

**Ricardo Martínez Rico**

# LA INSTITUCIÓN PRESUPUESTARIA ESPAÑOLA: DEL PACTO DE ESTABILIDAD A LAS REGLAS DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

*La economía española continúa el proceso de expansión económica iniciado en la mitad de la década de los noventa, caracterizado por un diferencial positivo continuo frente a Europa y una intensa creación de empleo. Junto a las reformas estructurales, la política de estabilidad presupuestaria está en la base de este nuevo modelo de crecimiento. El equilibrio presupuestario ha tenido efectos muy positivos sobre la actividad económica. Unos buenos resultados junto a una decidida voluntad política para cumplir con los criterios de Maastricht y, por tanto, también con las normas establecidas en el Pacto de Estabilidad, han permitido reducir el nivel de endeudamiento por debajo del 50 por 100 del PIB. Para reforzar la orientación de esta política económica se han elaborado un conjunto de reglas presupuestarias que han dotado de una credibilidad adicional al marco de estabilidad presupuestaria. Los retos de futuro, derivados fundamentalmente de la estructura de población en sociedades desarrolladas como la española, aconsejan reafirmarse en el valor de la estabilidad de las cuentas públicas. Unas reglas sencillas, estables, claras y transparentes, junto a la profundización en el control democrático sobre los presupuestos, refuerzan la confianza en el futuro de nuestra economía.*

**Palabras clave:** crecimiento económico, política presupuestaria, Pacto de Estabilidad y Crecimiento, España, 1992-2004.

**Clasificación JEL:** H61, O52.

## 1. Introducción

La política presupuestaria se ha convertido en uno de los principales instrumentos de política económica de los gobiernos actuales en unas economías cada vez más abiertas y globalizadas. En el caso español, la decidida voluntad política para equilibrar el presupuesto pú-

blico es además una de las claves fundamentales para explicar la evolución económica positiva de estos años pasados, así como para, en el momento actual, poder afrontar con mayor confianza los retos de futuro.

En efecto, la estabilidad presupuestaria acompañada de reformas estructurales, explican los buenos resultados de la economía española en estos últimos años, en

términos de crecimiento, convergencia con Europa y, fundamentalmente, creación de empleo.

La política de consolidación fiscal se ha reflejado no sólo en una intensa reducción del déficit, desde el 6,6 por 100 de 1995 hasta el práctico equilibrio de las cuentas públicas en estos tres últimos años, con un ligero superávit en 2003, sino que sus efectos han tenido un claro reflejo en la evolución del endeudamiento público y en la reducción del peso del sector público sobre el conjunto de la economía. Así, y por lo que se refiere al nivel de endeudamiento, éste se reduce desde el 68 por 100 en 1996 hasta situarse por debajo del 50 por 100 en el año 2004. Por otra parte, la ratio gasto público sobre el PIB se reduce en aproximadamente 5 puntos, situándose en estos momentos en el entorno del 40 por 100.

Unas cuentas públicas equilibradas contribuyen claramente a la estabilidad económica, generan un marco de confianza adecuado para la toma de decisiones, de las empresas, de las familias y también del sector público. Al mismo tiempo influyen en la mejora de las condiciones de financiación de nuestra economía y permiten generar margen suficiente para tomar decisiones de política económica; con equilibrio presupuestario es más creíble y por tanto efectiva una bajada de impuestos y, al mismo tiempo, desde el equilibrio es posible priorizar aquellos gastos más necesarios para estimular el crecimiento a largo plazo, como son los gastos en educación, investigación y desarrollo e inversión en infraestructuras.

También en esta política, Europa ha actuado inicialmente como ancla para la política presupuestaria española. Desde el inicio de los debates para la creación de la moneda única europea se hizo evidente que la interdependencia económica y la cesión de soberanía en materia de política monetaria aconsejaban la coordinación de la política fiscal, así como el establecimiento de reglas fiscales que quedaron plasmadas en el Tratado de la Unión Europea, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y sus desarrollos reglamentarios posteriores. Estas normas, junto a la apuesta por un

nuevo paradigma que justificaba los efectos beneficiosos de la consolidación presupuestaria, ejercieron una indudable influencia sobre la política económica española de mediados de los noventa de cara a la incorporación de España al proyecto de creación de una Unión Económica y Monetaria.

Pero es este claro convencimiento de los efectos beneficiosos de la ortodoxia fiscal sobre el crecimiento económico el que impulsa en estos últimos años todo un conjunto de normas legales para reforzar la credibilidad de la institución presupuestaria. Desde las Leyes de Estabilidad Presupuestaria, la Ley de Subvenciones, la Ley General Presupuestaria, todas ellas se guían por unos principios comunes: el equilibrio presupuestario, la transparencia, el reforzamiento del control democrático, la plurianualidad y la eficiencia del gasto. El marco legal se convierte así en la mejor garantía para el futuro de la estabilidad presupuestaria y por tanto también en el garante de una mejor posición para afrontar los retos de futuro desde la equidad intergeneracional.

