

Las Leyes de Estabilidad Presupuestaria

MANUEL DÍAZ CORRAL*

Las Leyes de Estabilidad Presupuestaria representan un nuevo marco jurídico-económico para la política presupuestaria del conjunto del sector público, y una puesta al día de nuestro derecho presupuestario, en tanto que con la introducción de este nuevo marco de estabilidad en las finanzas públicas, se garantiza mediante Ley lo que ha venido siendo ya la práctica presupuestaria de los últimos años, es decir, la evolución hacia la consolidación fiscal hasta conseguir en los años 2001 y 2002 presentar unos presupuestos en equilibrio.

Palabras clave: política presupuestaria, planificación presupuestaria, Administración pública, Administración autonómica, Administración local, empresas públicas, España, 2002.

Clasificación JEL: H61.

1. Introducción

Estamos ante un proyecto normativo de indudable trascendencia, cuya manifestación la encontramos en los múltiples logros que con el mismo se pretenden alcanzar, concretamente:

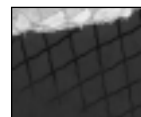
- *Reforzar la coherencia de nuestro ordenamiento presupuestario*, no solamente con las normas y pactos consecuencia de nuestra integración en la Unión Económica y Monetaria, cuestión a la que luego haremos referencia, sino con el que, de acuerdo con el artículo 40 de nuestra Constitución, constituye uno de los principios rectores de nuestra política económica: conseguir un progreso económico y una distribución de la renta regional y personal más equitativa en el marco de una política de estabilidad económica.

En este sentido, solamente en el ámbito de unas cuentas públicas saneadas y estables pueden realizarse esfuerzos presupuestarios canalizados hacia la convergencia real, ya que en todo caso la

inversión pública es uno de los más importantes vehículos territoriales que fomentan el crecimiento de las regiones menos desarrolladas.

Esta idea de solidaridad interterritorial como principio sobre el que se asientan las relaciones financieras entre el Estado y las Haciendas Territoriales, ha inspirado el desarrollo regional del último quinquenio, de forma que, partiendo del fuerte crecimiento económico experimentado por el conjunto de la economía española, superior a la media en la Unión Europea, se ha logrado avanzar en el proceso de convergencia real, máxime, teniendo en cuenta que este fuerte crecimiento ha ido acompañado de una reducción de los desequilibrios básicos de la economía española, que en el ámbito presupuestario se ha traducido en el mencionado proceso de consolidación fiscal, y que en todo caso forman parte de un marco de estabilidad macroeconómico que ha favorecido y que va a continuar favoreciendo el crecimiento en el medio y largo plazo.

- En segundo lugar, *funcionar como vehículo de orientación y coordinación en materia presu-*



COLABORACIONES

* Vocal Asesor de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos.

puentaria entre las Administraciones que componen el Sector Público español, partiendo de dos premisas iniciales; por un lado, que de acuerdo con el artículo 149.1.13ª de la Constitución, la orientación de la política económica general comprende al Gobierno de la Nación, y por otro, entendiendo que coordinar no es imponer, sino establecer mecanismos institucionales que sirvan para articular las actuaciones de cada una de las Administraciones interesadas con respecto de sus ámbitos de autonomía.

Este planteamiento está en línea con el artículo 156 párrafo 1º de nuestro texto constitucional, al señalar que «*las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda Estatal y de solidaridad entre todos los españoles*».

- En tercer lugar, ayudando al cumplimiento de un *principio de justicia social*, repartiendo equitativamente entre generaciones presentes y futuras el coste de la inversión en capital público, es decir, impidiendo que mediante un excesivo recurso al endeudamiento, sean las generaciones venideras quienes soporten, mas allá de lo que les corresponda, la carga fiscal de las inversiones que disfrutamos las generaciones presentes.

Este principio de justicia social se logra también *garantizando la viabilidad futura del Sistema de Seguridad Social*, reforzando las condiciones que han dado lugar al actual superávit presupuestario, circunstancia que permite dotar un Fondo de Reserva previsto en las Recomendaciones del Pacto de Toledo, teniendo siempre en cuenta que este superávit no financia ninguna partida del presupuesto del Estado, sino que consolida las mejoras de las pensiones y potencia el actual sistema de protección social garantizando su futuro.

Tras introducir brevemente lo que unas normas de este calado va a suponer para nuestra Hacienda Pública, conviene centrarse en una serie de aspectos mas concretos, que sin duda constituyen argumentos a favor de la necesidad de promulgar las Leyes de Estabilidad Presupuestaria, concretamente en *garantizar el equilibrio de las finanzas públicas, asumiendo la importancia de la política fiscal en el marco de la UEM*.

