La reforma de la legislación presupuestaria*

Eduardo Bandrés Moliné
Consejero de Economía, Hacienda y Empleo.
Gobierno de Aragón

La feliz colaboración de la Comisión del II Centenario de Alejandro Mon en la celebración de un Seminario sobre las reformas presupuestarias en España obliga a realizar un reconocimiento mínimo de la trascendental reforma que aquel eminente hacendista produjo en la legislación fiscal y presupuestaria de nuestro país. Porque fue precisamente una Ley de Presupuestos, la correspondiente a 1845, la que implantaría en España un nuevo sistema fiscal de corte liberal, rubricado con la firma del entonces ministro de Hacienda, Alejandro Mon. Durante más de ciento treinta años, como reconocía el profesor Fuentes Quintana (1971), la herencia intelectual y política de la reforma de 1845 inspiró los principios básicos del sistema tributario español sobre la doble base de impuestos específicos sobre consumos e impuestos de producto sobre rentas. Fruto de los trabajos que culminaron en la Comisión de Reforma Tributaria, la denominación de la reforma de 1845 como reforma Mon-Santillán hace justicia a los dos principales responsables de la misma: el ya mencionado ministro de Hacienda, Alejandro Mon, y el principal arquitecto de la misma, Ramón Santillán, quien sucedería al primero al frente del Ministerio en 1847. Cuando reconocemos con Schumpeter que el sistema fiscal de

* Conferencia de clausura del Seminario de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo «La Reforma de la Ley General Presupuestaria», dirigido por el profesor JUAN VELARDE FUERTES y celebrado en Formigal (Huesca) los días 10 al 12 de septiembre de 2001.

un país es el reflejo mismo de su historia, habrá de convenirse que la huella de la reforma de 1845, prolongada en el tiempo hasta 1977, bien merece el reconocimiento bicentenario de quien la firmó, cuya Comisión de celebración colabora en este Seminario sobre la Reforma de la Ley General Presupuestaria.

Porque, acompañando a la reforma del 45, se reorganizaron las funciones de administración, contabilidad y fiscalización, tratando de alcanzar así una mayor eficacia en la gestión de los ingresos públicos. Objetivo éste, el de la eficacia, que, formulado en términos estrictamente económicos, no tendría cabida en la legislación presupuestaria española hasta la Ley General Presupuestaria de 1977. También aquí, en cuanto concierne a los principios aplicables a la gestión presupuestaria, la contabilidad pública y el control interno, la primera Ley de Administración y Contabilidad de 1870 mantendría su influencia durante más de un siglo, a lo largo del cual el control de legalidad sería el único ejercido en el ámbito de la actividad económico-financiera del sector público.

El artículo 124 de la Ley General Presupuestaria es la base del ulterior proceso modernizador de la contabilidad pública en España. Dicho artículo señala como fines de la contabilidad pública los siguientes:

a) Registrar la ejecución de los presupuestos.

b) Conocer el movimiento y situación del Tesoro.

c) Reflejar las variaciones, composición y situación del Patrimonio.

d) Proporcionar los datos para formar la Cuenta General del Estado y demás cuentas del sector público y las nacionales de España.

e) Rendir la información económico-financiera necesaria para la toma de decisiones, tanto en el orden político como en el de gestión.

La modernización de la administración financiera española, que se inicia justamente con la Ley General Presupuestaria de 1977, culmina en 1998 con la reforma operada por la Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social de ese año, que modifica en bloque el título VI del Texto Refundido referido a la contabilidad pública. Entre tanto, se inician los planes de contabilidad pública, se pasa de la contabilidad presupuestaria a la económico-financiera, se moderniza e informatiza el proceso de formación y rendición de cuentas y se profundiza en el contenido de los estados financieros con objeto de que la información económica de las Administraciones Públicas proporcione guías útiles para la gestión y la toma de decisiones

políticas. La Ley General Presupuestaria introdujo también las novedades normativas suficientes para que, desde su entrada en vigor, el objetivo del control interno no se dirigiera únicamente a la verificación del cumplimiento de los aspectos legales de carácter formal, sino que se extendiera a la consecución de una correcta gestión financiera mediante el establecimiento de controles de eficacia y eficiencia complementarios de la función interventora tradicional.

Con todo, el crecimiento del sector público experimentado en España durante los últimos veinticinco años se ha traducido no sólo en una dimensión que prácticamente ha duplicado el peso del gasto público sobre el producto interior bruto, sino en un cambio cualitativo sustancial en los servicios que se prestan y en la forma de prestarlos. Así, la evolución de las funciones y actividades del sector público y sus efectos sobre los modelos de gestión, contabilización y control parecen poner de manifiesto la necesidad de reformar la norma institucional básica de la Administración financiera española, afectada gravemente, además, por las constantes modificaciones puntuales operadas desde la aprobación del Texto Refundido a través de las Leyes de Presupuestos o de Acompañamiento.

