

# Sobre la Ley General de Estabilidad Presupuestaria

---

**M<sup>a</sup> Teresa Costa Campi**

Universidad de Barcelona

## INTRODUCCIÓN (\*)

El objetivo de estabilidad presupuestaria es compartido por todos los países de la UEM. Dicho consenso está recogido en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de 1997. Este acuerdo, aprobado en el Consejo de Amsterdam, limita la utilización del déficit público como instrumento de política económica, comprometiéndose los Estados a perseguir situaciones presupuestarias próximas al equilibrio y en todo caso mantener el déficit siempre por debajo del 3 por ciento del PIB. Para ello, los países de la UEM están adoptando las medidas necesarias para alcanzar el objetivo propuesto, siendo recogidas en los correspondientes Programas de Estabilidad o Convergencia que deben presentar los gobiernos anualmente. Este compromiso se amplió en el Consejo de Santa María de Feria de junio de 2000 y cuyas conclusiones aparecen en las Orientaciones Generales de Política Económica, documento en el que se insta a los Estados miembros a continuar el proceso de saneamiento de las cuentas públicas.

---

(\*) Conferencia dada en la UIMP (Formigal) en el Seminario sobre «La Reforma de la Ley General Tributaria», dirigido por el profesor Juan Velarde y celebrado los días 10,11 y 12 de septiembre de 2001. El título de la conferencia aparecido en el programa es «De la Ley General Presupuestaria a una nueva Ley General de Estabilidad Presupuestaria».

Agradezco al profesor Albert Solé Ollé, del Departamento de Hacienda Pública de la Universidad de Barcelona, los comentarios realizados a las diferentes versiones de este texto.

Formalmente en la línea con los compromisos adquiridos, el Programa de Estabilidad del Reino de España presenta las directrices de Política Económica, las previsiones macroeconómicas y las proyecciones presupuestarias hasta el año 2004, en las que se prevé alcanzar un superávit presupuestario a partir del año 2002. En el documento *Actualización del programa de Estabilidad del Reino de España 2000-2004* se incorpora un anexo en el que se realiza una breve argumentación sobre la ventajas, a juicio del Gobierno, de alcanzar el objetivo de Estabilidad Presupuestaria a través de una Ley General.

Nuestro actual ordenamiento legal, hasta la aprobación de la Ley de Estabilidad Presupuestaria, recogía el estado de la cuestión sobre la cuestión\*. Recordemos que la Ley General Presupuestaria definía los Presupuestos Generales del Estado como «la expresión cifrada, conjunta y sistemática de las obligaciones que, como máximo, puede reconocer el Estado y sus Organismos Autónomos», definición de la que se desprende, como señala el profesor Barea, el carácter limitado de los gastos a realizar con cargo al Presupuesto público.

La defensa del control del gasto público y la puesta en funcionamiento de programas enfocados hacia el objetivo del equilibrio presupuestario son defendidas prácticamente por toda la doctrina y ha sido asumida, como hemos señalado, por todos los países de la UEM, con independencia de los partidos que están en sus gobiernos. Sin embargo, de ello no cabe inferir que nos encontramos ante un tema «cerrado». No sólo aparecen las discrepancias de contenido más político que giran en torno a los criterios en la distribución de los recursos y cobertura de los servicios públicos, sino, y es lo que aquí nos ocupa, respecto a los criterios de medición, la definición de déficit público, los métodos aplicados por los gobiernos para enjugar el déficit y las vías adecuadas para realizar de forma rigurosa el control del gasto público en el presupuesto. Cuestiones, todas ellas, que nos permitirán mantener una postura de distancia crítica sobre el discurso y la idoneidad de la vía elegida, a través de una Ley, para alcanzar el objetivo de estabilidad presupuestaria.

De acuerdo con estos planteamientos es preciso abordar el estado del debate sobre:

1. Los problemas de medición y definición de déficit público.
2. Las diferentes estrategias reguladoras del déficit que defiende la Teoría de la Hacienda.

---

\* Este artículo se finalizó antes de la aprobación de la Ley de Estabilidad Presupuestaria

3. Y, por último, nos referiremos a los problemas que presenta, desde el enfoque que defiende este texto, la Ley de Estabilidad Presupuestaria.

1. En relación al primer punto, la literatura económica cuestiona las formas de medición y definición de déficit y, en este sentido, Easterly (1999) plantea cómo las medidas de ajuste crean un efecto de ilusión fiscal.

Una de las cuestiones más debatidas es la relativa al concepto y a la medición del déficit público. Ya el profesor Barea<sup>1</sup> señaló los criterios que de forma incorrecta se han utilizado para determinar el déficit.

