

XII ENCUENTRO DE ECONOMÍA PÚBLICA

Palma de Mallorca, 3-4 febrero 2005

***La insoportable levedad del principio
de transparencia presupuestaria****

CARLOS MONASTERIO ESCUDERO

monaster@uniovi.es

ROBERTO FERNÁNDEZ LLERA

rflera@uniovi.es

Departamento de Economía – Universidad de Oviedo

RESUMEN

La Normativa de Estabilidad Presupuestaria se sustenta sobre tres principios fundamentales que acompañan al de estabilidad presupuestaria en sentido estricto: plurianualidad, transparencia y eficiencia. De todos ellos, el menos desarrollado hasta el momento ha sido el principio de transparencia, incumpléndose numerosas disposiciones que las Leyes de estabilidad presupuestaria recogen en su articulado. En el trabajo se analizan estos incumplimientos, así como sus efectos sobre la política de endeudamiento de las Comunidades Autónomas. Asimismo, se estudia la conexión entre el principio de transparencia presupuestaria y las obligaciones de sostenibilidad presupuestaria emanadas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la Unión Europea.

* Este trabajo forma parte del Proyecto de Investigación *Descentralización, coordinación y convergencia*, financiado por el Ministerio de Educación y Ciencia (Referencia SEJ2004-08253/ECON).

1. INTRODUCCIÓN

En el curso de la última década han recibido una atención creciente las cuestiones relativas a la estabilidad presupuestaria y la transparencia fiscal. El proceso de integración económica y monetaria en la Unión Europea, que llevó a la fijación en el Tratado de Maastricht de límites al déficit y la deuda pública, prolongados luego mediante el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), fue una de las razones principales del interés en los temas de estabilidad presupuestaria. De hecho, un funcionamiento transparente del Sector Público puede considerarse un prerequisite de acceso para los nuevos países que acceden a la UE (Allan y Parry, 2003).

Una de las extensiones de esta cuestión de sostenibilidad presupuestaria fue la relativa a su aplicación en los países de estructura federal o descentralizada, donde los mecanismos de gestión macroeconómica revisten mayor complejidad, debido a que la descentralización conduce a que una buena parte del proceso presupuestario (y con ello, del déficit o superávit resultante) sea decidido por los niveles subcentrales de gobierno (Drummond y Mansoor, 2002). Al ser el gobierno central el responsable ante la UE del déficit total del Sector Público del Estado Miembro, es necesario establecer mecanismos de coordinación del endeudamiento para asegurar el cumplimiento de los compromisos establecidos. Surge así la necesidad de articular un *pacto interno de estabilidad* (PIE), mediante reglas que permitan determinar los esfuerzos de cada nivel de gobierno en cuanto a reducción del déficit.

El interés por la transparencia fiscal es algo posterior y surge a finales de la pasada década, a partir del trabajo de Kopits y Craig (1998), siendo impulsada por los organismos internacionales, que han publicado diversos códigos de transparencia fiscal (OCDE, 1999; FMI, 2001). De acuerdo con la definición de Kopits (2000: p. 2), la transparencia fiscal consistiría en una actuación del Sector Público ampliamente abierta a los ciudadanos, ofreciendo información respecto a la estructura y funciones de los diversos niveles de gobierno, las intenciones de política fiscal, datos completos respecto a las cuentas públicas, así como las proyecciones de tendencias futuras. Un requisito inherente a la transparencia fiscal es la publicación de datos fácilmente accesibles, comprensibles, internacionalmente comparables y publicados puntualmente sobre la actuación del Sector Público, entendido

éste en sentido amplio, incluyendo el Sector Público empresarial y las actividades regulatorias.

Aunque el alcance de la transparencia fiscal va más allá de las cuestiones de estabilidad presupuestaria y se extiende a todas las parcelas de la actividad pública, mejorando la rendición de cuentas (*accountability*) y la eficiencia del Sector Público, su importancia para un correcto funcionamiento de los mecanismos de estabilidad presupuestaria debe ser destacada. González-Páramo (2001: p. 33), tras realizar un análisis empírico para los Estados Miembros de la Unión Europea, constata que «un presupuesto transparente [...] limita los incentivos a la “creatividad” financiero-contable y constituye probablemente el mejor soporte de los objetivos de estabilidad presupuestaria». La evidencia disponible para los países de la OCDE indica que aquéllos que presentan mayores niveles de transparencia han registrado menores déficits y han acumulado un menor volumen de deuda (Alt y Dreyer, 2003). No obstante, también debe tenerse en cuenta que en algunos casos se corre el peligro de que forma y sustancia no coincidan. Tras una apariencia formal de transparencia, los frecuentes cambios en la definición de programas de gasto, la no publicación de documentos sobre gastos contingentes y otros factores, pueden encubrir la situación real del Sector Público o sus intenciones de política fiscal (Heald, 2003).

La conexión entre transparencia fiscal y estabilidad presupuestaria se produce en diversas parcelas. En primer lugar, tal como se señala en el trabajo clásico de Lane (1993), un primer mecanismo para controlar el endeudamiento subcentral es el impuesto por la disciplina del mercado. Siendo el endeudamiento un ingreso no coactivo, las entidades financieras pueden racionar el crédito o cargar mayores tipos de interés a los gobiernos regionales más endeudados y para ello la disponibilidad de datos fiables y puntuales sobre el nivel de endeudamiento y carga de la deuda es una condición que sólo se dará si existe un nivel adecuado de transparencia fiscal. Además, en el caso de los países descentralizados, todo el proceso de coordinación presupuestaria entre niveles de gobierno exige para su correcto funcionamiento un alto grado de transparencia fiscal.

En el resto del trabajo analizaremos el papel que la transparencia fiscal debe jugar en el proceso de estabilidad presupuestaria en España, centrándonos en la coordinación del endeudamiento entre los dos principales niveles de Administraciones Públicas, el central y

el autonómico. Para ello, el siguiente apartado se ocupa de la conexión entre estabilidad presupuestaria y transparencia fiscal, de acuerdo con la vigente normativa de estabilidad presupuestaria (NEP),¹ que configura una suerte de PIE español. En el apartado tercero se examina la evidencia disponible de coordinación presupuestaria en España, a la luz del principio de transparencia fiscal. El apartado cuarto diseña lo que podría ser una aplicación transparente de todo el proceso de coordinación del déficit y el endeudamiento, proponiendo una serie de criterios para el reparto vertical y horizontal de los niveles de déficit y deuda. Cierra el trabajo un breve apartado de conclusiones.

2. TRANSPARENCIA, COORDINACIÓN Y ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

La formulación de un PIE en un país descentralizado supone que, de los diversos mecanismos que existen para limitar el endeudamiento subcentral (Ter-Minassian y Craig, 1998) debemos descartar los controles directos del gobierno central, por ser incompatibles con un esquema federal y por tanto, debemos optar entre la elección de reglas predeterminadas, la coordinación del endeudamiento o una combinación de ambos mecanismos. En el caso de países que, como España, forman parte de la UE, la coordinación presupuestaria y del endeudamiento se revela el instrumento más eficaz, toda vez que las reglas preestablecidas (regla de oro de conexión de la deuda a inversiones y límite máximo de carga de la deuda) permiten a las Comunidades Autónomas (CCAA) un amplio margen de endeudamiento y no son operativas en la práctica. Como se trata de Administraciones Públicas surgidas libre de deuda y que hasta 2002, en que se completó la transferencia de la sanidad, han visto crecer en paralelo sus ingresos corrientes, el límite de carga máxima de la deuda no llegaba a ser operativo. Por otro lado, la conexión de la deuda a inversiones, por su propia concepción, es un medio de afectar los ingresos por pasivos financieros, pero no de limitarlos. El papel central, por tanto, debe encomendarse a la coordinación del endeudamiento, que presenta la ventaja de involucrar a las CCAA en la tarea de formular los objetivos de política fiscal y permite adaptarse más fácilmente a contextos económicos cambiantes, siendo la coordinación un mecanismo conectado al PEC español.

¹ Nos referiremos con la denominación genérica de Normativa de Estabilidad Presupuestaria (NEP) al cuerpo legal que configuran la *Ley 18/2001 General de Estabilidad Presupuestaria* (LGEP) y la *Ley Orgánica 5/2001 Complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria* (LOCLGEP).

Uno de los requisitos de la transparencia fiscal, el formular explícitamente los objetivos de la política fiscal a medio plazo, vendría contenido en la formulación del PEC nacional, que supone un compromiso no sólo frente a los ciudadanos del propio país, sino también frente a las autoridades de la UE. Otra manifestación de la transparencia es que las funciones y compromisos de cada nivel de gobierno deben formularse de manera clara y ello supone que, al haber asumido las CCAA una importante serie de servicios y ser responsables de una relevante parcela del presupuesto agregado, su compromiso en materia de déficit debe ser explícito también. Para ello, una negociación multilateral y un criterio transparente de atribución de las cuotas de déficit resulta ser una cuestión clave en el sentido de que legitima el proceso e incentiva a las CCAA a su cumplimiento, toda vez que están claros los criterios aplicados. Así se asegura un trato homogéneo y que el esfuerzo de restringir el endeudamiento es idéntico para todos.