De las líneas de reforma contempladas en distintos borradores y anteproyectos dejaré al margen las referidas a la sistemática y definición de los conceptos fundamentales del Derecho financiero y al alcance de la nueva contabilidad pública, para centrarme en las que tienen que ver con los procesos de elaboración, ejecución, control y modificación de los presupuestos. A tal efecto, las reformas que cabe anticipar en la futura Ley General Presupuestaria harán referencia, sin duda, a los siguientes puntos principales:

– Programación por objetivos, de acuerdo con la formulación de planes estratégicos que incluyan la evaluación de los recursos financieros necesarios.

– Gestión por objetivos, con integración de los procesos de planificación, presupuestación, gestión y control.

– Programación plurianual de la actividad económica del sector público.

– Potenciación de los aspectos funcionales del proceso presupuestario.

– Control de eficacia como instrumento básico para la exigencia de responsabilidades y la asignación de recursos financieros.

– Establecimiento de regímenes de presupuestación, contabilidad y control específicos para los distintos subsectores del sector público.

– Regulación expresa del control financiero en términos de control de eficacia, eficiencia y economía en la gestión, más allá de su carácter actualmente complementario respecto de la función interventora.

Por otra parte, la contabilidad pública se configura como un sistema de información de la actividad económica desarrollada por las entidades integrantes del sector público mediante una definición precisa de las diferentes situaciones contables del sector público (administrativo, empresarial o fundacional), según el plan contable aplicable (público, privado o de entidades sin fines de lucro), y con una especificación bien delimitada de las entidades sometidas a cada uno de esos planes. Todo ello redundará en un mayor alcance de la Cuenta General del Estado, incluyendo a todos los agentes del sector público y estableciendo los niveles de consolidación de los distintos agentes por sectores (administrativo, empresarial y fundacional). En este mismo ámbito cabe finalmente anticipar la aplicación de la contabilidad analítica como instrumento para valorar el cumplimiento de objetivos y los niveles de eficiencia del sector público.

Se trata, en todo caso, de principios extraídos, como ya se ha dicho, de los anteproyectos y borradores manejados en las oficinas ministeriales y que deberán plasmarse en el futuro en un Proyecto de Ley. Dígase, entre paréntesis, que los gobiernos de las Comunidades Autónomas están a la espera de esta modificación normativa estatal para adaptar sus correspondientes leyes de Hacienda.

Entre tanto, el Gobierno promovió a lo largo del año 2001 la aprobación de dos leyes destinadas a garantizar la estabilidad presupuestaria de todas las Administraciones Públicas, convirtiéndose así el de la estabilidad presupuestaria en uno de los principios rectores de la política presupuestaria del futuro. Podemos hablar ya, por tanto, más allá de las especulaciones sobre la Ley General Presupuestaria, de leyes aprobadas y publicadas en el *Boletín Oficial del Estado*: la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, y la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, Complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

Aun compartiendo el compromiso con la estabilidad presupuestaria y con la sostenibilidad de las finanzas públicas, han existido entre la doctrina y en las propias Comunidades Autónomas serias discrepancias con la formulación que el Gobierno ha llevado a cabo en las mencionadas leyes. No es ahora el momento de analizar los posibles problemas de inconstitucionalidad asociados al principio de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, ni el retroceso que

dichas leyes representan en la cultura del pacto y la coordinación que debe presidir las relaciones entre niveles de gobierno en un Estado compuesto y que ha estado presente en la definición de los Escenarios de Consolidación Presupuestaria acordados entre el Gobierno Central y las Comunidades Autónomas hasta el año 2001. Es cierto que no todos han cumplido los pactos, pero el sistema podría haberse perfeccionado corrigiendo sus tres principales defectos: la bilateralidad de las negociaciones –sin que existieran criterios comunes, explícitos y transparentes–, la inexistencia o falta de credibilidad de los mecanismos de control y la desviación del déficit y el endeudamiento hacia el sector público empresarial.

Pero vayamos a los antecedentes. El Tratado de la Unión Europea, en su artículo 104.*c),* establece de forma taxativa que los Estados miembros evitarán déficit públicos «excesivos», entendiendo como tales los que sobrepasan los valores de referencia fijados en un protocolo adicional y que se establecen en el 3 por ciento del PIB, en lo referente al déficit público, y en el 60 por ciento del PIB, en lo que concierne a la deuda pública. El artículo 121 insiste, a su vez, en que las finanzas públicas de los Estados miembros deberán encontrarse en una situación «sostenible», lo que quedará demostrado –se dice– en caso de haberse conseguido una situación del presupuesto sin un déficit público excesivo.