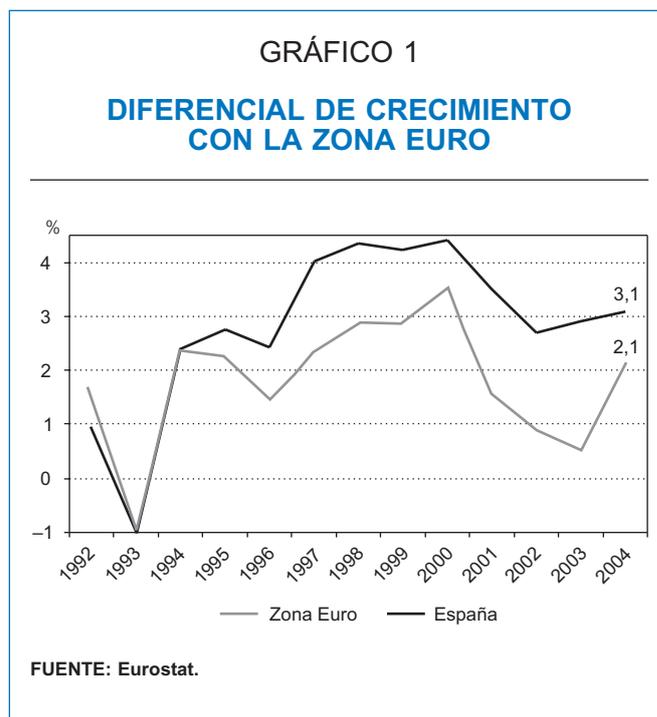
La modernización de la institución presupuestaria en España es el eje del presente trabajo. Para ello se realiza un rápido repaso de la evolución de la economía española en estos últimos años interpretando las claves fundamentales diferenciadoras de este período. Desde el análisis de los últimos datos presupuestarios disponibles se argumentarán las ventajas de la ortodoxia presupuestaria y cómo ésta queda inicialmente reforzada por el Pacto de Estabilidad y sus desarrollos reglamentarios. El convencimiento político de las bondades de estos principios fiscales lleva a la aprobación de las Leyes de Estabilidad Presupuestaria, Ley de Subvenciones, Ley General Presupuestaria y Ley del Fondo de Reserva de la Seguridad Social que también son analizadas a lo largo del presente trabajo. Por último, en las conclusiones, insistiremos en las virtudes de unas reglas claras, transparentes y estables para generar en nuestra economía la confianza necesaria que nos permita afrontar con éxito los retos de futuro.

## 2. El nuevo modelo de crecimiento económico

La economía española se ha caracterizado en estos últimos años por unos resultados muy positivos, mantenidos durante un período largo y continuado de tiempo, en términos de crecimiento económico, convergencia y, en definitiva, de empleo y bienestar para nuestro país. Así desde mediados de los noventa hasta el momento actual, España ha experimentado el ciclo expansivo más largo de los últimos 25 años. El crecimiento del PIB español se ha situado año tras año siempre por encima del 2 por 100, la media anual de estos diez últimos años habrá sido un crecimiento promedio superior al 3,5 por 100, y también todos los años, de manera ininterrumpida, el crecimiento español ha sido superior al registrado en promedio por los países de la Unión Europea (ver Gráfico 1). Ello ha hecho posible un continuo progreso en la convergencia real; el PIB por habitante español respecto a la media de la Unión europea (corregido por las diferencias de poder de compra) se habrá situado prácticamente en el 90 por 100 de la Europa de los 15, y muy cercano al 100 de la Europa de los 25, frente al histórico 78 por 100 en el que España se encontraba en 1995.

Esta situación se ha logrado sostener en coyunturas internacionales más favorables como también en los momentos adversos de debilitamiento de la coyuntura internacional. Todavía en estos momentos la economía española continúa con un crecimiento vigoroso en estos primeros trimestres de 2005, basado en la fortaleza de la demanda interna, con un elevado empuje del consumo y de la construcción a los que recientemente se ha incorporado el renovado dinamismo de la inversión en bienes de equipo.

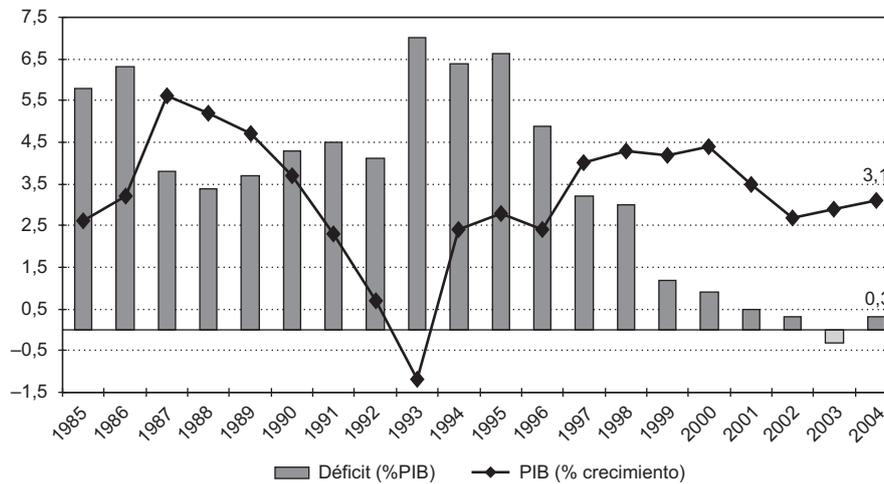
Uno de los fenómenos más significativos de este período reciente está siendo la vigorosa creación de empleo, rompiendo así una tendencia histórica de los últimos 25 años. Son ya cerca de los 6 millones de nuevos empleos y prácticamente un 50 por 100 más de personas trabajando desde 1995. El crecimiento de la ocupación ha beneficiado a los colectivos más necesitados de



ello, las mujeres, en primer lugar, que han absorbido más del 50 por 100 del empleo creado y cuya tasa de ocupación se ha incrementado por encima del 30 por 100, los parados de larga duración y los jóvenes, ambos colectivos con fuertes reducciones en los niveles de desempleo. Las cifras de desempleo también han experimentado una evolución muy favorable, pasando así de una tasa de desempleo cercana al 23 por 100 al dato más reciente del 10 por 100 en estos meses del año 2005.

Para ver en toda su dimensión esta profunda transformación operada en nuestra economía en estos últimos años basta decir que en 1995 España tenía una población ocupada de 12,5 millones de personas, 200.000 menos que en 1977 y que a comienzos de 2005 este número estaba ya cercano a los 18,5 millones de personas ocupadas. Es preciso añadir que en esta expansión ha influido positivamente un fenómeno relativamente reciente en nuestro país, el de la inmigración, una clave adicional para entender la flexibilidad alcanzada por nuestra economía.

GRÁFICO 2  
**CRECIMIENTO Y DÉFICIT PÚBLICO EN ESPAÑA**



FUENTE: Eurostat, OCDE, INE.

