los riesgos fiscales y las recomendaciones que habían sido puestas de manifiesto por los diferentes organismos antes de la pandemia o en el curso de la misma. También han sido objeto de análisis las previsiones macroeconómicas que diferentes organismos nacionales e internacionales han realizado sobre el final del año en curso y 2021, y

que condicionarán enormemente la situación de las cuentas públicas en el medio plazo. Además, ha sido preciso el estudio de un hecho inédito que se ha producido en 2020, como ha sido la activación de la cláusula de escape o de excepcionalidad, tanto en el ámbito europeo como nacional. Se trata de la primera vez que se suspende la aplicación de las reglas fiscales, en principio durante 2020 y 2021. Precisamente, durante el año próximo es el momento adecuado para que todos los procesos de reforma comentados avancen de forma adecuada, para que antes de que las reglas fiscales se reactiven en 2022 exista un nuevo marco, tanto europeo como nacional, que corrija los problemas que en los últimos años han determinado que el cumplimiento de estas reglas por las Administraciones Públicas haya constituido una excepción.

El primer proceso de reforma que se analiza es el del marco europeo. Los problemas aplicativos que se han advertido en estos últimos años han suscitado un debate crítico sobre la necesidad de reformar las reglas fiscales que se establecían en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. A tal efecto, la Comisión Europea (2020a) presentó en febrero de 2020 una revisión de la eficacia del marco de vigilancia económica y lanzó un debate público sobre su futuro, lo que ha abierto un proceso para la reforma de dicho Pacto que puede dar lugar a una revisión y rediseño de la gobernanza fiscal europea. Se coincide con la mayoría de los analistas en que el actual sistema de reglas fiscales, por su complejidad y la opacidad que ello determina, debe ser modificado para transitar hacia otro modelo fundamentado en solo dos reglas: una sobre el crecimiento del gasto público y otra sobre el nivel de endeudamiento. Ambas reglas deberían ser cuantitativas, escasamente sujetas a consideraciones políticas que puedan confundir su aplicación y los resultados de la misma, coadyuvándose así a su concreción y transparencia. En lo tocante a la regla fiscal concerniente al crecimiento del gasto público, este debería acompañarse al crecimiento de la economía del país de que se trate, debiéndose contemplar una golden rule o cláusula, distinta al margen de maniobra actual, que garantice la inversión pero sin permitir déficits adicionales o generar mayores endeudamientos, especialmente en Estados con alta ratio respecto a esa magnitud. Y en lo que se refiere a la regla fiscal relativa al endeudamiento público, la reducción de esta magnitud es el objetivo fundamental a conseguir con la aplicación del sistema, razón por la cual deben observarse cuestiones conexas tales como el alcance de las excepciones a la regla fiscal de crecimiento del gasto público, la configuración de una hipotética cláusula de inversiones, etc. Por otra parte, la verificación del cumplimiento del sistema de reglas fiscales debe residenciarse, a nivel UE, en una institución fiscal independiente y de carácter técnico, pues la Comisión, con amplias facultades discrecionales, se ha convertido en un órgano de carácter político por su rol determinante en la fijación de las condiciones de cumplimiento. Además, se ha roto la multilateralidad del mecanismo en favor de unas negociaciones bilaterales que restan transparencia y predictibilidad al mismo.

En segundo lugar, se analizan las propuestas de reforma de la LOEPSF, teniendo en cuenta la experiencia acumulada desde su entrada en vigor, para tratar de señalar aquellos cambios que puedan mejorar la aplicación del sistema de estabilidad presupuestaria, con independencia de los cambios que se produzcan en el marco europeo. El grado de cumplimiento de la LOEPSF no ha sido el adecuado. Uno de sus objetivos fundamentales era lograr que la deuda estuviera situada en 2020 en el 60% del PIB. Con anterioridad a la pandemia la deuda superaba el 95% del PIB, por lo que dicho objetivo habría quedado muy lejano incluso aunque no se hubiera producido esta situación excepcional. Tampoco han corrido mejor suerte los objetivos anuales de déficit, deuda y regla de gasto, que entre 2013 y 2019 han sido incumplidos sistemáticamente. El único año en el que se han cumplido todos los objetivos fue 2016. En el conjunto de las Administraciones Públicas el objetivo de déficit solo se ha cumplido en tres años, mientras que el objetivo de deuda se ha alcanzado en la mayoría de ellos, pues solo se excedió el límite