El Pacto de Estabilidad y Crecimiento, aprobado en el Consejo de Amsterdam el 17 de junio de 1997, señala que los Estados miembros deberán respetar a medio plazo el objetivo presupuestario establecido en sus programas de estabilidad o convergencia, consistente en conseguir situaciones presupuestarias próximas al equilibrio o con superávit, manteniendo en todo caso el déficit público dentro del valor de referencia del 3 por ciento del PIB. La aplicación efectiva de las previsiones del Tratado y el desarrollo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento se regulan en los Reglamentos 1466/97, de 7 de julio, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas, y 1467/97, de 7 de julio, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo. Ambos Reglamentos se refieren igualmente a la necesidad de ajustarse a medio plazo a situaciones presupuestarias próximas al equilibrio o de superávit, evitando déficit públicos excesivos y manteniendo una situación sostenible de las finanzas públicas, atendiendo en todo caso a las pertinentes características cíclicas y estructurales de cada uno de los Estados miembros.

Estos mismos Reglamentos reconocen que unas finanzas públicas saneadas no son un fin, sino «un medio» de reforzar las condiciones

para la estabilidad de los precios y para un crecimiento sostenible que conduzca a la creación de empleo. Por tanto, se determina que la situación de la Hacienda Pública es un medio para la consecución de objetivos finales a los que ha de entenderse subordinada. Por tal motivo los Reglamentos contemplan que en situaciones excepcionales de caída del PIB en un valor igual o superior al 2 por ciento, el déficit público anual pueda rebasar 3 por ciento del PIB.

Es preciso reconocer que el alto grado de descentralización alcanzado en España conduce a la necesidad de coordinar la actuación de todos los niveles de gobierno en la consecución de la estabilidad presupuestaria. Sin embargo, dicha coordinación sólo es posible, a nuestro juicio, cuando dimana del pacto y del esfuerzo compartido y no de la imposición y la jerarquía. El Consejo de la Unión, celebrado el 19 de junio de 2000 en Santa María de Feira (Portugal), recomendaba acelerar el proceso de saneamiento fiscal en curso y mejorar la calidad y sostenibilidad de las finanzas públicas, y en el caso de España, «mantener y respetar plenamente el actual pacto de estabilidad entre las Comunidades Autónomas y el Estado, puesto que los gobiernos territoriales tienen un papel cada vez mayor en muchos ámbitos del gasto». Así se vino haciendo desde comienzos de los años noventa con los denominados Escenarios de Consolidación Presupuestaria, el último de los cuales referido al período 1998-2001, y que se materializaron en programas anuales de endeudamiento voluntariamente acordados en los que se fijaban los límites del crecimiento del déficit y la deuda de cada Comunidad Autónoma.

Los Escenarios de Consolidación Presupuestaria permitieron crear una cultura de estabilidad presupuestaria en el conjunto de las Administraciones Públicas españolas, introduciendo mecanismos de autodisciplina en la sostenibilidad de las Haciendas territoriales. Más allá de sus resultados en términos de consolidación fiscal, los Escenarios procuraron un espacio de consenso entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la configuración de la política presupuestaria de España mediante una definición conjunta, pactada y armónica de los objetivos presupuestarios del país. Todo ello se quiebra mediante unas leyes que sustituyen el acuerdo por la jerarquía, dando un paso atrás en la efectiva cooperación que debe presidir las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno en España. La metodología de toma de decisiones es esencial en un Estado compuesto; aun cuando pudieran compartirse los objetivos, el procedimiento elegido no es ni mucho menos irrelevante, por cuanto refleja una determinada concepción política que rompe los equilibrios constitucionales del Estado de las Autonomías.

Por otra parte, la legislación aprobada ha prescindido por completo de la capacidad de autorregulación de su propia deuda por las Comunidades Autónomas y ha renunciado a los mecanismos de control indirecto que proporcionan los mercados. Los mercados financieros juzgan de forma permanente la solvencia de las Comunidades Autónomas, y si se acude a las emisiones de deuda llevadas a cabo en 2001, el diferencial respecto del euribor (1,72 puntos básicos) es muy reducido y atribuible más a cuestiones de liquidez que de riesgo. La solvencia de las Comunidades Autónomas y su responsabilidad fiscal se han incrementado con el nuevo sistema de financiación, por lo que la valoración de los mercados financieros adquiere mayor relevancia aún. Por tanto, la existencia de mecanismos de mercado que proporcionan un control indirecto debería reducir los temores a que las Comunidades Autónomas utilicen el recurso al endeudamiento de forma insostenible.

