
Introducción

LA CONSOLIDACIÓN FISCAL EN ESPAÑA: UNA TAREA COMPARTIDA

SANTIAGO LAGO PEÑAS

Universidad de Vigo y REDE

JORGE MARTÍNEZ-VÁZQUEZ

Georgia State University y REDE

Un gobierno descentralizado resulta más caro que uno centralizado. Existen estructuras administrativas añadidas y más instituciones ejecutivas y legislativas. Además, la descentralización suele requerir cooperación en pos de objetivos comunes, como la estabilidad presupuestaria. Finalmente, descentralizar lo que no se debe descentralizar puede generar distorsiones e ineficiencias.

En el otro lado de la balanza, la descentralización tiene ventajas potenciales muy importantes. Permite adecuar mejor las políticas públicas a las preferencias y necesidades de los ciudadanos aumentando la eficiencia del gasto público, posibilita experimentar con fórmulas de gestión y estrategias diferentes para determinar cuál es la mejor solución, favorece acomodar la diversidad y mantener unidas a comunidades políticas distintas. Además, en el caso español la descentralización no ha generado un grado de desigualdad significativo. Más bien al contrario. La descentralización ha permitido a los territorios menos desarrollados converger en materia de servicios públicos con los más ricos. De hecho, los datos para España y otros muchos países demuestran que la centralización no es garantía de igualdad en la calidad de los servicios. La contrapartida es que con servicios centralizados las diferencias pueden ser tan o más grandes pero tienden a ser menos visibles y transparentes. Se habla menos de ellas.

Nuestra evaluación global del proceso descentralizador en España es claramente positiva, lo que no es óbice para reconocer disfuncionalidades y problemas. Algunas tienen que ver con haber superpuesto una estructura de corte federal sobre otra centralizada (diputaciones, subdelegaciones del gobierno). Otras con la todavía escasa "cultura federal" de los ciudadanos y los políticos, que garantice la lealtad institucional (reformas impositivas, cumplimiento de acuerdos multilaterales) o la cooperación horizontal y vertical entre Administraciones. Un tercer conjunto con la descentralización de materias que no parece dictada por la racionalidad. Y, finalmente, hay que referirse al limitado control al que los ciudadanos de algunos territorios han sometido a sus gobernantes autonómicos.

Todo lo anterior nos lleva a la necesidad de profundizar, mejorar y ajustar lo que hasta ahora se ha construido. No a desmontarlo. La profunda crisis económica por la que España atraviesa está exagerando estas insuficiencias e inmadurez del Estado autonómico. Los

foros en los que se discuten cuestiones que afectan a varios niveles de gobierno —o a varios gobiernos del mismo nivel— no están a la altura de la elevada descentralización de competencias de gasto que, a su vez, siguen sujetas a una amplia legislación básica estatal. En España hemos optado por un enfoque de federalismo cooperativo que exige elevadas dosis de diálogo y acuerdo para que la cosa funcione bien. Por eso, cuando la tormenta arrecia y la arquitectura institucional se tensiona, aparecen las disfuncionalidades con toda su crudeza.

En este contexto general, para conseguir que las Comunidades Autónomas (CCAA) participen y cumplan en la hoy difícil tarea de la estabilidad presupuestaria se pueden tomar dos rutas alternativas. La primera de ellas es la que se desprende de una perspectiva federal de las relaciones intergubernamentales y que se concreta en recomendaciones como una mayor autonomía y responsabilidad fiscal para las CCAA operando con una restricción presupuestaria firme, más lealtad y compromiso con los acuerdos, más diálogo, negociación y pacto en los objetivos. La segunda va justo en el sentido contrario: centralizar el diseño, ejecución, vigilancia y control de esa estabilidad.

Pero en ambos casos, los objetivos a cumplir son similares: una reducción sustancial y progresiva del déficit público total de la que tienen que participar todas las administraciones. La tarea es hercúlea y probablemente exigente en exceso. A pesar de los esfuerzos hasta 2012, resta mucho por hacer en un escenario que sigue siendo complejo (Amor *et al.*, 2013). Además, la fuerza de los hechos está forzando que en Bruselas y en Madrid acepten que alcanzar un 3% de déficit en 2013 no es razonable, por el efecto del déficit cíclico y porque los multiplicadores fiscales son significativamente distintos a cero (Andrés y Doménech, 2013). Mientras escribimos estas líneas se está de hecho hablando de una nueva reprogramación del calendario de reducción del déficit público en España.

