

UN PACTO DE ESTABILIDAD PARA EL CONTROL DEL ENDEUDAMIENTO AUTONÓMICO

Autor: *Roberto Fernández Llera*

El Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), como norma supranacional de control del déficit y la deuda, requiere de una especial implementación en los Estados Miembros de estructura federal. En estos países, el correspondiente gobierno central es el responsable legal de que se cumplan las exigencias del PEC, pero tal cumplimiento depende en buena medida de las políticas fiscales y financieras de los gobiernos subcentrales que, sin embargo, no tienen responsabilidad legal directa ante la Unión Europea. Para evitar esta asimetría, se ha dado en definir el concepto genérico de pacto interno de estabilidad (PIE), un acuerdo más o menos formalizado, dentro del cual se engloban el conjunto de normas, mecanismos e instituciones que regulan la responsabilidad compartida en el control del endeudamiento público entre diferentes niveles de gobierno dentro de un país.

En este trabajo se plantean las condiciones óptimas de operatividad de los PIE, aplicando estas disposiciones teóricas al modelo español de descentralización. Tomando como referencia la vigente normativa de estabilidad presupuestaria (NEP), se proponen criterios alternativos de asignación del endeudamiento entre niveles de gobierno (reparto vertical) y dentro del mismo nivel de gobierno (reparto horizontal), en concreto, para las Comunidades Autónomas. La variable central para el reparto vertical es el gasto público ejecutado por cada nivel de gobierno, con diferentes modulaciones que tengan en cuenta la formación bruta de capital o el desempeño financiero de ejercicios anteriores. El reparto horizontal giraría en torno a dos variables transparentes y comúnmente aceptadas, como son la población y la renta relativas, también con diferentes modulaciones.

Las simulaciones numéricas llevadas a cabo muestran la superioridad de las alternativas propuestas, en términos de eficiencia, transparencia y flexibilidad, frente a la vigente NEP. Por un lado, los nuevos criterios mitigarían la situación ventajosa en que el Estado se ha situado con respecto a las Haciendas Territoriales tras la aprobación de la NEP y su posterior desarrollo. En segundo lugar, la arbitrariedad y los reiterados incumplimientos

de los Escenarios de Consolidación Presupuestaria, especialmente por parte de unas pocas Comunidades Autónomas, han venido a confirmar la necesidad de reformar las limitaciones individuales de endeudamiento, construyendo adecuados indicadores a partir de variables objetivas y fácilmente identificables. Frente a un sistema formalmente muy estricto y que no tiene en cuenta las circunstancias particulares de cada gobierno, es preferible otro más transparente y aparentemente más generoso, pero cuyo cumplimiento está más vigilado y las infracciones se castigan.

Las previsiones realizadas para el periodo 2002-2007 indican que sería perfectamente asumible una situación de equilibrio o superávit presupuestario agregado con una cierta flexibilización de los criterios de acceso al crédito por parte de todos los niveles de gobierno y especialmente por parte de las Comunidades Autónomas. Los principales problemas vendrían dados por la definición de un periodo transitorio de adaptación, pero sobre todo por la adecuada elección de un criterio de reparto, dada la gran variabilidad existente entre los resultados alternativos.