

XXIX Reunión de Estudios Regionales
Santander, 27-28 de noviembre de 2003

Área temática 8: Política económica de las regiones: Las Haciendas Territoriales

Descentralización fiscal y control del endeudamiento: un encaje posible

ROBERTO FERNÁNDEZ LLERA

Departamento de Economía – Universidad de Oviedo

rfillera@correo.uniovi.es

Resumen

La traslación “interna” del Pacto de Estabilidad y Crecimiento a los Estados Miembros de estructura federal ha generado un amplio debate político y académico en los últimos años. Las experiencias habidas hasta el momento no son demasiadas ni tampoco responden a un esquema general de funcionamiento. En el presente trabajo se pretende sistematizar las condiciones óptimas de operatividad de los llamados “pactos internos estabilidad”, adoptando para ello una óptica de Federalismo Fiscal comparado. En la última parte se examina con mayor detalle el caso de España, analizando la vigente Normativa de Estabilidad Presupuestaria desde esta perspectiva y proponiendo, asimismo, nuevos esquemas de coordinación federal del endeudamiento más acordes con el modelo español de descentralización fiscal.

Palabras clave: descentralización, endeudamiento, pactos internos de estabilidad.

Códigos JEL: E61, H62, H74.

1. Introducción.

El Tratado de la Unión Europea (Tratado de Maastricht) inauguró en 1992 la senda de la consolidación fiscal en los Estados Miembros, exigiendo a cada Estado Miembro de la UE el mantenimiento de un déficit público por debajo del 3% del PIB y una deuda pública que no superase el umbral del 60% del PIB o se aproximase a este valor a una tasa satisfactoria. En 1997, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) ratificó ambos requisitos e incluso reforzó su contenido con el requerimiento de saldos presupuestarios “cercaos al equilibrio o con superávit” en el medio plazo. Asimismo, el PEC estableció un sistema de sanciones para los Estados Miembros que incumpliesen sus objetivos (*Protocolo sobre Déficit Excesivo*), así como un seguimiento continuado y coordinado de las políticas presupuestarias nacionales (*Orientaciones Generales de Política Económica y Programas de Estabilidad*).

Como señalan Eichengreen y Wyplosz (1998) y el Círculo de Empresarios (2002) el PEC fue justificado en su momento como un instrumento que facilitaría un funcionamiento más eficaz de los estabilizadores automáticos en el seno de la unión monetaria, minimizaría los riesgos de una insostenibilidad de la deuda y permitiría evitar los “efectos desbordamiento” originados por el endeudamiento excesivo de un Estado Miembro sobre los demás países y sobre el conjunto de la UME. Por el contrario, las principales críticas que fueron vertidas sobre el PEC hacen referencia fundamentalmente a tres aspectos: su posible carácter procíclico; la exigencia de esfuerzos diferenciados a cada uno de los Estados Miembros y la nula referencia a su implementación en los Estados Miembros de estructura descentralizada.¹

El objetivo de este trabajo se centra en la adaptación del PEC a los Estados Miembros de estructura federal. En el apartado 2 se presenta el marco general de análisis, construido a partir del concepto de *Pacto Interno de Estabilidad*, enumerando sus principales elementos y valorando las recientes experiencias de los Estados Miembros con estructura federal. En el apartado 3 se realizará una propuesta concreta para la aplicación de un PIE en España,

¹ En los últimos años han sido muy numerosas las aportaciones realizadas por autores especializados, propugnando reformas más o menos radicales del PEC para mejorar su funcionamiento. Los trabajos de Buti, Eijffinger y Franco (2003) y Coeuré y Pisani-Ferry (2003) resumen las principales líneas argumentales.

tomando como marco de referencia la vigente Normativa de Estabilidad Presupuestaria y simulando algunos resultados del modelo. Un último apartado cerrará el trabajo con las principales conclusiones.

2. Los Pactos Internos de Estabilidad.

2.1. Coordinación inducida del endeudamiento.

En todos los Estados Miembros, con independencia de su estructura interna, el respectivo gobierno central es el responsable inmediato y único del cumplimiento de los requerimientos establecidos en el PEC. Sin embargo, los gobiernos subcentrales en los Estados Miembros federales disponen de una gran «importancia financiera» (Comisión Europea, 2001) en términos de gastos e ingresos y, en consecuencia, también deberían ser corresponsables en el control del endeudamiento. Desde una óptica de eficiencia, parece muy recomendable el establecimiento de algún tipo de coordinación para alcanzar los objetivos de estabilidad presupuestaria adquiridos ante la Unión Europea, asignando éstos *entre* los diferentes niveles de gobierno (reparto vertical) y e implicando a cada entidad individual *dentro* del mismo nivel de gobierno (reparto horizontal) en la moderación del déficit y la deuda. Durante el primer año de vigencia plena del PEC los gobiernos subcentrales generaban todavía un déficit menor que los respectivos gobiernos centrales, si bien estos últimos disponían de la facultad (en la mayoría de los casos) de compensar sus déficit con los superávits de la Seguridad Social, introduciendo una evidente discriminación en perjuicio de las entidades subcentrales.

En los últimos años, han ido surgiendo diferentes propuestas teóricas para “internalizar” el PEC en los Estados Miembros de estructura federal, acuñando el término de *Pacto Interno de Estabilidad* (en adelante, PIE) para definir el conjunto de normas, mecanismos e instituciones que deberán regir esta responsabilidad compartida en el control del endeudamiento público. El Cuadro 1 sintetiza las condiciones para el óptimo diseño de un PIE.

Cuadro 1: Diseño óptimo de un Pacto Interno de Estabilidad.