Por supuesto, relajar el ritmo de consolidación fiscal previsto no llega para impulsar la demanda agregada de la economía española. Y ahí es donde deben aparecer los estímulos fiscales en los países de la UE con mejor posición fiscal, empezando por Alemania, y un papel más proactivo en pos del crecimiento y el empleo del Banco Central Europeo. Pero ese es otro debate para el que no tenemos espacio en este libro.

En los próximos años seguiremos hablando y mucho de estabilidad presupuestaria, de déficit y consolidación y de la arquitectura institucional más apropiada para lograr los objetivos que nos fijemos, con las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales en el centro de las miradas. Por supuesto, hablar de déficit requiere hablar de transferencias y tributos. Por ello y aunque hemos dedicado dos volúmenes previos editados por el propio Instituto de Estudios Fiscales (Lago Peñas y Martínez-Vázquez, 2009 y 2011), el presente libro retoma ambas cuestiones observadas, eso sí, desde el prisma de la consolidación fiscal. ¿Qué depara el libro al lector?

El capítulo dos, autoría de Núria Bosch, analiza el argumento de si las Comunidades Autónomas han gastado demasiado y esa es la principal explicación de sus actuales problemas financieros. A su juicio, a la luz de la evidencia empírica disponible no se puede afirmar rotundamente que los gobiernos autonómicos son ineficientes o que gastan más de la cuenta. Porque hay que tener presente la cartera de servicios que gestionan y las deficiencias del modelo de financiación, particularmente en algunas autonomías. Los servicios sanitarios y educativos representan aproximadamente dos tercios del total de gasto y lo que ocurra con ellos determina la dinámica del conjunto. La búsqueda del cumplimiento de objetivos en materia educativa en un contexto de fortísima inmigración o la elevada elasticidad-renta del gasto sanitario son realidades que afectan de lleno a las cuentas autonómicas.

Antoni Zabalza, en el capítulo tres, avala esta interpretación. Tras un minucioso y amplio trabajo empírico concluye que a pesar de la existencia de diferencias entre comunidades, existe una gran uniformidad en el comportamiento financiero de las comunidades a lo largo de la crisis. La generalidad del aumento del endeudamiento sugiere que la fuerte caída de la actividad e ingresos de las comunidades, frente al aumento de las necesidades de gasto, es la causa común detrás de este fenómeno. De las cuatro comunidades cuya deuda ha crecido más en el período 2007-2010 —Cataluña, Valencia, Baleares y Castilla La Mancha— Cataluña habría sido la única que presenta una política fiscal discrecional de carácter expansivo y que ha elevado su deuda por encima del aumento estructural justificado por las necesidades y la caída cíclica de los ingresos.

A continuación Guillem López Casasnovas y Laura Pellisé se centran en el núcleo duro de los servicios del estado del bienestar y que son prestados por las comunidades autónomas, la sanidad y los cuidados de larga duración. Sin duda, cualquier estrategia de consolidación fiscal que se siga en la escala autonómica se encuentra, en primer término, con la dificultad de conciliar ajuste con una demanda y coste que no sabe de recesión. Por ello, el texto repasa las tendencias estructurales que afectan a la demografía, la tecnología y las expectativas sociales en general. A partir de este análisis se proyectan sobre los sistemas de protección social los efectos de la crisis financiera y económica que nos envuelve desde hace unos años, a fin de concluir en una serie de anotaciones para la toma de decisiones que afectan al lado del gasto, pero también a los ingresos. Entre otras cuestiones, los autores se refieren a la financiación privada de la sanidad en coordinación con la pública, la reorganización de los servicios sanitarios, la necesidad de que el criterio de coste efectividad se imponga con mayor claridad en la evaluación de la toma de decisiones en el ámbito de la salud, y la necesaria reconsideración del patrimonio de las personas a la hora de diseñar los esquemas de financiación de los cuidados a dependientes.