marcado en los años 2013 y 2019. En cuanto a la regla de gasto, tanto la Administración Central como las Comunidades Autónomas la han incumplido en cuatro años de la serie. Solo las Corporaciones Locales han tenido un comportamiento satisfactorio en el periodo analizado. Entre 2013 y 2019 han cumplido los objetivos de déficit y deuda sin excepción, y tan solo han incumplido en dos ocasiones la regla de gasto. Las causas de estos incumplimientos son muy variadas y, obviamente, no solo se deben a deficiencias del marco regulatorio. Ha habido algunas decisiones políticas que no han sido las más adecuadas, interpretando ciertos aspectos de la ley con cierta laxitud, lo que, sin duda, ha contribuido a una falta de disciplina fiscal de algunas Administraciones.

Ciñéndonos a los aspectos que han de revisarse en la normativa sobre las reglas fiscales, la razón de los incumplimientos sistemáticos no hay que buscarla en la falta de rigurosidad formal de las normas españolas, que se encuentran entre las más rigurosas de la UE y, por ende, del mundo. Un elemento que ha contribuido a este proceso de deterioro de la disciplina fiscal es la falta de regulación de criterios materiales y de procedimientos transparentes para la definición de los objetivos de déficit, deuda y regla de gasto a las distintas Administraciones. El establecimiento de objetivos demasiado ambiciosos que difícilmente se pueden alcanzar desincentiva el cumplimiento de las reglas fiscales. Por ello, se han establecer unos objetivos factibles, transparentes y coherentes, en cuya fijación se involucren las propias Administraciones que deben cumplir estas reglas. Los criterios que se recomiendan en este informe para el establecimiento de los distintos objetivos se abordan en el capítulo final.

También es esencial introducir mayores automatismos en la aplicación de la LOEPSF, siendo uno de los aspectos más relevantes de la reforma la revisión del marco de las medidas preventivas, correctivas y coercitivas. No solo se requiere una reforma normativa, sino que también se ha de lograr una mayor eficacia aplicativa, mediante procedimientos mucho más adecuados y eficientes, dirigidos e impulsados por órganos independientes y autónomos políticamente. Para que el sistema de disciplina fiscal funcione es necesario seguir mejorando y reforzando los mecanismos preventivos y los controles de alerta temprana, pues se ha de automatizar el funcionamiento de estas medidas. En el plano correctivo, la mejor medida es la elaboración y seguimiento de los planes económico-financieros, particularmente por la eficacia que pueden tener respetando la autonomía financiera de la Comunidad incumplidora. Para que esta medida pueda cumplir mejor su función se ha de profundizar en la mejora de la regulación de estos planes y, sobre todo, en su ejecución en la práctica. Pero la sanción de los comportamientos más graves se convierte también en un aspecto esencial que imprime credibilidad al sistema. Una vez que se acredite que los objetivos que se fijan a las distintas Administraciones son factibles y coherentes, en caso de incumplimientos reiterados y sistemáticos de las reglas fiscales, siempre que hayan fallado todos los mecanismos correctivos, se debe poner en marcha la maquinaria coercitiva con todas sus consecuencias. Se considera que la labor de control y supervisión debería corresponder a un órgano técnico con autonomía política como es la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (en adelante, AIREF), que debe tener un mayor protagonismo en las medidas preventivas y correctivas, si bien las medidas coercitivas sí deben seguir residenciadas en órganos de un mayor nivel político.

Otro elemento muy importante al que apenas se le ha dado trascendencia en nuestro país es la tarea de planificación a medio y largo plazo. Se considera esencial que el Gobierno Central elabore de manera sistemática un Plan de consolidación fiscal a medio plazo al objeto de establecer una estrategia fiscal nacional y servir de marco a los planes del resto de Administraciones Públicas. Se ha de elaborar una hoja de ruta para los próximos años que incluya un calendario con las medidas, los hitos a lograr

y los recursos necesarios, siendo esencial la participación y la corresponsabilidad de todos los niveles de la Administración. Al margen de esta planificación plurianual, que debería realizarse de forma sistemática, la suspensión de las reglas fiscales exige, de acuerdo con el artículo 11.3 de la LOEPSF, que el Gobierno apruebe un Plan de Reequilibrio, en el que se contemple una estrategia creíble para volver a la consolidación fiscal y reducir gradualmente los desequilibrios fiscales, con el propósito de que la desviación temporal con origen en la pandemia no ponga en peligro la sostenibilidad fiscal a medio plazo. Dicho plan debe servir de marco para los planes de reequilibrio que habrán de aprobar el resto de las Administraciones, que también están obligadas a su elaboración. Sin embargo, el Gobierno central no ha cumplido hasta el momento con este deber legal. En cualquier caso, se recomienda a la Comunidad de Andalucía que, en el plazo más breve posible, presente su propio plan de reequilibrio para dar cumplimiento a lo dispuesto en la LOEPSF.