La normalización contable de los entes públicos ha sufrido un considerable retraso en relación con la contabilidad empresarial. De hecho, su comienzo en Europa se sitúa en 1974, y en España en 1977, mejorándose progresivamente y adoptando el Sistema Europeo de Cuentas Económicas Integradas (SEC). Sólo Estados Unidos afrontó más tempranamente esta tarea realizando un proceso normalizador a partir 1934.

A pesar de la adopción del SEC se han practicado operaciones contables no acordes con sus principios que han alterado la cuantía del déficit que reflejan las cuentas públicas. Incluso algunos autores consideran que los criterios del SEC no son los adecuados desde una perspectiva económica. Las distintas aportaciones sobre el tema permiten llegar a la conclusión de que el proceso de normalización de las cuentas públicas todavía no ha finalizado.

Cabe referirse a tres tipos de problemas que afectan a la definición y medición del déficit público, a saber :

a) Los que podríamos llamar de «ingeniería financiera», esto es, «trucos» contables que se utilizan para reducir la cifras del déficit. Su solución viene dada por una adecuada definición de los criterios contables, que, en gran medida, ya está contemplada en el SEC, y por la aplicación de un mayor rigor en el control financiero.

b) Los asociados a la «ilusión» fiscal, que tiene que ver con el propio concepto de déficit público.

c) Las diferentes formas de realizar el ajuste.

a) En relación a primer grupo de problemas, varias son las causas y formas a través de las que puede alterarse el valor real del déficit

---

<sup>1</sup> BAREA, J., y DIZY (1995): *Op. cit.*, pp. 73 y ss.

público. El cambio de paradigma respecto a la actividad económica del sector público y la adopción de los principios de eficiencia que se imponen en la doctrina desde la segunda mitad de la década de los setenta y entre los *policy-makers* en la década de los ochenta han conducido a un proceso privatizador que tuvo su inicio en las economías más avanzadas. No obstante, bajo el palio que concede el rigor de ese planteamiento se ha procedido a privatizar empresas públicas no tanto por razones de eficiencia, sino con el objetivo de reducir el déficit público, a pesar de que el posible beneficio que genere su venta no tiene, en contabilidad nacional, incidencia sobre éste<sup>2</sup>. Además, según se realice la operación de privatización directamente por el Estado o a través de un holding, los efectos sobre el déficit público son distintos.

Se altera también el valor real del déficit público cuando los gastos realizados en el ejercicio corriente no aparecen contabilizados con cargo al presupuesto. Los servicios no destinados a la venta, como son los públicos –un buen ejemplo lo constituyen los sanitarios, cuyos desajustes en el caso español han sido evidenciados por el Tribunal de Cuentas–, deben contabilizarse en el momento en el que se producen, es decir, cuando tienen lugar sus costes de producción, aunque no tengan presupuesto ni crédito al que imputarlos. Su contabilización en ejercicios posteriores no es correcta y altera la imagen fiel de las cuentas públicas.

Cuando tal imputación no se ha llevado a cabo en el pasado, es preciso proceder a la contabilización total de los gastos en el momento en el que se tiene conocimiento de dicha alteración con cargo al ejercicio del año, aunque ello suponga riesgos o pérdidas. En ningún caso cabe imputar los gastos en distintos ejercicios, aunque el saneamiento financiero se realice en varios años. Si se contabilizan los gastos siguiendo un criterio presupuestario que iguale a su financiación temporal, se está alterando el valor real del déficit público.

Igualmente, la reducción de los gastos en determinadas partidas del ejercicio pueden ocasionar gastos muy elevados en los siguientes. El ejemplo más claro es el de los gastos en sanidad preventiva y en enseñanza. En Estados Unidos la reducción de los recursos públicos en la prevención del SIDA generó posteriormente incrementos de gastos por la difusión de la enfermedad.

---

<sup>2</sup> El SEC establece esta operación en la cuenta financiera, criterio que es cuestionado por autores como EASTERLY, W. (1999); BUITER, W. (1983, 1984, 1985), y BUITER, W.; CORSETTI, G., y ROUBINI, N. (1993), entre otros.

Algunos países, en particular los que están en vías de desarrollo, con la excepción de Estados Unidos y Francia, que se han sumado a estas prácticas, han incurrido, a su vez, en otras técnicas incorrectas que conllevan elevados riesgos para el equilibrio del sistema económico. Una forma de posponer gastos es retrasar la reordenación de crisis bancarias cuando el gobierno tiene un depósito garantizado en la entidad afectada. Como consecuencia, el banco, que continúa concediendo créditos, traslada a sus clientes el coste del futuro *bailout*. Asimismo, los informes del Banco Mundial señalan que los gobiernos han llegado a utilizar los fondos de pensiones en forma de préstamos con intereses reales negativos, como en Perú, Ecuador, Venezuela, entre otros países.