REQUISITOS FORMALES	- Acordados en negociaciones multilaterales y paritarias entre todos los niveles de gobierno. - Rango normativo máximo (Constitución). - Órgano de control independiente.
REQUISITOS MATERIALES	- Variables y magnitudes de referencia. - Objetivos explícitos (asignación “vertical” y “horizontal”). - Cláusulas excepcionales detalladas. - Definición y atribución de sanciones por incumplimiento que resulten creíbles. - Estadísticas homogéneas y fiables . - Supervisión periódica y transparente.

Fuente: Elaboración propia.

Balassone y Franco (1999) han sido de los primeros autores en emplear esta notación, distinguiendo en su propuesta entre dos alternativas. La primera únicamente se limitaría a la traslación del PEC a todos los niveles de gobierno, sin cuestionar sus objetivos numéricos ni los sistemas de supervisión y sanción. En cambio, la segunda alternativa entraría de lleno en sendas cuestiones, tratando de articular del modo más eficiente cualquier reparto interno del déficit y la deuda sobre la base de limitaciones establecidas mediante normas de ámbito federal. Por su parte, Salmon (2000) advierte de la amenaza que supone este *modus operandi* sobre la autonomía financiera de los niveles inferiores de gobierno, dado que el gobierno central suele gozar de mayores facilidades para imponer sus criterios de reparto. En tal caso, esta tendencia hacia controles directos implícitos, enmascarados bajo una supuesta negociación paritaria, se manifestaría en la aparición de normas nacionales muy restrictivas, comprometiendo la capacidad de gasto e inversión de los gobiernos subcentrales y conduciendo hacia perniciosas prácticas de competencia fiscal vertical y horizontal.

Von Hagen *et al.* (2001) comparten la idea de que las responsabilidades financieras de un Estado Miembro ante la UE deben ser compartidas por todos los niveles de gobierno con competencias de gasto y capacidad fiscal propia. Para Fischer y Giudice (2001), el PIE en la práctica podría articularse en torno a dos posibles escenarios. Uno estaría basado en un acuerdo formal entre todos los niveles de gobierno y se sustentaría sobre reglas fiscales con diferentes grados de severidad. La alternativa pasaría por la suscripción de un compromiso entre los gobiernos subcentrales y el gobierno central de cada

Estado Miembro para compartir los costes de la disciplina fiscal. En cualquier caso, el PIE debería internalizar los efectos externos negativos que generaría cualquier violación unilateral de los acuerdos de disciplina fiscal.

Desde el ámbito institucional europeo tanto la Comisión Europea (2001, 2003) como el Comité de la Regiones (2001) han insistido en la necesidad de alcanzar algún tipo de PIE en los Estados Miembros cuyos niveles inferiores de gobierno dispongan de amplias potestades presupuestarias. Inciden en la coordinación entre todos los niveles de gobierno como garantía adicional para el cumplimiento de los objetivos presupuestarios y financieros establecidos en los respectivos Programas de Estabilidad.

Con todo, los PIE adolecen de diversos problemas para su implantación. El primero de ellos –ya se ha apuntado- se refiere a su posible intromisión en la autonomía de los gobiernos subcentrales. El resto de dificultades tiene que ver con la factibilidad de este tipo de instrumentos en la práctica. Así, debe tenerse en cuenta que el mantenimiento del *statu quo* favorece a los gobiernos subcentrales, toda vez que preferirán continuar sin asumir responsabilidades excesivas en el control del endeudamiento más allá de un mero compromiso informal con el gobierno central (Wendorf, 2001). En consecuencia, la aplicación efectiva de cualquier norma que variase la situación anterior podría quedar bloqueada por parte de los gobiernos subcentrales.

En segundo lugar, la escasez de información fiable y armonizada en el ámbito subcentral dificulta enormemente el seguimiento continuado de cualquier pacto de estabilidad o en el mejor de los casos, los costes de información y supervisión se multiplicarían de tal forma que serían inasumibles (Monacelli, 2001). El papel del *Sistema Europeo de Cuentas (SEC-95)* como norma contable básica atenúa este problema pero no lo soluciona completamente para el ámbito subcentral y especialmente el local, dado que el número de municipios y localidades es exageradamente elevado y en muchos casos sus medios financieros y materiales son muy modestos.

En tercer lugar, las sanciones “ejemplarizantes” como las planteadas en el PEC (hasta el 0'5% del PIB del Estado Miembro) podrían resultar

inasumibles para los gobiernos subcentrales más pequeños y con menor capacidad fiscal propia. Ello implica un riesgo moral evidente sustentado en la confianza de que será finalmente el gobierno central quien pagará la multa y por tanto, las sanciones pierden toda su credibilidad y efectividad.

2.2. Experiencias de los Estados Miembros federales.

En el Cuadro 2 se recoge la estructura de descentralización en los cinco Estados Miembros federales. Cada uno de ellos ha desarrollado diferentes PIE, con distintos grados de formalización y respondiendo a motivaciones diversas.

Cuadro 2: Gobiernos subcentrales en los Estados Miembros federales.

	ALEMANIA	AUSTRIA	BÉLGICA	ITALIA	ESPAÑA
Gobiernos Intermedios	16 Estados	9 Estados	3 Regiones 3 Comunidades	20 Regiones 2 Provincias Autónomas	17 Comunidades Autónomas 2 Ciudades Autónomas
Gobiernos Locales	323 Condados 14.865 Municipios	2.351 Municipios	10 Provincias 589 Municipios	100 Provincias 8.100 Municipios	50 Provincias 8.078 Municipios
IFG (%)*	42	33	40	30	38
IFI (%)**	43	34	41	32	37

* Importancia financiera en el gasto = gastos subcentrales con respecto al gasto público total (sin pensiones).

