

Los Presupuestos Generales del Estado para el año 2001

ROSA MARÍA SÁNCHEZ-YEBRA ALONSO*

El artículo hace un repaso del proceso de consolidación fiscal en España, incluyendo la justificación económica del equilibrio presupuestario. En la segunda parte se analizan las principales cifras de los Presupuestos Generales del Estado para el año 2001 y se estudia el contenido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

Palabras clave: presupuestos generales del estado, política fiscal, déficit público, equilibrio presupuestario, política presupuestaria, España, 2001.

Clasificación JEL: H61.

1. Introducción

La consolidación fiscal y la liberalización de la economía han sido las piezas claves que han puesto en marcha un nuevo modelo de crecimiento económico estable y generador de empleo que ha permitido que España entre como socio fundador en la Unión Económica y Monetaria.

En el nuevo modelo de crecimiento económico, el drástico proceso de saneamiento de las cuentas públicas ha sido decisivo para que el sector público haya dejado de ser un foco potencial de inestabilidad. Al contrario, las políticas de la Hacienda Pública comprometidas con la disciplina fiscal han jugado un destacado papel en el control de los desequilibrios básicos de nuestra economía.

Por ello, el mantenimiento de este modelo de crecimiento requiere el firme compromiso de la política económica con el equilibrio presupuestario, de ahí que el Gobierno haya adelantado un año, al 2001, el objetivo de alcanzar el equilibrio presupuestario con respecto a la fecha prevista en la actualización del Programa de Estabilidad.

Recientemente, las recomendaciones del Con-

sejo Europeo de Santa María de Feira en Junio de 2000, relativas a las Orientaciones Generales de Política Económica, instan a los Estados miembros a continuar el saneamiento de las cuentas públicas más allá del nivel mínimo para cumplir los requisitos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y de esta forma generar un margen de maniobra adicional para la estabilización cíclica, para protegerse de una evolución presupuestaria imprevista, acelerar la reducción de la deuda y prepararse para los desafíos presupuestarios del envejecimiento de la población.

Es más, las tensiones inflacionistas aparecidas como consecuencia del incremento de los productos derivados del petróleo, así como de la progresiva apreciación del dólar frente al euro, aconsejan la rápida adopción de las medidas necesarias para dar cumplimiento a tales recomendaciones.

Precisamente en el contexto en el que se desenvuelve la economía española, caracterizado por un elevado crecimiento del PIB en torno a tasas del 4 por 100 desde hace 4 años, la fortaleza de la demanda interna y el repunte de los precios, se requiere una política fiscal que actúe restrictivamente sobre la demanda agregada como la programada en los Presupuestos Gene-



COLABORACIONES

* Técnico Comercial y Economista del Estado. Vocal Asesor del Gabinete del Ministro de Hacienda.

rales del Estado (PGE) de estos últimos años y de 2001, para contener la inflación dentro de los límites fijados por el Gobierno y el Banco central Europeo (BCE).

El rigor en el ámbito fiscal permitirá responder tanto a la necesidad de garantizar la sostenibilidad presupuestaria a medio plazo, especialmente ante las necesidades que va a plantear la evolución demográfica de nuestro país, como a la conveniencia de disponer de un adecuado margen de maniobra al que recurrir ante las variaciones cíclicas que pudieran producirse en el medio plazo.

De acuerdo con la lógica económica expuesta —y con la experiencia de su aplicación— la política económica idónea para prolongar la expansión y la creación de empleo por encima de la media europea para conseguir la convergencia real, es aquella que garantice la estabilidad económica con la ayuda de una firme política presupuestaria. Por ello, es preciso sentar las bases de esta nueva etapa en la que la estabilidad presupuestaria va a ser el escenario permanente de las finanzas públicas españolas.

Con ese objetivo se ha elaborado el Anteproyecto de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, que será presentado a las Cortes Generales antes de finalizar el año 2000.

La Ley General de Estabilidad Presupuestaria constituye el instrumento normativo que va a garantizar la sostenibilidad presupuestaria futura, no sólo manteniendo las condiciones logradas a través del proceso de consolidación fiscal iniciado en 1996 y cuya culminación se va a producir con los Presupuestos Generales del Estado para 2001 mediante la consecución del equilibrio presupuestario, sino ahondando en este proceso mediante la definición de un marco de estabilidad presupuestaria entendido como una situación de equilibrio o superávit.

