EL PACTO DE ESTABILIDAD Y CRECIMIENTO Y LA POLÍTICA PRESUPUESTARIA DE ESPAÑA

Por el Académico de Número
Excmo. Sr. D. José Barea Tejeiro *

El tema que voy a exponer lo voy a dividir en dos grandes apartados: «El marco conceptual de la política presupuestaria en la Unión Monetaria» y «La política presupuestaria española desde el Pacto de Estabilidad».

EL NUEVO MARCO CONCEPTUAL DE LA POLÍTICA PRESUPUESTARIA EN LA UNIÓN MONETARIA

En los Acuerdos de Maastricht la Unión Monetaria (UM) quedó diseñada como un área de estabilidad, a cuyo efecto se establecieron condiciones estrictas para que los Estados miembros pudieran incorporarse a aquélla. La convergencia hacia la senda de estabilidad quedó confiada a la voluntad y a las decisiones de cada Estado miembro, si bien sometida a la supervisión de los organismos comunitarios. La condicionalidad para el acceso de los Estados miembros a la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria quedó fijada en la satisfacción de una serie de criterios expresivos del grado de convergencia nominal alcanzado por las respectivas economías. Tales condiciones eran las siguientes: el logro de un alto grado de estabilidad de precios, finanzas públicas en una situación sostenible, no devaluación durante dos años como mínimo, frente a la moneda de otro Estado miembro y niveles adecuados de tipos de interés a largo plazo.

---

* Sesión del día 7 de mayo de 2002.

El nuevo contexto de la política presupuestaria de los Estados miembros de la UM quedó configurado por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento que está constituido por la siguiente normativa:

a) Resolución del Consejo Europeo de 17 de junio de 1997 sobre los compromisos de los Estados miembros, de la Comisión Europea y del Consejo Europeo;

b) Reglamento 1466/1997 referente a los programas de estabilidad y convergencia en el marco de la supervisión multilateral por el Consejo;

c) Reglamento 1467/1997 referente al procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo.

En el contexto de una política fiscal estricta como la diseñada en el Pacto de Estabilidad, que limita a corto plazo la función estabilizadora del presupuesto, especialmente en una recesión, con tipos de cambio fijos y escasa movilidad de la mano de obra, surge el interrogante de cómo puede salir de la crisis provocada por «shocks» asimétricos un país de la Unión Monetaria. Los «shocks» asimétricos implicarán para el país que los sufra, pérdida de cuota de mercado y por tanto ajustes a la baja de la producción. Los mecanismos de ajuste macroeconómico quedarán reducidos básicamente a la flexibilidad de precios y salarios; la salida de la crisis sólo será posible si los agentes sociales (empresarios y trabajadores) toman conciencia de la necesidad de un reajuste en precios (beneficio) y salarios; en caso contrario, el ajuste se producirá vía aumento del paro.

Es evidente que cuando un país presenta desequilibrios diferenciales entre costes y precios, no tiene más solución que eliminar las diferencias con políticas estrictas del inevitable ajuste real que ha de producirse. Para modular este ajuste en el tiempo, sin impedirlo, la política fiscal de cada Estado miembro de la Unión Monetaria será el único instrumento disponible, siempre y cuando su acercamiento a unas cuentas públicas equilibradas o con superávit, le permitan disponer de un margen presupuestario que haga posible que el país no entre en una situación de déficit excesivo (no superior al 3% del PIB).

LA POLÍTICA PRESUPUESTARIA ESPAÑOLA DESDE EL PACTO DE ESTABILIDAD

La política macroeconómica de este período ha ido dirigida a apoyar el crecimiento de la demanda interna, en tanto que la del bienio anterior estuvo marcada por la estabilidad y el crecimiento de la demanda exterior.

El desbordamiento de la demanda interna ha sido debido a la rebaja del impuesto sobre la renta de las personas físicas, la reducción del tipo de interés y el aumento del empleo que ha impulsado al alza la renta disponible de las familias, y por tanto el consumo, la caída de los tipos de interés y el crecimiento de la demanda de las familias ha incentivado la inversión empresarial.

La imposibilidad de utilizar el tipo de interés para cortar la demanda interna (instrumento traspasado al BCE que ha realizado una política monetaria que no era la más conveniente para España) el único instrumento que queda en poder del Gobierno (aparte de las reformas de los mercados de bienes y servicios para introducir mayor competencia y la reforma del mercado de trabajo) es la utilización de la política presupuestaria tal y como ha sido diseñada en el Tratado de Maastricht; sin embargo se ha limitado a cumplir el Pacto de Estabilidad en cuanto a la reducción del déficit. La consecuencia ha sido la persistencia de un diferencial de inflación con respecto a la media de los países de la Unión Monetaria, que desde hace más de tres años se mantiene en el entorno de un punto, con todos los efectos que ello comporta sobre la pérdida de competitividad de nuestra economía que se ha traducido en un fuerte desequilibrio de la balanza de pagos por cuenta corriente.