A la vista de esta evolución reciente bien puede hablarse de un nuevo modelo de crecimiento económico para nuestro país caracterizado por la estabilidad macroeconómica, por la creación de empleo y por la capacidad de mantener diferenciales positivos de crecimiento respecto de los países de nuestro entorno, tanto en las fases expansivas como en las recesivas. Llegar a esta situación ha exigido la articulación de una política económica de la que debemos destacar dos instrumentos fundamentales:

- En primer lugar, las reformas estructurales en los mercados de bienes y servicios, unidas a la reordenación y privatización del sector público empresarial y a la apertura internacional, que han aumentado la oferta de la economía, apoyado la lucha contra la inflación y creado una mayor cultura de competencia. Dentro de este epígrafe las reformas fiscales han jugado un papel protagonista también como elemento dinamizador de la oferta y demanda agregada, incentivando el ahorro, trabajo y la inversión.

- Y, en segundo lugar, un proceso de consolidación presupuestaria, basado en una decidida voluntad de disciplina del gasto público, desde el déficit del 6,6 por 100 de 1995 al práctico equilibrio con el que se han cerrado las cuentas públicas en 2004 (ver Gráfico 2), que ha alimentado el clima de estabilidad económica tan necesario para generar las expectativas y la confianza en la que se basa la solidez de nuestra demanda interna.

Esta forma de entender la política económica ha producido una serie de cambios estructurales en nuestro país que explican los hechos diferenciales con los ciclos de crecimiento económico anteriores y que han dotado a nuestra economía de la flexibilidad necesaria para progresar.

Así, y en primer lugar, el crecimiento se acompaña con un clima de estabilidad macroeconómica. Estabilidad presupuestaria, estabilidad cambiaria en la España del euro y estabilidad de precios se constituyen como el entorno adecuado con el que transmitir confianza a las familias y empresas para sus decisiones de consumo,

ahorro e inversión. La confianza permite alargar el ciclo económico expansivo, ya que se realizan planes a más largo plazo, se asumen más riesgos y se dirigen más recursos hacia la inversión productiva. Al mismo tiempo crecimientos reales del producto por encima de la evolución de los precios permite la generación de un círculo virtuoso de crecimiento, bienestar y reducción del peso que el gasto público supone sobre el Producto Interior Bruto, con el consiguiente efecto positivo sobre el nivel de gastos financieros.

En segundo lugar, debemos mencionar las nuevas condiciones de financiación de la economía española, derivadas de esta política económica y de nuestra integración en la Unión Económica y Monetaria. Desde el mismo momento en que se hace creíble nuestra incorporación al euro, y ello es posible gracias a la política económica desplegada para cumplir con los requisitos de Maastricht (déficit público, ratio de deuda pública sobre el PIB y evolución de los precios, fundamentalmente) se produce una progresiva eliminación de la prima de riesgo con la que estaban penalizados los tipos españoles a largo plazo, hasta su práctica desaparición total. Es más, el diferencial de 30 puntos básicos en el que estaba anclado el bono español desde mediados de 1998, desaparece en su totalidad entre otoño de 2002 y otoño de 2003, gracias a la buena ejecución presupuestaria, a la valoración positiva que sobre nuestra economía generan las agencias internacionales de calificación y a la aprobación de la Ley de Estabilidad Presupuestaria. Estas condiciones financieras, a las que hay que añadir una baja inflación y por lo tanto su efecto sobre los tipos de interés reales, perduran en estos últimos tiempos y el bono español a 10 años cotiza a la par, o incluso por encima, del bono equivalente alemán.

Otro punto fuerte de la actual economía española es su capacidad para participar en una economía internacional cada vez más globalizada. Siempre en nuestra historia económica reciente la mayor apertura económica ha venido acompañada de crecimiento económico, mayor bienestar y creación de empleo, también en nuestro propio país. Hoy la tasa de apertu-

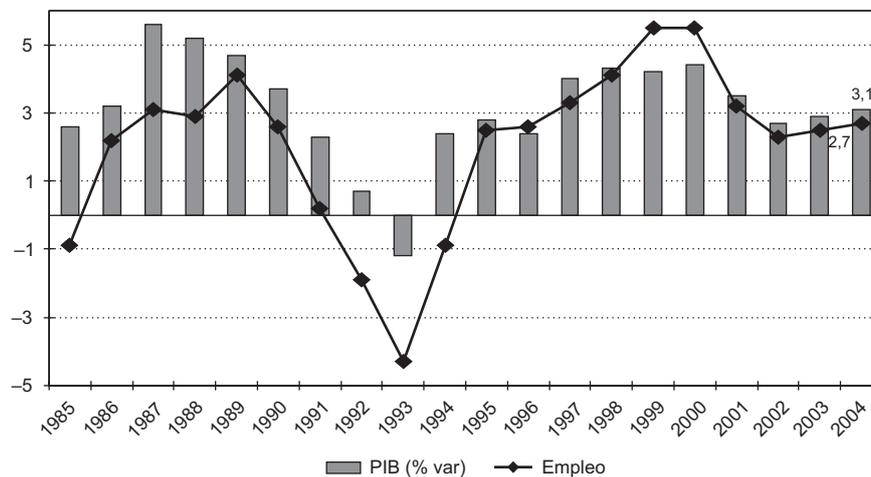
ra de nuestra economía, exportaciones e importaciones de bienes y servicios sobre el Producto Interior Bruto, está cercana al 60 por 100, frente al 45 por 100 en 1995. Nuestro país ha ganado cuota de mercado prácticamente en todos los países de la Unión Europea, especialmente en Italia y el Reino Unido, y adicionalmente es especialmente significativo que España se haya convertido en estos últimos años en un gran exportador de capitales, siendo ya el sexto país inversor neto en el mundo.

Una clave adicional para entender el funcionamiento de nuestra economía en estos últimos años ha sido la facilidad para convertir crecimiento económico en empleo (ver Gráfico 3). En estos años pasados, en media, aproximadamente un 80 por 100 del crecimiento se ha traducido en nuevos puestos de trabajo; estos datos contrastan con las dificultades para crear empleo en los años setenta y ochenta, en donde el umbral de crecimiento necesario para crear empleo tenía que sobrepasar ampliamente el 3 por 100 y en donde se hablaba de una NAIRU en España en torno al 16 por 100 ó se introducían teorías como la de la histéresis en el mercado de trabajo.