2. El equilibrio presupuestario

2.1. La consecución del equilibrio presupuestario

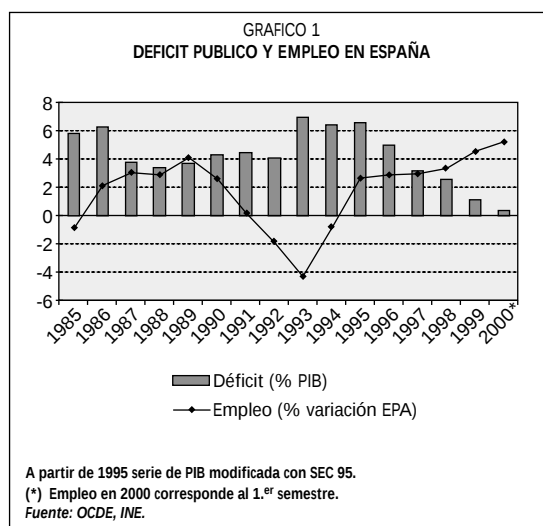
El déficit público, medido en términos de necesidad de financiación de las Administracio-

CUADRO 1 MAGNITUDES MACROECONOMICAS			
Tasas anuales	1999	2000	2001
PIB	4,0	4,0	3,6
Consumo final	4,3	3,6	2,9
Hogares	4,7	4,3	3,4
AA.PP.	2,9	1,2	1,2
Inversión	8,9	7,0	7,0
Bienes de equipo	8,7	5,5	8,0
Construcción	9,0	7,9	6,5
Demanda interna	5,5	4,4	3,9
Exportaciones	6,6	9,5	8,8
Importaciones	11,9	10,8	9,5
Aportación exterior	-1,5	-0,6	-0,4
Deflactor	2,9	2,6	2,3
Empleo, variación en %	3,6	3,0	2,5
Empleo, en miles	507,9	438,9	382,0
Déficit público	-1,1	-0,4	0,0

nes Públicas, ha pasado de representar el 6,6 por 100 del PIB (según los últimos datos homologados por Eurostat) en el año 95 hasta un 0,4 por 100 estimado este año, cifra que supera ampliamente las previsiones contenidas en el Programa de Estabilidad como viene ocurriendo desde 1997.

Se trata de uno de los procesos de consolidación más drásticos llevados a cabo en el seno de la UE. Así, la brecha que nos separaba hasta 1995 de los principales países de la Unión, no solamente se ha cerrado sino que desde 1997 la estricta ejecución del presupuesto nos ha permitido acabar el año con un déficit real inferior al previsto e inferior a la media de nuestros principales socios europeos.

La reducción del déficit ha dependido en su mayor parte, un 75 por 100, de la disciplina en el



COLABORACIONES

gasto. Desde 1996 hasta estos Presupuestos de 2001, el gasto público ha crecido a tasas inferiores a las del PIB. También es cierto, que los mayores ingresos tributarios han contribuido a la consolidación fiscal. Pero no hay que olvidar que la austeridad en el gasto está en el origen de la destacada expansión económica que ha hecho posible una mayor recaudación. Del mismo modo, las reformas tributarias han reducido los impuestos personales y empresariales, pero han restaurado la recaudación tributaria, desde una base mayor, gracias al impulso que han dado a la actividad económica.

Tampoco hay que olvidar que la evidencia empírica pone de manifiesto que el éxito de las políticas de reducción del déficit depende del camino utilizado para conseguirlo, mejor reducción de gastos que incremento de los impuestos, ya que en último término los gastos acaban acomodándose a los ingresos dando al traste con el proceso de consolidación fiscal.

Hay que resaltar que el proceso de consolidación fiscal, ha incidido en el gasto (gasto corriente, sobre todo), en el consumo público y las transferencias, lo que ha permitido avances en partidas en las que tradicionalmente recaía el ajuste (gastos de inversión). Esta circunstancia, junto a la reducción del déficit, ha permitido que por cuarto año consecutivo en el año 2000 se cumpla la «regla de oro» del presupuesto: el déficit viene explicado no por el desahorro público sino por inversiones públicas que al incidir positivamente en la productividad de los factores y el crecimiento económico contribuirán a generar más recursos impositivos en el futuro.