Otra vertiente esencial de la transparencia, la relativa a la difusión de datos completos, fiables y puntuales sobre las liquidaciones presupuestarias (incluyendo la publicación de informes internos o de organismos de auditoría y control independientes), es aplicable también a la coordinación presupuestaria, permitiendo comprobar a los electores y a los agentes económicos el cumplimiento de los compromisos por cada gobierno involucrado en el proceso. La transparencia en los datos públicos es también un requisito necesario para la aplicación de las sanciones fijadas para los supuestos de incumplimiento. En todo caso, aunque las sanciones monetarias puedan resultar de difícil aplicación en la práctica (tal como revelan los casos de Francia y Alemania y la no aplicación efectiva del Protocolo de Déficit Excesivo), la difusión de datos sobre incumplimiento de los objetivos de estabilidad asumidos permiten al menos la sanción por parte de los electores.

Examinando más detalladamente el caso español, puede constatarse la importancia dada al principio de transparencia, que es recogido expresamente en el artículo 5 de la LGEP y en el artículo 2 de la LOCLGEP, como uno de los principios al servicio de la estabilidad presupuestaria.² No es ésta, sin embargo, la única conexión entre transparencia fiscal y estabilidad presupuestaria que puede encontrarse en la NEP. La difusión de los datos es enfatizada en diversas ocasiones y tanto el artículo 24 de la LGEP como el artículo 10 de la LOCLGEP encargan al Ministerio de Economía y Hacienda el establecimiento de

² Este reconocimiento expreso también se plasma, entre otros, en el artículo 26 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP).

una Central de Información «de carácter público» sobre la emisión de deuda o cualquier apelación al crédito por parte de Entidades Locales o CCAA. En el mismo sentido, el artículo 9 de la LGEP prevé la realización de un informe, por parte de la Intervención General de la Administración del Estado, evaluando el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria en el ejercicio inmediatamente anterior. El Ministro de Economía y Hacienda informará al Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) del cumplimiento de tal objetivo por parte de las CCAA.

La NEP establece también un procedimiento claro para la coordinación del endeudamiento, que arranca de la formulación de un objetivo de estabilidad a medio plazo para todo el Sector Público, que el Gobierno Central envía al Parlamento, acompañado de un informe del CPFF sobre el objetivo conjunto de estabilidad de las Administraciones autonómicas (artículo 8 de la LGEP). El CPFF tiene atribuida también la importante función de asignar individualmente el tramo de déficit autonómico (artículo 6 de la LOCLGEP).

En una valoración global de todo el proceso de estabilidad presupuestaria, desde la perspectiva de la transparencia, merece un juicio positivo la claridad del procedimiento para establecer los objetivos de estabilidad presupuestaria, con participación de múltiples agentes. También en la difusión de la información e informes de cumplimiento el diseño parece correcto, apreciándose un esfuerzo para que los datos sean accesibles y pueda realizarse un seguimiento adecuado del grado de cumplimiento de los compromisos. Donde existen mayores dudas es en el cumplimiento de un requisito que ha sido señalado como relevante para la existencia de transparencia fiscal: la existencia de un organismo independiente que analice los resultados y difunda la información relevante. Aunque se ha reforzado el papel central que ha adquirido el CPFF como órgano de coordinación y decisión en materia de estabilidad presupuestaria, su composición no permite calificarlo de órgano independiente. Otras zonas de ambigüedad se encuentran en la ausencia de criterios claros para determinar cuándo un gobierno ha incumplido sus compromisos de estabilidad presupuestaria o el mecanismo para la aplicación de sanciones, que está previsto en la normativa, pero no ha sido desarrollado.

3. LA EXPERIENCIA DE LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA EN ESPAÑA

La experiencia de la coordinación presupuestaria bajo las nuevas reglas de estabilidad presupuestaria es corta, puesto que la NEP se empezó a aplicar en 2002, para los presupuestos que se elaboraran a partir de esa fecha. Por tanto, el ejercicio 2003 es el primero sobre cuyo ciclo completo disponemos de evidencia plena, desde la formulación de los objetivos presupuestarios hasta la liquidación e informe sobre el grado de cumplimiento.

En cuanto a la fijación de objetivos, el procedimiento adolece de una falta de transparencia, en cuanto a los criterios utilizados tanto para el reparto vertical como horizontal del déficit. Respecto al reparto vertical, se ha adoptado la solución de proponer el equilibrio presupuestario para el conjunto de CCAA y compensar el déficit de la Administración Central con el superávit de la Seguridad Social (CPFF, 2002a; CPFF, 2003), aprobado con el voto de la Administración Central y el de las CCAA de su mismo signo político. No se llegó a plantear la discusión sobre criterios respecto a posibles variables a utilizar para una asignación del déficit global del Sector Público español entre los diversos niveles de gobierno. Las peticiones de algunas CCAA, en el sentido de que el equilibrio presupuestario se extendiera también a la Administración Central o que el superávit de la Seguridad Social pudiera permitir también un margen de déficit a las CCAA no fueron tomadas en consideración.

En lo tocante al reparto horizontal del objetivo autonómico, la solución adoptada fue la de considerar que, como no había ninguna Comunidad Autónoma que voluntariamente hubiese presentado un objetivo presupuestario de superávit –que hubiese hecho posible compensar el déficit de otras CCAA- la solución pasaba por establecer el equilibrio presupuestario como objetivo de todas y cada una de ellas (CPFF, 2002b). Relacionado con este punto, está el hecho (señalado por diversas CCAA) de que, siendo la nueva NEP continuadora del anterior sistema bilateral de coordinación del endeudamiento, articulado mediante Escenarios de Consolidación Presupuestaria en el periodo 1993-2001, parecería lógico aprovechar desde el comienzo las enseñanzas de la etapa anterior. El seguimiento y difusión de los resultados previos hubiera añadido transparencia al proceso, permitiendo identificar factores de incumplimiento.

Finalmente, señalar que las Actas del CPFF no son públicas y resultan difícilmente accesibles, lo cual incumple uno de los requisitos de la transparencia, como es el de informar de las motivaciones de las medidas de política fiscal a medio plazo.

Por lo que se refiere a otros aspectos de transparencia en la información, es de lamentar que, después de casi tres años de vigencia de la NEP, no se hayan puesto en funcionamiento las centrales de datos de carácter público sobre el endeudamiento local y autonómico. Esta carencia impide conocer, por ejemplo, cual es la dimensión de la deuda autonómica canalizada a través de entes y empresas públicas autonómicas, cuyas cifras no vienen desglosadas por CCAA en la única publicación que ofrece datos periódicos sobre deuda.³ En cambio, sí que están disponibles y han sido difundidos los datos sobre el déficit real de las CCAA en 2003.

³ El *Boletín Estadístico* del Banco de España.

CUADRO 1: Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación en 2003

	Déficit (-) o superávit (+) (Millones €)	Déficit o superávit (% PIB nacional)	Déficit o superávit (% PIB regional)
Andalucía	52	0,01	0,1
Aragón	-20	0,00	-0,1
Principado de Asturias	60	0,01	0,4
Baleares	-79	-0,01	-0,4
Canarias	-22	0,00	-0,1
Cantabria	15	0,00	0,2
Castilla y León	-18	0,00	0,0
Castilla-La Mancha	1	0,00	0,0
Cataluña	-723	-0,10	-0,5
Comunidad Valenciana	-971	-0,13	-1,3
Extremadura	-4	0,00	0,0
Galicia	63	0,01	0,2
Madrid	8	0,00	0,0
Murcia	-42	-0,01	-0,2
Navarra	-2	0,00	0,0
País Vasco	-51	-0,01	-0,1
La Rioja	-45	-0,01	-0,8
Total CCAA	-1.778	-0,24	---
Ceuta y Melilla	8	0,00	0,4
Estado y Organismos	-2.519	-0,34	---
Seguridad Social	8.001	1,08	---
Corporaciones Locales	-593	-0,08	---
TOTAL	3.119	0,42	---
ADMINISTRACIONES PÚBLICAS			

Fuente: Intervención General de la Administración del Estado.