** Importancia financiera en ingresos = ingresos subcentrales con respecto al ingreso público total.

Fuente: Elaboración propia a partir de Comité de las Regiones (2001).

En **Alemania**, el Gobierno federal propuso por primera vez en 1996 un reparto del endeudamiento entre todos los niveles de gobierno sobre la base de los niveles anteriores de déficit. Este planteamiento no logró salir adelante por la imposibilidad de alcanzar un acuerdo en la materia y porque, en cierto modo, se consideraba innecesario por la situación de relativo saneamiento de las finanzas públicas. Ni siquiera la aprobación del PEC en 1997 –a propuesta de la propia Alemania- haría cambiar esta situación. No sería hasta finales de 2001 cuando, tras un evidente deterioro de los niveles de déficit público, la aprobación de un PIE se volvió inexcusable. En este momento se establecieron estrictas normas de control del gasto público y objetivos de reducción del déficit para todos los niveles de gobierno, así como mecanismos de supervisión y mejoras en la gestión presupuestaria. A finales de 2002 estos compromisos se prorrogarían, estableciendo un objetivo de equilibrio presupuestario para 2006.

En **Austria** el déficit público se asigna entre niveles de gobierno de manera coordinada desde 1997. El primer reparto vertical se realizó favoreciendo claramente las posiciones del Gobierno Federal, ya que éste se reservaría un 90% del déficit máximo permitido en cada ejercicio, asignándose el restante 10% entre los gobiernos subcentrales, principalmente según el criterio de población relativa. La principal virtud del PIE austriaco reside en el sistema de sanciones que aplica para los gobiernos que incumplan sus objetivos de estabilidad presupuestaria. En concreto, la sanción monetaria será proporcional al exceso incurrido y se asignará horizontalmente según población. El último acuerdo hasta el momento –vigente hasta 2004- contempla la obligación de liquidar los presupuestos en equilibrio o superávit, si bien existen cláusulas de flexibilidad para contemplar el efecto del ciclo económico.

En **Bélgica** la motivación principal para establecer un PIE fue, no tanto el control del déficit, sino el freno al llamado “efecto bola de nieve” que venía provocado por una deuda pública superior al 100% del PIB.² Para ello se establecieron objetivos concretos de superávit primario, modulado por un factor de corrección por el ciclo económico. En diciembre de 2000 se alcanzaría un acuerdo formal entre todos los niveles de gobierno, exigiendo un superávit primario agregado en el entorno del 6% del PIB, suficiente para compensar la factura de intereses y dedicando el exceso a la amortización de deuda. A los gobiernos subcentrales (Regiones, Comunidades y Localidades) se les exigiría equilibrio o un ligero superávit presupuestario.

En **Italia**, el Gobierno Central impuso en 1999 la obligación de reducir paulatinamente el déficit en todos los niveles de gobierno, con el objetivo de alcanzar el equilibrio presupuestario en el medio plazo. El principal esfuerzo se realizaría en las Regiones y los Gobiernos Locales, estableciendo techos de déficit con relación al peso del gasto primario en cada una de estas entidades. Por otro lado, se establecieron medidas tendentes a la mejora de la gestión del gasto e incentivos explícitos a la reducción del gasto corriente. Hasta el momento, el PIE italiano ha demostrado numerosos defectos formales, lo que

² Una elevada deuda pública, acompañada de un escaso crecimiento económico, provoca un efecto de retroalimentación (*bola de nieve*), debido a una creciente carga financiera en intereses y amortizaciones.

ha derivado en un incumplimiento de sus objetivos y para los gobiernos subcentrales ha supuesto un importante deterioro en su autonomía financiera.

2.3. El caso español: la Normativa de Estabilidad Presupuestaria.

A finales de 2001 fue aprobada en España la Normativa de Estabilidad Presupuestaria (NEP)³, una suerte de pacto interno de estabilidad cuyo objetivo sería trasladar los requerimientos del PEC al ámbito de las Comunidades Autónomas (CCAA) y las Corporaciones Locales (CCLL). Desde el primer momento la NEP fue criticada por un buen número de estos gobiernos, tanto en sus aspectos formales como materiales.⁴ Respecto a los primeros, la principal objeción ha sido su tramitación y aprobación como Proyectos de Ley del Gobierno Central, sin mediar un pacto previo con las CCAA y CCLL, toda vez que se consideraba un ataque al principio de autonomía financiera. En el aspecto material, los reproches a la NEP se dirigieron hacia su excesiva rigidez, que supera a la que impone el PEC a los Estados Miembros y no tiene en cuenta la situación presupuestaria previa de cada gobierno. Algunos autores como Monasterio Escudero (2002a) han alertado del peligro que supone cercenar la vía del endeudamiento para financiar las inversiones de los gobiernos subcentrales, dadas las limitaciones del ahorro corriente y la tendencia decreciente de las transferencias de capital por la ampliación de la Unión Europea hacia el Este. Por otro lado, también se ha cuestionado la ventaja relativa que la NEP otorga al Gobierno Central en todas las discusiones de los objetivos presupuestarios, por entender que excede el ámbito estricto de la función de estabilización económica encomendada a este nivel de gobierno.

Las cifras que se presentan en el Cuadro 3 ilustran las anteriores cuestiones. El déficit máximo permitido para el conjunto del Sector Público español ha sido establecido por el Gobierno Central en el Programa de Estabilidad de España, atendiendo a variables de política económica general, así como a las previsiones cíclicas de la Economía. Por su parte, el reparto vertical de las necesidades de endeudamiento ha consistido básicamente en exigir a las CCAA y CCLL el equilibrio presupuestario para todos los años

³ Agrupamos bajo esta denominación conjunta a la Ley 18/2001 General de Estabilidad Presupuestaria (LGEP) y a la Ley Orgánica 5/2001 Complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (LOCLGEP).