En el año 2001, el logro del equilibrio presupuestario será compatible pues, con un peso creciente de las inversiones en relación al PIB y muy superior a la media europea hasta suponer prácticamente un 3,5 por 100 del PIB, un punto por encima del gasto medio dedicado a este concepto por los países más desarrollados de la UE. En el año 2001, con el equilibrio presupuestario, toda la inversión se cubrirá sin necesidad de recurrir a la deuda, es decir, se superará la «regla de oro». El mantenimiento de tasas relativas de inversión superiores a la media

europea permitirá acelerar el proceso de convergencia real.

Dentro del gasto corriente, el esfuerzo presupuestario se ha concentrado en capítulos de carácter estructural, hasta una proporción cercana al 80 por 100, y este recorte ha sido posible al margen de la reducción de los gastos financieros. De hecho, el déficit primario del 1,4 por 100 del PIB en 1995 ha pasado a un superávit de casi un 4 por 100 en el año 2000.

Los abultados superávits primarios logrados han permitido poner en marcha el círculo virtuoso de las finanzas públicas: el superávit primario permite acelerar el ritmo de reducción de la deuda, lo que a su vez permite reducir la carga financiera del Estado, lo que a su vez acelera el proceso de consolidación presupuestaria.

Este proceso acelerado de consolidación fiscal no es una consecuencia del crecimiento, sino, sobre todo, una de sus principales causas. La reducción del déficit hasta el equilibrio presupuestario es el soporte de la estabilidad económica y de la confianza que incita al ahorro, a la inversión, al riesgo y al trabajo. Por eso, la reducción del déficit en la cantidad, la calidad y la intensidad descritas actúa como poderosa causa eficiente del crecimiento económico y el empleo.



COLABORACIONES

2.1. Justificación económica del equilibrio presupuestario

Hasta mediados de los 70, la política económica de los países desarrollados estuvo inspirada en un enfoque teórico keynesiano, uno de cuyos supuestos fundamentales era el carácter estabilizador del presupuesto.

A partir de mediados de los años 70, las polí-

CUADRO 2
REPARTO DEL OBJETIVO PRESUPUESTARIO

Cap. financ. % PIB (CN)	2000 (%)	2001 (%)					
Administraciones Públicas.....	-0,4	0,0					
– Administraciones Centrales.....	-0,3	0,0					
Estado y OO.AA.	-0,6	-0,3					
Seguridad Social.....	0,3	0,3					
– Administraciones Territoriales.....	-0,1	0,0					
Cap. financ. % PIB (CN)	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Administraciones Públicas..	-6,6*	-5,0	-3,2	-2,6	-1,1	-0,4	0,0

* Ultimos datos homologados por Eurostat. en SEC 79 la cifra es -7.1.

* Últimos datos homologados por Eurostat, en SEC 79 la cifra es -7,1.

ticas económicas puestas en práctica y las teorías que las sustentan cambian de forma sustancial. La consideración de que las políticas económicas se aplican en un mundo en el que los agentes aprenden de la experiencia y forman sus expectativas de forma racional sobre el comportamiento futuro del sector público, va a llevar al problema de la inconsistencia temporal y a la ineffectividad de las políticas económicas de carácter discrecional.

Desde el punto de vista de la política fiscal, las aportaciones teóricas refuerzan el papel de las expectativas racionales para poner de manifiesto algunas de las limitaciones al papel anticíclico del presupuesto. En un marco intertemporal en el que los individuos toman sus decisiones de consumo en función de su renta permanente y no de la renta del período, no es más expansivo un presupuesto deficitario que un presupuesto equilibrado. Los agentes racionales no sólo interpretan que el aumento de su renta es transitorio, consecuencia por ejemplo de una rebaja impositiva y por lo tanto no alteran sus decisiones de consumo sino que compensan el mayor desahorro público con un mayor ahorro privado anticipando el aumento de impuestos que se producirá en el futuro para pagar el endeudamiento del sector público. Si bien la constatación empírica de este resultado, que en la literatura económica se conoce como la «equivalencia ricardiana», no es concluyente, lo que sí se ha constatado es que el sector público se enfrenta a una restricción presupuestaria que le impide mantener sus cuentas en desequilibrio permanente sin arriesgar la consistencia de la mezcla de políticas de demanda, la sostenibilidad de la deuda y la estabilidad macroeconómica.