El capítulo cinco, elaborado por Fernández Llera, Lago Peñas y Martínez-Vázquez repasa el concepto de restricción presupuestaria blanda (RPB) para el caso de las CCAA, diferenciándolo claramente de la idea de rescate. Se introduce además como novedad la distinción entre rescate presupuestario (*bailout*) y rescate financiero. El primero no se ha

dado hasta ahora en las CCAA, al menos no de forma explícita ni general, pero sí el segundo, con diversas medidas de apoyo a la liquidez autonómica por parte de la Administración Central. La evidencia empírica disponible permite concluir la necesidad de reforzar la restricción presupuestaria, algo que no se logró con la reforma del modelo de financiación llevada a cabo en 2009. En el caso español, las CCAA han venido percibiendo una RPB desde el mismo momento de su creación. Aunque se ha tratado de endurecer su restricción presupuestaria con los ajustes derivados de la crisis económica, lo cierto es que la propia normativa contiene excepciones muy amplias y mecanismos *ad hoc* creados para desincentivar el uso de la tributación propia con mayor profusión. Responsabilizar más a las CC.AA. de sus decisiones de gastos a través de un mayor grado de autofinanciación e incrementar la rendición de cuentas a los ciudadanos son tareas pendientes cara al futuro inmediato.

Precisamente, el capítulo seis, firmado por por Xosé Carlos Álvarez, Alberto Gago, Xosé Manuel González, Xavier Labandeira, Fidel Picos y Miguel Rodríguez, analiza fuentes tributarias hoy infrautilizadas en España, pero con un potencial recaudatorio sustancial. Nos referimos a la imposición energética ambiental (IEA) y a la imposición fiscal verde. En particular, los autores argumentan que la IEA podría abrir una importante ventana de oportunidad para España. Con incrementos recaudatorios anuales que podrían alcanzar los 8.000 millones de euros, su papel sería crucial para reforzar el binomio consolidación/crecimiento y avanzar en la transición hacia una economía baja en carbono, al tiempo que se introducen mecanismos de reciclaje y compensación que eliminen los efectos regresivos de este tipo de reformas, especialmente en las decilas más bajas de renta. Este capítulo constituye así una valiosa extensión del libro sobre descentralización tributaria que editamos hace dos años (Lago Peñas y Martínez-Vázquez, 2009); a él remitimos al lector interesado en la dimensión impositiva de los ajustes fiscales.

Los siguientes tres capítulos observan el déficit y la deuda autonómica desde perspectivas diferentes y complementarias. En el séptimo capítulo, Francisco Pérez y Vicent Cucarella evalúan la trayectoria de los desequilibrios financieros de las comunidades y las causas de las diferencias entre las mismas. En ambos planos, el del conjunto de las CC.AA. y el de cada una, su capítulo analiza si los gobiernos subcentrales tienen déficit debido a su mayor propensión al gasto o por las insuficiencias —estructurales o coyunturales— de ingresos. El trabajo se centra en la última década, durante la cual todas las comunidades gestionan ya las competencias educativas y sanitarias y, salvo en aspectos puntuales, desempeñan funciones similares. El trabajo descompone el déficit de cada comunidad en cuatro componentes: el déficit promedio (estructural) del conjunto de las CC.AA., los desajustes permanentes (estructurales) de ingresos y de gastos de la comunidad analizada, y el componente cíclico. El análisis del endeudamiento considera el efecto de estos componentes sobre el nivel de deuda de cada comunidad, así como la importancia que sobre dicho nivel ha tenido el momento en el que comienzan a gestionarse las competencias educativas y, sobre todo, sanitarias. Pérez y Cucarella concluyen que existen tres grupos de CC.AA.: las que debido a sus bajos niveles de ingresos tienen más déficit y más deuda

aunque gasten menos; las que tienen más déficit y más deuda porque gastan más; y las que tienen menos déficit y menos deuda gracias a que ingresan más.