En quinto lugar también la capacidad de recaudación se ha incrementado más que la actividad económica. La elasticidad media de los impuestos está ahora en España en torno a 1,25, esto es, por cada punto de crecimiento del PIB los ingresos fiscales lo hacen en 1,25 puntos. Nuevamente la economía gana en flexibilidad y el crecimiento económico se traslada en mayor proporción a la recaudación fiscal; la clave está en unos impuestos más eficientes y un mejor control de la recaudación.

Por último, y ya en sexto lugar, todos estos cambios no serían comprensibles sin el protagonismo alcanzado por la pequeña y mediana empresa. Probablemente es este tipo de empresa quien más se está beneficiando de este nuevo entorno económico, de las reformas y es por tanto también la que más está pudiendo contribuir al crecimiento económico, la expansión internacional y la creación de empleo.

GRÁFICO 3  
**CRECIMIENTO Y CREACIÓN DE EMPLEO EN ESPAÑA**



FUENTE: Ministerio de Economía, INE.

### 3. Efectos beneficiosos del equilibrio presupuestario

#### Evolución reciente del gasto público

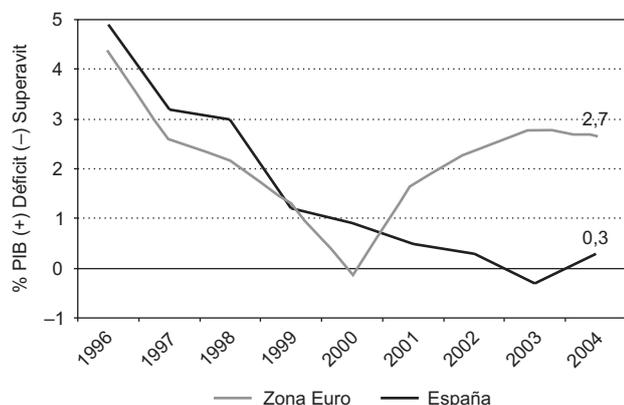
El crecimiento del gasto público en términos del PIB ha sido una constante en prácticamente la totalidad de los países de la OCDE desde los años sesenta. Sólo a mediados de los años noventa este proceso se invirtió, en lo que constituyó un verdadero proceso de consolidación de las cuentas públicas. En España la expansión del gasto público se concentró en los años ochenta, pasando de un porcentaje en términos del PIB de menos del 20 por 100 en los años setenta a un máximo del 45 por 100 en 1995. A partir de entonces y gracias al convencimiento de los efectos beneficiosos de la consolidación fiscal sobre la actividad económica, así como al ancla ofrecida por lograr a tiempo los compromisos de Maastricht, la política presupuestaria española ha avanzado en estos últimos años en la aplicación de las recetas ortodoxas aplicando de manera decidida las últimas

prescripciones teóricas sobre los saldos presupuestarios.

A la vista de los últimos datos disponibles podemos afirmar que España ha sido uno de los países de la OCDE que más esfuerzo ha realizado para sanear sus cuentas públicas (ver Gráfico 4). También se ha convertido en una destacada excepción en cuanto que ha sido capaz de mantener e incluso mejorar su saldo presupuestario no sólo en los periodos de bonanza, aprovechándose así de los llamados dividendos del crecimiento, sino también en una coyuntura internacional más desfavorable. La economía española se beneficia del círculo virtuoso nacido de la estabilidad presupuestaria, la estabilidad contribuye a mejorar la situación económica y este mayor dinamismo facilita de nuevo la estabilidad. El progreso ha sido notable y le ha permitido a nuestro país superar holgadamente los límites establecidos por el Tratado de la Unión Europea, recordemos 3 por 100 del PIB, y cumplir en todo momento con las normas establecidas en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

GRÁFICO 4

EVOLUCIÓN DEL DÉFICIT PÚBLICO



FUENTE: Eurostat.

CUADRO 1

DÉFICIT O SUPERÁVIT PÚBLICO/PIB

Año	España	Alemania	Francia	Italia	R. Unido	UE-15
1995	-6,6	-3,3	-5,5	-7,6	-5,7	n/a
1996	-4,9	-3,4	-4,1	-7,1	-4,3	-4,2
1997	-3,2	-2,7	-3,0	-2,7	-2,0	-2,4
1998	-3,0	-2,2	-2,7	-2,8	0,2	-1,6
1999	-1,2	-1,5	-1,8	-1,7	1,0	-0,7
2000	0,9	1,3	-1,4	-0,6	3,8	1,0
2001	-0,5	-2,8	-1,5	-3,0	0,7	-1,1
2002	-0,3	-3,7	-3,2	-2,6	-1,7	-2,2
2003	0,3	-3,8	-4,2	-2,9	-3,4	-2,8
2004	-0,3	-3,7	-3,7	-3,0	-3,2	-2,6

FUENTE: Eurostat.

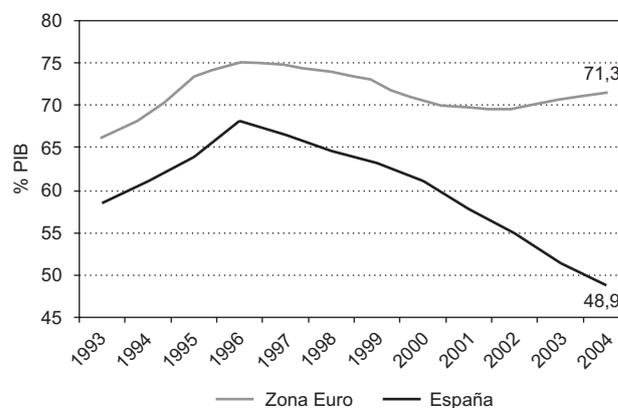
El equilibrio presupuestario ha sido validado por Eurostat, quien ha ofrecido unas cifras prácticamente de equilibrio para estos tres últimos años, 2002, 2003 y 2004 (ver Cuadro 1).