En Francia, el gobierno decidió consolidar dentro del sistema público de pensiones los fondos privados de las empresas. Esto supuso que las cotizaciones de los trabajadores pasaron a engrosar el Presupuesto de la Seguridad Social y se alcanzara un superávit en el ejercicio en el que se realizó el cambio; sin embargo, a largo plazo, en el momento en el que se tengan que realizar los pagos de las pensiones, tendrá efectos desfavorables. La solución correcta sería incorporar en el pasivo el volumen de pagos futuros, pero esta anotación se enfrenta con la política de «ilusión» fiscal que rige la mayor parte de las decisiones que toman los *policy-makers* para reducir el déficit público.

b) La ilusión fiscal es un efecto que se deriva del propio concepto de déficit público. Los controles basados en el déficit o en el nivel de la deuda tienen una visión parcial de la economía del sector público. Por ejemplo, podríamos decir que nada más se fijan en las variaciones de los pasivos y no de los activos y que sólo se contemplan los pasivos explícitos y no los implícitos. Estas medidas son perfectamente correctas desde el punto de vista de los criterios del SEC, tales son los casos de amortización de deuda con ingresos provenientes de las privatizaciones o la utilización del sistema alemán en la anotación de los compromisos de pagos. La solución a estos problemas requiere un cambio de filosofía para el que la Contabilidad Pública puede que no esté preparada, tanto por razones políticas como técnicas.

Para Easterly (1999), en la línea de los trabajos de Buitert *et al.* (1993), todo ajuste tiene un efecto *ilusión* fiscal si la reducción del déficit o de la deuda pública no mejoran el *net worth*, es decir, la riqueza real, que podríamos definir como el conjunto de obligaciones y derechos del sector público frente a terceros, considerando estos derechos en sentido amplio, tanto a corto como a largo plazo, tanto explícitos como implícitos.

Easterly (1999) cuestiona los criterios de convergencia en materia presupuestaria en cuanto que permiten considerar las privatizaciones como una financiación y reducir el peso de la deuda en el PIB. Esta forma de contabilización, aceptada por el SEC, no sólo es seguida por los países de la UE, sino que ha sido aplicada en USA y en los países en vías de desarrollo, donde los efectos han sido más perjudiciales. Buitter *et al.* (1993) concluyen, en su artículo sobre los criterios de Maastrich en relación a la forma en cómo deben proceder los países para reducir su déficit público, que Maastrich induce a la ingeniería financiera, incluso cuando la privatización es deseable por razones de eficiencia, es una mala decisión económica si se toma por razones de financiación.

El modelo alemán de pago a proveedores es, como se ha señalado en párrafos anteriores, una forma de crear «ilusión» fiscal. Consiste en retrasar el propio nacimiento de la obligación, es decir, del devengo hasta el final de la obra. Con el mismo objetivo los gobiernos tienden a recurrir al *leasing* –generalmente en material informático– por ser menores los gastos que se deben contabilizar en el ejercicio presupuestario, pero esta técnica no asegura el mantenimiento futuro de los equipos en uso. Ambas soluciones son compatibles con los criterios del SEC, aunque desde una perspectiva económica no son aconsejables, según se demuestra en los trabajos realizados sobre el tema.

d) Otra forma para realizar el ajuste es reducir los recursos públicos destinados a un conjunto de partidas directamente relacionadas con el crecimiento económico. Podrían también agruparse con las de «ilusión» fiscal, ya que sus ventajas para reducir el déficit se valoran en el momento actual, pero no se tienen en cuenta los costes futuros. Sin embargo, forman parte de una categoría diferente de las anteriores. Nos estamos refiriendo, en primer lugar, a la disminución de la inversión pública.

Hicks (1991) demuestra, en relación a este punto, que las reducciones en el déficit público, tanto en los países en vías de desarrollo como en los de la OCDE, se han alcanzado con disminuciones del orden, en el primer grupo de países, de un 27,8 por ciento de las inversiones en capital frente a un 7,2 de los gastos corrientes. De Haan *et al.* (1996) llegan a conclusiones similares para los países de la OCDE.

En la medida en que en la ejecución presupuestaria la inversión pública no se contempla como un aumento del capital acumulado, se olvida la elevada tasa de retorno que en el futuro tiene dicha inversión y los efectos que sobre el crecimiento económico supone su re-

ducción o aplazamiento. El Banco Mundial (1994) estimó en el año 1994 que la inversión pública en carreteras y autopistas tenía una tasa de retorno del 29 por ciento, y en telecomunicaciones, del 19 por ciento, porcentaje este último que es hoy presumiblemente muy superior. Nos encontramos, pues, como señala Easterly (1999), con reducciones anuales de gastos que conllevan costes muy elevados en el crecimiento económico futuro.