⁴ Para una descripción detallada y una crítica razonada de la NEP puede consultarse Vallés Giménez (2002). En defensa de la NEP y con una visión en perspectiva, resulta muy recomendable la obra de González-Páramo (2001).

considerados, reservando una mayor capacidad de maniobra financiera al Gobierno Central. Respecto al reparto horizontal, ante la ausencia de acuerdo en las variables a considerar (Consejo de Política Fiscal y Financiera, 2002) se ha optado por seguir escrupulosamente la NEP, requiriendo equilibrio presupuestario o capacidad de financiación para cada una de las CCAA. Lo mismo ocurre para las CCLL, si bien en este caso parece que no cabría otra opción, dada la atomización municipal existente en España y la carencia de datos de PIB desagregado por Ayuntamientos.⁵

Cuadro 3: Reparto vertical de la estabilidad presupuestaria (% del PIB).

	2003	2004	2005	2006
Capacidad (+) o Necesidad (-) de Financiación	0'0	0'0	0'1	0'2
Estado y Organismos	-0'5	-0'4	-0'3	-0'2
Seguridad Social	0'5	0'4	0'4	0'4
Comunidades Autónomas	0'0	0'0	0'0	0'0
Corporaciones Locales	0'0	0'0	0'0	0'0

Fuente: Programa de Estabilidad del Reino de España 2003-2006.

Con respecto a los mecanismos sancionadores establecidos en la NEP, se puede afirmar que sólo cumplen parcialmente su objetivo. Así, la obligación de elaborar un Plan de Saneamiento Económico-Financiero a tres años sometido a la aprobación de los Órganos competentes (artículos 22 LGEP y 8 LOCLGEP) parece una exigencia excesivamente blanda y maleable. La publicación por la Intervención General del Estado de un Informe Anual que registre el grado de cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria (artículo 9 LGEP) mejora los cauces de información y en cierto modo, constituye una alerta para el mercado financiero, aunque su efectividad dependerá del grado de profusión y difusión de dicho Informe. En tercer lugar y, retomando la regulación que hacen la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) y la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (LRHL), la NEP vincula directamente la concesión de autorizaciones para el endeudamiento en divisas y la emisión de deuda pública (artículos 23 LGEP y 9 LOCLGEP) al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria. Endurece este requisito al extender dichas autorizaciones a cualquier tipo de endeudamiento en el caso de las CCAA incumplidoras. Por

⁵ Por razones de espacio, la asignación horizontal no se aborda en este trabajo. El autor se encuentra realizando una investigación en este campo en el marco de un Proyecto de Investigación más amplio.

último, la NEP establece que las CCAA y CCLL que excedan sus objetivos de estabilidad presupuestaria y con ello contribuyan a producir el incumplimiento de las obligaciones asumidas por España frente a la UE (artículos 11 LGEP y 4 LOCLGEP) deberán asumir “en la parte que les sea imputable” la sanción correspondiente. La excesiva vaguedad de este precepto erosiona en gran medida la credibilidad del hipotético castigo financiero.

3. Propuesta de un Pacto Interno de Estabilidad para España.

El *Libro Blanco* elaborado por Monasterio Escudero *et al.* (1995) fue el primero en abordar desde una perspectiva técnica la necesidad de un PIE en España. Con su propuesta, los autores pretendían corresponsabilizar a los tres niveles de gobierno en el cumplimiento de los requisitos de acceso a la tercera fase de la UEM. A partir de la entrada en vigor del PEC, surgieron nuevas propuestas por parte de Sancho Sancho (1997a, 1997b), la OCDE (2000) y Monasterio Escudero (2002b) para adaptar esta norma supranacional a la estructura descentralizada del Estado Español. Sin embargo, todos estos planteamientos no ahondaron en la cuestión material, limitándose en la mayoría de los casos a enunciar la conveniencia de este novedoso planteamiento, sin entrar a describir los elementos de la reforma ni su factibilidad en la práctica. En el ínterin, la aprobación de la NEP como aproximación a un PIE en España, así como el cuestionamiento del PEC por algunos de los Estados Miembros contribuyeron de igual forma a reavivar el debate político y académico en esta materia.

3.1. Variable y magnitud de referencia: ¿déficit o deuda?

La conexión entre el déficit y la deuda puede realizarse a partir de una aritmética presupuestaria simple, planteada por Gros (2003) como respuesta a la nueva interpretación del PEC dada por la Comisión Europea (2002). Según el criterio de este autor, la variación de la ratio de endeudamiento (Δb_t) es «aproximadamente» igual al déficit (d_t) menos un factor de ajuste por el PIB nominal, que varía a una tasa constante de crecimiento g .

$$\Delta b_t \equiv b_t - b_{t-1} = d_t - g b_t \quad (1)$$

La expresión (1) es equivalente a:

$$\Delta b_t \equiv b_t - b_{t-1} = d_t - g(1 + g)b_{t-1} \quad (1')$$

Resolviendo (1') para b_t se obtiene la expresión genérica de la deuda del periodo presente como función del déficit y de los parámetros de deuda anterior y crecimiento económico.

$$b_t = [(1 - g(1 + g))b_{t-1} + d_t] \quad (2)$$

Si el objetivo pasa por estabilizar la ratio de deuda en el nivel del periodo anterior, debe igualarse a cero la ecuación (1') y resolver la (2) para d_t , obteniéndose así el nivel crítico de déficit que mantiene inalterable la ratio de deuda/PIB y que responde a la siguiente formulación:

$$\bar{d} = g(1 + g)b_{t-1} \quad (3)$$

Si se pretende un objetivo más ambicioso consistente en la reducción de la deuda ($\Delta b_t < 0$), deberá exigirse que el déficit del periodo (d_t) sea inferior al nivel crítico. El nivel hacia el que converge la ratio de deuda dependerá del déficit alcanzado, así como de la tasa de crecimiento de la economía y del nivel de deuda anterior. Por ejemplo, si el saldo presupuestario se mantuviese en equilibrio permanentemente, la deuda tendería a cero.