Pero la evolución del endeudamiento público en estos últimos años aún ofrece una muestra más completa del esfuerzo de consolidación fiscal desarrollado. Así, España ha pasado de un ratio de deuda pública sobre el PIB cercano al 70 por 100 en 1996 a situarse ya por debajo del 50 por 100 con los datos de cierre de 2004 (ver Gráfico 5). La paulatina eliminación del desequilibrio presupuestario y la reducción en más de 20 puntos de la deuda en términos del PIB ha permitido liberar para la iniciativa privada un ingente volumen de recursos antes absorbidos por las necesidades financieras del sector público. Adicionalmente ha permitido una continua reducción de los gastos financieros, con lo cual el presupuesto ha dispuesto de un margen para poder reorientar el gasto hacia aquellas políticas que apoyan el crecimiento a largo plazo (ver Cuadro 2).

El equilibrio y la reducción del nivel de endeudamiento han permitido realizar por tanto otra transformación

GRÁFICO 5

DEUDA PÚBLICA/PIB



FUENTE: Eurostat.

estructural: no sólo ha dinamizado la economía sino también la iniciativa de la sociedad al limitar el campo de actuación del sector público. La intensa reducción en la participación del gasto público en el PIB es un fiel reflejo de este comportamiento. Siguiendo los últimos datos disponibles la ratio gasto público sobre el PIB se sitúa

**CUADRO 2**  
**DEUDA PÚBLICA**

Año	España	Alemania	Francia	Italia	R. Unido	UE-15
1995	63,9	57,0	54,6	124,3	51,8	70,8
1996	68,1	59,8	57,1	123,1	52,3	72,6
1997	66,6	61,0	59,3	120,5	50,8	71,0
1998	64,6	60,9	59,5	116,7	47,7	68,9
1999	63,1	61,2	58,5	115,5	45,1	67,9
2000	61,3	60,2	56,8	111,2	42,0	64,1
2001	57,9	59,4	57,0	110,7	38,8	63,3
2002	55,0	60,9	59,0	108,0	38,3	62,7
2003	51,4	64,2	63,9	106,3	39,7	64,3
2004	48,9	66,0	65,6	105,8	41,6	64,7

FUENTE: Eurostat.

en el 45 por 100 en 1995, a partir de entonces se produce un punto de inflexión con una lenta pero continua reducción hasta el entorno del 40 por 100, un nivel similar al de los países más dinámicos de la Unión.

### Política fiscal y crecimiento económico

La doctrina económica es ya en estos años prácticamente unánime en desaconsejar el mantenimiento de altos niveles de déficit público a lo largo del tiempo. Desde los años sesenta, diversos autores ponen en cuestión el dogma tradicional keynesiano referido al impacto de la política fiscal expansiva sobre las variables reales, concluyendo que actuaciones expansivas de esta índole tenían un efecto muy limitado sobre las variables reales.

Este planteamiento se vio reforzado con la rehabilitación del teorema de la equivalencia ricardiana realizado por Barro a comienzos de los setenta y que consistía básicamente en la afirmación que la financiación del gasto público mediante la emisión de deuda no tiene consecuencias sobre la economía porque no incrementa la riqueza neta de las familias. Así, introduciendo dos aportaciones relevantes de carácter macroeconómico como son la de la renta permanente y la de las expecta-

tivas racionales, puede concluirse que una contracción fiscal tiende a disminuir las tasas reales de interés, a elevar el valor de la riqueza y, si el nivel de deuda pública es alto, a reducir la prima de riesgo país, impulsando de este modo el paulatino repunte del consumo y de la inversión privadas. En todos estos casos se produce por tanto un efecto *crowding in* que estimula la actividad productiva.

Al mismo tiempo, si el esfuerzo de contención fiscal es creíble se genera una dinámica positiva de expectativas favorables alimentada por la credibilidad dada a unos gastos y por tanto probablemente también unos impuestos futuros más bajos, alimentándose de nuevo el estímulo de los distintos componentes de la demanda interna.

En el caso español conviene detenerse en analizar cuáles han sido los elementos decisivos de la estrategia de consolidación fiscal seguida para que haya sido aplicable este razonamiento teórico descrito. Así en primer lugar debe mencionarse la forma en la que se ha llevado a cabo este proceso; por forma estamos entendiendo un proceso continuado en el tiempo, ambicioso en su cuantía y centrado en una importante disciplina sobre el gasto corriente. Pero más importante aún, debe existir una verdadera voluntad política que respalde decisiones, en muchos casos difíciles, y que transmita ese convencimiento al conjunto de los ciudadanos.

Un segundo aspecto relevante de la consolidación fiscal española ha sido su contribución a la estabilidad macroeconómica. Y ello porque impide así que se produzcan presiones indebidas sobre la demanda agregada que pueden dar lugar a tensiones inflacionistas, el ahorro público contribuye a compensar el ahorro negativo por parte de economías domésticas y empresa manteniendo así en niveles moderados las necesidades de financiación de nuestro país con el resto del mundo y generando el margen de maniobra suficiente para llevar a cabo la política fiscal más adecuada al momento cíclico de la economía española. Unas cuentas públicas saneadas permiten el libre juego de los estabilizadores automáticos y la adaptación por tanto de gastos e ingresos públicos a la situación de la economía.

El tercer elemento clave ha sido el fuerte hincapié realizado en la disciplina del gasto corriente, lo que ha permitido priorizar las áreas de gasto público más importantes desde el punto de vista de la equidad y del crecimiento económico a medio y largo plazo: provisión de bienes públicos tradicionales, inversión en infraestructuras, educación y renovación tecnológica.

Por último, y ya en cuarto lugar, un elemento adicional ha sido la apuesta española por la mayor eficiencia del gasto público, como medio adicional de optimizar los efectos positivos de la política fiscal sobre el crecimiento económico.

A este conjunto de características mencionadas debe añadirse un aspecto adicional que ha caracterizado la consolidación fiscal española; nos estamos refiriendo a la institucionalización de la estabilidad presupuestaria y mejora de la «gobernanza» del presupuesto, en un primer momento gracias a los efectos beneficiosos derivados del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y, ya en una segunda fase, gracias a las leyes españolas de estabilidad presupuestaria. Nuevamente este marco legal europeo y español, fijando unas normas sencillas y transparentes, garantizando que los presupuestos se cumplan, ha ejercido una influencia importante en dotar de credibilidad adicional a la política fiscal para los mercados y los agentes, credibilidad que nuevamente ha alimentado las expectativas positivas de las familias y empresas españolas y, por tanto, ha influido positivamente en sus decisiones de consumo, ahorro e inversión.

