

# Estabilidad presupuestaria, endeudamiento y sostenibilidad financiera

Jorge Onrubia Fernández

*Universidad Complutense de Madrid (ICEI), FEDEA y GEN*

Valencia  
20 septiembre 2017

SEMINARIO SOBRE EL INFORME DE LA COMISIÓN DE EXPERTOS PARA LA  
REVISIÓN DE LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

IVIE – Generalitat Valenciana

# Situación actual

- Argumentos teóricos respaldan la utilización del endeudamiento por las CCAA, pero recomiendan garantizar su sostenibilidad
- Razones de estabilidad macroeconómica: conciliar el uso del endeudamiento con el establecimiento de reglas fiscales agregadas
- Amplio respaldo normativo: art. 157.1 Constitución Española
- Restricciones al endeudamiento de las CCAA complementan la disciplina de mercado.
- Antecedentes: a) restricciones iniciales en la LOFCA; b) Escenarios de Consolidación Presupuestaria; c) reforma del art. 135 CE en 2011; d) Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera de 2012, Leyes de Estabilidad Presupuestaria de 2001 y reforma de 2006
- Objetivos y grados de exigencia cambiantes en el tiempo, según circunstancias económicas y exigencias de la Unión Europea

# Situación actual

- Escenario desconocido con la crisis económica iniciada en 2008: de los superávits de 2005 y 2007 a los déficits demás del 9% del PIB y los objetivos dilatados de retornar al 3% del PIB.
- Vertiginoso crecimiento de la deuda pública en diez años: del 35,6% del PIB de 2007 al 100% en 2017.
- La deuda acumulada por las CCAA: del 5,7% al 25% del PIB, con más de la mitad de la deuda en manos del Gobierno Central.
- Crecimiento de la deuda paralelo a la escasez de recursos del SFA de 2009 para mantener los servicios públicos fundamentales en los niveles de prestación iniciales.
- Desde 2010, el agravamiento de la crisis expulsa del mercado de financiero a algunas CCAA, a través de prohibitivos tipos de interés
- En 2012 el Gobierno introduce mecanismos adicionales (en principio extraordinarios de financiación): Fondo de Pago a Proveedores y Fondo de Liquidez Autonómica

# Situación actual

- ❑ Redefinición de los mecanismo: Real Decreto-Ley 17/2014: Fondo de Financiación a CCAA (FFCA) con dos líneas: nuevo FLA y la Facilidad Financiera.
- ❑ Importantes diferencias del endeudamiento entre CCAA (magnitud de sus déficits y nivel de deuda, cumplimiento de objetivos presupuestarios).
- ❑ También los niveles iniciales de deuda al homogeneizar competencias y las diferencias de recursos por unidad de necesidad entre 2002 y 2016 (tratamiento del SFA).
- ❑ Fijación de objetivos de déficit público de las CCAA por el Gobierno Central iguales para todas ellas (sin sustento económico, AIReF) no contribuye a la estabilidad ni al cumplimiento de objetivos
- ❑ Dilación de la revisión del SFA
- ❑ Problemas graves de sostenibilidad de la deuda en algunas CCAA y de retorno a los mercados financieros.

# Propuestas

- Desafíos: a) reconsideración de la metodología de fijación de objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera; b) retirada de los mecanismos adicionales de financiación y retorno de las CCAA a los mercados financieros; c) tratamiento de las deudas acumuladas.
- Retorno a los mercados financieros: referencia en la “ecuación de sostenibilidad de la deuda” (ratios deuda/PIB, deuda/ingresos, tipos de interés reales, tasa crecimiento del PIB, evolución de ingresos y gastos de las CCAA).
- Papel esencial de los recursos que aporte el nuevo SFA y de la capacidad para generar superávits primarios, cumpliendo con las reglas fiscales (en especial la “regla de gasto”).
- Necesidad de “mecanismos de alerta temprana”, adaptando el sistema de “autorizaciones” a la LOEPSF, fortaleciendo el papel del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

# Propuestas

- Reparto vertical (AC-CCAA) de objetivos de déficit y deuda de las CCAA y horizontal (entre CCAA) a través de un “Pacto interno de estabilidad” sustentado en el acuerdo político, compatible con las competencias exclusivas del Estado en esta materia.
- Reparto vertical del déficit y la deuda adecuado a las condiciones financieras, a las competencias asumidas, niveles de gasto e ingreso y sensibilidad al ciclo económico.
- Inclusión del reparto en el Programa anual de Estabilidad del Reino de España, que se presenta a la Comisión Europea, previo debate en el CPFF (e idealmente en el Senado)
- Factibilidad de objetivos y explicitación, con la máxima transparencia.
- Incluir en la LOEPSF los criterios de reparto.
- Criterios explícitos para el reparto horizontal de objetivos.