Otro aspecto de la LOEPSF sobre el que se ha de reflexionar es la metodología que se emplea para la determinación de las reglas fiscales, pues resulta complicado un seguimiento estricto del cumplimiento de dichas reglas por la propia Administración a la que se refieren los datos. Así es en la medida en que existen variables que se utilizan a efectos del cálculo de los diferentes parámetros que escapan al control de la Administración afectada. Esta materia también será objeto de estudio en el capítulo final, junto con las propuestas relativas a la fijación de los objetivos.

Finalmente, la activación de la cláusula de escape ha puesto de manifiesto la necesidad de que se introduzcan diferentes mejoras en la regulación de la misma. Es aconsejable que se incluya la regla de gasto entre los parámetros que se pueden suspender cuando se active dicha cláusula. Además, la suspensión de las reglas fiscales en caso de situaciones excepcionales debe extenderse a todas las Administraciones, incluidos los entes locales, que en esta situación deberían tener la posibilidad de incurrir en déficit estructural para el desarrollo de las políticas de gasto necesarias para superar la crisis.

En tercer lugar, se estudia la reforma del sistema de financiación autonómica, dada la interrelación que existe con el sistema de reglas fiscales. A nuestro juicio, es muy importante que la reforma del marco normativo de las reglas fiscales y, en particular de la LOEPSF, se haga coincidir en el tiempo con la del sistema de financiación, produciéndose un ajuste y una mayor integración entre ambas normativas. Considerando el horizonte de la activación de las reglas fiscales en 2022, esta reforma simultánea de ambas normativas se debe producir con anterioridad a esa fecha. Es preciso integrar en mayor medida las reglas de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera que se determinan en la LOEPSF con el sistema de financiación autonómica, pues la LOFCA tan solo contempla aspectos parciales de la gobernanza fiscal. Al respecto, tiene poco sentido el análisis del cumplimiento de las reglas fiscales por las Comunidades Autónomas sin tener en cuenta su sistema de financiación, pues las Comunidades que han tenido una peor evolución a estos efectos son también las que tienen un mayor déficit de financiación. Existe un desequilibrio vertical y horizontal en el sistema de financiación que deberá ser corregido en la reforma, pero este aspecto no es objeto de este informe, si bien hay que subrayar las repercusiones que los déficits en la financiación suponen en el cumplimiento de las reglas fiscales. En materia de endeudamiento se debe realizar una reforma conjunta de las normas de la LOFCA y de la LOEPSF para que haya una plena integración entre ambas. También se propone la creación de un fondo con el que establecer un sistema de premios relacionados con el grado de cumplimiento de las reglas fiscales, lo que redundaría en mayores recursos para las Comunidades que cumplan con los objetivos fijados. Con ello se incentivaría el cumplimiento de las reglas fiscales, para que la apuesta por la disciplina fiscal tenga consecuencias en los recursos que se perciban del sistema.