La restricción presupuestaria del Gobierno también ha puesto de manifiesto la interdependencia entre la política fiscal y la política monetaria. La convergencia nominal solo puede ser garantizada si se acepta que la política monetaria nunca puede por sí sola corregir todos los factores potencialmente generadores de inflación ni tampoco compensar sin costes, en términos de elevados tipos de interés reales y de erosión de la credibilidad de la política.

antinflacionista, políticas presupuestarias expansivas, procíclicas y laxas. Se trata de evitar políticas procíclicas que acaben convirtiendo el déficit cíclico en estructural vía carga de intereses de la deuda

Conviene, pues, resumir los efectos negativos de los desequilibrios presupuestarios sobre la actividad económica. En primer lugar, generan tensiones inflacionistas al alentar el crecimiento de la demanda interna contribuyendo al recalentamiento de la economía. En segundo lugar, provocan una disminución simultánea de la inversión privada debido a la presión alcista que ejercen sobre los tipos de interés.

A su vez, el crecimiento del déficit público contribuye al deterioro de la cuenta corriente a menos que se produzca una reducción compensatoria de la inversión privada. La presión presupuestaria que ejercen los intereses de la deuda del Estado reduce el margen de maniobra para atender otros gastos prioritarios y por último, un elevado déficit público limita la posibilidad de utilizar la política presupuestaria como instrumento de estabilización cíclica de la economía.

En suma, la crisis en la concepción tradicional de la política fiscal como estabilizadora de la demanda agregada, deja paso a un análisis microeconómico que resalta los efectos distorsionadores de la política fiscal sobre la oferta de la economía: sobre la capacidad de producción, la oferta de trabajo, las decisiones de ahorro e inversión, la asunción de riesgos y el crecimiento económico.

El equilibrio presupuestario tiene un significado especial en la Unión Económica y Monetaria (UEM) en la que el diseño y ejecución de la política monetaria única recaen en el Banco Central Europeo (BCE), que como institución independiente de acuerdo con el Tratado de la Unión Europea (TUE) tiene como objetivo la estabilidad de precios.

La política monetaria común, desde el 1 de enero de 1999 viene dictada, por las condiciones de estabilidad y crecimiento económico del área del euro en su conjunto, sin que el BCE pueda tener en cuenta las peculiaridades o los requerimientos de carácter regional. Es inevita-



COLABORACIONES

ble que como resultado del diferente tamaño de las economías nacionales el tono de la política monetaria única esté más influido por las condiciones prevalecientes en los países grandes. Por ello, nuestra integración económica y monetaria en la zona euro aumenta necesariamente la responsabilidad que han de asumir los otros componentes nacionales de la política económica, fundamentalmente la política presupuestaria y las políticas estructurales para asegurar la compatibilidad del equilibrio macroeconómico con la política monetaria única.

Sin embargo en una Unión Monetaria, la desaparición del tipo de cambio y de la política monetaria como instrumentos de estabilización macroeconómica y en ausencia de plena flexibilidad de precios y salarios y de movilidad del factor trabajo como mecanismos de ajuste, la política fiscal adquiere una primordial relevancia ya que se convierte en el instrumento de que disponen los gobiernos para compensar las posibles discrepancias cíclicas que puedan surgir o los shocks asimétricos de demanda. La tentación de utilizar la política presupuestaria con fines estabilizadores es pues elevada en una unión monetaria, así como las ineficiencias que los déficit públicos generados en un país pueden provocar al resto de los países de la UE.

De ahí que, la interdependencia que se deriva de la UEM haga necesaria algún tipo de coordinación de las políticas fiscales, idea que se ha plasmado en las reglas fiscales contenidas en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, sin las cuales la independencia de los bancos centrales nacionales y del BCE no se consideran suficientes para garantizar la credibilidad del objetivo de estabilidad de precios.

Por último, es importante destacar que, de la fundamentación doctrinal aquí expuesta se deduce que con o sin las restricciones del Tratado de la Unión y del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, los países con mayor nivel de inflación hubiesen tenido que acometer programas de consolidación fiscal y de reforma estructural. Como los modelos de optimización de conductas intertemporales ponen de manifiesto, los mecanismos que permiten relacionar

una reducción del déficit con un aumento del output, son los menores costes del crédito, los efectos riqueza favorables al consumo y la generación de expectativas de reducción de impuestos futuros y de una mayor estabilidad, que podrían compensar el efecto contractivo inicial del ajuste presupuestario. Esta fundamentación doctrinal está avalada por la evidencia empírica de la existencia de multiplicadores fiscales negativos en los procesos de consolidación fiscal realizados en los países de la OCDE desde mediados de los años setenta.

