



Apuntes

Reglas Fiscales: ¿Dónde estamos?

DIEGO MARTÍNEZ LÓPEZ

Apuntes Fedea 2023/10
Abril de 2023

fedea

*Las opiniones recogidas en este documento son las de sus autores
y no coinciden necesariamente con las de Fedea.*

REGLAS FISCALES: ¿DÓNDE ESTAMOS?

[Diego Martínez López¹](#)

Universidad Pablo Olavide y FEDEA

Abril 2023

Recientemente se ha celebrado en Fedea una [reunión técnica](#) en la que *policy-makers* y académicos hemos abordado el estado actual del debate sobre reglas fiscales. El interés por la cuestión se ha renovado una vez que la [Comisión Europea ha retomado](#) el proceso de reforma que quedó [truncado a principios de 2020](#) con el inicio de la pandemia. Lo que finalmente se decida a escala europea no solo tendrá para nuestro país las implicaciones inmediatas que cualquiera puede atisbar sino que, además, obligará a una reconsideración integral de nuestro marco interno de gobernanza fiscal. Y ello por al menos tres motivos:

- nuestra incapacidad para situar el endeudamiento relativo de las Administraciones Públicas españolas (AAPP) en niveles menos vulnerables que los actuales,
- la notable descentralización de la arquitectura institucional española, que exige ir más allá de un “copia y pega” de lo decidido a nivel europeo, y
- la progresiva pérdida de credibilidad de nuestro vigente marco de gobernanza fiscal.

En las líneas que siguen se esbozan, primero, las principales coordenadas en las que se circunscribe el debate a nivel europeo y, después, las peculiaridades nada desdeñables que deben tenerse en cuenta para su traslación a la realidad española. Muchas de ellas fueron discutidas durante la reunión técnica arriba mencionada.

El debate europeo

Se manifiestan al menos dos dimensiones principales, una claramente política y otra en la que los ingredientes técnicos, aunque con inevitables toques políticos, pesan más. El aspecto eminentemente político es el que se deriva de la creación y funcionamiento de una unión monetaria imperfecta, como es la europea y lo son en realidad todas. Desde hace décadas sabemos que diferenciales permanentes de productividad en un contexto de política monetaria única y concentrada en la lucha contra la inflación, ante *shocks* (asimétricos o no) que impactan de manera heterogénea sobre las finanzas públicas, suponen un riesgo permanente para la estabilidad

¹ Agradezco los comentarios de Ángel de la Fuente. En cualquier caso, todas las opiniones, errores u omisiones son de mi exclusiva responsabilidad.

macroeconómica de dicha unión monetaria. La forma en que la política económica debe abordar estas circunstancias configura un debate de largo recorrido y con notables vetas políticas, como se comenta más abajo.

Además, los mercados de capitales pueden interpretar que la sostenibilidad de las finanzas de un Estado no es todo lo robusta que debiera ser, lo que podría desencadenar turbulencias de tal magnitud que, en el límite, podrían desembocar en la ruptura del euro. Esta amenaza la tuvimos muy próxima hace una década. Una forma de amortiguar este riesgo es a través del establecimiento de reglas fiscales que, en definitiva, no son más que compromisos vinculantes para mantener las políticas fiscales de los Estados Miembros dentro de unos límites acotados, además de una vacuna contra la inconsistencia temporal de los políticos. El incumplimiento recurrente de estas reglas también puede conducir a las situaciones límite arriba apuntadas. Salvo que el grado de integración fiscal (y ahora también bancaria) sea de tal magnitud que convenza a unos y otros de que la moneda única es irreversible.

Esta unión fiscal, que [en el caso de Estados Unidos](#) precedió incluso a la monetaria, dista al día de hoy de ser completa en la Eurozona. Dicha completitud exigiría una verdadera mutualización de riesgos entre todos los países participantes lo que, entre otras cosas, significaría un seguro de desempleo de ámbito europeo o emisiones mancomunadas de deuda pública a gran escala entre todos los Estados Miembros, directamente o a través de intermediarios (por ejemplo, la Comisión Europea). Incluso con la avanzadilla que ha supuesto la emisión de deuda para financiar los fondos NGEU, existen notables recelos políticos y fuertemente enraizados en los países del norte y centro de Europa que son, en definitiva, los principales acreedores de la credibilidad que se necesita para mutualizar de manera ventajosa los riesgos macroeconómicos. [Larch y otros](#) (2023) han explicado recientemente las circunstancias de este debate.

En esta tesitura, pues, las posiciones polares son nítidas:

- De un lado, están los que piensan que la eficacia de las reglas fiscales mejoraría con una mayor disciplina a escala nacional.
- De otro lado, se encuentran los que abogan por una mayor responsabilidad fiscal, pero en un contexto “más generoso” de unión fiscal que ayude en las travesías del desierto. Ese nuevo y ambicioso marco supondría incluso el establecimiento de una capacidad fiscal propia a escala supranacional europea.