Como se ha indicado, un aspecto que se debe abordar en la futura reforma del sistema de financiación autonómica es el endeudamiento de las Comunidades Autónomas. La regulación de esta materia en el artículo 14 de la LOFCA es muy rígida, pues establece que solo se podrán concertar operaciones de crédito por plazo superior a un año cuando el importe del endeudamiento sea destinado exclusivamente a gastos de inversión y, además, cuando el importe total de las anualidades de amortización, por capital e intereses de dicha deuda no exceda del 25% de los ingresos corrientes de la Comunidad Autónoma en cada ejercicio. A ello hay que añadir que el artículo 13.4 de la LOEPSF establece que la autorización del Estado a las Comunidades Autónomas para realizar operaciones de crédito y emisiones de deuda tiene en cuenta el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública. Para tratar de superar el corsé de estas normas, las distintas leyes de estabilidad presupuestaria han introducido de forma temporal una flexibilización de estos requisitos, otorgando cierto margen a las Comunidades para que puedan financiarse por la vía del endeudamiento. En este sentido, la disposición transitoria tercera de la LOEPSF dejó en suspenso los requisitos de la LOFCA hasta 2020, lo que ha permitido a las Comunidades Autónomas concertar operaciones de crédito de hasta diez años para financiar servicios públicos fundamentales, de tal forma que han podido financiar gastos corrientes por esta vía. A partir de 2020, solo cabría el endeudamiento autonómico para inversión pública. No obstante, si se necesitasen recursos para cubrir gastos corrientes y/o se superase el límite del 25% de los ingresos corrientes, el endeudamiento sería posible a través de los mecanismos extraordinarios de financiación de las Comunidades Autónomas. No obstante, en este informe se defiende la paulatina desaparición de estos mecanismos adicionales, por lo que es necesario un replanteamiento general de las normas que regulan el endeudamiento de las Comunidades Autónomas. Esta reforma deberá realizarse conjuntamente con la del sistema de financiación autonómica, por lo que insistimos una vez más en la necesidad de la reforma de la LOEPSF y la LOFCA con anterioridad a la activación de las reglas fiscales en 2022, dada la conexión que existe entre el nivel de recursos, la necesidad de endeudamiento y el cumplimiento de las reglas fiscales.

Otra cuestión sobre la que se ha de reflexionar es la pervivencia de los mecanismos adicionales de financiación. Estos mecanismos se introdujeron en 2012 debido al cierre de los mercados para la mayor parte de las Comunidades Autónomas. El Real Decreto-Ley 17/2014 llevó a cabo una reorganización de estos mecanismos, creando el Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas, que se dividía en cuatro compartimentos, de los que solo sobreviven dos de ellos (el de Facilidad Financiera y el Fondo de Liquidez Autonómico). Estos fondos adicionales de financiación han sido objeto de numerosas críticas. Por un lado, fueron creados con carácter temporal y extraordinario, pero a partir de 2014 constituyen un mecanismo de financiación de carácter estructural, por lo que su retirada daría lugar a importantes problemas de solvencia. Una de las causas de que no se haya producido la desaparición de estos mecanismos extraordinarios es el retraso en la reforma del sistema de financiación autonómica, pues el incremento de los recursos disponibles para las Comunidades Autónomas determinaría que esta fuente de financiación extraordinaria ya no fuera necesaria. Otro aspecto que ha sido objeto de crítica es que estos fondos se destinen a financiar todo tipo de gastos e incluso déficits por encima de los objetivos fijados, al permitirse la financiación a un bajo tipo de interés de las desviaciones de déficit de ejercicios pasados, por lo que el incumplimiento del objetivo de déficit marcado no es una restricción para obtener financiación de estos fondos. Por ello, se les responsabiliza de haber contribuido a la falta de disciplina fiscal de algunas Comunidades. En efecto, se cree que como consecuencia de las favorables condiciones a las que se conceden estos créditos, así como la amplitud con la que se definen las deudas que son susceptibles de ser financiadas, estos mecanismos podrían estar estimulando los déficits y deudas de las Comunidades Autónomas. Lo cierto es que, en estas condiciones, los incentivos reales de las Comunidades Autónomas para abandonar los mecanismos extraordinarios de financiación son

muy débiles, pese a que estos fondos generan un problema en la autonomía política de las Comunidades Autónomas, que se ve muy mermada por la acción de los mecanismos de supervisión a los que se someten las Comunidades acogidas a esta financiación. Todas estas críticas han desembocado en un consenso acerca de que los mecanismos adicionales de financiación se deben ir desactivando, mediante su eliminación progresiva, para ir preparando un nuevo escenario en el que las Comunidades Autónomas puedan obtener financiación en los mercados financieros. Entre otras cuestiones, la salida a los mercados es un instrumento que sirve a la disciplina fiscal de los gobernantes. No obstante, al haberse convertido en un recurso esencial en la financiación de muchas Comunidades, no es posible su retirada inmediata sin provocar un colapso financiero en la Comunidades Autónomas. Por ello, se propone el establecimiento de un periodo transitorio entre 2022 y 2024 para ir eliminando la financiación a través de estos fondos, haciéndose coincidir con la aprobación del nuevo sistema de financiación autonómica y la reforma de la LOEPSF. Al incrementarse los recursos que corresponden a las Comunidades Autónomas, disminuirá también la necesidad de acudir al endeudamiento y mejorarán los ratios que les permitirán acudir en condiciones de solvencia a los mercados. Con independencia de la solución que se adopte para que las Comunidades Autónomas puedan acudir de nuevo a los mercados con plenas garantías, así como del tiempo de transición que sea necesario para conseguirlo, lo importante es que ha de existir el claro propósito de desactivar estos mecanismos extraordinarios y su sustitución por sistemas permanentes de financiación.