#### 4. La institucionalización del equilibrio presupuestario

##### El papel de las reglas en la política fiscal

Las implicaciones para la política económica del marco teórico esbozado hasta ahora se ven fortalecidas por la presencia de reglas que limitan la discrecionalidad de los gobiernos y mejoran la calidad y eficacia de dicha política. Este diseño institucional tiene una honda raigambre en la teoría clásica de la Hacienda y ha sido mo-

dernizada por la Escuela de la Elección Pública ante el creciente interés por las reglas de política fiscal, frente a la alternativa de la política fiscal discrecional, como reacción lógica al deterioro en la ejecución fiscal y a la desviación del déficit, experimentada durante más de dos décadas en la mayoría de los países.

La gran ventaja de las políticas fiscales basadas en las reglas frente a la política discrecional es la consistencia temporal. Este elemento es crucial en países con un historial de elevados déficit públicos a los que siguen fuertes ajustes provocados por los mercados. Surge así el compromiso de los gobiernos en límites permanentes para sus déficit y sus niveles de endeudamiento como fórmula para recuperar la confianza de los mercados financieros, consumidores y empresas.

De acuerdo con la teoría del ciclo político estas situaciones se producen porque los gobiernos elegidos democráticamente tienen una tendencia intrínseca para crear déficit y por tanto redistribuir la renta desde las generaciones futuras a las actuales generaciones de votantes. A ello se le añade la ilusión fiscal de los votantes que sobrestiman los beneficios del gasto público y subestiman los costes de la tributación.

En la nueva línea de investigación abierta a comienzos de los noventa, diversos autores señalan que el diseño apropiado del proceso presupuestario permite contrarrestar la estructura de intereses individuales de los grupos de presión. En la medida en que este diseño (normativa, procesos, interacción entre actores presupuestarios y sistemas de votación en el Parlamento) promueva el interés colectivo de las decisiones presupuestarias en términos de eficiencia y orientación a largo plazo se conseguirá un gasto público menor y un mayor equilibrio en el resultado final de las cuentas públicas.

De entre las distintas propuestas realizadas por estos autores destacan la elaboración de presupuestos plurianuales, la introducción de regulaciones que limiten la discreción del Gobierno en la gestión del déficit, la elaboración de leyes de presupuestos equilibrados, reforzar las prerrogativas del primer ministro, así

como las modificaciones en sede parlamentaria de los procesos necesarios para la aprobación legislativa del presupuesto.

### El Pacto de Estabilidad y Crecimiento

Nuestra integración en la Unión Económica y Monetaria supone el compromiso con la sostenibilidad de las finanzas públicas; creado el Banco Central Europeo y definida su responsabilidad en el diseño y ejecución de la política monetaria única para asegurar la estabilidad de precios, la política presupuestaria, sin olvidarnos de las reformas estructurales, se convierte en el instrumento fundamental de las políticas económicas para asegurar la compatibilidad de las estrategias nacionales en la estabilización económica, el crecimiento económico y la creación de empleo.

Y es que en una Unión Monetaria, en ausencia del tipo de cambio y de la política monetaria como instrumentos de estabilización macroeconómica, la política fiscal adquiere una relevancia primordial 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.

En tales circunstancias la tentación de utilizar la política presupuestaria con fines estabilizadores es elevada, así como las ineficiencias que los déficit públicos generados en un país pueden provocar al resto de los países de la Unión. Por un lado la mayor integración aumentará el impacto sobre el sistema financiero de la posible quiebra de un Estado miembro con importantes volúmenes de deuda y déficit. Por otro lado un país con un elevado déficit crea externalidades negativas al resto de los países vía el aumento que se produce en los tipos de interés consecuencia del mayor recurso al mercado de capitales. Además los países menos disciplinados tendrán un incentivo para presionar al Banco Central Europeo para que lleve a cabo una política monetaria más laxa complicando la consecución del objetivo de estabilidad de precios.

En definitiva la interdependencia que se deriva de una Unión Monetaria aconsejaba la coordinación de las políticas fiscales y el establecimiento de una serie de normas aceptadas por todos los países de la Unión, naciendo así las reglas fiscales contenidas en el Tratado de la Unión Europea y el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. De este modo se incorporan en el Tratado de Maastricht una serie de disposiciones referidas a la ortodoxia presupuestaria, se prohíbe a los Estados miembros incurrir en déficit excesivos, y en un protocolo anexo al mismo se definieron los valores de referencia por todos conocidos: 3 por 100 para el déficit público y 60 por 100 para la ratio deuda pública en relación al PIB.

El Tratado se completó, a iniciativa fundamentalmente alemana, con la aprobación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento en el Consejo Europeo de Ámsterdam de junio de 1997, que completaba lo dispuesto en el Tratado, aclaraba la política presupuestaria necesaria tras la introducción del euro y reforzaba y endurecía los mecanismos de supervisión y sanción. Al mismo tiempo el Pacto fue un paso más allá al recoger también el compromiso de tender en el medio y largo plazo hacia unas cuentas públicas en equilibrio o superávit. Este último compromiso pretendía incorporar la tesis de que los momentos de bonanza económica debían de aprovecharse para sanear los presupuestos, lo que evidentemente no ha ocurrido en muchos de los países europeos, de modo que ante períodos de mayores dificultades económicas pudieran operar libremente los estabilizadores automáticos sin superarse en ningún momento el límite del 3 por 100.

La aplicación del Pacto se basa en dos pilares: el principio de supervisión multilateral de las situaciones presupuestarias y el procedimiento de déficit excesivo, ambos pilares han quedado adecuadamente reflejados en los dos Reglamentos que completaron al Pacto.

Por supervisión multilateral se entiende el mecanismo diseñado para conocer la situación económica y financiera de cada Estado miembro, plasmado en un programa de estabilidad anual en donde se contienen los objetivos de la hacienda pública a medio plazo. Cualquier

desviación sobre la senda prevista puede dar lugar a recomendaciones por parte del Consejo.