Por su parte, Javier J. Pérez Pablo Hernández de Cos se concentran en el capítulo ocho en la revisión y análisis de los elementos que resultan relevantes para el seguimiento de la evolución de la deuda de las CC.AA. en España. Un seguimiento que posibilita la detección temprana de posibles incumplimientos de los objetivos de deuda pública acordados, así como anticipar vulnerabilidades asociadas a las necesidades de financiación de las administraciones subcentrales. A partir del concepto de restricción presupuestaria del gobierno, Pérez y Hernández de Cos repasan el papel de los determinantes tradicionales del análisis de sostenibilidad en el caso de los niveles subcentrales de gobierno (saldo primario, carga de intereses, crecimiento económico, ajustes déficit/deuda), y el rol desempeñado por los créditos comerciales y la deuda de las empresas públicas y los vínculos entre deuda de la Administración Central y la deuda subnacional.

El capítulo nueve, responsabilidad de Xoaquín Fernández Leiceaga, analiza la nueva normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (NEPSF). Entre otros resultados de interés, el autor muestra, con datos para el período 2002-2008, que la introducción de la regla de gasto hubiese ejercido su función de disciplina, reduciendo sustancialmente el ritmo de incremento del gasto, para todas las comunidades y especialmente para las más expansivas. Las comunidades, que han mantenido un comportamiento muy desigual, hubiesen sido homogeneizadas en su expansión del gasto, sin distorsiones significativas por cuanto el crecimiento económico ha sido muy homogéneo. Sin embargo, la variación demográfica ha sido muy desigual entre regiones y este corsé común hubiese dificultado la adaptación a las demandas procedentes del incremento poblacional. Comunidades con un nivel de deuda comparativamente bajo y un fuerte aumento del número de habitantes (demandantes de servicios sanitarios y educativos, que son la principal oferta de las autonomías) acumularían a un tiempo excedentes financieros y déficit sociales.

El libro se cierra con un capítulo sobre el mundo local, autoría de José Manuel Cordero, Francisco Pedraja y Javier Suárez Pandiello. Los autores afrontan cuestiones centrales en el marco económico (crisis profunda) e institucional (cuestionamiento general del modelo de relaciones intergubernamentales) en el que nos encontramos: organización territorial y procesos de fusión de municipios, el papel de las Diputaciones, la distribución de competencias, el problema de los gastos impropios y la reforma del modelo de financiación local. En todos los casos, los autores se cuidan mucho de fundamentar sus propuestas; lo que proporciona un excelente texto sobre el que construir un discurso que pretenda combinar el respeto por la autonomía local con la racionalidad económica y la responsabilidad política y fiscal de los gobiernos locales.

Concluimos este capítulo introductorio reconociendo deudas y repartiendo agradecimientos. En primer lugar, debemos referirnos al Instituto de Estudios Fiscales y a su actual

Director, José Antonio Martínez Álvarez, por su contribución continuada a las actividades impulsadas por el grupo de investigación REDE de la Universidad de Vigo y, en particular, por su apoyo en la edición de este libro. En segundo lugar, pero no por ello menos importante, a la *Consellería de Facenda* de la Xunta de Galicia y a la Unión Europea, a través del Fondo FEDER, por el soporte financiero que hizo posible la celebración de la III Conferencia sobre federalismo fiscal y descentralización en España, organizada por REDE y en la que se presentaron los trabajos que constituyen la base de este libro. A continuación, al Consello Económico e Social de Galicia, en cuyo salón de plenos pudimos debatir intensa y confortablemente, durante los dos días de la Conferencia. Finalmente, a todos los comentaristas y asistentes a la conferencia, cuyas aportaciones y críticas ayudaron a mejorar significativamente los textos iniciales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMOR, J. M., ARREGUI, M. y CANTALAPIEDRA, C. (2013): «Financing the Spanish public administration in 2013», *Spanish Economic and Financial Outlook*, Vol. 2 (1).
- ANDRÉS, J. y DOMÉNECH, R. (2013): «Fiscal adjustment and economic growth in Europe», *Economic Watch: Europe*, BBVA Research, 18 de febrero de 2013.
- LAGO PEÑAS, S. y MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J. (Dir.) (2009): *La asignación de impuestos a las Comunidades Autónomas: Desafíos y oportunidades*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- LAGO PEÑAS, S. y MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J. (Dir.) (2011): *Las transferencias intergubernamentales en España: Análisis y propuestas de reforma*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.