La experiencia nos ha mostrado que la estabi-

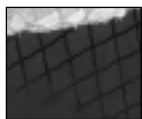
lidad económica es una condición esencial para el crecimiento saneado de la economía. Por tanto, es necesario no sólo mantener las condiciones logradas a través del proceso de consolidación fiscal iniciado en 1996 y cuya culminación se va a producir con los Presupuestos Generales del Estado para 2001, mediante la consecución del equilibrio presupuestario, sino ahondar en este proceso definiendo un marco de estabilidad presupuestaria entendido como una situación de equilibrio o superávit, y garantizarlo mediante Ley, de forma que sea el seguro de este nuevo escenario de las finanzas públicas en el futuro.

En línea con lo anterior, es claro que el Presupuesto ha reforzado su papel de instrumento de la Política Económica, y referencia en el análisis de las perspectivas de crecimiento a medio y largo plazo. En este sentido, la propia evolución de la integración europea ha llevado a que la política fiscal pase a ocupar un papel preponderante en la búsqueda de la estabilidad macroeconómica, hasta el punto de haber tenido que dictarse una serie de reglas de juego que busquen la homogeneidad entre las políticas de los diferentes Estados miembros, con el objetivo de evitar que se trasladen resultados presupuestarios que dieran lugar a posibles perturbaciones en la zona euro.

Entre estas normas destaca el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, que implica que ningún Estado miembro pueda incurrir en déficits públicos superiores al 3 por 100 de su Producto Interior Bruto, y su complemento, las denominadas «Grandes Orientaciones de Política Europea» (GOPES), con el objetivo de disponer de un instrumento nuevo de coordinación de políticas nacionales.

Las actuales GOPES, aprobadas en junio de 2000 en el Consejo Europeo de Santa María de Feira, 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.

Como resultado de este planteamiento, el *principio de estabilidad presupuestaria* se constituye



COLABORACIONES

como eje vertebrador de estas normas, definido, en el caso de las Administraciones Territoriales, como aquél que obliga a la elaboración, aprobación y ejecución de los presupuestos en situación de equilibrio o superávit, computado en términos de capacidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales en las condiciones establecidas para cada Administración Pública. Para el resto de las personificaciones administrativas, la aplicación del principio de estabilidad deriva en una gestión orientada al saneamiento y a la mejora de sus resultados.

No obstante, esta Ley no desconoce la posibilidad de un eventual cambio de la situación económica, o circunstancias adversas que impidan en uno o varios ejercicios presupuestarios la consecución del objetivo de estabilidad. El principio será el de la elaboración de los presupuestos en equilibrio o superávit, aunque se admita que, excepcionalmente, puedan formularse con déficit. En este caso el compromiso de estabilidad viene determinado por la *obligación de presentar un plan para el retorno a medio plazo a la situación de equilibrio*.

2. Incrementar la democratización en el proceso de elaboración presupuestaria

La aplicación del principio de estabilidad presupuestaria debe de realizarse en el marco de transparencia y garantías suficientes en el que se desarrolla el actual proceso de «examen, enmienda y aprobación de los Presupuestos Generales del Estado» que, de acuerdo con el artículo 134 de la Constitución, llevan a cabo las Cortes Generales.

Así, el nuevo proyecto pasa por reforzar el papel que éstas realizan, a través de los siguientes mecanismos previstos en las Leyes de Estabilidad:

- La discusión y aprobación en Cortes Generales del Acuerdo del Consejo de Ministros en el que se contiene el objetivo de estabilidad para el conjunto del sector público referido a los tres ejercicios siguientes.
- Acuerdo que en el ámbito del Estado sirve para fijar el importe que constituye el límite máximo de gasto no financiero del Presupuesto del Estado.
- Remisión de planes económicos-financieros

de saneamiento en caso de aprobación o liquidación de los Presupuestos del Estado en posición de déficit.

- Remisión por el Gobierno de un informe trimestral sobre aplicación del «Fondo de Contingencia de Ejecución Presupuestaria».

En el ámbito del sector público territorial el reforzamiento de este principio de democratización, se realiza poniendo de manifiesto el respeto que estas Leyes demuestran por el principio de autonomía financiera, ya que:

Para las entidades locales

- El objetivo de estabilidad presupuestaria que se fija por el Gobierno (art. 8 LGEP) a propuesta del Ministerio de Hacienda, necesita informe previo de la Comisión Nacional de Administración Local.

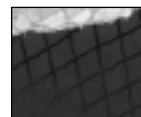
Para las comunidades autónomas

- La fijación del objetivo de estabilidad presupuestaria para el conjunto de éstas, requiere informe previo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas.
- La distribución del objetivo global a cada Comunidad Autónoma, se realizará por dicho Consejo en el plazo de un mes desde la aprobación del objetivo global por el Gobierno de la Nación.