En recientes trabajos se han realizado propuestas para reforzar la vinculación entre las variables de déficit y deuda. Calmfors y Corsetti (2002) sugieren que se mantenga el techo del 3% del PIB para los países con mayores ratios de deuda/PIB (i.e. aquéllos que superen el 60% del PIB) y, en cambio, se permita a los que presenten menores ratios de deuda la posibilidad de incurrir en déficit superiores al 3% del PIB. En el Informe Anual del EEAG (2003) se modifica ligeramente esta propuesta, de tal forma que los déficit máximos permitidos serían una función decreciente de los niveles de deuda

con relación al PIB.⁶ Ambos planteamientos, aún revistiendo un evidente interés metodológico, adolecen de varios defectos. En primer lugar, los límites establecidos son arbitrarios y presentan un error de salto considerable, especialmente en la propuesta de Calmfors y Corsetti (2002).⁷ Tampoco tienen en cuenta el crecimiento económico ni la influencia de la deuda implícita derivada del envejecimiento de la población, si bien se debe reconocer que su cómputo resulta extremadamente dificultoso y está sujeto a múltiples interpretaciones metodológicas. En el Cuadro 4 se muestran las propuestas concretas de estos autores y la planteada en este trabajo, tomando como referencia el nivel de convergencia de la ratio deuda/PIB en el 60%.

Cuadro 4: Alternativas para limitar el déficit según el volumen de deuda.

Deuda (% del PIB)	Déficit máximo permitido (% del PIB)					
	Calmfors y Corsetti (2002, 2003)	EEAG (2003)	Propuesta propia			
			<i>g</i> =1%	<i>g</i> =3%	<i>g</i> =5%	<i>g</i> =7%
>105	3,0	0,5	0,35	1,06	1,80	2,57
95-105	3,0	1,0	0,37	1,11	1,89	2,69
85-95	3,0	1,5	0,41	1,23	2,10	3,00
75-85	3,0	2,0	0,46	1,39	2,36	3,37
65-75	3,0	2,5	0,52	1,59	2,70	3,85
55-65	3,0	3,0	0,61	1,85	3,15	4,49
45-55	3,5	3,5	0,73	2,22	3,78	5,39
35-45	4,0	4,0	0,92	2,78	4,73	6,74
25-35	4,5	4,5	1,22	3,70	6,30	8,98
<25	5,0	5,0	1,46	4,44	7,56	10,78

Nota: Se toman las marcas de clase (promedios) de cada intervalo, excepto en los extremos ($b_{t-1}=105$ y $b_{t-1}=25$).

Fuente: EEAG (2003) y elaboración propia.

La ventaja inmediata es que se reduce la arbitrariedad en el establecimiento de las limitaciones al déficit y, en cambio, se incorpora el factor dinámico a la política de endeudamiento. Así por ejemplo, con una deuda en el entorno del 90% del PIB pero un crecimiento económico muy elevado –en nuestro caso del 7%- se podría permitir un déficit máximo del 3%; el mismo límite que regiría con una deuda del 40% del PIB y un crecimiento económico moderado (del 3%). El principal inconveniente que se puede achacar a esta

⁶ También proponen el uso de fondos de reserva anticíclica (*rainy day funds*) que se excluirían del cómputo general de déficit y que servirían para contrarrestar el efecto del ciclo económico durante las fases contractivas. En todo caso su cuantía, sumada a la del déficit "ordinario", nunca podría exceder el 3% del PIB.

⁷ Por ejemplo, se establece el mismo déficit máximo para una ratio de endeudamiento del 56% que para un nivel superior al 100% del PIB.

metodología es su posible carácter procíclico, ya que restringe el endeudamiento con mayor severidad durante las fases recesivas del ciclo.⁸

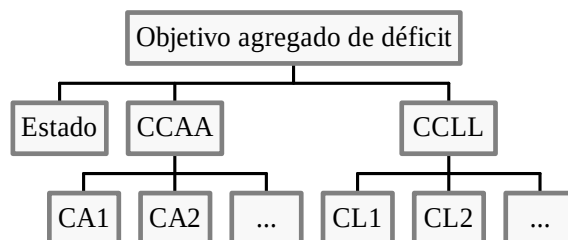
Teniendo en cuenta las anteriores relaciones y el contexto de una unión monetaria, el establecimiento de objetivos de déficit equivaldría bajo ciertas condiciones al control sobre la deuda (Monasterio Escudero *et al.*, 1999).

3.2. Agrupación institucional vertical.

En el modelo que aquí se plantea se excluye del cómputo general a la SS por sus especiales características financieras derivadas del pago de pensiones y los ingresos por cotizaciones sociales. A partir de este punto, se exponen tres alternativas factibles para el caso español.

- a) El déficit total se repartiría en tres “cuotas”, una para el Estado, otras para las CCAA y una tercera para las CCLL.⁹ El reparto horizontal se haría en un segunda fase para cada Comunidad Autónoma y para cada Entidad Local. La Figura 1 explica gráficamente el planteamiento básico.

Figura 1: Propuesta de reparto vertical del déficit.



Fuente: Elaboración propia.