El segundo vector de discusión europea, más técnico, es el que apunta a lograr una mayor eficacia de las reglas fiscales, principalmente para corregir su elevado [incumplimiento](#) y aprovechar los periodos de bonanza con el fin de reducir de manera sustancial el endeudamiento público. [No es lo que ha sucedido hasta ahora](#) en países importantes de la eurozona. En el análisis de esta limitada eficacia, afortunadamente, existe consenso entre autoridades y expertos:

- las reglas fiscales deben funcionar de manera [anticíclica](#) durante recesiones y expansiones,
- conviene simplificar y automatizar su aplicación sin perjuicio de un [tratamiento diferencial de realidades heterogéneas](#), así como
- proteger la inversión pública y afrontar la provisión de [bienes públicos internacionales](#), principalmente la [lucha contra el cambio climático y la seguridad geoestratégica](#).

Esta revisión integral de la gobernanza fiscal europea supone también desplazar el eje central del sistema de reglas fiscales desde el déficit público estructural hacia la deuda pública como variable ancla e instrumentarlo a través de una regla de gasto convenientemente calculada. En la determinación de esta nueva secuencia de gobernanza reside buena parte de la discusión actual, con retos de cierta envergadura técnica: cómo determinar los incrementos de gasto permitidos, si se eliminan y de qué forma componentes cíclicos y/o variaciones permanentes de ingresos, etc.

A pesar de la inevitable complejidad, la nueva perspectiva facilitaría la gobernanza fiscal en la medida en que se alejaría de complicadas variables inobservables en favor de otras más visibles, como la deuda y el gasto. Igualmente, la [propuesta de la Comisión Europea](#) refuerza el papel de las instituciones fiscales independientes, que en el caso español se materializa en la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF), y la rendición de cuentas ante el Parlamento Europeo. Por ello, más arriba, apuntábamos ciertas extensiones en términos políticos de estas mejoras técnicas.

El debate en España

El debate en las coordenadas españolas se mueve en otra tonalidad, más ligada al federalismo fiscal tradicional (de reparto de funciones entre niveles de gobierno) que la europea (relacionada, como decíamos arriba, con el funcionamiento de uniones monetarias), y con una necesidad compleja: conseguir una credibilidad factible [sin el furor del converso](#).

Nuestra arquitectura institucional descentralizada permite visualizar la cuestión con relativa facilidad: miles de entes (decenas de ellos -Estado, CCAA y grandes ayuntamientos- de notable tamaño financiero) tomando decisiones sobre gastos e ingresos públicos sin compartir objetivos.

Es un caso de manual de teoría de la agencia. En efecto, de un lado el Estado, interlocutor a escala comunitaria en asuntos de sostenibilidad de la deuda pública y principal depositario de la función de estabilización macroeconómica. De otro lado, las CCAA y CCLL, concentradas en ofrecer a sus ciudadanos una provisión adecuada de servicios públicos (algunos fundamentales). Para que el primero (el principal) alcance sus objetivos en términos de estabilidad macroeconómica y sostenibilidad se necesita el concurso de las segundas (los agentes) pero, de nuevo, ambos persiguen fines diferentes y eso complica la cuestión.

Para resolver este conflicto, la literatura especializada ha propuesto soluciones de diversa amplitud, que la experiencia española viene utilizando desde hace lustros ([aquí](#) y [aquí](#)) con éxito desigual. Esa experiencia pone de manifiesto, a mi juicio, los asuntos centrales en juego, que se sintetizan a continuación:

1. Habría que destacar el marcado carácter voluntarista, poco efectivo y sin incentivos/sanciones correctamente alineadas de las sucesivas leyes de estabilidad presupuestaria españolas. Prestemos atención a la actualmente vigente, la [Ley Orgánica 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera \(LOEPSF\)](#). Incluso concediéndose un periodo transitorio excepcionalmente largo (de 2012 a 2020) para situar a las AAPP en condiciones de cumplimiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento europeo, estas se han revelado incapaces de alcanzar los objetivos marcados.

En el caso de las CCAA la acumulación de disfunciones, conceptuales y de aplicación, comprende un amplio volumen de circunstancias. Desde la definición y reparto de objetivos de estabilidad, regla de gasto y deuda pública entre niveles de gobierno y en la dimensión horizontal, a la práctica ineficacia de los mecanismos correctores de los desequilibrios (principalmente planes económicos y financieros), incluso después de realizarse evaluaciones poco exigentes del cumplimiento de los objetivos fiscales marcados. Para una visión crítica de esta situación puede leerse a [Martínez-López \(2020\)](#).