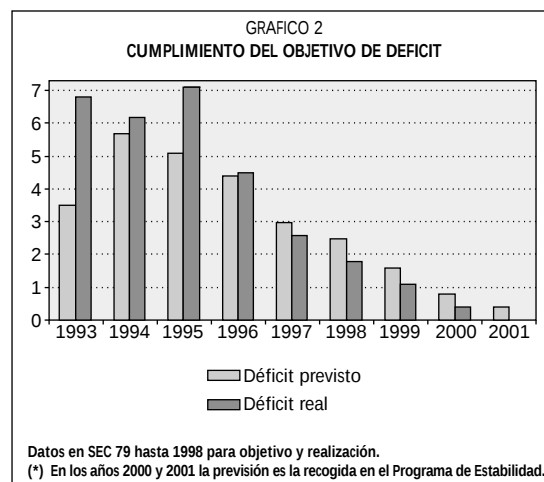
3. Las principales cifras de los PGE para el año 2001

El desglose del equilibrio presupuestario de 2001 contiene un déficit del 0,3 por 100 del PIB del Estado, que se compensa con un superávit equivalente de la Seguridad Social. Para entender en su justa medida estos datos hay que tener en cuenta que como consecuencia del Pacto de Toledo es ahora el Estado, y no la Seguridad Social, quien financia prácticamente el 100 por 100 del gasto sanitario (4,5 billones de ptas. en el presupuesto del 2001) y cerca de 700.000 millones de ptas. para servicios sociales y pensiones no contributivas.

El extraordinario incremento del empleo de estos últimos años y la consiguiente reducción del paro han disminuido lógicamente el gasto del INEM. Los presupuestos de 2001 no han tenido la necesidad de prever ninguna aportación del Estado al INEM.



COLABORACIONES



3.1. Presupuesto consolidado de ingresos

El Presupuesto de ingresos del Sector Público para el año 2001 está en sintonía con la suave desaceleración del crecimiento prevista para el año próximo.

CUADRO 3 PRIORIDADES DEL GASTO. PGE-2001	
Políticas prioritarias	Crecimiento año 2001 (%)
Sanidad	6,2
Prestaciones sociales	13,0
Infraestructuras	9,1
I+D+i	11,3
Justicia	9,5
Seguridad ciudadana	8,4
Total prioridades	8,2

El marco normativo de las previsiones de ingresos incluye las medidas de fomento del ahorro, apoyo a las Pymes e internacionalización que se adoptaron en junio de este año, la congelación del Impuesto Especial sobre los Hidrocarburos y la actualización de la tasa sobre el dominio radioeléctrico.

Así, el presupuesto de ingresos no financieros del conjunto del Sector Público Estatal para el año 2001 asciende a 34,5 billones de pesetas.

En relación con el avance de liquidación del año 2000, los ingresos tributarios, que son 18 billones de pesetas crecen un 6,3 por 100, y las cotizaciones sociales, que suman 10,3 billones suben un 4 por 100. Se trata de una previsión moderada en relación al citado avance de liquidación.

Los ingresos previstos para el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas se cifran en 5,6 billones de pesetas, con un crecimiento del 5,5 por 100 respecto al avance de liquidación de 2000. Esta moderación en su crecimiento se debe a que la recaudación está influida tanto por la reforma que se efectuó en 1999 como por las nuevas medidas de estímulo del ahorro y de la inversión de las Pymes adoptadas en junio. Igualmente, las compensaciones establecidas para los sectores más afectados por la subida de los precios del petróleo influyen en esta moderada previsión.

En el Impuesto de Sociedades, los ingresos se cifran en 3,02 billones de pesetas, con una varia-

ción del 8,5 por 100 respecto del avance de liquidación de 2000. La ralentización que se observa en el porcentaje de crecimiento del Impuesto de Sociedades es consecuencia de la desaceleración del ritmo de crecimiento de los beneficios en el año 2001, derivada de los mayores costes energéticos, salariales y financieros.

Los impuestos indirectos aumentan un 6,5 por 100 a causa, sobre todo, del crecimiento del Impuesto sobre el Valor Añadido.

Los ingresos previstos por el Impuesto sobre el Valor Añadido en el año 2001 se cifran en 6,08 billones de pesetas, con un crecimiento del 7,6 por 100. Este incremento es inferior al correspondiente al período 2000/1999 por la moderación del consumo y de las importaciones y por el efecto de los costes energéticos crecientes en las decisiones comerciales y de inversión.