Estas medidas se ven complementadas con la inclusión de un *principio de transparencia* en el artículo 5 LGEP, mediante el que se garantiza una información adecuada y suficiente del cumplimiento del principio de estabilidad, y por ende del conjunto de la ejecución presupuestaria.

3. La necesidad de una planificación presupuestaria con proyecciones plurianuales

Es indiscutible que las decisiones sobre ingresos y gastos públicos tienen incidencia sobre el conjunto de la economía, como a su vez recíprocamente también es cierto que la situación económica y los objetivos definidos para la política económica afectan a los estados de ingresos y gastos del presupuesto.



COLABORACIONES

A la vista de este hecho, es necesario disponer de elementos de previsión y análisis de esta interacción de las políticas públicas en donde se apoyen los principios de racionalidad económica y de asignación eficiente de los recursos, no ya del sector público, sino de todo el sistema económico en su conjunto. Estos principios deberán ser a su vez la base que permita analizar y anticipar los efectos económicos de las políticas públicas. Análisis que, evidentemente, no se puede compartimentar y, en último término, globalizar como suma de efectos individuales de cada política de gasto, sino que debe contemplar necesariamente la relación entre los mismos.

En definitiva, el reconocimiento del principio de plurianualidad aplicable a todo el sector público, realizado en el artículo 4 LGEP, garantiza la conexión entre ciclo económico y el ciclo presupuestario, y se configura como un elemento clave para el diseño y programación de las políticas públicas, que exige encuadrar la presupuestación en un marco de perspectiva plurianual que contemple de forma integrada los objetivos a medio plazo de la política económica y las interrelaciones fundamentales entre las variables presupuestarias y macroeconómicas.

Concretamente este principio se plasma a lo largo del articulado de la Ley en dos compromisos:

- Por un lado el que el Gobierno adquiere de presentar anualmente un objetivo de *estabilidad para todo el sector público, referido a los tres ejercicios siguientes*.
- Por otro, el hecho de que con carácter previo a al elaboración de los Presupuestos Generales del Estado, el Ministerio de Hacienda deba confeccionar unos *escenarios de previsión plurianual* referidos a ingresos y gastos.

Respecto al procedimiento de elaboración presupuestaria, se iniciará en el primer cuatrimestre de cada año con un acuerdo del Consejo de Ministros, elevado a propuesta conjunta de los Ministerios de Economía y de Hacienda, en el que se fijará el objetivo de estabilidad presupuestaria referido a los tres ejercicios siguientes. Este acuerdo, se remitirá a las Cortes Generales para su debate y aprobación, e irá acompañado del cuadro macroeconómico de horizonte plurianual conteni-

do en el Programa de Estabilidad y Crecimiento. Unos y otros serán vinculantes para la elaboración de los Presupuestos de todas las Administraciones y Organismos del sector público.

4. Mejorar la gestión presupuestaria

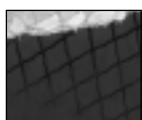
Con el objetivo de reforzar los principios de transparencia e información, así como de eficiente asignación y utilización de los recursos públicos, se introducen nuevos instrumentos para la gestión presupuestaria, entre los que destaca el «Fondo de Contingencia de Ejecución Presupuestaria».

Como ventajas que se van a derivar de la aplicación del mismo, pueden citarse las siguientes:

- Una mayor eficiencia en la gestión de los recursos públicos, objetivo que se logra:
 - restringiendo su uso a necesidades no discrecionales y no previstas inicialmente,
 - prohibiendo la incorporación de posibles remanentes a ejercicios futuros.
- Una mayor transparencia e información en la gestión presupuestaria mediante:
 - La obligación de que su aplicación requiera aprobación del Consejo de Ministros.
 - La obligación de que el Gobierno informe trimestralmente a las Cortes Generales sobre su aplicación.

Este mecanismo se ve complementado por lo dispuesto en otro precepto de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (art. 16 LGEP) en cuanto a las «modificaciones de crédito»; así, los créditos extraordinarios, suplementos de crédito, ampliaciones e incorporaciones de crédito sólo podrán financiarse mediante recurso al «Fondo de Contingencia», o mediante bajas en otros créditos.

En esta línea de mejora de la gestión presupuestaria, y en definitiva, de la prestación de los servicios públicos, el artículo 6 LGEP garantiza como principio la eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos, de forma que las políticas de gasto deberán establecerse teniendo en cuenta la situación económica y el cumplimiento del principio de estabilidad, ejecutándose mediante una gestión de los recursos públicos orientada por la eficacia, eficiencia y la calidad.