El procedimiento de déficit excesivo se inicia si un Estado miembro incumple el criterio de déficit público máximo. El Reglamento sobre este procedimiento especifica los plazos, condiciones, excepciones y sanciones, incluso financieras, que podrían aplicarse al Estado miembro en cuestión, especificándose en un Reglamento adicional la aplicación concreta.

Por último es importante recordar el impulso que la Presidencia portuguesa dio en el año 2000 a las políticas de consolidación fiscal y de reformas para el desarrollo económico, la flexibilidad de las economías europeas y la creación de empleo. Así, en el Consejo Europeo de Santa María de Feira, y al analizar las Orientaciones Generales de Política Económica, un mecanismo adicional de coordinación de las políticas económicas, el Consejo instó 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 derivados del envejecimiento de la población.

### **Las Leyes de Estabilidad Presupuestaria**

Ya en nuestro país la primera gran referencia son las Leyes de Estabilidad Presupuestaria, leyes, una general y otra orgánica, que van a determinar el marco económico y jurídico básico para la política presupuestaria. Aprobada por el Parlamento español en otoño de 2001 obliga a que el Estado, las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos elaboren sus presupuestos en equilibrio o con superávit. España opta así claramente por la vía de fortalecer las normas y las instituciones para reforzar el compromiso con el equilibrio de las cuentas públicas.

En un país tan descentralizado como España, ya prácticamente un 50 por 100 del gasto es competencia de Comunidades Autónomas y Ayuntamientos, un marco legal adecuado refuerza el compromiso de todo el sector público, lo dota de un carácter permanente y genera un factor adicional de credibilidad a los principios asumidos por España al integrarse en la Unión Económica y Monetaria y expresados, como hemos visto, en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

En efecto, las leyes de Estabilidad vinculan a todo el sector público y potencian claramente el control democrático de todo el procedimiento presupuestario puesto que van a ser las Cortes españolas las que determinan los objetivos de equilibrio o superávit y las que van a marcar al Gobierno la orientación presupuestaria. El acuerdo del Ministerio de Economía y Hacienda que se remitirá a las Cortes Generales en los primeros meses del año para su debate y, en su caso, aprobación, fijará el objetivo de estabilidad presupuestaria referido a los tres ejercicios siguientes e irá acompañado del cuadro macroeconómico de horizonte plurianual contenido en el programa de estabilidad presentado en Bruselas.

Evidentemente el principio de estabilidad se convierte en el eje de estas normas. Pero en la Ley se incorporan tres principios adicionales de gran relevancia; el de la plurianualidad, reforzando así la previsión presupuestaria, el de la transparencia, garantiza la verificación contable y el escrutinio de los mercados, y, por último, el de la eficiencia en la asignación y el uso de los recursos públicos.

Las leyes no desconocen 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 equilibrio. Esta situación puede ser admitida, aunque con carácter extraordinario, y siempre debe venir acompañada por la obligación de presentar un plan para la vuelta a medio plazo a la situación de equilibrio.

Como gran innovación adicional, son pocos los países que han introducido un límite tan evidente, se introduce la obligación de definir a comienzos del año X un

techo máximo anual de gasto que habrá de respetarse en la elaboración posterior de los presupuestos para el año (X + 1). Al mismo tiempo se define un fondo de contingencia de ejecución presupuestaria, con un importe del 2 por 100 del límite de gasto fijado anualmente para el Estado. El objetivo del fondo es lograr una ejecución del presupuesto plenamente coincidente con las cifras aprobadas por las Cortes. El fondo se destinará a atender las necesidades de carácter no discrecional y no previstas en el presupuesto inicialmente aprobado que pudieran presentarse durante el ejercicio. De esta manera todos los créditos extraordinarios, suplementos, ampliaciones e incorporaciones de crédito se financiarán exclusivamente mediante el recurso al fondo o mediante bajas en otros créditos.

Por último la Ley General de Estabilidad Presupuestaria resuelve también el debate de qué hacer con el superávit. En el caso de cierre de la ejecución presupuestaria del Estado con superávit, éste se utilizará íntegramente para la reducción de endeudamiento, en el caso de que se produzca en el Sistema General de la Seguridad Social el superávit se aplicará de forma prioritaria al Fondo de Reserva con la finalidad de atender a las necesidades futuras del sistema.

La Ley Orgánica contiene el nuevo sistema de cooperación financiera entre el Estado y las Comunidades Autónomas, siguiendo así el mandato constitucional y las recomendaciones del Consejo de Estado. La obligación de estabilidad presupuestaria para las autonomías se limita al cumplimiento del objetivo, no a la forma de alcanzarlo; a ellas les corresponde decidir el volumen de gasto deseado y los ingresos necesarios para financiarlo, utilizando sus capacidades normativas para subir o bajar impuestos.

Siguiendo el modelo europeo el Consejo de Política Fiscal y Financiera ha pasado a jugar un papel clave también en la coordinación de la política presupuestaria entre el Estado y las Comunidades Autónomas, estableciéndose un mecanismo de vigilancia multilateral para el adecuado reparto del objetivo de estabilidad, análisis del endeudamiento, valoración del coste de los servicios

transferidos y análisis, en su caso, de los planes de corrección presentados. La autorización del Estado a las Comunidades Autónomas para realizar operaciones de crédito o emisión de deuda estará supeditada al cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria.

En cuanto a las Corporaciones Locales, el sistema diseñado es similar al de las Comunidades Autónomas, aunque sus potestades normativas son menores y el órgano de supervisión es en este caso la Comisión Nacional de Administración Local.

### **Otras leyes relevantes del nuevo marco institucional**

Definido el marco general de equilibrio y convertida su institucionalización en un elemento clave de la política macroeconómica, se hacía necesario descender a una esfera macroeconómica para trasladar los principios rectores de la Ley de Estabilidad a los distintos componentes del presupuesto.