Efectos similares generan la disminución de los recursos destinados a reposición y mantenimiento. El deterioro de las infraestructuras (carreteras, telecomunicaciones, hospitales, escuelas) y la no incorporación de nuevas tecnologías conduce a un empobrecimiento de la economía. La reducción del consumo público del ejercicio en el que se realiza este tipo de ajuste se traduce en mayores gastos en los futuros presupuestos.

En definitiva, las prácticas descritas, algunas aceptadas en la contabilidad presupuestaria al uso y otras al margen de ésta, ponen de manifiesto las enormes dificultades que se plantean para conocer el valor real del déficit público y el alejamiento de aquéllas de los principios básicos del análisis económico.

Retomando las consideraciones iniciales, a pesar de que la literatura defiende de forma unánime que la solución óptima es determinar los cambios habidos en el *net worth*, estableciendo las variaciones en la estructura del activo, del pasivo y de los saldos presupuestarios y concebir el déficit desde un enfoque intertemporal, la práctica ha llevado a prescindir de dicha aproximación por las dificultades que los *practitioners* argumentan que tiene su cálculo.

En el caso de los criterios seguidos por los países de la UEM, las aportaciones científicas sobre el tema son enormemente críticas. En este sentido, Easterly (1999) llega a afirmar: «The euro 11 countries in Europe also show signs of fiscal adjustment illusion»<sup>3</sup>. Para este autor los gobiernos de la UEM deberían revisar los criterios vigentes, apuntados anteriormente, y eliminar la tentación de alcanzar mejoras «ilusorias» en el déficit, a través, tanto de reducciones de los activos –vía desacumulación–, de su calidad y de su incorrecta valoración como transformando los compromisos de pago –deudas ocultas–, caso del denominado sistema alemán o el uso del *leasing*. El objetivo de los países de la UEM debería ser corregir el déficit estructural considerando los cambios intertemporales.

---

<sup>3</sup> William EASTERLY (1999): *Op. cit.*, pág. 75.

Las consecuencias de mayor envergadura que se derivan del mórbido concepto de déficit público se sitúan en el campo de la Política Económica, como ocurre al disminuir la inversión pública, los gastos de mantenimiento, educación y sanidad, y las privatizaciones, cuando son consecuencia de necesidades financieras. Está fuera de discusión, como he dejado claro al inicio, que el déficit público no puede ser utilizado, salvo en situaciones excepcionales, como un instrumento de política económica, ya que ello genera efectos indeseables en el presente y futuro de la economía. Sin embargo, no debe perderse de vista que el saneamiento presupuestario no es simplemente una operación contable, sino que exige tener en cuenta la riqueza real de la economía y el coste que la «ilusión fiscal» tiene en el crecimiento económico futuro.

Las estimaciones ecomométricas que se realizan para elaborar los cuadros macroeconómicos que acompañan a las previsiones presupuestarias en los informes no incorporan variables explicativas que capturen los efectos derivados de los cambios en los activos públicos y en las deudas implícitas o ocultas, alterándose con ello las previsiones no ya sólo del déficit, sino del crecimiento de la economía. Variables como el capital humano, tecnológico o la capacidad en I+D pueden verse profundamente afectadas por determinadas políticas de contención del gasto, siendo dichas variables claves en el proceso de crecimiento de un país.

2. Una segunda cuestión que es oportuno plantear trata de las diferentes estrategias reguladoras del déficit.

El modelo denominado de «universalismo y reciprocidad» obliga a una negociación permanente entre los Ministerios de gasto y el Ministerio de Hacienda. El objetivo de los Ministerios gastadores es expandir sus actividades, ya que su éxito político está asociado a la capacidad que tienen para distribuir recursos entre la ciudadanía. La negociación permanente lleva a la aparición de conductas oportunistas en contra del interés colectivo del propio gobierno. Hay dos formas de alcanzar un compromiso entre los Ministerios gastadores y el Ministerio de Hacienda. Una es que éste tenga una posición de dominio estratégico controlando la información, imponiendo objetivos, dirigiendo el proceso y teniendo poder de veto. Es un procedimiento jerárquico que conduce a una mayor disciplina, pero que cuando se produce en gobiernos formados por distintos partidos o en estados descentralizados con gobiernos regionales de partidos diferentes tiende a marginar el peso político de las minorías. Francia sigue un modelo de elaboración del presupuesto de tipo jerárquico en el que el Ministro de Hacienda toma las decisiones e informa de éstas al resto del gabinete.