- b) El déficit total se distribuye entre el Estado y las Comunidades Autónomas en sentido amplio, es decir, considerando de manera agregada la Administración Autonómica propiamente dicha y las CCLL del territorio. En una segunda fase, el déficit asignado a cada “unidad autonómica” se separaría en cuatro porciones: Gobierno Autonómico, Diputaciones,

⁸ La principal alternativa a este planteamiento pasaría por el establecimiento de una *regla de oro* que vinculase las limitaciones del déficit a la tasa de inversión pública. Un buen trabajo en este sentido es el de Balassone y Franco (2000).

⁹ Una variante del modelo sería aquélla que distingue entre CCLL “grandes” (Diputaciones Provinciales, grandes ciudades...) y “pequeñas”, si bien esta es una opción que se descarta por su escasa viabilidad jurídico-política.

Municipios y Otras Entidades Locales. Finalmente, se realizaría la asignación individual a cada uno de los Entes Locales.

- c) El déficit total se distribuye entre el Estado y las CCAA en sentido amplio, de igual forma que en el planteamiento anterior. En una segunda fase ya se realizaría la asignación individual de cuotas de déficit para el Gobierno Autónomo y cada uno de las Entidades Locales.

La principal ventaja de la propuesta (a) es su relativa simplicidad con respecto a las otras dos, puesto que aplicando este método únicamente se realizaría una asignación vertical del objetivo agregado de déficit y un posterior reparto horizontal dentro del conjunto de CCAA, por un lado, y de CCLL, por otro. Además, dada la tutela financiera que ejerce el Estado sobre las CCLL, resultaría el método más eficiente en el contexto actual. Sin embargo, su principal desventaja estriba en la implementación del reparto horizontal para las CCLL, dada la inexistencia de un órgano de ámbito estatal con competencias financieras en este sentido,¹⁰ hecho que se agrava por la atomización municipal existente en España.

Tanto la segunda propuesta como la tercera resultan formalmente más complejas, pero se da la paradoja de que podrían verse más fácilmente implementadas. Para empezar, el reparto vertical se simplifica, puesto que únicamente distingue entre el Estado y las CCAA en sentido amplio (incluyendo sus respectivas Entidades Locales). Esta estructura del PIE resulta más acorde con un Estado federal autonómico, ya que deja en manos de las Comunidades Autónomas su organización financiera “interna”. El inconveniente es que para ser llevadas a la práctica, estas propuestas deberían ir acompañadas de un traspaso total de las competencias de financiación local a las CCAA de Régimen Común, tal y como ya sucede para las de Régimen Foral. Por todo ello, el resto del trabajo se centrará en la alternativa (a) como eje de análisis.

¹⁰ La federación Española de Municipios y provincias (FEMP), así como la Comisión Nacional de Administración Local son meros órganos consultivos sin poder ejecutivo.

3.3. Fórmula de reparto del déficit entre niveles de gobierno.

Partiendo de la agrupación institucional propuesta, se plantea la siguiente restricción inicial.

$$d_s + d_e + d_a + d_l = d^* \quad (4)$$

donde d^* es el objetivo global de déficit con relación al PIB, que debe ser igual a la suma de los respectivos déficit de la SS (d_s), el Estado (d_e), las CCAA (d_a) y las CCLL (d_l). Las exigencias del Pacto de Toledo contemplan la necesidad de que la Seguridad Social equilibre sus cuentas o refleje un superávit ($d_s \leq 0$). En consecuencia, sólo las tres Administraciones Públicas de ámbito territorial podrían incurrir en déficit y la restricción (4) se transformaría en la (5).

$$d_e + d_a + d_l = d^* - d_s \quad (5)$$

La fórmula es lo suficientemente flexible como para contemplar todas las situaciones posibles y asegura en todo momento la implicación de todos los niveles de gobierno en la política general de endeudamiento, respetando la autonomía financiera en mayor medida que la vigente NEP.

- Si existe un objetivo global de déficit ($d^* > 0$), la cuantía de dicho objetivo, minorada en el importe del superávit de la SS, se “repartiría” entre los tres niveles de gobierno. En esta situación se permitiría a cada uno de los tres niveles de gobierno incurrir en unos determinados niveles de déficit, otorgándoles así mayores márgenes de maniobra que con la vigente NEP.
- Si aún contraviniendo el Pacto de Toledo la Seguridad Social incurre en déficit ($d_s > 0$) el objetivo general sería más exigente, debiendo los tres niveles de gobierno contribuir a la disciplina fiscal de manera solidaria.
- En el supuesto de que se estableciese el equilibrio presupuestario como objetivo agregado ($d^* = 0$) tal y como exige la vigente NEP, la Ecuación (5) pasaría a ser la siguiente:

$$d_e + d_a + d_l = -d_s \quad (6)$$

En este caso, el superávit de la SS quedaría “compensado” con los respectivos déficit del resto de Administraciones Públicas. Dividiendo cada miembro de la Ecuación (6) entre $-d_s$ y multiplicando por 100 se obtiene la misma expresión en términos normalizados, donde cada α_i representa la proporción del déficit total asignada a cada uno de los tres niveles de gobierno.

$$\alpha_e + \alpha_a + \alpha_l = 100 \quad (7)^{11}$$

La inmediata cuestión estriba en la determinación de las proporciones correspondientes al Estado, las CCAA y las CCLL a partir de diferentes variables objetivas. Färber (2002) y Monasterio Escudero (2002b) apuestan por la distribución competencial y del gasto público como un buen indicador de partida o, en su defecto, el tamaño del presupuesto, tal y como defiende Sancho Sancho (1996). De manera especial, debería discriminarse positivamente a las Administraciones Públicas con mayores ratios de inversión, teniendo en cuenta el argumento de la equidad intergeneracional y la contribución de cada nivel de gobierno a la formación bruta de capital. Asimismo, también podrían tomarse en consideración de manera inversa la contribución media de cada nivel de gobierno al déficit y la deuda del Sector Público -excluida la Seguridad Social- en los n ejercicios anteriores. Todos estos criterios cuentan con ventajas evidentes de disponibilidad, claridad y transparencia. Sin embargo, pueden existir problemas de cómputo referidos a la exclusión o inclusión de determinados gastos de competencia exclusiva del Estado (defensa, seguridad nacional...) o la adecuada consideración de los ingresos por tributos cedidos parcial o totalmente.