La concepción que subyace en los principios de estabilidad presupuestaria materializados en la ley vuelca todo el énfasis en la deuda financiera, sin tener en cuenta que hay otra deuda, de carácter real, que puede ser aún más perjudicial para el crecimiento económico y el bienestar social. Como señala Krugman (1994), se trata de una deuda oculta que consiste en la falta de cobertura del capital público necesario como consecuencia de los déficit de inversiones acumulados en el pasado. ¿Acaso no es también una deuda, para las futuras generaciones, la insuficiente dotación de infraestructuras, las necesidades no cubiertas de educación e investigación, o la ausencia de servicios públicos modernos? La carga de la deuda financiera, asociada al pago de impuestos futuros, debe compararse con los costes a que daría lugar una política de inversión pública que dejase sin cubrir importantes parcelas de capital público necesarias para el funcionamiento eficiente de la economía. La deuda financiera equivale a detraer recursos del futuro para hacer gastos en el presente, pero esos gastos se corresponden con inversiones en capital público cuyos rendimientos se extienden a lo largo de más de un ejercicio presupuestario.

En lo que se refiere al volumen, el endeudamiento de las Comunidades Autónomas representa un 7,2 por ciento del PIB nacional, mientras la del Estado alcanza el 50,3 por ciento en 2001. En su conjunto, el Reino de España se mantiene en niveles de Deuda pública inferiores al 60 por ciento, umbral que marca la Unión Europea. Por tanto, puede concluirse que el volumen de deuda de las Comunidades Autónomas es reducido y no hay razones económicas que impidan un crecimiento moderado de la misma. Es más, la eliminación

de esta fuente de financiación cercena las posibilidades de realizar inversiones necesarias para la prestación de los servicios públicos que las Comunidades Autónomas tienen encomendados y que deberían permitir un proceso de convergencia de las más distanciadas de la media europea en término de renta por habitante.

La rígida limitación del déficit impuesta en las leyes de estabilidad presupuestaria afectará también de forma decisiva a la provisión de capital público a nivel local, especialmente en aquellos municipios con mayores necesidades de infraestructuras y con menor capacidad para incrementar su presión fiscal. Por ese motivo, Castells, Esteller y Solé (2002) se refieren no sólo a las ineficiencias asociadas a las restricciones de liquidez que impiden seguir una senda de maximización intertemporal con utilización del endeudamiento, sino también a la inequidad que se genera al afectar más a determinados municipios por sus desiguales condiciones de partida.

Muy probablemente, lo fundamental no es tanto imponer unas normas rígidas de equilibrio prespuestario como desarrollar una cultura de la estabilidad desde el convencimiento de los actores presupuestarios. Y, en tal sentido, nos enfrentamos a un problema de elección colectiva como resultado del cual se plantean demandas de gasto que tienden a superar el nivel socialmente óptimo no sólo desde la perspectiva de la estabilidad económica, sino desde la óptica de la asignación eficiente de recursos y del crecimiento económico. Pero también es preciso reconocer que la gestión del sector público adquiere bajo esta nueva cultura un protagonismo mucho mayor, lo que deberá llevar al diseño de instituciones y normas de transparencia en la política presupuestaria, flexibilidad en la gestión y exigencia de responsabilidades en el control, arbitrando de este modo mecanismos de credibilidad, motivación y compromiso por parte de políticos y gestores públicos (Atkinson y Van den Noord, 2001). La estabilidad no es esencialmente un problema de equilibrio financiero matemático, sino de reputación en la gestión de los recursos públicos.

Y la disciplina presupuestaria, definida de forma cuantitativa en términos macroeconómicos, aun siendo importante, no es ni mucho menos suficiente para garantizar dicha reputación. Por eso, la gran reforma presupuestaria en España habrá de venir de la mano no tanto de la Ley de Estabilidad Presupuestaria, sino de la reforma de los procedimientos presupuestarios, es decir, de los contenidos y, sobre todo, del desarrollo posterior de la Ley General Presupuestaria.

BIBLIOGRAFÍA

ATKINSON, PAUL, Y VAN DEN NOORD, PAUL (2001): «Managing public expenditure: some emerging policy issues and a framework for analysis». *Economics Department Working Papers*, n. 285. OECD.

CASTELLS, ANTONI; ESTELLER, ALEJANDRO, Y SOLÉ, ALBERT (2002): *Los efectos de la Ley de Estabilidad Presupuestaria sobre la inversión de los municipios*. Mimeo. Universitat de Barcelona.

FUENTES QUINTANA, ENRIQUE (1971): Prólogo a ESTAPÉ, F., *La reforma tributaria de 1845*. Madrid. Instituto de Estudios Fiscales.

KRUGMAN, PAUL (1994): *Vendiendo prosperidad*. Madrid. Ariel.