Alternativamente, pueden buscarse objetivos negociados y presupuestados, es decir, cuantificados. Se trata de un sistema colegiado basado en la idea de «controles y contrapesos» en los que se busca un maridaje entre disciplina presupuestaria e intereses de la minoría. Este procedimiento exige objetivos presupuestarios plurianuales. Un ejemplo de esta forma de elaboración del presupuesto lo ofrece Dinamarca, donde todo el gabinete discute los objetivos cuantitativos, comprometiéndose a su cumplimiento y sometiéndose al arbitraje de una comisión reducida de ministros en caso de discrepancia (Albi *et al.*, 1997).

Lo que podríamos denominar «ingeniería de compromiso» no resuelve los conflictos derivados de las conductas oportunistas, en el sentido de Coase. La negociación presupuestaria es un juego de suma cero, que se inicia en la fase de elaboración y se prolonga a lo largo del debate parlamentario y ejecución. El entorno institucional incide en el problema de azar moral que conlleva la negociación en las diferentes fases del proceso presupuestario. El modelo de Estado, las leyes y los resultados electorales, el tipo de gobierno que se configura o las diferencias histórico-culturales exigen fórmulas de negociación específicas acordes con estas características institucionales. En este sentido, la literatura hacendística ofrece tres vías de resolución cuya idoneidad dependerá del entorno institucional.

a) Un primer mecanismo de negociación es el conocido como de «reputación». Su viabilidad está asociada a:

- Una permanente interacción entre gobierno y ciudadanos.
- Que las propuestas del gobierno gocen de credibilidad, sean aceptadas por los agentes privados y por el conjunto de la ciudadanía y afronten en el presente los problemas futuros.
- Que el gobierno no incurra en la apropiación particular de información sustrayéndola del ámbito del público, afectando tanto a los problemas relacionados con perturbaciones cíclicas y presupuestarias como, y no es baladí decirlo en estos momentos, a crisis empresariales con repercusión social.

Las dificultades que supone el cumplimiento de los requisitos de la negociación presupuestaria basada en la reputación hace prácticamente inviable este modelo de «armonía y consenso» entre gobierno y ciudadanía.

b) Una segunda vía, defendida por Buchanan (Buchanan y Wagner, 1977), es la de impedir, por Ley, a los gobiernos el recurso al déficit o, incluso, a través de la propia Constitución. Este enfoque se

basa en la Teoría de la Captura, que sostiene que los políticos tienden a tomar aquellas decisiones que más satisfacen a sus electores con el ánimo de conseguir sus votos. La expansión del gasto público vía deuda genera una «ilusión fiscal» en los electores (el concepto de «ilusión fiscal» en Buchanan es diferente que en Easterly), que al no saber valorar los efectos futuros que provoca el déficit exigen, y capturan a través de sus votos, a los políticos.

El planteamiento de Buchanan creó una corriente de pensamiento defensora de la prohibición, vía constitucional, de la utilización del déficit como instrumento de Política Económica. Si bien, aunque algunos aspectos de los fundamentos sostenidos por Buchanan han servido de referencia en posteriores aproximaciones teóricas, su plasmación política no ha tenido éxito, salvo en algunos Estados americanos que se han autoimpuesto la limitación, y en ningún caso es consecuencia de una decisión del gobierno federal, ya que el Plan Clinton de reducción del déficit tuvo un carácter completamente distinto.

La propuesta de Buchanan tampoco ha tenido ninguna repercusión entre los gobiernos europeos, únicamente el gobierno español se ha decidido a seguir las tesis del economista norteamericano. La limitación, por vía legal, del déficit público sólo puede contemplarse, y así lo sostienen algunos autores, en casos de gobiernos inestables, con gran diversidad ideológica y tensión entre los partidos que forman el gobierno o en el caso de hábitos alarmantes de despilfarro de los gobiernos a través de la historia

c) Por último, es oportuno referirse a la propuesta que hacen Von Hagen y Harden (1994), inspirada en los mecanismos institucionales de delegación aplicados en los mercados monetarios. El papel que tienen los Bancos Centrales, y, para el caso de la UEM, el Banco Central Europeo, en el mercado monetario es la referencia que utilizan ambos autores para defender la creación de un Consejo Nacional de la Deuda.

Dicho órgano, externo e independiente del gobierno, es elegido por el Parlamento y responde ante éste, asumiendo la función de fijar el límite máximo de endeudamiento anual de cada presupuesto aprobado por el Parlamento. Establecido el tope de endeudamiento, Von Hagen y Harden diseñan un proceso de negociación entre las diferentes Administraciones del Estado, o entre los Estados, Comunidades Autónomas, regiones o *länders*, en el caso alemán. Este sistema intenta conciliar el control del déficit y la diferencia de objetivos cuantitativos que de manera legítima se plantean en los Estados descentralizados.