Como puede apreciarse en el cuadro 1, el grado de cumplimiento ha sido elevado en general, con las únicas excepciones de Cataluña y la Comunidad Valenciana, especialmente esta última. Del resto de CCAA, cuatro están en situación prácticamente de equilibrio, con déficit o superávit inferiores a 10 millones de euros (Castilla La Mancha, Extremadura, Madrid y Navarra) y otras once presentan pequeñas desviaciones, ya sea con déficit (Aragón, Baleares, Canarias, Castilla y León, Murcia, País Vasco y La Rioja) o con superávit (Andalucía, Principado de Asturias, Cantabria y Galicia) entre 10 y 80 millones de euros. El resultado de las desviaciones obliga únicamente a Cataluña y la Comunidad Valenciana a presentar un plan de saneamiento, por haber incumplido su objetivo de estabilidad presupuestaria, al suponer sus respectivos déficit más del 0'049% del PIB

español, límite acordado por el CPFF para determinar cuándo un déficit autonómico se considera incompatible con la estabilidad.⁴

En este punto, debe señalarse una falta de coherencia del límite fijado para estimar cuándo las desviaciones presupuestarias autonómicas incumplen el objetivo de estabilidad. Tal como está diseñado, el límite parece pensado para asegurar el cumplimiento del PEC nacional, de modo que sólo las desviaciones de cierta magnitud, respecto al PIB español, son tenidas en cuenta. Sin embargo, no se exige a todas las CCAA esfuerzos similares para la contención del déficit e introduce así un sesgo favorable a las CCAA de menor dimensión económica y demográfica, en las cuales el reducido peso relativo de su PIB les permite incurrir en mayores déficit, sin que sus desviaciones sean tenidas en cuenta. Por tanto, el margen de desviación presupuestaria es mucho mayor en las pequeñas CCAA uniprovinciales como Cantabria o La Rioja que en Andalucía, Cataluña o Madrid que, por representar una parte sustancial del PIB nacional, con menores desviaciones respecto a su presupuesto, incurrirían en la obligación de presentar un plan de saneamiento. Este hecho es claramente constatable examinando las cifras del Cuadro 1, encontrándonos con que Cataluña, con un déficit equivalente al 0,5% de su PIB, debe presentar un plan de saneamiento, mientras que La Rioja, cuyo déficit alcanza el 0,8 del PIB regional, se entiende que cumple el objetivo de estabilidad presupuestaria. Con el tiempo, esta práctica puede generar un doble efecto negativo. Por un lado, impulsar a las CCAA de menor peso en el PIB nacional a relajar su vigilancia del déficit y, de otro, crear una sensación de falta de equidad que reste legitimidad a la aplicación de los planes de saneamiento y posibles sanciones. Una posible solución a este trato desigual podría pasar por el establecimiento de un doble límite, añadiendo al acordado sobre el PIB nacional otro establecido con relación al PIB regional, de modo que la violación de cualquiera de ellos se entendiera como un incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria.

⁴ Acuerdo del CPFF del 5 de abril de 2002.

4. UN PROCEDIMIENTO TRANSPARENTE PARA LA COORDINACIÓN PRESUPUESTARIA DE LAS CCAA

4.1. La información, un bien necesario

Para Barea Tejeiro (1997), las lagunas informativas y la dispersión de la información presupuestaria en España constituyen unas de las más importantes fuentes de indisciplina fiscal de los gobiernos. Si bien los avances que han supuesto la NEP y la LGP son muy relevantes, deben aún establecerse importantes mejoras informativas que contribuyan a incrementar la transparencia de los presupuestos públicos y, por ende, su efectividad como mecanismo limitador del déficit y el endeudamiento. Estas condiciones bien podrían ser formalizadas en una *Ley General de Transparencia*, de obligado cumplimiento para todos los niveles de la Administración y en la que se recogiesen de manera explícita las siguientes medidas.

En primer lugar, deben perfeccionarse los mecanismos de integración y comparabilidad de la contabilidad presupuestaria (déficit / superávit de caja no financiero), la contabilidad pública (ahorro / desahorro) y la contabilidad nacional (capacidad / necesidad de financiación). La coexistencia de tres modelos contables distintos para medir la actividad del sector público no debe ser un problema insalvable, siempre y cuando se definan normas claras y concretas *a priori*. El legislador ha querido resolver esta cuestión, optando porque la NEP contemple de manera explícita (artículo 3 de la LGEP) que el cómputo del déficit se haga en términos de contabilidad nacional, de acuerdo con la metodología del Sistema Europeo de Cuentas (SEC-95). Se trata de la única magnitud comparable internacionalmente y la que también exige el PEC. Para alcanzar este resultado en la práctica, sería necesario incluir en las leyes anuales de presupuestos diferentes anexos o memorias explicativas que recojan de manera detallada los siguientes aspectos:

- a) Los ajustes entre la contabilidad presupuestaria y la contabilidad nacional.
- b) El impacto de la deuda contingente derivada del envejecimiento de la población.
- c) El listado nominal de las entidades y empresas públicas que consolidan su endeudamiento, así como el volumen de éste.
- d) Los avales e inyecciones financieras que concede la Administración a diferentes entidades públicas, privadas y mixtas.

- e) Los compromisos plurianuales de gasto.
- f) La valoración y detalle de los mecanismos de financiación de infraestructuras que impliquen un pago aplazado de las obligaciones contraídas.
- g) La consideración y justificación de diferentes escenarios de crecimiento económico, con su correspondiente impacto sobre los ingresos, los gastos, el déficit y la deuda.

En segundo lugar, la dotación de un Fondo de Contingencia Presupuestaria suficientemente amplio frenaría la utilización de las modificaciones de crédito de carácter incrementalista como un mecanismo de elusión durante la fase de ejecución del presupuesto. Este Fondo –que ya se contempla para la Administración General del Estado por un importe equivalente al 2% del límite de gasto anual (artículo 15 de la LGEP y artículo 50 de la LGP)- sería perfectamente trasladable a las CCAA, dejando a éstas la libertad de establecer su importe exacto, a partir de un umbral mínimo, para no entrar en colisión con el principio de autonomía. Frente a esta opción, las CCAA podrían optar por una política de ajustes *vía ingresos*, en cuyo caso deberían ser también explicitados en el documento presupuestario. Sin embargo, esta fórmula de ajuste siempre tendría un recorrido más amplio que el ejercicio presupuestario, con las dificultades añadidas que ello supone en términos de su implementación.

Por otra parte, sería deseable poder disponer de indicadores objetivos de cumplimiento presupuestario y de *salud* financiera global de un determinado gobierno, que actuarían como medidas de reputación ante el mercado financiero. Las calificaciones crediticias o *ratings* de ejercicios pasados pueden constituir una buena aproximación, si bien adolecen de una serie de problemas relacionados con su carácter potestativo, su falta de transparencia en los criterios empleados y el coste que supone su elaboración.⁵ Los informes periódicos elaborados y difundidos por un organismo público independiente, encargado del seguimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, parece una opción más acorde con el principio de transparencia y previsiblemente una medida mucho más eficaz. En última instancia, la transparencia y la coordinación también se deberían reforzar a la hora de elaborar los Programa Anuales de Estabilidad, a presentar ante la Comisión Europea. En estos documentos se tendría que incorporar un análisis pormenorizado del grado de cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria de las CCAA, así como las medidas a tomar en caso de

⁵ White (2001) estudia de manera pormenorizada la «industria del *rating*», llegando a la conclusión de que la demanda de calificaciones crediticias es aún muy escasa, razón por la cual la regulación pública debe orientarse precisamente a estimular dicha demanda.

incumplimiento y de posterior elaboración de los preceptivos planes de saneamiento económico-financiero (artículo 8 de la LOCLGEP).

Es fácil concluir que el coste político y económico de las mejoras en la transparencia informativa parece perfectamente asumible, sobre todo si se pone al lado de los importantes beneficios obtenidos en términos de una mejora en la sostenibilidad presupuestaria.

4.2. Implementación de un pacto interno de estabilidad para España

El trabajo de Monasterio Escudero *et al.* (1995: pp. 266-268) fue el primero en abordar desde una perspectiva económica la necesidad de establecer algún tipo de PIE para corresponsabilizar a todos los niveles de gobierno –central, autonómico y local- en el cumplimiento de los criterios de acceso a la tercera fase de la Unión Monetaria Europea. Desde el anuncio y la entrada en vigor del PEC, surgieron nuevas propuestas para adaptar esta norma supranacional a la estructura descentralizada del Estado Español. Sancho Sancho (1997a, 1997b), Joumard y Varoudakis (2000), Monasterio Escudero (2002) y Vallés Giménez (2002) proponían la implementación de algún tipo de PIE para coordinar la política general de endeudamiento en el marco del respeto al principio de autonomía financiera de cada nivel de gobierno. Sin embargo, todas estas propuestas 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.

CUADRO 1: *Diseño óptimo de un pacto interno de estabilidad*

REQUISITOS FORMALES	<ul style="list-style-type: none"> - Acuerdo multilateral entre niveles de gobierno. - Rango normativo máximo. - Órgano de control independiente.
REQUISITOS MATERIALES	<ul style="list-style-type: none"> - Transparencia informativa. - Variables y magnitudes de referencia. - Objetivos explícitos: reparto vertical y horizontal. - Definición de sanciones creíbles - Cláusulas excepcionales y supervisión.

Fuente: Elaboración propia.

El cuadro 1 sintetiza las principales condiciones a tener en cuenta para el óptimo diseño de un PIE, tanto desde la óptica formal como desde la óptica material. A los requisitos ya comentados de transparencia informativa, multilateralidad, existencia de un órgano de control independiente y rango normativo suficientemente elevado, se unen otros aspectos que deben ser destacados. Un PIE debe contemplar de manera explícita el reparto de los objetivos de estabilidad presupuestaria entre *todos* los niveles de la Administración (reparto vertical) y para *cada uno* de los gobiernos de manera individual (reparto horizontal), a partir de indicadores transparentes y objetivos. Este es el espíritu que subyace en la NEP, si bien adolece de mecanismos flexibles que permitan alcanzar un resultado satisfactorio para todas las partes implicadas en el control del déficit.