Por otra parte, existe un grave problema de sostenibilidad de la deuda de algunas Comunidades Autónomas. La media de endeudamiento del subsector era en 2019 del 23,7%, valor que se encontraba muy alejado del objetivo de deuda pública establecido por la Constitución y la LOEPSF, que en 2020 debía estar por debajo del 13%. Incluso varias Comunidades estaban muy por encima de la media del subsector. En cuanto a la Comunidad de Andalucía, el porcentaje de la deuda sobre PIB a finales de 2019 era un 21,3%, encontrándose en una zona intermedia. Además, la deuda pública de todas las Comunidades Autónomas se elevará de forma relevante en los años 2020 y 2021. La AIREF (2020a) prevé que la deuda de las Comunidades se situará en 2021 en torno al 26% del PIB, que es el doble del objetivo previsto del 13% para 2020, que no será cumplido por ninguna Comunidad. Según la AIREF (2020a), la deuda de Andalucía se incrementará hasta 2021 en un 1,7% del PIB, por lo que alcanzaría el 23%. De este modo, los objetivos de deuda establecidos en la LOEPSF son actualmente inalcanzables. La AIREF (2020a) considera que si el déficit se corrige anualmente en 0,25 puntos, para regresar al nivel de deuda del 23,7% del PIB de finales de 2019 se requerirá al menos una década. En cuanto al nivel de deuda del 13% del PIB, no se proyecta alcanzar dicho límite antes del año 2049, aun manteniendo el equilibrio presupuestario del conjunto del subsector. La futura reforma de la LOEPSF deberá realizar una planificación de la reducción del endeudamiento factible y progresiva, pues no tiene sentido que, desde el principio, son a ciencia cierta inalcanzable.

Ahora bien, una parte importante de la deuda autonómica está en manos del Estado, que se ha convertido en el acreedor más importante de las Comunidades Autónomas. Esta situación tiene su origen en la financiación obtenida a través de los mecanismos extraordinarios. Desde su aprobación en 2012 el incremento de la misma ha sido exponencial en los primeros años, ralentizándose el ritmo de crecimiento en los años siguientes hasta estabilizarse a partir de 2018 en el 61% de la deuda total, si bien hay varias Comunidades que están muy por encima de la media, superando el 80%. Andalucía es, en términos absolutos, la tercera con mayor deuda en manos del Estado (28.337 millones de euros), mientras que en términos relativos es la quinta (79,86%). Una de las cuestiones más controvertidas que hay que valorar en la futura reforma del sistema de financiación autonómica es la posibilidad de que se

condone parte de la deuda de las Comunidades Autónomas en manos del Estado. La vuelta al mercado de las Comunidades requiere una reestructuración de la deuda y, particularmente, una reducción de la misma. Esta reestructuración se debe realizar mediante la cancelación parcial de los préstamos concertados hasta el momento con los mecanismos extraordinarios de financiación. No obstante, las quitas deben estar sujetas a la debida condicionalidad para asegurar que las Comunidades Autónomas beneficiarias converjan hacia la eliminación del déficit estructural y al valor de referencia de la deuda en los plazos que se establezcan. Legalmente, estas quitas son posibles en virtud de la disposición transitoria cuarta de la LOEPSF. Para evitar los problemas de riesgo moral que pueden oponerse, se debe tomar como referencia la insuficiencia financiera sufrida por las Comunidades con una financiación por habitante inferior a la media, debido a la conexión directa entre su endeudamiento y esta infrafinanciación, por lo que la quita solo haría referencia a la parte de la deuda que se considere un resultado directo del sistema de financiación autonómica actual. Además, es imprescindible la necesaria reconfiguración de los recursos mediante la reforma del sistema de financiación autonómica, dado que esta es la causa de muchos de los problemas financieros de las Comunidades, en particular de algunas que sufren claros déficits de financiación. Al margen de esta quita, también debería establecerse la reestructuración de la parte que subsista, que debería ser pagada en un plazo que permita el cumplimiento de los objetivos a los que, tras la activación de las reglas fiscales, se someterán de nuevo las Comunidades Autónomas, para asegurar que todas ellas transitarán de forma adecuada por la senda de la convergencia fiscal.