A pesar de la virtualidad formal de esta tercera vía, no es menos cierto que no existe un óptimo paretiano que permita resolver de for-

ma incuestionable el *trade-off* que existe entre ajuste fiscal y necesidades de recursos públicos para que los gobiernos de los diferentes niveles institucionales cumplan sus objetivos políticos. La ampliación del esquema de negociación ayuda a buscar soluciones más satisfactorias, si bien da lugar, en cambio, a mayores costes de transacción. Cuestión esta que debe contemplarse en función del modelo de Estado elegido democráticamente por los ciudadanos.

El funcionamiento institucional de los Estados descentralizados puede generar ciertos costes de transacción a corto y medio plazo, pero a largo plazo si se buscan mecanismos que integren los intereses y la representación de todos los gobiernos la gestión pública mejora su eficiencia, haciendo posible que el engranaje entre el gobierno central y los de los Estados o Comunidades Autónomas funcione perfectamente.

3. A partir de los aspectos planteados se enmarcan las siguientes reflexiones sobre la Ley de Estabilidad Presupuestaria.

La Ley de Estabilidad Presupuestaria obliga al Gobierno a auto-someterse y someter a las CCAA y municipios a un presupuesto equilibrado. Al quedar afectadas las CCAA, de acuerdo con el artículo 81.1 de la Constitución, la Ley General de Estabilidad Presupuestaria se acompaña de una Ley Orgánica complementaria por la que se establece la nueva regulación en materia presupuestaria que deberán seguir gobiernos autonómicos.

En virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.13<sup>a</sup> de la Constitución, el marco de la estabilidad presupuestaria se regulará por una Ley de carácter básico aplicable a todas las Administraciones Públicas. Las normas referidas al Estado y a las Entidades Locales se regularán a través de una Ley ordinaria y, como acabamos de señalar, las referentes a las CCAA con una Ley Orgánica. Se someten a esta disciplina presupuestaria a todas las entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles y demás entes de Derecho público dependientes de la Administración Central del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales.

Se entiende por estabilidad presupuestaria la situación de equilibrio o de superávit, computada en términos de capacidad de financiación de acuerdo con el SEC<sup>4</sup>. El escenario en el que se elaborarán los presupuestos será plurianual, fijándose el objetivo de estabilidad presupuestaria para los tres ejercicios siguientes. Las situaciones ex-

---

<sup>4</sup> Criticado por EASTERLY.

cepcionales de déficit deberán ser justificadas y acompañadas de un plan económico-financiero de saneamiento.

Los cuatro aspectos nuevos que con carácter general para todas las Administraciones desarrolla la Ley son:

1. Fijación de un límite máximo anual de gasto no financiero (art.13).

2. Creación de un «Fondo de contingencia de ejecución presupuestaria» que cubrirá las necesidades de carácter no discrecional y no previstas en el presupuesto inicialmente aprobado que puedan presentarse a lo largo del ejercicio. Dicho Fondo, según se dispone el artículo 15 del Proyecto de Ley, supondrá el 2 por ciento del límite máximo de gasto no financiero del Presupuesto del Estado. La utilización del Fondo deberá ser aprobada por el Consejo de Ministros, y en el caso de que quede un remanente en un ejercicio no es acumulable al siguiente. Los créditos extraordinarios se financiarán con cargo a dicho Fondo o mediante bajas de otros créditos.

3. Determinación de las consecuencias derivadas de las situaciones de déficit o superávit presupuestario. En el supuesto de déficit se exigirá un plan de corrección del desequilibrio, y en el de superávit, se reducirá el endeudamiento del Estado y de la Seguridad Social, con aplicación prioritaria al Fondo de Reserva de la Seguridad Social.

4. Establecimiento de criterios de control y «penalizaciones» para aquellas Administraciones que incumplan la nueva Ley. En el caso de las Entidades Locales, que requieren la autorización del Estado para realizar operaciones de crédito, en el supuesto de que incumplan las condiciones de estabilidad establecidas se les denegará dicha autorización. Así, en el artículo 11 se dice textualmente: «*Los sujetos enumerados en el artículo segundo de la presente Ley (se refiere aquí a todas las Administraciones e instituciones de Derecho público) que, incumpliendo las obligaciones en ella contenidas o los acuerdos que en su ejecución fuesen adoptados por el Ministerio de Hacienda o por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, provoquen o contribuyan a producir el incumplimiento de las obligaciones asumidas por España frente a la Unión Europea como consecuencia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento asumirán en la parte que les sea imputable las responsabilidades que de tal incumplimiento se hubiesen derivado.*» Y de manera específica se detalla en el artículo 23.1: «*La autorización a las Entidades Locales para realizar operaciones de crédito y emisiones de deuda se tendrá en cuenta el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria*», y en el 23.2 se especifica: «*Cuando las medidas contenidas en el plan económico-financiero permitan la*