Por otro lado, se suelen reclamar unas mayores posibilidades de endeudamiento para el Estado sobre la base de una supuesta mayor sensibilidad de su presupuesto al ciclo económico. Se trata de una hipótesis bastante discutible, toda vez que se contraponen argumentos a favor y en contra de la misma. Por un lado, la recaudación por el Impuesto de Sociedades –plenamente estatal- actuaría a favor de una mayor capacidad de endeudamiento para el Estado, compensado las fluctuaciones en sus ingresos

¹¹ En caso de haber utilizado cualquiera de los otros dos procedimientos, la proporción del déficit total correspondiente a todos los gobiernos subcentrales (α_g) debería agregarse a la correspondiente para el Estado, es decir, $\alpha_e + \alpha_g = 100$.

por esta materia imponible. En el lado contrario, la exclusión del cómputo de las cotizaciones a la Seguridad Social, así como el elevado componente procíclico de muchos de los tributos cedidos parcialmente a las CCAA (IRPF, IVA, Impuestos Especiales de Consumo...) y de algunos impuestos locales (Impuesto de Actividades Económicas) actuarían en sentido contrario. Insistiendo en esta línea, también debería tenerse en cuenta que el Gobierno Central dispone de una capacidad total para modificar y crear figuras tributarias, así como para controlar el gasto público. En cambio, las CCAA y CCLL presentan mayores niveles de gasto comprometido y, en el caso de las primeras, disponen de escasa capacidad normativa para variar sus tributos cedidos y aún menor para encontrar “nichos” impositivos donde implantar impuestos propios, dadas las limitaciones establecidas en la LOFCA.

En los Cuadros 5 y 6 se muestran respectivamente las proporciones correspondientes a cada nivel de gobierno y los déficit máximos asociados a éstas.

Cuadro 5: Porcentajes para el reparto vertical del déficit (α_i).

CRITERIO DE REPARTO		α_e	α_a	α_l	$\alpha_g = \alpha_a + \alpha_l$
A	Programa de Estabilidad	100,00	0,00	0,00	0,00
B	Participación en gasto público total completada la Sanidad, con carga financiera y sin pensiones (estimación 2002)	48,70	35,50	15,80	51,30
C	Participación en inversión pública total (media 1995-2001)	30,71	36,67	32,62	69,29
D	Participación en déficit anterior (media 1995-2001)	79,42	22,88	-2,30	20,58
E	Participación en deuda anterior (media 1995-2001)	84,46	7,98	7,57	15,54
F	Combinada=0,25(B+C+D+E)	20,12	26,79	53,09	79,88

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Programa de Estabilidad del Reino de España, Instituto Nacional de Estadística, Banco de España y Ministerio de Administraciones Públicas.

Cuadro 6: Asignaciones máximas de déficit para 2004 (% del PIB).

$d^*=0; d_s=0',4$	d_e	d_a	d_l	$d_g = d_a + d_l$
Programa de Estabilidad	0,4	0,0	0,0	0,0
Gasto público	0,1948	0,1420	0,0632	0,2052
Inversión relativa	0,12284	0,14668	0,13048	0,27716
Inversa déficit anterior	-0,01331	-0,04619	0,45950	-0,05135
Inversa deuda anterior	0,01759	0,18616	0,19625	0,38241
Combinada	0,08048	0,10716	0,21236	0,31952

Fuente: Elaboración propia a partir del Cuadro 5.

Todos los criterios propuestos favorecen claramente la posición financiera de los gobiernos subcentrales, al introducir mayores cotas de flexibilidad financiera, sin que ello altere los objetivos generales de estabilidad presupuestaria. En el caso de las CCAA, un reparto vertical del déficit de acuerdo con el criterio de la inversión relativa les supondría mayores posibilidades de endeudamiento que al Estado, gracias al notable esfuerzo de los Gobiernos Autonómicos en la formación bruta de capital durante los últimos años. Las CCLL podrían recurrir en mayor medida al crédito si se realizase la asignación sobre la base de los niveles anteriores de déficit y deuda, si bien esto podría acarrear problemas derivados de una excesiva descentralización en la política de estabilización. Por esta razón se ha propuesto en último lugar una fórmula que combina con idénticos pesos relativos los cuatro criterios anteriores y que, en todo caso, siempre estaría sujeta a modificaciones en tales ponderaciones.

4. Conclusiones.

El trabajo ha pretendido establecer un marco general de análisis para la problemática que supone la adaptación del PEC a una estructura descentralizada de país. Cuando varios niveles de gobierno generan endeudamiento y cada uno de ellos dispone de amplios márgenes de autonomía financiera, la opción más eficiente pasa por el establecimiento de un Pacto Interno de Estabilidad para coordinar la política de endeudamiento.

En la propuesta que se ha realizado para España se ha considerado separadamente a las Administraciones de la Seguridad Social por sus especiales características financieras. A continuación se ha procedido a distribuir el objetivo general de déficit –podría haberse hecho lo mismo con la deuda- entre los tres niveles de gobierno de ámbito territorial sobre la base de variables como la participación en el gasto público, en el déficit, en la deuda y en la inversión pública total. Los resultados obtenidos indican que con esta propuesta se podría mantener el objetivo actual de estabilidad presupuestaria, sin tener por ello que renunciar a un cierto grado de endeudamiento en el ámbito de los gobiernos subcentrales.