Otro factor importante relacionado con el funcionamiento normal del sistema de financiación autonómica es el sistema de entregas a cuenta, que puede provocar un problema financiero importante a las Comunidades en 2022 y 2023. En los años 2020 y 2021 las Comunidades Autónomas no han visto reducida su financiación, lo que les está permitiendo afrontar los gastos adicionales que tienen origen en la pandemia. Pese a la bajada de la recaudación a nivel nacional en este periodo, las transferencias ordinarias del Estado que provienen del modelo de financiación autonómica no han sufrido ningún recorte, sino que se han calculado con la previsión de un crecimiento del 1,6% del PIB del año anterior y algo similar ocurrirá en el año siguiente, pues las entregas a cuenta se determinan en base a las previsiones de finales del año anterior. No obstante, dos años después la financiación recibida se ajusta a la recaudación efectiva, de tal forma que la diferencia con las cantidades que se debieron recibir será el resultado de la liquidación, que puede ser positiva o negativa. En consecuencia, en 2022 y 2023 habrá que ajustar las estimaciones de la financiación autonómica a la recaudación efectiva de impuestos, lo que en este caso dará lugar a liquidaciones negativas. La AIREF (2020a) estima que las liquidaciones negativas del sistema de financiación autonómico de régimen común serán un 0,4% del PIB en 2022 y un 0,3% del PIB en 2023. Para evitar esta importante pérdida de recursos se propone que las liquidaciones negativas del mecanismo de entregas a cuenta del modelo de financiación autonómica correspondiente a los años 2020 y 2021 no sean asumidas en su integridad por las Comunidades Autónomas. Se plantea que la mitad de las devoluciones del exceso de financiación que se produzca en dichos ejercicios se considere como una transferencia a fondo perdido en favor de las Comunidades, por lo que no habría obligación de devolver dicho importe, en la medida en que una gran parte de los fondos obtenidos en 2020 y 2021 se ha dedicado a cubrir el coste adicional de los servicios públicos que han sido más importantes para luchar contra la pandemia. En relación con la otra mitad de las liquidaciones negativas, se debería aplazar su pago durante varios años, pudiendo ser un plazo razonable un periodo de diez años. Esta propuesta, que reforzaría la suficiencia financiera de las Comunidades Autónomas, permitiría que este subsector no vea disminuida su financiación en el periodo post-covid, por cuanto deben ser el motor que impulse la reactivación económica y la reconstrucción social tras el duro impacto de la pandemia.

Como se ha indicado, son muy relevantes los problemas metodológicos y procedimentales para la fijación de los objetivos anuales y para el seguimiento de los resultados de la ejecución presupuestaria a fin de determinar el cumplimiento de las reglas fiscales. En cuanto a los objetivos, deben ser establecidos tomando en consideración su factibilidad, pues la senda de consolidación fiscal se ha de hacer compatible con la garantía de la prestación de servicios públicos de calidad. Tanto los criterios materiales para la determinación de los objetivos como el procedimiento para su fijación deben ser mucho más transparentes que en la situación actual.

El reparto entre las distintas Administraciones Públicas del objetivo de déficit asignado al Estado por la Comisión Europea plantea diversos problemas, tanto en su distribución vertical como horizontal. Probablemente, los dos más importantes sean la falta de transparencia en el procedimiento para dicha determinación y la ausencia de una auténtica metodología para el reparto del objetivo de déficit entre los distintos niveles de Gobierno, pues los acuerdos se adoptan en base a decisiones discrecionales del Ministerio de Hacienda. En virtud de todo ello, se puede afirmar que el oscurantismo en la definición de los objetivos fiscales es uno de los problemas más importantes del marco de gobernanza fiscal establecido en la LOEPSF. De ahí que resulte especialmente necesario que, antes de que se reactiven las reglas fiscales, se desarrollen un procedimiento y una metodología basados en criterios objetivos y coherentes para el reparto del déficit entre las Administraciones. El procedimiento debe estar presidido por el principio de transparencia y los acuerdos deben adoptarse en los órganos adecuados. A tal efecto, el Gobierno debería realizar una propuesta que habría de ser consensuada en el Consejo de Política Fiscal y Financiera, en el que debe existir cierto margen de negociación. Dicho acuerdo debería ser también refrendado por el Pleno del Congreso de los Diputados.