*desaparición en tres ejercicios presupuestarios de la situación de desequilibrio podrá concederse la autorización a que se refiere en el apartado precedente.»*

La Ley Orgánica complementaria a la General de Estabilidad Presupuestaria persigue penalizar a las CCAA que incurran en situaciones de desequilibrio y limitar o no autorizar las operaciones de crédito o emisión de deuda cuando no hayan cumplido el principio de estabilidad presupuestaria. Las CCAA verán a partir de enero de 2002 reducida su capacidad de endeudamiento, lo que afectará al programa de inversiones, que son las que se financian con deuda. El actual Proyecto de Ley modificará la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, que desarrolla el artículo 156.1 de la Constitución.

El contenido de esta Ley abre interrogantes sobre su constitucionalidad, ya que ciertos autores sostienen que, alcanzado cierto nivel de autonomía financiera, la fuerza expansiva y unidireccional del principio constitucional no permite una ulterior restricción. El principio de autonomía financiera desarrollado por la LOFCA se restringe con las medidas prevista en el Proyecto de Ley Orgánica sobre el control presupuestario y las penalizaciones que de su incumplimiento se derivarán.

El Consejo de Política Fiscal y Financiera deberá respetar, en todos sus acuerdos, el principio de estabilidad presupuestaria (según se establece en el artículo 5), quedando reforzadas, en el artículo 3, las decisiones del gobierno de la nación al establecerse: *«sin perjuicio de las competencias del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las CCAA, el gobierno velará por el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria en todo el ámbito del sector público»*. Una vez que el gobierno aprueba el objetivo de estabilidad presupuestaria, el Consejo de Política Fiscal y Financiera determinará en el plazo de un mes, el plan de cumplimiento para cada CA (artículo 6.3), y si pasado el plazo no ha habido acuerdo, cada una de las CCAA deberá obligatoriamente elaborar y liquidar el presupuesto en equilibrio» (art. 6.4).

En la misma línea que en la Ley General se establecía para la Administración del Estado, Local y organismos de Derecho público de éstas dependientes, se exigirá a las CCAA que presenten déficit un informe de las causas y un plan económico-financiero de saneamiento para los tres ejercicios presupuestarios siguientes (art. 8.2).

Y se da un paso más en la adopción de medidas destinadas a someter a las CCAA a la disciplina fiscal a través de la ley al exigir, en el artículo 4, la responsabilidad financiera derivada del incumplimiento de los compromisos adquiridos por España ante la Unión Europea en materia de estabilidad presupuestaria.

De forma textual se dice: «Las CCAA que, incumpliendo las obligaciones contenidas en la presente Ley Orgánica o los acuerdos que, en su ejecución, fuesen adoptados por el Ministerio de Hacienda o por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, provoquen o contribuyan a producir el incumplimiento de las obligaciones asumidas por España frente a la Unión Europea como consecuencia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, asumirán en la parte que les sea imputable las responsabilidades que de tal incumplimiento se hubiesen derivado.» Aunque el texto del artículo no es sino la traslación del 11 de la Ley General, su aplicación a las CCAA tiene, aunque éstas gocen de capacidad normativa en el ámbito fiscal, una dimensión política y económica mucho mayor, que conducirá presumiblemente a situaciones de enfrentamiento entre las CCAA y el Estado.

El argumento más compartido en contra de la Ley, entre los expresados, es que no está justificada su necesidad. En relación a la Ley Orgánica se sostiene la existencia de dudas sobre su constitucionalidad y, de nuevo, su falta de necesidad, ya que no viene exigida por los compromisos de España en la UEM, ningún país de la UEM tiene previsto aplicar una ley similar, y con los mecanismos actuales ya se estaban cumpliendo los objetivos del Pacto de Estabilidad. Cabe argumentar que ésta es una Ley dirigida de forma exclusiva a las CCAA, ya que el gobierno a través de la Ley de Presupuestos, que anualmente se debate en el Parlamento, puede imponer el control de los gastos públicos y la estabilidad presupuestaria.

Obviamente, la Ley de Estabilidad Presupuestaria tiene asegurado un debate abierto. Tanto los argumentos de carácter constitucional como las razones vinculadas al análisis económico permiten cuestionar el acierto y el rigor del nuevo marco legal. En relación a este último punto es preciso recuperar los trabajos citados en el primer apartado, cuyas críticas a los criterios establecidos para cuantificar el déficit público dentro del SEC ponen de manifiesto que el concepto de déficit está sometido a arbitrajes de naturaleza político-contable que pueden no tener demasiado sentido desde un punto de vista económico y que los ajustes de saneamiento pueden ser perjudiciales a largo plazo.