Las variables que se pretenda controlar, así como las magnitudes de referencia, deben tomar la indicación de las establecidas en el PEC y, en consecuencia, el déficit y la deuda deben ser computados en términos de contabilidad nacional, de acuerdo con la metodología del SEC-95. La Comisión Europea (2004b) ha propuesto recientemente una reforma del PEC, con el objetivo de flexibilizar su aplicación, sin que ello vaya en detrimento de la transparencia, pero tratando al mismo tiempo de mejorar la eficacia de esta norma. En concreto, las líneas que se sugieren, perfectamente transponibles al PIE español, hacen referencia al incremento de la atención sobre la sostenibilidad de la deuda, sin que ello suponga un deterioro de la vigilancia sobre el déficit. En segundo lugar, se aboga por considerar las circunstancias específicas de cada Estado miembro –Comunidad Autónoma en el caso del PIE español- a la hora de definir su objetivo individual de estabilidad presupuestaria. Por último, se estima oportuna la incorporación del principio de equilibrio presupuestario a lo largo del ciclo económico, permitiendo la generación de déficit en periodos de estancamiento o recesión, que serían compensados con superávits equivalentes durante las expansiones.⁶

Por lo que se refiere a las sanciones por déficit excesivo, todo PIE debe estar guiado por la máxima credibilidad. Si no existen criterios razonables que castiguen al gobierno incumplidor, existe un evidente desincentivo para ser respetuoso con los objetivos de estabilidad presupuestaria. La sanción puede ser política, en cuyo caso el órgano

⁶ Danninger (2002) y la Comisión Europea (2004a: pp. 78-85) proponen sendos mecanismos para la definición e interpretación del equilibrio presupuestario ajustado por ciclo económico.

correspondiente difundiría el listado de las CCAA incumplidoras, con las negativas consecuencias que esta decisión tendría para las mismas ante el mercado financiero. Si la sanción es también pecuniaria, ésta debe ser directamente proporcional al incumplimiento, debe graduarse de acuerdo con otras variables como el peso demográfico o la renta relativa y cabría la posibilidad de que se distribuyese en más de un ejercicio económico. En cualquier caso, dicha sanción debe establecerse teniendo en cuenta siempre los incumplimientos individuales, de tal forma que se pueda interpretar en sentido amplio el postulado de la NEP donde se afirma que serán objeto de sanción los gobiernos que «provoquen o contribuyan a producir el incumplimiento de las obligaciones asumidas por España frente a la unión europea como consecuencia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento» (artículo 11 de la LGEP). Si se atendiese en exclusiva a la literalidad de la norma, muchos incumplimientos individuales podrían quedar eximidos de sanción, dado que su magnitud no sería suficiente para que España violentase el PEC. En estos casos, para ser coherente con la filosofía correctora de las sanciones, incluso cabría la posibilidad de un castigo reforzado para los gobiernos que incumpliesen su objetivo individual y además, con ello, España superase el techo del 3% de déficit. Para completar el mecanismo de sanciones, debe habilitarse también un sistema paralelo de *premios* o estímulos en forma de mayores posibilidades de endeudamiento futuras, que se otorgarían a los gobiernos que hubiesen ejecutado una política fiscal y financiera ejemplar. La transparencia resulta fundamental para que el sistema sancionador funcione, debiendo perfeccionarse sustancialmente los dispositivos de *alerta temprana* para anticipar los posibles desbordamientos de los objetivos individuales de estabilidad presupuestaria.

Finalmente, el PIE debe recoger en su letra un completo listado de cláusulas excepcionales, claramente delimitadas, en virtud de las cuales un gobierno podría violentar sus objetivos de estabilidad presupuestaria. Estas causas serían excluyentes de cualquier otra no contemplada en el listado y también deberían ir acompañadas de las medidas que, *a posteriori*, debería tomar el gobierno afectado para retornar a la senda de la disciplina fiscal. Por último, el PIE tendría que ser revisado periódicamente o también ante cambios sustanciales en el entorno económico, político o normativo que obliguen a ello. Nunca ante circunstancias particulares que alegue un determinado gobierno ni tampoco ante cualquier circunstancia que no se recoja expresamente en el propio PIE.

4.3. Criterios de reparto vertical del déficit

Denotando por δ^* al objetivo global de déficit para España (en términos del PIB) y por δ_S , δ_E , δ_A y δ_L , respectivamente, al déficit de la Seguridad Social (SS), del Estado, de las CCAA y de las Corporaciones Locales (CCLL), se podría establecer la siguiente identidad.

$$\delta_S + \delta_E + \delta_A + \delta_L = \delta^* \quad (1)$$

Las exigencias del Pacto de Toledo contemplan la necesidad de que la Seguridad Social equilibre sus cuentas o refleje un superávit ($\delta_S \leq 0$). En consecuencia, sólo las tres Administraciones Públicas de ámbito territorial podrían incurrir en déficit y la expresión (1) se convertiría en la siguiente.

$$\delta_E + \delta_A + \delta_L = \delta^* - \delta_S \quad (2)$$

La fórmula es lo suficientemente flexible como para contemplar cualquier situación posible 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 ($\delta^* > 0$), 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 ellos incurrir en determinados niveles de déficit, otorgándoles así mayores márgenes de maniobra que con la vigente NEP.
- Si aún contraviniendo el Pacto de Toledo la SS incurre en déficit ($\delta_S > 0$), 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 ($\delta^* = 0$), el superávit de la SS quedaría compensado con los respectivos déficit del resto de Administraciones Públicas.

Dividiendo cada miembro de la ecuación (2) entre $(\delta^* - \delta_S)$ se obtiene la misma expresión en términos normalizados, donde cada α_j representa la proporción del objetivo global de déficit asignada a cada uno de los tres niveles de gobierno (cuotas de reparto).

$$\alpha_E + \alpha_A + \alpha_L = 1 \quad (3)$$

La inmediata cuestión estriba en la determinación de las cuotas correspondientes al Estado, las CCAA y las Entidades Locales a partir de diferentes variables. Färber (2002) y Monasterio Escudero (2002) 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 (1997a). De manera especial, debería discriminarse positivamente a las Administraciones con mayores ratios de inversión, teniendo en cuenta el argumento de la equidad intergeneracional y la contribución de cada nivel de la Administración 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 público en los n ejercicios anteriores, excluida la SS. Todos estos criterios cuentan con ventajas evidentes de 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. El cuadro 3 muestra las participaciones relativas de cada nivel de gobierno en las macromagnitudes anteriormente sugeridas.

CUADRO 3: Participaciones relativas de cada nivel de gobierno (%)

Macromagnitud	Estado	CCAA	CCLL
Gasto público total con carga financiera y sin pensiones (2002)	48,70	35,50	15,80
Inversión pública total (media 1995-2001)	30,71	36,67	32,62
Déficit anterior (media 1995-2001)	79,42	22,88	-2,30

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del INE, BADESPE y Ministerio de Administraciones Públicas.

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 y porque, siguiendo a Musgrave (1959), la política de estabilización debe descansar necesariamente en el nivel central de gobierno. En este caso, la ecuación (3) debería ser reformulada como sigue.

$$\alpha_E(1 + \lambda) + \alpha_A + \alpha_L = 1 \quad (4)$$

donde λ es un parámetro que toma valores mayores que cero para permitir al Estado incurrir en un exceso de déficit durante las fases recesivas del ciclo. En cambio, durante las expansiones, el Estado debería generar un superávit mayor que el determinado estrictamente por α_E . Dada la dificultad para estimar un adecuado valor para el parámetro λ ,⁷ el procedimiento seguido ha sido el siguiente. En primer lugar se toma la distribución del gasto público como variable de reparto en la siguiente forma:

$$\delta_j = \delta^{\max} \frac{G_j}{G} \quad (5)$$

donde δ^{\max} es el déficit máximo permitido G_j y G representan respectivamente el gasto público ejecutado por cada nivel de gobierno y el gasto público total. Seguidamente, para permitir un mayor nivel de déficit en función de una mayor inversión durante los últimos ejercicios se corrige al alza el porcentaje anterior según la siguiente fórmula:

$$\delta_j = \delta^{\max} \frac{G_j}{G} \left[1 + \left(\frac{I_j}{I} - \frac{1}{3} \right) \right] \quad (6)$$

donde I_j representa la inversión ejecutada por cada nivel de gobierno e I es la formación bruta de capital fijo del Sector Público, excluidas las Administraciones de la SS. Esta fórmula permite un mayor déficit al nivel de gobierno con una participación en la inversión pública total superior a la cuota de equidistribución (1/3), al mismo tiempo que sirve para mitigar las diferencias demasiado amplias en el reparto de las cuotas de déficit. Por último y, para introducir un impulso a la política centralizada de estabilización económica, se asignarán al Estado los restos de déficit positivos que genera la fórmula de reparto, mientras que si dichos restos son negativos, se detraerán de la cuota del nivel de gobierno con niveles más bajos de inversión en el pasado.