2. El federalismo fiscal aplicado en nuestro país lleva estancado prácticamente una década, sometido a parches temporales que, sin embargo, devienen en elementos estructurales del sistema de gobernanza fiscal en algunos casos. Aquí el caso paradigmático lo constituyen los [mecanismos extraordinarios](#) del Fondo de Financiación a las CCAA y, en menor medida, a las CCLL. Si bien algunos de estos apañes han venido provocados por las urgencias de la pandemia (apoyo financiero desde el Estado a las CCAA, necesario pero

mal calibrado cuantitativamente), otros simplemente revelan un “no saber qué se quiere” en un contexto de notable incertidumbre y polarización política.

Hasta los casos de éxito se transforman en problemas. Por ejemplo, la continuada acumulación de superávits en el ámbito local, que genera multimillonarios remanentes de tesorería y que, sin requerimientos adicionales de reducción de deuda pública, fluyen por la válvula de escape de las [inversiones financieramente sostenibles](#). Conceptualmente, éstas dejan mucho que desear, en parte porque su marco regulatorio está al albur de su reiterada renovación por el gobierno de turno, en parte porque cada vez quedan menos gastos que puedan considerarse financieramente sostenibles. Urge en este caso una reflexión profunda sobre el funcionamiento de la regla de gasto en las haciendas locales pues no en vano ésta explica buena parte de los problemas y parches experimentados.

3. Cabe preguntarse por las interacciones entre las necesarias y recurrentemente aplazadas reformas de los sistemas de financiación territorial y las nuevas reglas fiscales por venir. La inmensa mayoría de expertos viene considerando que simultanear ambas reformas sería lo más razonable. En efecto, el cambio de coordenadas que, especialmente en el caso autonómico, podría suponer un nuevo modelo de financiación en términos de corresponsabilidad fiscal y mejora de la equidad entre CCAA, serían idóneos compañeros de viaje hacia el nuevo marco de gobernanza fiscal.

Pero asumir un *timing* realista en la secuencia de reformas nos conduce a otro escenario. Es muy posible que la reforma de las reglas fiscales europeas se culmine antes que la de los sistemas de financiación autonómica y local. En principio, según los planes del [último Ecofin](#), la primera se completaría a lo largo de 2023 para su entrada en vigor en 2024. Por su parte, dado el calendario electoral español del año en curso, no son de esperar avances en financiación territorial hasta bien entrado 2024. Con otras palabras, España debe renovar su gobernanza fiscal en los próximos doce meses mientras que, mal que bien, los sistemas de financiación autonómica y local pueden (aunque no deben) esperar.

Y una primera implicación de ello es que se debería ir reflexionando ya sobre el nuevo marco de gobernanza fiscal interna del país, sin esperar a ver qué rumbo toman las fantasmagóricas negociaciones de reformas en la financiación. Es más, atisbando la orientación de las reglas fiscales europeas por venir, se podría articular una secuencia para

las haciendas subcentrales que replicase de manera inteligente el esquema europeo. Una propuesta en ese sentido aparece esbozada en [Martínez-López y González \(2022\)](#):

- Con el foco puesto en la reducción de la deuda pública, que también puede relacionarse con los ingresos corrientes y no solo con el PIB,
 - empleando como instrumento una regla de gasto convenientemente adaptada o un déficit nominal sin ajustes cíclicos,
 - estableciendo reglas de evolución factibles y creíbles (y eso obliga a pensar también en reestructuraciones ambiciosas y exigentes de deuda) para las principales variables de sostenibilidad fiscal de CCAA y CCLL,
 - y realizando los necesarios ajustes transitorios ligados a la infrafinanciación relativa que sufren algunas haciendas regionales.
4. Finalmente, la nueva gobernanza fiscal española debería encontrar un encaje para las cuentas de la Seguridad Social. Porque la sostenibilidad de las cuentas públicas será muy sensible a la situación financiera del sistema de pensiones durante las próximas décadas ([Domenech y Devesa, 2023](#)). Y hasta ahora no ha sido así. Ni la LOEPSF ni la reciente reforma a través del Real Decreto-ley 2/2023 prestan la atención que se merece a la sostenibilidad intertemporal del sistema de pensiones.

La primera por eximir a la Administración de la Seguridad Social del cumplimiento de las reglas fiscales a las que se someten otros subsectores, confiando implícitamente en un fondo de reserva para los *rainy days*. Y el segundo, por aproximarse en gran medida de manera hemipléjica al problema, con ajustes concentrados en el lado de los ingresos y sin reparar de manera integral en las implicaciones que ese mayor recurso a ingresos adicionales con los que pagar las pensiones tiene sobre el resto de políticas y el déficit público del conjunto de AAPP ([De la Fuente, 2023](#)).

En definitiva, si bien la reforma de las reglas fiscales europeas condicionará sustancialmente el marco de gobernanza fiscal español, el proceso de reflexión acerca de cómo adaptar nuestra estructura institucional a esos nuevos tiempos no debería esperar a la culminación del primero. Nuestros retos de consolidación fiscal son de tal magnitud que vamos a necesitar dosis elevadas de credibilidad, y ¿qué mejor forma de empezar a proporcionarlas que mostrando interés por el tema desde ya?