Con ello no se pretende defender el déficit público como instrumento de Política Económica. Cabe convenir con la doctrina hacendística y con el contenido del Pacto de Estabilidad y Crecimiento que la reducción del déficit debe ser un objetivo a alcanzar, y las pautas las da el propio documento; simplemente siguiendo los acuerdos, como lo hacen el resto de países europeos, es suficiente.

En este sentido, y a modo de conclusión, no debe perderse de vista que:

1. Tenemos unas técnicas de medición mejorables y que los datos sobre los que estamos trabajando presentan grandes inconvenientes –tema que es preciso discutir en el marco de la UEM.

2. En este momento deben resolverse de forma urgente las siguientes cuestiones :

– Introducir más rigor en el control financiero.

– Aumentar la transparencia e información sobre las cuestiones relacionadas con el traslado de los costes de obras en infraestructuras, y Seguridad Social, entre otros, a ejercicios futuros.

– Rechazar rotundamente prácticas contables ilusorias, que suponen traslados de costes al sector privado y a ejercicios futuros y favorecen las prácticas contrarias a la competencia, al provocar en las empresas que trabajan para el sector público unos vacíos temporales en el cobro que tienen el mismo efecto que los precios de eliminación (sistema alemán).

– Ampliar el debate sobre la composición del gasto y los efectos que sobre el crecimiento económico tienen las medidas de ajuste fiscal. No es sostenible desde la más mínima lógica económica que el ajuste fiscal exija la reducción de los factores capital humano, físico y tecnológico.

La Hacienda Pública, y en particular la Política Presupuestaria, no puede transitar por los márgenes de los fundamentos más avanzados de la nueva Teoría del Desarrollo Económico. Debe beber de esas fuentes y estar al servicio de sus conclusiones. Hay que buscar un camino analítico que concilie las decisivas aportaciones que sobre el desarrollo económico han hecho autores como Romer, Lucas y Krugman, entre otros, y la Política Presupuestaria. El papel que las economías externas –capital, humano, físico y tecnológico– tienen en el desarrollo económico de un país debe estar presente en todo ajuste fiscal. Ni la aplicación de los principios de la Teoría Económica ni el consenso con la ciudadanía en tema tan decisivo puede hacerse a través de una Ley.

## BIBLIOGRAFÍA

ALBI, E.; GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M., y LÓPEZ CASASNOVAS, G. (1997): *Gestión pública. Fundamento, técnicas y casos*. Barcelona, Editorial Ariel.



- BAREA, J., y DIZY, D. (1995): *¿Está el Estado español en quiebra?* Madrid, Ediciones Encuentro.
- BUCHANAN, J., y WAGNER, R. (1977): *Democracy in deficit*. Nueva York, Academic Press.
- BUITER, W. (1984): *Measuring aspects of fiscal and financial policy*. NEBR Working Paper no 1332.
- (1985): *A guide to public sector debt and deficits*. Economic Policy.
- (1993): *Measurement of the public sector and its implications for policy evaluation and design*, en M. Blejer y A. Cheasty (eds.), *How to Measure the public Deficit: Analytical and Methodological Issues*. IMF, Washington.
- BUITER, W.; CORSETTI, G., y ROUBINI, N. (1993): *Excessive deficits: sense and non sense in the treaty of Maastrich*. Economic Policy.
- EASTERLY, W. (1999): *When is fiscal adjustment an illusion?*. Economic policy.
- GONZÁLEZ PÁRAMO, J. M. (2001): *Costes y beneficios de la disciplina fiscal: La Ley de Estabilidad Presupuestaria en perspectiva*. IEF, Serie Estudios de Hacienda Pública.
- HICKS, N. L. (1991): *Expenditure reductions in developing countries revisited?* Journal of International Development.
- DE HAAN, J., et al. (1996): *Government, capital formation: explaining the decline*. Welwirtschaftliches Archiv.
- VON HAGEN, J., y HARDEN, I. (1994): «National Budget processes and fiscal performance», *European Economy*, Reports and Studies, 3.
- (1995): «Budget processes and commitment to fiscal discipline», *European Economic Review*, 39.
- VON HAGEN, J.; HUGUES HALLET, A., y STRAUCH, R. (2001): «Budgetary consolidation in EMU», *Economic Papers*, 148, European Communities.
- WORLD BANK (1994): *The Old Age Crisis*, Policy Research Report. New York, Oxford University Press.