⁷ Véase la nota al pie anterior.

Cuando el objetivo es penalizar al nivel de gobierno con un comportamiento más relajado en ejercicios pasados, el ajuste tomará la siguiente forma:

$$\delta_j = \delta^{\max} \frac{G_j}{G} \left[1 + \left(\frac{1}{3} - \frac{D_j}{D} \right) \right] \quad (7)$$

donde D_j representa la necesidad de financiación de cada nivel de gobierno en el pasado inmediato y D es la necesidad de financiación de las Administraciones Públicas, siempre excluyendo a la SS. De nuevo, los restos positivos se asignarán al Estado por ser el nivel de gobierno que dirige la estabilización económica o, si son negativos, se minorará en dicha cuantía la cuota del nivel de gobierno con niveles más elevados de déficit en el pasado.

Teniendo en cuenta las participaciones relativas presentadas en el cuadro 3, se ha procedido a asignar los niveles totales de déficit entre los tres niveles de gobierno territoriales, considerado los criterios que toman el reparto del gasto público como referencia. Los datos del decenio 1992-2001 son definitivos, mientras que los del periodo 2002-2007 se basan en las previsiones contenidas en el Programa de Estabilidad del Reino de España 2003-2007. La magnitud total de déficit a distribuir se obtiene una vez que se descuenta el saldo correspondiente a la SS, según el procedimiento indicado con anterioridad.

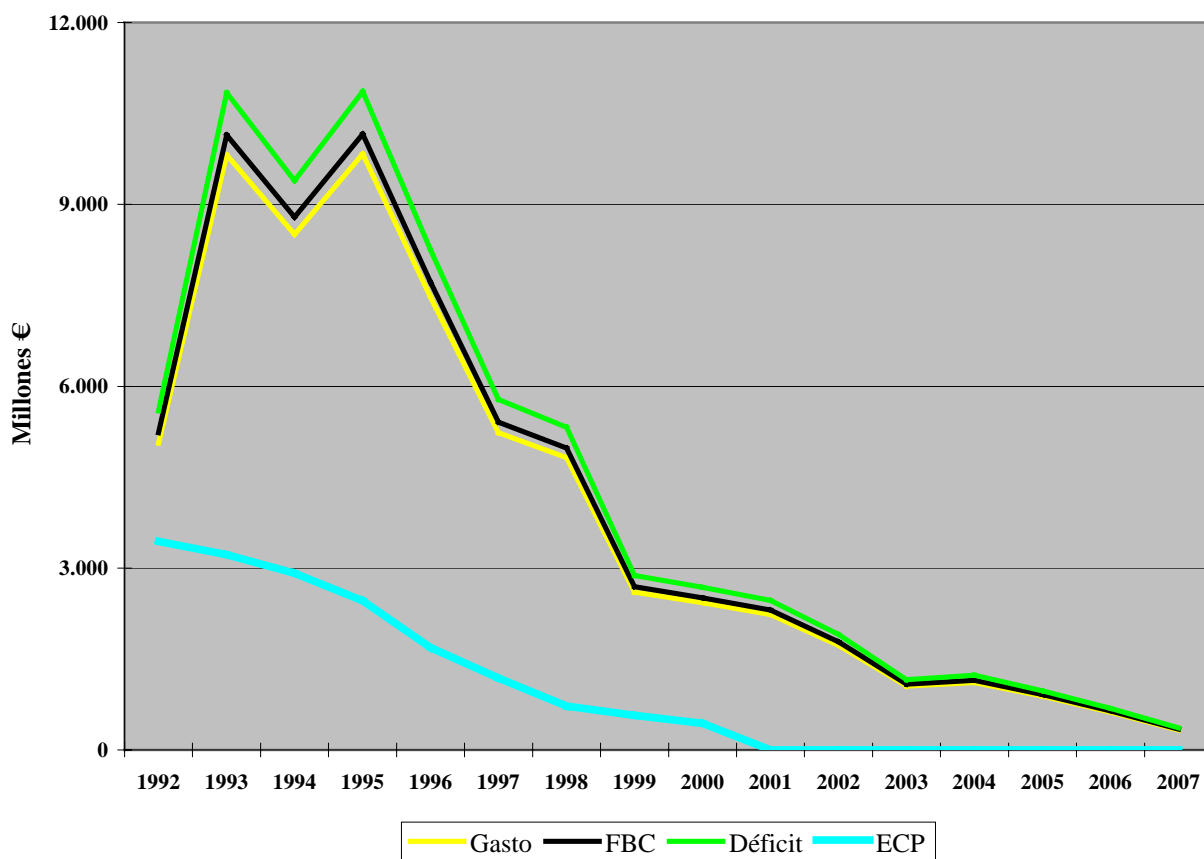
CUADRO 4: Reparto vertical del déficit (millones de euros)

CRITERIO	Gasto			Inversión en capital fijo			Déficit		
	Estado	CCAA	CCLL	Estado	CCAA	CCLL	Estado	CCAA	CCLL
a_j	0,4870	0,3550	0,1580	0,4763	0,3668	0,1569	0,3936	0,3921	0,2143
1992	6.944	5.062	2.253	6.791	5.231	2.237	5.612	5.591	3.056
1993	13.467	9.817	4.369	13.171	10.144	4.338	10.884	10.843	5.926
1994	11.666	8.504	3.785	11.410	8.788	3.758	9.429	9.393	5.134
1995	13.488	9.832	4.376	13.191	10.160	4.345	10.901	10.860	5.935
1996	10.246	7.468	3.324	10.020	7.718	3.300	8.280	8.249	4.509
1997	7.181	5.234	2.330	7.023	5.409	2.313	5.804	5.782	3.160
1998	6.613	4.821	2.146	6.468	4.982	2.130	5.345	5.325	2.910
1999	3.574	2.605	1.160	3.495	2.692	1.151	2.889	2.878	1.573
2000	3.334	2.430	1.082	3.260	2.511	1.074	2.694	2.684	1.467
2001	3.063	2.233	994	2.995	2.307	987	2.475	2.466	1.348
2002	2.366	1.724	767	2.313	1.782	762	1.912	1.905	1.041
2003	1.443	1.052	468	1.411	1.087	465	1.166	1.162	635
2004	1.528	1.114	496	1.495	1.151	492	1.235	1.231	673
2005	1.212	883	393	1.185	913	390	979	976	533
2006	854	623	277	835	643	275	690	688	376
2007	451	329	146	442	340	145	365	363	199

Fuente: Elaboración propia.

En primer lugar y, a la vista del cuadro 4, utilizando la participación en el gasto público total, prácticamente existiría un reparto de las cuotas de déficit cercano al 50/50 entre el Estado y las Haciendas Territoriales, concentrando las CCAA más del 69% del déficit total asignado a los gobiernos subcentrales. En términos monetarios, las CCAA aumentarían sus posibilidades de financiación vía endeudamiento en 1.114 millones de euros en el año 2004, reduciéndose esta cifra paulatinamente hasta los 329 millones en 2007. Si se optase por favorecer con mayores posibilidades de incurrir en nuevo endeudamiento a los niveles de gobierno con mayor capacidad inversora (formación bruta de capital fijo), las CCAA obtendrían una cuota superior a costa del Estado, permaneciendo prácticamente inalterada la posición de las CCLL. En este caso, las CCAA podrían genera un déficit conjunto de 1.151 millones de euros en 2004 y 340 millones en el año 2007. El Estado pierde las mayores posiciones en términos de posibilidades de recurrir al crédito cuando se toma en consideración el déficit generado en ejercicios anteriores, teniendo en cuenta que este nivel de ha generado casi un 80% del déficit total.

GRÁFICO 1: Límites máximos de déficit para las CCAA según diferentes criterios



Fuente: Elaboración propia.

Para el caso concreto de las CCAA, el gráfico 1 compara los límites máximos al déficit impuestos por los Escenarios de Consolidación Presupuestaria (ECP) hasta 2001 y por la NEP desde 2003, con los que se derivarían de la aplicación del sistema propuesto en este trabajo a través de los tres criterios apuntados anteriormente. Sin cuestionar el ajuste que planteaban los ECP, pero a la vista de los flagrantes incumplimientos registrados, parece bastante más coherente la propuesta alternativa, que permite cierto déficit y está más ajustada a la realidad presupuestaria de las CCAA. En todo caso, se llegaría a la práctica eliminación de la necesidad de financiación de las CCAA a partir de 2007 y no en 2001, como planeaban los ECP, tras haber experimentado un *suave aterrizaje* en el que también estarían implicados el Estado y las CCLL.

4.4. Criterios de asignación horizontal del déficit entre las Comunidades Autónomas

La búsqueda de criterios para el reparto horizontal del déficit es un aspecto clave de la política de estabilidad presupuestaria puesto que, por una parte, permite a los distintos agentes sentirse partícipes del proceso de toma de decisiones y, por otro, crea mayores incentivos para el respeto a los objetivos marcados. Sea cual sea el criterio que finalmente se emplee, se hace necesario en la práctica el establecimiento de un periodo de ajuste, que permita transitar ordenadamente desde la situación de *statu quo* en materia de endeudamiento hasta los niveles fijados de acuerdo con alguna variable adecuada.