Referencias bibliográficas

- BALASSONE, F. y FRANCO, D. (1999): "Fiscal Federalism and the Stability and Growth Pact: A difficult union", *Journal of Public Finance and Public Choice*, Vol. XVII, págs. 137-166.
- _____ (2000): "Public investment, the Stability Pact and the Golden Rule", *Fiscal Studies*, vol. 21, nº 2, págs. 207-229.
- BUTI, M. EIJJFINGER, S. y FRANCO, D. (2003): "Revisiting the Stability and Growth Pact: Grand Design or Internal Adjustment?", Comisión Europea, Bruselas, *European Economy / Economic Papers*, nº 180.
- CALMFORS, L. y CORSETTI, G. (2002): "How to reform Europe's fiscal policy framework", *World Economics Journal*, nº 2003:1.
- CÍRCULO DE EMPRESARIOS (2002): *Pacto de Estabilidad y Crecimiento: alternativas e implicaciones*, Madrid, Círculo de Empresarios.
- COEURÉ, B. y PISANI-FERRY, J. (2003): "A Sustainability Pact for the Eurozone", mimeo, París.
- COMISIÓN EUROPEA (2001): *Public Finances in EMU 2001*, Bruselas, Comisión Europea.
- _____ (2002): "Strengthening the co-ordination of budgetary policies", Communication from the Commission to Council and the European Parliament, Bruselas, COM (2002) 668 final.
- _____ (2003): *Public Finances in EMU 2003*, Bruselas, Comisión Europea.
- COMITÉ DE LAS REGIONES (2001): *Regional and Local Government in the European Union. Responsibilities and resources*, Bruselas, Comunidades Europeas.
- CONSEJO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA (2002): *Acta nº 44 de la reunión del CPFF de 5 de abril de 2002*, Madrid, CPFF.
- EICHENGREEN, B. y WYPLOSZ, C. (1998): "The Stability Pact: more than a minor nuisance?", *Economic Policy*, nº 26, págs. 65-120.
- EUROPEAN ECONOMIC ADVISORY GROUP (EEAG) (2003): *Report on the European Economy 2003*, Munich, EEAG at CESifo.
- FÄRBER, G. (2002): "Local Government borrowing in Germany" en DAFFLON, B. (ed.): *Local Public Finance in Europe. Balancing the budget and controlling debt*, Cheltenham, Edward Elgar, págs. 135-165.

- FISCHER, J. y GIUDICE, G. (2001): "The Stability and Convergence Programmes" en BRUNILA, A.; BUTI, M y FRANCO, D. (eds.): *The Stability and growth Pact. The architecture of fiscal policy in EMU*, Basingstoke, Palgrave.
- GONZÁLEZ-PÁRAMO, J.M. (2001): *Costes y beneficios de la disciplina fiscal: La Ley de Estabilidad Presupuestaria en perspectiva*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- GROS, D. (2003): "A Stability Pact for public debt?", Centre for European Policy Studies, Bruselas, Policy Brief nº 30.
- MONACELLI, D. (2001): "Comments: Fiscal Rules in a decentralized framework" en BANCA D'ITALIA (ed.): *Fiscal Rules*, Roma, Banca d'Italia págs. 803-813.
- MONASTERIO ESCUDERO, C. (2002a): "El laberinto de la financiación autonómica", *Hacienda Pública Española / Revista de Economía Pública*, vol. 163, nº 4, págs. 157-187.
- _____ (2002b): "El sistema de Financiación Autonómica 2.002" en SALINAS JIMÉNEZ, J. (dir.): *El nuevo modelo de Financiación Autonómica (2002)*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, págs. 15-59.
- MONASTERIO ESCUDERO, C.; PÉREZ GARCÍA, F.; SEVILLA SEGURA, J.V. y SOLÉ VILANOVA, J. (1995): *Informe sobre el actual sistema de financiación autonómica y sus problemas (Libro Blanco)*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- MONASTERIO ESCUDERO, C.; BLANCO ÁNGEL, F. y SÁNCHEZ ÁLVAREZ, I. (1999): *Controles internos del endeudamiento versus racionamiento del crédito. Estudio especial del caso de las comunidades autónomas españolas*, Bilbao, Fundación BBV.
- ORGANIZACIÓN PAREA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO (OCDE) (2000): "Options for reforming the Spanish tax system", OCDE, París, Economics Department Working Paper nº 249.
- SALMON, P. (2000): "Decentralization and Supranationality: the case of the European Union", ponencia presentada en *Conference on Fiscal Decentralization*, Washington D.C., 20-21 Noviembre 2.000, disponible en www.imf.org.
- SANCHO SANCHO, A.E. (1996): "Reflexiones sobre España y la convergencia europea", *Revista de Treball, Economia i Societat*, nº 6.

- _____, A.E. (1996): “El déficit público para el acceso a la UEM: su distribución”, *Revista de Treball, Economia i Societat*, nº 7.
- VALLÉS GIMÉNEZ, J. (2002): “Implicaciones de la normativa de estabilidad presupuestaria en el ámbito autonómico” en SALINAS JIMÉNEZ, J. (dir.): *El nuevo modelo de Financiación Autonómica (2002)*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, págs. 203-254.
- VON HAGEN, J.; HUGHES HALLET, A y STRAUCH, R. (2001): “Budgetary Consolidation in EMU”, Comisión Europea, Bruselas, *European Economy / Economic Papers*, nº 148.
- WENDORF, K. (2001): “The discussion of a national stability pact in Germany” en BANCA D’ITALIA (ed.): *Fiscal Rules*, Roma, Banca d’Italia, págs. 677-712.