Los ingresos por Impuestos Especiales ascienden a 2,77 billones de pesetas, con un crecimiento del 3,3 por 100 respecto al Avance de Liquidación de 2000 y recogiendo así el valor constante de los tipos impositivos del Impuesto Especial sobre Hidrocarburos.

En último lugar, en los Capítulos 3 a 7 del Presupuesto, se prevé un incremento del 3,7 por 100 debido, esencialmente, a la actualización de la tasa por reserva del dominio público radioeléctrico, con unos ingresos esperados de 160.000 millones de pesetas. Esta tasa grava la utilización del espacio radioeléctrico en función del valor del dominio público que se cede y de la rentabilidad que se espera de su explotación.

3.2. Presupuesto consolidado de gastos

El Presupuesto consolidado de gastos asciende a 34.471.776 millones de pesetas, un 32,8 por 100 del PIB. El incremento respecto al actual ejercicio es un 5,4 por 100, medio punto menos que el aumento previsto para el PIB nominal, por lo que se volverá a reducir más el peso del gasto público en el conjunto de la economía. Si en 1995 el gasto público suponía un 45,4 por 100 del PIB, la previsión para el próximo año de gasto público del conjunto de las Administraciones Públicas sobre el PIB se reducirá hasta el 40,5 por 100,



COLABORACIONES

CUADRO 4
GASTOS CONSOLIDADOS
PREVISION DE INGRESOS NO FINANCIEROS CONSOLIDADOS
(M. m. de pesetas)

	Presupuesto 2000	Presupuesto 2001	Incremento 2001/2002	
			M. m. ptas.	%
Total ingresos tributarios.....	16.449,9	18.022,9	1.573,0	9,6
Cotizaciones sociales.....	11.842,9	12.804,4	961,5	8,1
Ingresos no tributarios.....	3.402,8	3.681,2	278,5	8,2
Total ingresos no financieros.....	31.695,5	34.508,5	2.813,0	8,9

CUADRO 5
GASTOS CONSOLIDADOS
PRESUPUESTO DE GASTO CONSOLIDADO (1): CLASIFICACION ECONOMICA
(Millones de pesetas)

Capítulos	PGE 2000	PGE 2001	Variación (Millones)	Variación %
I. Gasto de personas.....	4.239.242	4.215.679	-23.563	-0,6
II. Gastos corrientes en bienes y servicios.....	1.217.503	1.295.306	77.803	6,4
III. Gastos financieros.....	2.822.181	2.853.918	31.737	1,1
IV. Transferencias corrientes.....	22.124.779	23.625.032	1.500.253	6,8
Operaciones corrientes.....	30.403.705	31.989.935	1.586.230	5,2
VI. Inversiones reales.....	1.373.087	1.513.898	140.811	10,3
VII. Transferencias de capital.....	932.451	967.943	35.492	3,8
Operaciones de capital.....	2.305.538	2.481.841	176.303	7,6
PPTO. no financiero.....	32.709.243	34.471.776	1.762.533	5,4
VIII. Activos financieros.....	951.738	1.299.784	348.046	36,6
IX. Pasivos financieros.....	2.642.487	3.587.666	945.179	35,8
Operaciones financieras.....	3.594.225	4.887.450	1.293.225	36,0
Total presupuesto.....	36.303.468	39.359.226	3.055.758	8,4



COLABORACIONES

CUADRO 6
GASTOS CONSOLIDADOS
PRESUPUESTO DE GASTO CONSOLIDADO (2): SUBSECTORES
(Millones de pesetas)

Subsectores	(En millones)					
	2000		2001			D %
	Pesetas	(%)	Pesetas	Euros	(%)	
Estado.....	14.146.211	43,2	14.775.356	88.801,68	42,9	4,4
Seguridad Social.....	14.119.169	43,2	15.020.693	90.276,18	43,6	6,4
Organismos.....	4.443.863	13,6	4.675.727	28.101,69	13,6	5,2
Total	32.709.243	100,0	34.471.776	207.179,55	100,0	5,4

según datos de la IGAE. Pero la reducción en términos relativos del nivel de gasto se produce posibilitando al mismo tiempo el reforzamiento de las funciones sociales del Estado. Del total del gasto, el 42,9 corresponde al Estado, el 43,6 a la Seguridad Social, que supera por tanto al Estado, y en 13,6 por 100 al resto de los Organismos públicos.