En el supuesto de que la capacidad de negociación o presión política de ciertas CCAA sea elevada, éstas pueden conseguir imponer criterios *ad hoc*, en función de sus intereses en cada momento, con lo cual sólo se dispondría de un criterio vago y cambiante. La elección de este criterio frecuentemente va acompañada del tipo de negociación más desaconsejable –el bilateral- dado que esta forma de alcanzar acuerdos facilita la falta de transparencia y contribuye a que los criterios específicos puedan aplicarse. Con todo, este es un aspecto en el que la relación de causalidad no está clara, puesto que el optar por un método de negociación bilateral es lo que puede conducir finalmente a la adopción de criterios *ad hoc* debido a que el Gobierno Central, ante las cesiones a las CCAA con más capacidad de presión política, puede verse fácilmente tentado a cambiar el criterio inicialmente aplicado, para compensar el resultado mediante fijación de objetivos de déficit más estrictos a otras CCAA con menor capacidad de negociación o presión política. También es más probable su aplicación en el supuesto de que desee mantenerse el *statu quo* en materia de déficit, a partir de lo cual se fijan objetivos numéricos sin el respaldo explícito de ningún criterio pero que, al ser coincidentes con la situación previa de déficit de cada gobierno autonómico, permiten presentar una situación de aparente cumplimiento de objetivos. El peligro que entraña el anterior modo de proceder es que en el curso de las sucesivas renegociaciones se produce un proceso de aprendizaje, y como consecuencia, se induce a los gobiernos autonómicos con menores déficit a imitar la conducta de los más expansivos, ante el temor de que en el futuro, dada la necesidad de un proceso de ajuste, se produzca un corte indiscriminado del endeudamiento autonómico.

Si el objetivo de la descentralización es que los gobiernos autonómicos proporcionen a sus residentes una serie de servicios públicos locales, un criterio de equidad horizontal es el

del reparto del déficit en función de la población de modo que, partiendo del supuesto plausible de que el coste *per capita* de prestación de los servicios es básicamente similar, conseguiríamos que todas las CCAA pudieran financiar vía endeudamiento la misma fracción del coste de prestación de los servicios. Formalmente, siendo δ_a el déficit total atribuido al Sector Público autonómico, el déficit de cada unidad individual (δ_a^i) sería:

$$\delta_a^i = \delta_a \frac{N^i}{N} \quad (8)$$

donde N^i es la población de la correspondiente Comunidad Autónoma y N la población total. Si el país tuviese establecido un sistema de transferencias compensatorias (S) para nivelar las diferencias de capacidad fiscal, reflejadas en la recaudación impositiva (T), debería verificarse, para todas las CCAA, la igualdad (9).

$$\frac{T^i}{N^i} + \frac{S^i}{N^i} = \frac{T^j}{N^j} + \frac{T^j}{N^j} \quad \forall i \neq j \quad (9)$$

En tal caso, el criterio poblacional de distribución del déficit mantiene la igualdad de ingresos *per capita*. De otro lado, es un criterio no manipulable y que para su implementación plantea unas exigencias informativas mínimas.

Si, como sucede frecuentemente, las limitaciones al déficit se combinan con otras reglas limitadoras del endeudamiento, entre las cuales la afectación de la deuda a la financiación de gastos de inversión (regla de oro) suele ser la más frecuente, entonces un criterio razonable es graduar la asignación del déficit, para ir equilibrando las diferencias existentes en el *stock* de capital público (K), dado que es la financiación de dicho *stock* el destino asignado a la deuda. Bajo este supuesto, una posible regla de asignación del déficit es la que se desprende de la expresión (10).

$$\delta_a^i = \delta_a \left[\frac{N^i}{N} + \left(\frac{N^i}{N} - \frac{K^i}{K} \right) \right] \quad (10)$$

En este caso, hemos normalizado las diferencias en el stock de capital público respecto a la población, con el argumento de que la mayoría de los servicios públicos descentralizados,

como la sanidad, la vivienda o la educación, tienen a la población como referencia. Sin embargo, existen ciertas categorías de capital público que pueden guardar una relación más estrecha con la superficie que con la población, como sería el caso de las carreteras. En todo caso, siempre resulta posible reformular la anterior expresión (10) en el sentido de que si el *stock* total de capital público (K) está compuesto por activos relacionados con la población (P) y otros relacionados con la superficie (L) y, designando por q a la proporción P/K y E a la superficie, entonces podríamos utilizar la desagregación del *stock* más apropiada, dada en la expresión (11).

$$\delta_a^i = \delta_a \left[\frac{N^i}{N} + q \left(\frac{N^i}{N} - \frac{P^i}{P} \right) + (1-q) \left(\frac{E^i}{E} - \frac{L^i}{L} \right) \right] \quad (11)$$

Es decir, si un determinado territorio dispone de un *stock* de capital público inferior al que le correspondería según un estricto reparto proporcional a partir de su población o su superficie física, entonces dicho territorio recibe un tratamiento favorable en términos de déficit, otorgándosele un mayor margen para endeudarse durante el ejercicio.

Utilizando un argumento homólogo al anterior, debería modularse algún tipo de sanción para los gobiernos que en el pasado hubiesen abusado del recurso al crédito. En justa reciprocidad, cabría la posibilidad de premiar la conducta responsable de los demás gobiernos en el pasado, permitiéndoles incurrir en una cuota de déficit mayor que la estrictamente proporcional según el criterio demográfico. El ajuste que se propone es el que viene dado en la siguiente expresión, donde θ^i representa el déficit de la entidad i -ésima y θ es el déficit de todas las CCAA y Ciudades Autónomas (CDAA) en el periodo considerado.

$$\delta_a^i = \delta_a \left[\frac{N^i}{N} + \left(\frac{N^i}{N} - \frac{\theta^i}{\theta} \right) \right] \quad (12)$$

Un criterio alternativo de distribución horizontal del tramo de déficit autonómico sería el basado en la naturaleza del sistema de financiación, si éste concede un grado elevado de autonomía y corresponsabilidad fiscal a las Haciendas Subcentrales. En este supuesto, la referencia última de la capacidad recaudatoria autonómica vendría dada por alguna macromagnitud de referencia, adecuada a la naturaleza del sistema de financiación

descentralizado elegido. Si partimos del supuesto de que el sistema de financiación autonómica permite una amplia autonomía fiscal, en la práctica y por disponibilidad de datos, el VAB suele ser la magnitud de referencia más empleada, aunque podría utilizarse el VAN (dado que las amortizaciones no forman parte de la base imponible gravable) o el VAN, excluidos los beneficios empresariales, puesto que el impuesto de sociedades, de acuerdo con las recomendaciones de la teoría del Federalismo Fiscal, es un tributo que no suele estar descentralizado. Alternativamente, si la descentralización de impuestos estuviese limitada a la imposición indirecta, podríamos emplear el consumo territorializado como medida más representativa de la base gravable por la Hacienda Autonómica, designada por R .⁸ En este caso la determinación de d_a^i vendría dada por la expresión siguiente.

$$d_a^i = d_a \frac{R^i}{R} \quad (13)$$

Con este criterio, se pone en relación directa el déficit autonómico con la capacidad de devolución de la deuda, que será función de la amplitud de las bases de gravamen disponibles. A diferencia del caso anterior, los ingresos procedentes del endeudamiento están disponibles en mayor proporción para las CCAA de mayor capacidad fiscal, que dispondrían también de mayor margen de endeudamiento. Por último, si además se introduce como factor de corrección el déficit de ejercicios anteriores, la fórmula de reparto resultante será una homóloga a la recogida en la anterior expresión (12).

$$\delta_a^i = \delta_a \left[\frac{R^i}{R} + \left(\frac{R^i}{R} - \frac{\theta^i}{\theta} \right) \right] \quad (14)$$

Por último, si se pretenden baremar los dos criterios básicos (población y renta), se debería definir un parámetro positivo β que recogería el peso otorgado a sendas variables en la siguiente forma.

$$\delta_a^i = \delta_a \left(\beta \frac{N^i}{N} + (1 - \beta) \frac{R^i}{R} \right) \quad (15)$$

⁸ Si la descentralización estuviera limitada a la imposición personal sobre la renta, el VAN neto del beneficio empresarial sería la base más representativa, corregido por las diferencias de renta *per capita* respecto a la media, dado que el impuesto autonómico presumiblemente tendrá carácter progresivo. Por otro lado, aunque en ocasiones los gobiernos subcentrales disponen de impuestos sobre la riqueza, la escasa importancia recaudatoria de éstos y la carencia de datos sobre patrimonio privado aconseja prescindir de este tipo de bases.

Si el objetivo es que la equidad interterritorial no descansa únicamente sobre uno de los dos criterios básicos –población o renta- se podría establecer un valor de β tal que se compensen los efectos de aplicar uno de ellos por separado. Una adecuada combinación de la renta y la población permitiría que en casos muy extremos –por ejemplo, territorios con muy baja renta pero muy poblados u otros con renta muy elevada y escasa población- mitigasen las desigualdades derivadas de la aplicación estricta de un único criterio.