# Propuestas

- Reconocimiento de impactos territoriales asimétricos.
- Objetivos viables para no desestimular el cumplimiento
- Reforzar mecanismos preventivos y de alerta temprana
- Los “planes económico-financieros” son los instrumentos correctores más adecuados al respetar la autonomía financiera.
- La aplicación de medidas coercitivas debe reducir su grado de discrecionalidad.
- Mejorar el diseño técnico de la “regla de gasto”, especialmente en su territorialización: gasto computable a partir de empleos no financieros máximos (evitar uso estratégico con presupuestación irreal), pero teniendo en cuenta la reforma del SFA.
- Fondos de Contingencia con dotación mínima obligatoria, sometida a control externo y de carácter no discrecional en su aplicación.

# Propuestas

- Plan ordenado de retirada del Fondo de Financiación a CCAA (FFCA) y sus mecanismos previos.
- Mayoría de la Comisión de Expertos: amortización e intereses de la deuda pública de las CCAA forman parte de los Pasivos Financieros de las CCAA y son compromisos asumidos a cumplir sin excepciones.
- Problemas de incentivos y riesgo moral (incentivos al gasto y al endeudamiento hacia el futuro) si se procede a reducir los pagos (traslado a la Administración Central de una parte de estas obligaciones). Dificultad de determinar la intensidad de los ajustes presupuestarios de cada Comunidad y de la eficiencia en el gasto.
- Para facilitar el retorno a los mercados financieros: reestructuración transparente e individualizada por CCAA de la deuda, basada en nuevos plazos y “carencias” y en reducción de los tipos de interés.
- Condicionado al cumplimiento de objetivos de consolidación fiscal.



# Propuestas

- Otra visión de una parte de la Comisión de Expertos:
- Reducción del endeudamiento como condición necesaria para el retorno a los mercados financieros, con asunción de deuda de las CCAA por el Estado, evitando el riesgo moral a través de la separación de la mayor propensión al gasto en las CCAA.
- Dos tramos: a) porcentaje igual para todas las CCAA, consecuencia de la insuficiencia de recursos del SFA de 2009 a 2016; b) incrementos de la deuda debidos al tratamiento asimétrico de la infrafinanciación que ha afectado a CCAA concretas.
- Instrumentación: cancelación parcial de los préstamos del FFCA y sus antecesores.
- Exigencia de condicionalidad al cumplimiento de objetivos, para asegurar que las CCAA convergen al cumplimiento del deficit estructural y valor de referencia de deuda acumulada.

# Propuestas

- Una tercera vía (voto particular de Jorge Onrubia): mecanismo de ayuda financiera de aplicación individualizada (inspirado en el modelo Mecanismo Europeo de Estabilidad, MEDE, que opera para los Estados de la “zona euro” bajo gestión de la Comisión Europea, el BCE y el FMI). Deseable participación del Estado y de todas las CCAA.
- Retorno a los mercados basado en la “confianza” sobre cumplimiento de objetivos y la garantía de liquidez proporcionada por este mecanismo (ejemplo del retorno al mercado de capitales de Portugal, con emisiones normalizadas).
- Establecimiento de un nuevo mecanismo de financiación extraordinaria para atender exclusivamente situaciones financieras excepcionales, muy graves, individualizables y debidamente justificadas. Siempre sometido a condicionalidad.

# Propuestas

- Fondos de Estabilización Presupuestaria, para “alisar” situaciones muy adversas de la economía.
- Elementos nucleares de su diseño técnico: número de fondos, dotación, capitalización, utilización)
- Necesidad de un nivel mínimo (básico) de obligatoriedad en cuanto a dotación, reglas de destino de superávits, etc.