Los gastos corrientes mantienen la moderación, con un crecimiento del 5,2 por 100, lo que

permite una mayor expansión de los gastos de capital, que aumentan un 7,6 por 100. Y dentro de los gastos de capital, las inversiones reales crecen un 10,3 por 100, para apoyar el crecimiento, el empleo y la capacidad de competencia internacional de la economía española.

La distribución del gasto público por políticas de gasto muestra la prioridad del Gobierno en los Presupuestos. Se destina un 55 por 100 a gasto social, el 11 por 100 a actividades productivas e

inversoras, el 18 por 100 a transferencias del Estado a Comunidades Autónomas, Corporaciones Locales y otras Administraciones Públicas y algo más del 6 por 100 cubren los gastos de la Administración General.

En el marco de estos objetivos, los Presupuestos Generales del Estado para el año 2001 contemplan 3 grandes prioridades de gasto:

- En primer lugar, el gasto social al que se destinan 19,6 billones de pesetas y que vuelve a ganar peso en el presupuesto al aumentar, una vez homogeneizadas las dotaciones de educación, un 7,3 por 100.

- En segundo lugar, la inversión en infraestructuras con un crecimiento del 9,1 por 100 que se orientará fundamentalmente hacia el tren de alta velocidad, autovías, recursos hidráulicos y medioambiente.

- Y en tercer lugar, la política de investigación cuya dotación se incrementa un 11,3 por 100, muy por encima de la tasa de crecimiento del PIB nominal.

nes que limiten la discreción de los gobiernos en el control de los déficits.

España es uno de los países que ha optado decididamente por esta vía. El mantenimiento del nuevo modelo de crecimiento económico, al que han contribuido las políticas de la Hacienda Pública, requiere el firme compromiso de la política económica con el equilibrio presupuestario.

El objetivo de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, viene constituido, por tanto por la necesidad de elevar a rango normativo los principios y procedimientos que permitan el desarrollo de la actividad del sector público en un marco de estabilidad presupuestaria. De esta manera, se hará efectivo el cumplimiento de los objetivos de política fiscal que con un carácter permanente desean alcanzarse y se creará credibilidad como factor esencial en la disciplina presupuestaria.

5. Contenido de la ley

El Título I contiene la definición de los ámbitos objetivo y subjetivo de aplicación de la Ley, así como los principios generales que habrán de regir la actuación de todas las Administraciones Públicas en materia de política presupuestaria en aras a la consecución del objetivo de estabilidad presupuestaria.

Una de las cuestiones clave de la futura Ley, es su ámbito de aplicación. Hay que tener en cuenta que el proceso de consolidación fiscal descrito para el Estado, sería inútil en un país fuertemente descentralizado como España, si el mismo esfuerzo no fuera realizado por el conjunto de las Administraciones Públicas. Por ello el alcance subjetivo del Anteproyecto de Ley General de Estabilidad Presupuestaria, que viene definido en su artículo segundo, abarca a todas las Administraciones Públicas, Estado, Seguridad Social y Haciendas Territoriales y a todo tipo de personificaciones públicas y privadas a través de las que las Administraciones Públicas Territoriales desarrollan las funciones que les son propias.

Ahora bien, el modo en que la Ley se aplicará a cada uno de los sujetos comprendidos en su



COLABORACIONES

4. La Ley General de Estabilidad Presupuestaria

La evidencia empírica ha puesto de manifiesto que la consolidación presupuestaria no se consigue sólo con la voluntad política de llevarla a cabo si no se dispone de una cultura, unas normas e instituciones presupuestarias adecuadas.

Los modelos de economía política de los déficits presupuestarios de Alesina y Perotti entre otros, refuerzan el papel de los factores político-institucionales (leyes electorales, sistemas de partidos, leyes presupuestarias, legislación sobre bancos centrales, polarización del electorado) en la determinación de la política presupuestaria. De hecho en los últimos años la mayoría de las autoridades económicas de los países desarrollados han prestado una atención creciente al funcionamiento de sus normas y procedimientos presupuestarios.

Una de las reformas de los procesos presupuestarios que más se recomienda es la introducción de una ley de presupuesto equilibrado o de manera más general la introducción de regulacio-

ámbito subjetivo de aplicación es distinto en función de su naturaleza, régimen jurídico y del alcance de su respectiva autonomía.