Dada la diversidad de situaciones existentes entre las CCAA españolas,⁹ resultaría extremadamente difícil satisfacer las posiciones de todos los gobiernos territoriales. Por esta razón, se ha optado por una solución intermedia, cual es la de establecer el valor del parámetro β en 0,5, es decir, otorgando idéntica importancia relativa a los criterios demográficos y de renta. La expresión (16) sistematiza este nuevo planteamiento.

$$\delta_a^i = \frac{1}{2} \delta_a \left(\frac{N^i}{N} + \frac{R^i}{R} \right) \quad (16)$$

El cuadro 5 recoge las participaciones de cada una de las CCAA y Ciudades Autónomas en el déficit total asignado a este nivel de gobierno para el periodo 2002-2007. Antes de pasar a comentar los resultados obtenidos, es necesario hacer algunas precisiones metodológicas. Las cifras de población, superficie y PIB han sido facilitadas por el Instituto Nacional de Estadística (INE) a través de su base de datos en La Red.¹⁰ Los datos presupuestarios como el déficit (en términos de necesidad de financiación) han sido descargados de *BADESPE*, la *Base de Datos del Sector Público* que alberga la página web del Instituto de Estudios Fiscales.¹¹ Por último, la base de datos del *stock* de capital público pertenece al Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (IVIE) y a la Fundación BBVA.¹² Todas las variables monetarias han sido tomadas en euros corrientes, con la excepción del *stock* de capital público, cuya unidad de medida son euros constantes de 1990. La elección entre moneda corriente o constante referida a un determinado ejercicio no altera sustancialmente los resultados del modelo, toda vez que los diferenciales de inflación entre

⁹ Se pueden encontrar las cuatro situaciones posibles, a saber: 1) Renta alta y poca población (Baleares); 2) Renta alta y elevado peso demográfico (Madrid, Cataluña); 3) Renta baja y poca población (Extremadura, Principado de Asturias). 4) Renta baja y gran concentración de población (Andalucía).

¹⁰ www.ine.es

¹¹ www.ief.es

¹² www.ivie.es y www.fbbva.es

CCAA son reducidos y, en cualquier caso, no modifican la estructura de asignación del déficit dentro de este nivel de gobierno. Para realizar la simulación del periodo 2002-2007 el valor de referencia ha sido el último disponible para cada una de las variables, con la excepción del déficit por su carácter más irregular.¹³

CUADRO 5: Cuotas de reparto horizontal del déficit autonómico

ESTIMACIONES 2002-2007	Población				Renta		Promedio población y renta
	Criterio puro	Stock capital público total	Stock capital público ponderado	Déficit	Criterio puro	Déficit	
<i>Andalucía</i>	0,1781	0,1834	0,1800	0,2378	0,1366	0,1548	0,1574
<i>Aragón</i>	0,0288	0,0165	0,0636	0,0250	0,0310	0,0294	0,0299
<i>Principado de Asturias</i>	0,0252	0,0176	0,0146	0,0157	0,0223	0,0099	0,0237
<i>Illes Balears</i>	0,0222	0,0288	0,0200	0,0298	0,0249	0,0352	0,0235
<i>Canarias</i>	0,0444	0,0486	0,0273	0,0684	0,0403	0,0602	0,0423
<i>Cantabria</i>	0,0129	0,0100	0,0083	0,0236	0,0129	0,0236	0,0129
<i>Castilla y León</i>	0,0425	0,0052	0,1084	0,0874	0,0568	0,1160	0,0496
<i>Castilla-La Mancha</i>	0,0582	0,0609	0,1320	0,0948	0,0340	0,0464	0,0461
<i>Cataluña</i>	0,1569	0,1791	0,1122	0,0085	0,1844	0,0635	0,1707
<i>Comunidad Valenciana</i>	0,1047	0,1199	0,0778	0,0309	0,0980	0,0175	0,1013
<i>Extremadura</i>	0,0251	0,0172	0,0582	0,0325	0,0171	0,0165	0,0211
<i>Galicia</i>	0,0644	0,0615	0,0571	0,0471	0,0531	0,0245	0,0588
<i>Comunidad de Madrid</i>	0,1339	0,1695	0,0845	0,1353	0,1734	0,2143	0,1536
<i>Región de Murcia</i>	0,0297	0,0357	0,0305	0,0479	0,0242	0,0369	0,0269
<i>Navarra</i>	0,0135	0,0074	0,0124	0,0083	0,0170	0,0153	0,0153
<i>País Vasco</i>	0,0494	0,0315	0,0062	0,0935	0,0637	0,1221	0,0566
<i>La Rioja</i>	0,0067	0,0035	0,0058	0,0066	0,0075	0,0082	0,0071
<i>Ceuta y Melilla</i>	0,0034	0,0036	0,0012	0,0068	0,0028	0,0056	0,0031
Total CCAA y CDAA	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000

Nota: Las cuotas indican la proporción del déficit autonómico total que corresponde a cada una de las CCAA y CDAA.

Fuente: Elaboración propia.

A la vista de las cifras presentadas, se puede observar una primera conclusión. La aplicación estricta de los criterios de población o renta conllevaría que sólo cuatro CCAA (Andalucía, Cataluña, Madrid y la Comunidad Valenciana) acapararían casi el 60% del déficit autonómico total. Sin embargo, cuando se aplican modulaciones sobre ambos criterios, los resultados son bastante diferentes. Si se tiene en cuenta la población y el *stock* de capital

¹³ En este caso se ha tomado el promedio de déficit del periodo 1992-2001.

público total, Andalucía prácticamente no variaría sus posiciones relativas respecto al criterio puro de población. En cambio, Cataluña, la Comunidad Valenciana y Madrid aumentarían entre 2 y 3 puntos porcentuales sus respectivas cuotas de participación en el déficit autonómico total, como contrapartida a su escasa dotación de capital público en términos relativos.

La segregación del *stock* de capital público entre aquél que se asocia a los servicios públicos relacionados directamente con la población –educación y sanidad, fundamentalmente- y el que se conecta con las infraestructuras territoriales (carreteras, ferrocarriles, aeropuertos, infraestructuras hidráulicas y urbanas...) aporta resultados muy sugestivos. Andalucía continúa sin modificar apenas sus cuotas de participación, pero sí lo hacen Cataluña, la Comunidad Valenciana y Madrid a la baja, tanto si se compara con la aplicación del criterio demográfico estricto como si dicha comparación se establece con el criterio del *stock* de capital público total. Este resultado estaría indicando que, si bien estas tres CCAA cuentan con una insuficiente dotación de infraestructuras educativas y sanitarias, en cambio disfrutan de generosas dotaciones de infraestructuras de transporte, urbanas e hidráulicas. En la situación contraria se situarían fundamentalmente Castilla y León y Castilla-La Mancha.

Las mayores variaciones del criterio estricto de población se producen cuando se considera el déficit acumulado. Así por ejemplo, Andalucía vería premiada su disciplina fiscal con mayores cuotas de déficit en el periodo 2002-2007, pudiendo disponer del 23'78% del endeudamiento autonómico total, cuando su población supone únicamente el 17'81% del total y en términos de renta, su aportación se reduce al 13'66%. En una situación similar a la andaluza, aunque en menor medida, se encontrarían CCAA como Canarias, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Murcia y el País Vasco. En el periodo considerado, a estas CCAA les corresponderían cuotas de déficit superiores a las que obtendrían de una simple aplicación del criterio demográfico. Lo contrario ocurriría para el Principado de Asturias, Cataluña, Comunidad Valenciana, Galicia y Navarra. El caso más llamativo es el de Cataluña, con un 15'69% de la población total en el periodo 2002-2007, que descendería hasta un 0'85% del déficit total si se modula el criterio demográfico con su déficit anterior. Debe señalarse, no obstante, que estos resultados han de tomarse con las cautelas propias de un sistema autonómico que, en el periodo de referencia, no otorgaba las mismas competencias de gasto a todas las CCAA.

Comparando el criterio estricto de renta y la combinación de éste con los niveles de déficit, las CCAA más beneficiadas por este último serían Castilla y León, Madrid y el País Vasco. Para el periodo 2002-2007, su cuota conjunta según el criterio renta-déficit sería del 45'24%, mientras que si sólo se tuviese en cuenta la renta, sin modulaciones adicionales, estas tres CCAA tendrían su límite conjunto en el 29'39% del déficit autonómico total.