El reparto vertical del objetivo de déficit debería fundamentarse en reglas objetivas y sistemáticas. Es cierto que no todo el déficit asignado a España es distribuable con total libertad, pues la parte correspondiente a la Seguridad Social tiene carácter estructural. Por ello, una vez descontado dicho déficit, el resto del objetivo debe ser distribuido entre la Administración Central y las Comunidades Autónomas. A este respecto, se considera que el criterio que proporcionaría la solución más adecuada en este asunto es el nivel de gasto público asumido por cada Administración, aunque también sería igualmente válido considerar un concepto de gasto ajustado, en el que solo se tengan en cuenta los servicios públicos que inciden en el Estado del bienestar. Este criterio no ha sido utilizado hasta ahora, pues existe una enorme disparidad entre el nivel de gasto que asumen las Comunidades Autónomas y el porcentaje que el Gobierno les atribuye en el reparto del objetivo de déficit, por lo que el nivel de déficit del subsector de las Comunidades Autónomas está por debajo del que debería corresponderle, proponiéndose una mayor correlación entre ambos factores.

También es preciso revisar los criterios que se utilizan en el reparto horizontal del déficit en el subsector de las Comunidades Autónomas. Salvo en 2013, el objetivo de déficit ha sido común para todas las Comunidades. En ese año se consideró que se debían fijar objetivos asimétricos por la distinta situación de partida de las Comunidades en cuanto a déficit, deuda y PIB per cápita. Pese a mantenerse estas diferencias en los años siguientes, nunca se ha vuelto a aplicar un objetivo de déficit diferenciado. A partir de que se activen nuevamente las reglas fiscales, se debería atribuir un objetivo diferente a cada Comunidad Autónoma, teniendo en cuenta su posición fiscal, en el marco de un plan plurianual cuyo fin sea lograr la estabilidad presupuestaria, que no podrán lograr todas las Comunidades al mismo ritmo. La fijación de objetivos idénticos para situaciones de partida divergentes debilita la propia disciplina presupuestaria y financiera, pues el esfuerzo fiscal que cada Comunidad debe realizar en este

marco es muy diferente. En el reparto asimétrico, la atribución del porcentaje de déficit individual se debe realizar en base a criterios reglados, que deben ser coherentes y venir establecidos mediante una metodología y un procedimiento transparente, pues de otra forma se socava la credibilidad del sistema. Por ello, se propone la aplicación de un método objetivo que tenga en cuenta diferentes factores. Por un lado, la factibilidad del cumplimiento del objetivo con el propósito de no desestimular la disciplina fiscal ante metas inalcanzables. Esta es la razón por la que las Comunidades que presenten una situación fiscal más deteriorada deberán tener un mayor margen de déficit, aunque también se ha de lograr que cada año realicen un esfuerzo fiscal mayor en la corrección de dicha situación. Por otra parte, la fijación del objetivo individual ha de tener en cuenta el principio de equidad, con el fin de lograr una mayor justicia fiscal interterritorial. A estos efectos, sería pertinente la formulación de un modelo que permita tener en cuenta varios factores de manera combinada, aunque no todos tengan el mismo peso en el resultado final. En el modelo que defendemos la primera variable incorporada es el déficit del año anterior, definiéndose una relación directa entre esta variable y la dependiente –el objetivo de déficit a atribuir a la Comunidad Autónoma–. De esta forma, las Comunidades con un mayor déficit en el periodo que se tome como referencia tendrán un mayor objetivo de déficit. Este criterio debe tener un peso importante en este modelo, por lo que se propone una ponderación del 50% en el resultado final. La segunda variable es la deuda acumulada, definiéndose igualmente una relación directa entre ambas variables, de modo que cuanto mayor sea esta también será mayor el déficit atribuido a cada Comunidad, por la dificultad que tienen las Comunidades altamente endeudadas de reducir el déficit, al tener que destinar una parte de sus recursos al pago de los intereses de la deuda. El peso atribuido a este componente sería un 25% del resultado final. Finalmente, se han tenido en cuenta los recursos de los que dispone cada Comunidad, en la medida en que determinan su capacidad de gasto, así como su nivel de renta. A tal efecto, se ha definido una variable compleja con un peso del 25% en el valor de la variable dependiente, si bien se establece una relación inversa entre ellas. En la definición de esta tercera variable se ha propuesto la utilización de dos indicadores. El primero es la financiación efectiva por habitante ajustado de cada Comunidad, lo que permitiría otorgar un mayor objetivo de déficit a las Comunidades que tengan una menor financiación. El segundo indicador es el PIB per cápita, de tal forma que aquellas Comunidades que estén por debajo de la media en el nivel de renta se vean beneficiadas con un mayor objetivo de déficit, con la finalidad de que tengan a su disposición un mayor gasto público con el que poco a poco puedan ir acercando su PIB a la media nacional. Con el modelo propuesto de reparto del objetivo de déficit atribuido al subsector de las Comunidades Autónomas se persiguen dos propósitos claramente diferenciados. De un lado, se pretende la factibilidad del logro del objetivo (primer y segundo componentes del modelo) y, por otra parte, se busca la equidad en la distribución del objetivo (tercer componente del modelo). A fin de promover un esfuerzo de consolidación se incorpora un factor corrector, de tal forma que el resultado que se derive de su implantación se pondere por un coeficiente para asegurar que el esfuerzo fiscal de la Comunidad en la reducción del déficit sea mayor que el del año anterior. Si así resultase de la aplicación de la fórmula, el coeficiente a aplicar sería la unidad.