De este modo en noviembre de 2003 el Parlamento español aprueba una Ley General de Subvenciones cuyo objetivo fundamental es clarificar el régimen legal de las subvenciones, componente cada vez más relevante del presupuesto, introduciendo importantes mejoras de gestión y control de las mismas, a la vez que delimita claramente las conductas fraudulentas y establece un régimen de sanciones. Bajo los mismos principios ya desarrollados en las Leyes de Estabilidad, la nueva normativa de subvenciones busca mejorar el control *ex-ante*, en cuanto que se definen mucho más correctamente todos los procedimientos, también por la aplicación de los principios de transparencia y eficacia y, lógicamente, con la introducción *ex-post* de mecanismos de control y sancionadores adaptados a lo que es el régimen jurídico general de la Administración. Además esta nueva Ley pretende eliminar cualquier distorsión que las ayudas puedan provocar en el mercado.

De entre las novedades más destacadas deben mencionarse el que la Ley determina que las Administraciones deben hacer públicas las subvenciones que conce-

dan a través del órgano oficial correspondiente y el Gobierno deberá informar semestralmente al Congreso sobre la concesión de subvenciones; asimismo establece la creación de una base de datos de todas las subvenciones otorgadas tanto por el Estado, como por las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales.

Las mejoras en términos de transparencia, igualdad, eficiencia y eficacia que se introducen en la Ley, unidas a la aplicación directa en el ámbito subvencional de los principios de estabilidad presupuestaria, hacen que la Ley General de Subvenciones constituya un paso más en la modernización de la gestión pública, procurando los mayores niveles de ahorro y eficiencia en el empleo de los recursos, al tiempo que se asegura la máxima eficacia en la consecución de los objetivos públicos.

También en noviembre se incorpora a nuestro ordenamiento jurídico la nueva Ley General Presupuestaria, prevista en la propia Ley de Estabilidad, y que pretende conseguir una mayor racionalización del proceso presupuestario a lo largo de todo el ciclo de vida del presupuesto. La nueva Ley incorpora así los últimos avances en técnicas presupuestarias, las últimas aportaciones internacionales, tiene en cuenta el enorme desarrollo del proceso de descentralización español y la nueva política de consolidación presupuestaria.

Nuevamente la Ley se articula en torno a los principios rectores ya citados a lo largo de este trabajo: plurianualidad, transparencia y eficacia. Plurianualidad, en cuanto que la programación presupuestaria plurianual pasa a ser el marco de referencia de todo el proceso de asignación de los recursos públicos materializándose en los escenarios presupuestarios plurianuales. Transparencia, al fijarse el techo de gasto, al definirse el fondo de contingencia, al implicar aún más al Parlamento en las decisiones presupuestarias, dotando de una mayor credibilidad a las cifras presupuestarias y evitando así la larga tradición española de importantes discrepancias entre las cifras presupuestadas al inicio del ejercicio y las efectivamente liquidadas al término del mismo. Y eficiencia introduciendo estas nuevas técnicas para poner fin al principio del incrementalismo, intro-

duciendo la presupuestación por objetivos, mejorando la evaluación de los mismos, así como el grado de cumplimiento.

La Ley traslada una mayor responsabilidad a los centros gestores, los implica más en las decisiones presupuestarias; pero al mismo tiempo ofrece también una mayor flexibilidad en determinadas modificaciones presupuestarias y en la aprobación de determinados compromisos de gasto de carácter plurianual.

Por último, y siguiendo estos mismos principios, también desde otoño de 2003 está vigente una Ley Reguladora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social como instrumento para el reforzamiento de los excedentes anuales del sistema y su consolidación en un fondo especial de estabilización y reserva que pueda afrontar los retos de futuro. Siguiendo las directrices del Pacto de Toledo y avanzado el objetivo de separación de fuentes de financiación de nuestro Sistema de Seguridad Social, los excedentes que se derivan del nivel contributivo en la liquidación de los presupuestos de la Seguridad Social, pasan a engrosar prioritariamente el nuevo Fondo de Reserva. La nueva Ley define estos excedentes, determina la gestión financiera del Fondo y establece los supuestos en los que puede hacerse disposición de sus activos; únicamente para la financiación de pensiones de carácter contributivo y tan sólo en situaciones estructurales de déficit del Sistema de Seguridad Social.

## 5. Conclusiones

La estabilidad presupuestaria se ha ido consolidando en España como un gran valor, permitiendo así una percepción social cada vez más favorable hacia el equilibrio de las cuentas públicas. De hecho en el debate público parece existir un cierto consenso sobre el importante papel que un presupuesto equilibrado juega a favor del crecimiento económico y la creación de empleo

Junto al apoyo recibido por las aportaciones teóricas, la experiencia de ciertos países desarrollados en estos últimos años, así como claramente el caso español, evidencian la relación causal positiva entre estabilidad pre-

supuestaria y crecimiento económico, actuando este hecho además como explicación fundamental del crecimiento diferencial positivo entre España y los principales países de la Unión Europea.

Precisamente la experiencia de estos últimos años en el desarrollo de la política fiscal en determinados países europeos no ha dejado de ser problemática. Ello ha puesto en dificultades los procedimientos previstos en el Pacto de Estabilidad y ha generado demandas de ciertos países para su modificación parcial. También en nuestro país esas demandas de modificación de determinados aspectos de nuestras normas fiscales están encontrando cierto eco.

Tanto en el caso europeo como evidentemente en el español debe insistirse en la necesidad de que las reglas sean simples y transparentes para facilitar así su aplicación y también su valoración positiva por parte de los mercados. En última instancia ambos objetivos deben constituir la base de unas normas dirigidas funda-

mentalmente a reforzar la credibilidad de la política presupuestaria para lograr maximizar sus efectos beneficiosos sobre la actividad económica.

No debemos olvidar los retos futuros de los países desarrollados fuertemente influidos por su evolución demográfica. Así, en el caso español, consolidar un crecimiento a largo plazo exigirá reforzar el compromiso con la ortodoxia fiscal. Sólo así será posible prolongar año tras año un crecimiento económico sólido y estable, al mismo tiempo que se atienden los gastos de sanidad y de pensiones derivados del envejecimiento de la población, se atienden los compromisos medioambientales, se compensa la progresiva eliminación de los fondos europeos y se pueden priorizar las políticas de futuro, educación, I+D e infraestructuras, fundamentalmente. Una posición fiscal saneada es el mejor punto de partida para generar margen suficiente para las decisiones políticas en favor del crecimiento económico futuro.