Así, el principio de autonomía financiera que el artículo 156.1 CE garantiza a las Comunidades Autónomas obliga a que la presente Ley, una vez definido con carácter básico el objetivo común a todas las Administraciones Públicas de adoptar un marco de estabilidad presupuestaria a partir del ejercicio 2001, deje a éstas la capacidad de adoptar las medidas normativas y organizativas necesarias para alcanzarlo, dejando igualmente a éstas la responsabilidad de decidir si el objetivo puede lograrse con una política de incremento de los ingresos públicos o de reducción de los gastos. Se reconocen asimismo las competencias del Consejo de Política Fiscal y Financiera para establecer los mecanismos de coordinación presupuestaria y de seguimiento necesarios.

De igual modo, por los motivos anteriormente expuestos, el objetivo de estabilidad se define de forma diversa en función de que se trate de las Administraciones Públicas o del resto de los sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de la Ley. Así, en el caso de las Administraciones Públicas, el principio de estabilidad presupuestaria implica la elaboración y ejecución de los presupuestos en un marco de equilibrio o superávit, mientras que en el caso de las entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles y demás entes de derecho público de ellas dependientes, el objetivo de estabilidad presupuestaria se entiende como su contribución al equilibrio presupuestario de las Administraciones de que dependen, a través de una gestión sana orientada a la obtención de beneficios adecuados a su objeto social.

Se define así el principio de estabilidad presupuestaria de forma más estricta que en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, si bien también se admiten situaciones de déficit que en cualquier caso, tendrán un carácter excepcional, serán de obligada justificación y requerirán la elaboración de un plan a medio plazo para su corrección.

Al principio de estabilidad presupuestaria, se unen 3 principios más: plurianualidad, transpa-

rencia y eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos.

Para el cumplimiento de estos principios generales, en el Título Segundo de la ley se establecen una serie de Disposiciones Comunes a todas las Administraciones Públicas. En primer lugar, se considera esencial disponer de instrumentos de medición uniforme del grado de cumplimiento del objetivo de estabilidad, para lo cual se seguirán las normas contenidas en el sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales

En lo sucesivo, la primera fase del proceso de elaboración presupuestaria de todas las Administraciones Públicas arrancará en el primer cuatrimestre de cada ejercicio con la fijación por el Gobierno del objetivo de estabilidad presupuestaria referido a los tres ejercicios siguientes, que deberá ser sometido a las Cortes Generales para su debate y aprobación.

Por lo que respecta al sector público estatal, esta Ley introduce dos novedades que provocarán una modificación en los procedimientos presupuestarios del Estado. Por un lado, se fijará un límite máximo anual de gasto coherente con los escenarios presupuestarios plurianuales previamente elaborados. En segundo lugar, se establecerá un «Fondo de contingencia de ejecución presupuestaria» con el que se atenderán necesidades de carácter no discrecional y no previstas en el presupuesto inicialmente aprobado que puedan presentarse a lo largo del ejercicio. Esta medida constituye un importante instrumento al servicio de la disciplina de la política fiscal que evita la tendencia expansiva del gasto a través de la aprobación de modificaciones de crédito.

En el caso de las Comunidades Autónomas, las normas que aseguran la consecución del objetivo de estabilidad presupuestaria, permiten compatibilizar el deber del Estado de garantizar el equilibrio económico interno y externo con el ámbito de autonomía financiera que nuestro ordenamiento jurídico les atribuye para lo cual serán ellas las que adopten las medidas legislativas y administrativas que sean necesarias.

El Consejo de Política Fiscal y Financiera está llamado a desempeñar un papel clave en la



COLABORACIONES

coordinación de la política presupuestaria del Estado y de las Comunidades Autónomas al servicio del principio de estabilidad presupuestaria debiendo concretar el objetivo de equilibrio presupuestario para cada una de ellas.

En cuanto a las Corporaciones Locales, la Comisión Nacional de Administración Local, órgano permanente de colaboración entre la Administración del Estado y la Administración Local, informará sobre los objetivos de estabilidad presupuestaria que hayan sido establecidos por el Ministerio de Hacienda.

En definitiva, la Ley General de Estabilidad Presupuestaria va a suponer el compromiso de todas las Administraciones con la disciplina del gasto, la creación de instituciones presupuestarias eficaces y modernas en línea con las existentes en los países más avanzados de nuestro entorno y la creación de instituciones con competencias de estabilidad y control presupuestario para hacer compatible las decisiones de los entes subcentrales con los compromisos globales contraídos en el ámbito de la Unión Económica y Monetaria.



COLABORACIONES