En relación con el déficit estructural, dada la dificultad para la determinación de este parámetro, se defiende la simplificación de la metodología de cálculo. La UE permite un cierto nivel de déficit continuado de acuerdo con la normativa europea y, en determinados supuestos de urgencia, un incremento del mismo. Sin embargo, toda regla basada sobre el déficit estructural entraña dificultades de carácter práctico, puesto que el componente estructural del déficit público no es observable, sino que se trata de una magnitud que debe ser estimada. Según especifica la LOEPSF, la metodología de referencia para descomponer el déficit observado en sus dos componentes –cíclico y estructural– es la elaborada

por la Comisión Europea, que habrá de ser aplicada por todos los Estados miembros de la UE en la elaboración de los programas de estabilidad presupuestaria. Sin embargo, dada la dificultad para su determinación, se defiende la simplificación de la metodología de cálculo.

En cuanto a la deuda pública, defendemos que para lograr la estabilidad presupuestaria es necesario conceptualizar el objetivo de deuda como un objetivo de sostenibilidad, por lo que tiene que ser contemplado en un horizonte de largo plazo, siendo imprescindible la planificación de esta materia a medio y largo plazo. En el momento presente, el cumplimiento del objetivo de deuda por parte de las Comunidades Autónomas, no mide el esfuerzo de la Comunidad por controlar su endeudamiento ni está contribuyendo a la sostenibilidad a largo plazo de la deuda. El cumplimiento de los objetivos de deuda no guarda relación con el incremento de la deuda de las Comunidades ni con el nivel de la deuda actual y su distancia respecto al valor de referencia del 13% del PIB regional en 2020. Por ello, se hace necesario el rediseño del sistema actual de establecimiento del objetivo de deuda pública, requiriendo la coherencia con el objetivo de estabilidad presupuestaria, donde habrán de limitarse las ampliaciones derivadas de incrementos de déficit no autorizados de ejercicios anteriores. Además, sería conveniente una mayor participación de las Comunidades Autónomas en la fijación del objetivo de deuda pública.

Finalmente, se considera esencial una flexibilización de la regla de gasto, de forma que permita un mayor volumen de gasto a aquellas Administraciones que, de forma recurrente, cumplan con sus objetivos de estabilidad y deuda pública. Asimismo, es urgente que se desarrolle la LOEPSF en esta materia, con el objetivo de aclarar suficientemente el modo en que se ha de calcular la regla de gasto.

tr
ba
jo
de
in
ves
ti
ga
ción



IEHPA

F.P.A. INSTITUTO DE ESTUDIOS SOBRE LA
HACIENDA PÚBLICA DE ANDALUCÍA, M.P.