COLABORACIONES

Queda por tanto patente la incorporación a la Ley de las ideas de interacción presupuesto-economía, y de consideración de un entorno financiero restringido.

Con este último matiz, se quiere destacar como objetivo esencial de la acción pública de prestación de servicios, la compatibilidad entre los logros cuantitativos en términos de eficacia y eficiencia, y los cualitativos o de calidad, valorando las necesidades y grado de satisfacción de los usuarios de los servicios públicos.

5. Lograr un compromiso de todas las Administraciones, Organismos y Empresas Públicas

Debemos destacar en primer lugar que se trata de una norma con la que *se vincula a todas las Administraciones, Organismos y Empresas públicas*, ya que en un país fuertemente descentralizado como España el esfuerzo del Estado debe de ser simultáneamente realizado por el conjunto de las Administraciones Públicas.

En este sentido las Leyes de Estabilidad pretenden hacer compatibles las decisiones de los entes subcentrales con los compromisos globales contraídos en el ámbito de la Unión Económica y Monetaria, de forma que todo el sector público tendrá la obligación de elaborar y ejecutar sus presupuestos en un marco de equilibrio financiero, estableciéndose un *sistema de corresponsabilidad* de todas las Administraciones Públicas respecto de las *responsabilidades* que fuesen exigidas a España por la Unión Europea como consecuencia del incumplimiento de las obligaciones derivadas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Se exigirá a cada Administración *la asunción de la parte de responsabilidad proporcional a su grado de incumplimiento* de las obligaciones previstas en la Ley.

En relación con *las Comunidades Autónomas*, la *Ley Orgánica complementaria* va a establecer un nuevo esquema de cooperación financiera de aquéllas con el Estado.

Serán las propias Comunidades Autónomas las que deberán establecer las normas para cumplir el

objetivo de estabilidad fijado por el Gobierno y sancionado por las Cortes.

Por su parte, el *Consejo de Política Fiscal y Financiera* actuará como órgano de enlace y coordinación con el Estado, incorporándose la garantía del objetivo de estabilidad presupuestaria como una de las materias propias de su competencia.

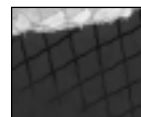
El Consejo concretará el objetivo de estabilidad correspondiente a cada Comunidad Autónoma, teniendo en cuenta que además habrá participado con anterioridad, emitiendo informe previo a la fijación del objetivo de estabilidad para el conjunto de las Comunidades Autónomas.

En cuanto a *las Corporaciones Locales*, el sistema establecido sigue de cerca el modelo de las Comunidades Autónomas, incorporando, por tanto, el principio de estabilidad presupuestaria al que constituye el núcleo de la regulación básica de las Haciendas Locales, mediante la fijación de normas y procedimientos de elaboración, ejecución presupuestaria y endeudamiento en la propia Ley de Estabilidad, así como a través de la reforma de los correspondientes preceptos de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

Además, en este caso será con la *Comisión Nacional de Administración Local* quien haga las veces de órgano de enlace con la Administración del Estado.

En definitiva, el objetivo perseguido con la aplicación de estas Leyes a partir del 1 de enero de 2002, se pueden resumir de la siguiente manera:

- Compatibilizar el equilibrio en las cuentas públicas con el impulso de las políticas que han de impulsar la productividad futura.
- Por el lado de los ingresos, un presupuesto estable permitiría disponer de suficiente margen de maniobra para acometer reformas impositivas, con la posibilidad de reducir la fiscalidad sobre el trabajo.
- Y en definitiva, cerrar la posibilidad de recurrir al déficit como vía de financiación del gasto, eliminando este importante factor de restricción en las condiciones de financiación de la economía, y factor de incertidumbre que afecta negativamente a la estabilidad del sistema financiero y al control de precios.



COLABORACIONES

SECTOR EXTERIOR

2000



COMERCIO MUNDIAL Y TENDENCIAS
DE POLÍTICA COMERCIAL

EL SECTOR EXTERIOR EN ESPAÑA

ESTRUCTURA SECTORIAL DEL COMERCIO EXTERIOR

ESTRUCTURA GEOGRÁFICA DEL SECTOR EXTERIOR

COMERCIO EXTERIOR POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS

LA POLÍTICA COMERCIAL ESPAÑOLA

APÉNDICE ESTADÍSTICO

Evolución histórica. Comercio exterior por sectores. Comercio exterior por áreas geográficas y países. Comercio exterior por comunidades autónomas. Turismo. Balanza de Pagos. Comercio internacional. Competitividad

Información:

Ministerio de Economía. Paseo de la Castellana, 162-Vestíbulo
28071 Madrid - Teléf. 91 349 36 47