A la vista de todos los resultados, resulta difícil decantarse por alguno de los criterios en concreto a la hora de asignar el déficit autonómico total entre cada una de las CCAA y CDAA. Probablemente la solución más sensata aconseje rechazar la aplicación estricta de los criterios de población y renta que, si bien cuentan con la gran ventaja de su transparencia y claridad, presentan el inconveniente de que acarrearán una excesiva concentración en pocas CCAA. Por otro lado y, a falta de criterios adicionales, la elección entre población y renta (ambas con posteriores modulaciones) se resolvería a favor de la primera, sobre la base de criterios de equidad, esto es, tratando de aproximar el déficit *potencial* por habitante. En tercer lugar, dada la irregular distribución territorial y funcional del *stock* de capital público, parece preferible que se cuente con la fórmula que introduce la ponderación de las distintas dotaciones de capital público (poblacional y de superficie). Por último, si se pretende incentivar de manera explícita el control del endeudamiento, resultaría adecuado modular el criterio principal mediante indicadores de déficit. En cualquier caso, frente a la bilateralidad y falta de publicidad de los ECP y, ante la excesiva rigidez de la NEP, los criterios propuestos pueden llegar a constituir un mecanismo transparente de disciplina fiscal y bastante más eficaz en sus resultados.

5. CONCLUSIONES

La transparencia es un requisito necesario para un funcionamiento eficiente del Sector Público y, en el campo concreto de la estabilidad presupuestaria, se ha señalado también como un principio esencial para su consecución. Los efectos positivos de la transparencia sobre la estabilidad presupuestaria se aprecian sobre todo en que refuerza la disciplina de mercado y obliga a los gobiernos a cuidar su reputación en materia financiera y presupuestaria. Siendo problemática la aplicación de sanciones pecuniarias a los gobiernos incumplidores (como revela el caso de no aplicación del Protocolo sobre Déficit

Excesivo a Francia y Alemania o la indefinición de las consecuencias para las CCAA que en 2003 han incumplido su objetivo de estabilidad), la pérdida de reputación ante los electores y los mercados financieros puede ser un medio eficaz para reconducir la conducta de los gobiernos.

En España, la NEP incorpora desde 2002 el principio de transparencia como uno de sus elementos esenciales. En su diseño parte de un procedimiento de coordinación multilateral entre niveles de gobierno, con fijación de objetivos a medio plazo y cláusulas que conducen al equilibrio presupuestario, caso de no lograrse acuerdos. Se prevén también sanciones en caso de incumplimiento y la creación de centrales de datos, de carácter público, para informar del nivel de endeudamiento de las distintas Administraciones.

Desde una perspectiva positiva, el proceso de aplicación de la NEP revela diversas deficiencias. En primer lugar, el proceso de coordinación multilateral y fijación de objetivos en el seno del CPFF ha adolecido de una notable falta de transparencia, en cuanto a difusión de los criterios utilizados. Además, se ha obviado la discusión sobre criterios explícitos para un reparto vertical y horizontal de los niveles de déficit. Tampoco se ha desarrollado un sistema eficaz de sanciones, toda vez que la fijación del umbral para constatar un incumplimiento de los objetivos de estabilidad se establece respecto al PIB español, sesgando el resultado en contra de las CCAA de mayor peso económico y demográfico. Por último, se debe señalar que, después de tres años de vigencia de la NEP, siguen sin ponerse en marcha las centrales de datos de carácter público sobre endeudamiento autonómico y local.

En conclusión, de los elementos integrantes del principio de transparencia, se aprecia un bajo nivel de cumplimiento en hacer explícitos los criterios de política fiscal a medio plazo, en la difusión de datos completos y comparables sobre la deuda autonómica (incluidos los entes y empresas dependientes) y en la carencia de un órgano independiente que informe sobre el nivel de cumplimiento de los compromisos adquiridos. Desde un punto de vista normativo, el proceso podría ser mejorado si se acordasen explícitamente criterios para el reparto vertical del déficit (que podrían estar basados en el reparto competencial y del gasto) y su posterior reparto horizontal entre CCAA, donde la población o la renta podrían ser las magnitudes básicas, corregidas por las diferencias en el *stock* de

capital público. Igualmente, si se considera de forma conjunta la Administración Central y la Seguridad Social, debería precisarse si la actual absorción de los superávits de la Seguridad Social por parte de la Administración Central va a estar unida en el futuro a la exigencia de los superávits necesarios para equilibrar las cuentas del sistema de pensiones, cuando los efectos del envejecimiento aumenten el gasto. Para asegurar un mismo esfuerzo de contención del déficit a todas las CCAA, el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria debería establecerse cuando las desviaciones superen cualquiera de los límites siguientes: el 0'049% del PIB nacional (límite establecido actualmente por el CPFF) o un cierto porcentaje del PIB autonómico.

Finalmente, debería cumplirse lo dispuesto en la NEP sobre difusión de datos y actuación transparente del Sector Público, lo cual incluiría la publicidad de las Actas del CPFF, la puesta en marcha efectiva de las centrales de datos sobre endeudamiento y la publicación de un informe anual de cumplimiento del objetivo de estabilidad por parte de todos los niveles de Administraciones Públicas, emitido por un órgano independiente.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Allan, William y Parry, Taryn (2003): “Fiscal Transparency in EU accession countries: Progress and future challenges”, Washington D.C., IMF Working Paper 03/163.
- Alt, James y Dreyer, David (2003): “Fiscal Transparency and Fiscal Policy Outcomes OECD Countries”, Copenhagen, University of Copenhagen, Economic Policy Research Unit (EPRU).
- Barea Tejeiro, José (1997): *Disciplina presupuestaria e integración de España en la Unión Monetaria*, Madrid, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas.
- Comisión Europea (2004a): “Public Finances in EMU 2004”, *European Economy*, nº 3/2004.
- _____ (2004b): “Strengthening economic governance and clarifying the implementation of the Stability and Growth Pact”, Communication from the Commission to Council and the European Parliament, Bruselas, COM (2004) 581 final.
- Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) (2002a): *Acta nº 43 de la reunión del CPFF de 7 de marzo de 2002*, Madrid, CPFF.
- _____ (2002b): *Acta nº 44 de la reunión del CPFF de 5 de abril de 2002*, Madrid, CPFF.
- _____ (2003): *Acta nº 46 de la reunión del CPFF de 6 de marzo de 2003*, Madrid, CPFF.
- Danninger, Stephan (2002): “A New rule: The Swiss debt brake”, IMF Working Paper 02/18.
- Drummond, Paulo y Mansoor, Ali M. (2002): “Macroeconomic management and the devolution of fiscal powers”, Washington D.C., IMF Working Paper 02/76.
- Färber, Gisela (2002): “Local Government borrowing in Germany” en Dafflon, Bernard (ed.) (2002): *Local Public Finance in Europe. Balancing the budget and controlling debt*, Northampton, Edward Elgar, pp. 135-165.
- Fondo Monetario Internacional (FMI) (2001): *Manual de transparencia fiscal*, Washington D.C., FMI.
- González-Páramo, José Manuel (2001): *Costes y beneficios de la disciplina fiscal: La Ley de Estabilidad Presupuestaria en perspectiva*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- Heald, David (2003): “Fiscal Transparency; Concepts, measurement and UK practice”, *Public Administration*, vol. 81, nº 4, pp. 723-759.

- Joumard, Isabelle y Varoudakis, Aristomène (2000): “Options for reforming the Spanish tax system”, OCDE, París, Economics Department Working Paper nº 249.
- Kopits, George (2000): *Transparency in government operations*, Conference on transparency and development in Latin America and the Caribbean, Washington D.C., Interamerican Development Bank.
- Kopits, George y Craig, John (1998): *Transparency in government operations*, Washington D.C., FMI Occasional Paper 158.
- Lane, Timothy (1993): “Market discipline”, *IMF Staff Papers*, vol. 40, pp. 53-88.
- Monasterio Escudero, Carlos (2002): “El sistema de financiación autonómica 2002” en Salinas Jiménez, Javier (dir.) (2002): pp. 15-59.
- Monasterio Escudero, Carlos; Pérez García, Francisco; Sevilla Segura, José Víctor y Solé Vilanova, Joaquim (1995): *Informe sobre el actual sistema de financiación autonómica y sus problemas (Libro Blanco)*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- Musgrave, Richard A. (1959): *The Theory of Public Finance*, McGraw Hill, Nueva York (traducción al castellano: *Teoría de la Hacienda Pública*, Madrid, Aguilar, 1967).
- OCDE (1999): *Fiscal Transparency-Overview*, París, OCDE.
- Salinas Jiménez, Javier (dir.) (2002): *El nuevo modelo de financiación autonómica (2002)*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- Sancho Sancho, Agustín (1997a): “El déficit público para el acceso a la UEM: su distribución”, *Revista de Treball, Economia i Societat*, nº 7.
- _____ (1997b): “Reflexiones sobre España y la convergencia europea”, *Revista de Treball, Economia i Societat*, nº 6.
- Ter-Minassian, Teresa y Craig, John (1997): “Control of subnational government borrowing” en Ter-Minassian, Teresa (ed.) (1997): *Fiscal Federalism in theory and practice*, Washington D.C., FMI, pp. 156-172.
- Vallés Giménez, Jaime (2002): “Implicaciones de la normativa de estabilidad presupuestaria en el ámbito autonómico” en Salinas Jiménez, Javier (dir.) (2002): pp. 203-254.
- White, Lawrence (2001): “The credit rating industry: An Industrial Organization analysis”, Centre for Law and Business, Stern School of Business, Nueva York, Research Paper nº 01-001.