A pesar de los resultados obtenidos en el proceso de consolidación fiscal, que ha hecho posible que el 2001 haya finalizado con cuentas públicas equilibradas, el progreso conseguido en el bienio 1996-1997 de reducir en 3,4 puntos el déficit estructural, se ha interrumpido en 1998 y siguientes, que sólo ha conseguido rebajarse en 0,1 puntos, la mejora del déficit de 2,8 puntos porcentuales del PIB es consecuencia exclusivamente del efecto cíclico y de la disminución de los tipos de interés (OCDE, Informe 2000 sobre España).

Ha continuado la laxitud en cuanto a las modificaciones del Presupuesto inicial, que fue del orden del 1% del PIB, lo que ha supuesto reducir a la mitad el aumento de la capacidad de gasto del período 1985-1995 como consecuencia de dichas variaciones.

El efecto cíclico y la disminución del tipo de interés han hecho posible cumplir lo previsto en el Programa de Estabilidad, pero al entrar la economía española en una desaceleración en el aumento de su PIB que va a coincidir con una reducción fuerte del crecimiento a nivel mundial, surgirán las contradicciones que existen debajo de la política presupuestaria al no haber adoptado las oportunas reformas estructurales en muchas políticas, entre ellas la del gasto social y la de integración en las Administraciones Públicas de las políticas públicas de servicios colectivos gestionados por empresas, la consecuencia será la vuelta al déficit en las cuentas públicas.

El déficit público ha sido la representación del comportamiento de las Administraciones Públicas españolas, como lo muestra el trabajo que realicé para esta Academia (*El déficit público como herencia negativa ¿hemos aprendido a controlarlo?*). En todo el siglo XX, 35 años aparecen con superávit y 65 con déficit, siendo de resaltar que en el período 1977-2000 todos los años se liquidaron con déficit, en gran parte como consecuencia de la explosión de la sociedad española en demanda de un suministro público de servicios sociales.

Una cuestión llama poderosamente la atención, como en varias ocasiones hemos puesto de manifiesto el Profesor Fuentes y yo, es que el límite de deuda pública autorizado en la Ley de Presupuestos no ha supuesto restricción presupuestaria alguna, se trata exclusivamente de un medio para financiar el déficit del Presupuesto y los gastos extrapresupuestarios.

Como puede observarse en el cuadro que sigue, las Administraciones Públicas se endeudaron durante el período 1985-2000 en casi 22 billones de pesetas por encima del endeudamiento debido a la financiación del déficit público, es decir, como media casi un billón y medio de pesetas anuales, para adquirir activos financieros, derivados principalmente de aportaciones a sociedades públicas o entes públicos considerados empresariales pero que realizan en determinados casos actividades que el SEC considera como políticas públicas que deben integrarse en el Presupuesto a efectos de determinación del déficit. En la próxima Ley General Presupuestaria deberá eliminarse este agujero de déficit presupuestario encubierto que a través de préstamos, adquisición de acciones de empresas públicas y avales interfieren en una asignación eficiente de recursos.

Con la finalidad de alcanzar la convergencia nominal, el Tratado de la Unión Europea dispuso, entre otros condicionantes, que para ingresar en la Unión Monetaria los Estados miembros no deberían tener un déficit superior al 3% del PIB, y por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, aprobado en junio de 1997 en el Consejo de Amsterdam, los Estados miembros se comprometen a perseguir el objetivo a medio plazo de situaciones presupuestarias próximas al equilibrio o en superávit, para que al entrar en juego los estabilizadores automáticos a consecuencia de una caída de la actividad económica, el déficit se mantenga siempre por debajo del 3%. Para que el Presupuesto se convierta en un instrumento al servicio de la estabilidad económica, el artículo 3 del Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, Anexo al Tratado de la Unión Europea, establece que «*los Estados miembros garantizarán que los procedimientos nacionales en materia presupuestaria, les permitan atender en dicho ámbito a sus obligaciones derivadas del Tratado*».

Déficit y variación neta de pasivos (en millones de pesetas)

Año	Déficit público (1)	Financiación: Variación neta de pasivos financieros (2)	Financiación: Exceso de pasivos financieros sobre déficit (3) (3=2–1)
1985	1.949.477	2.886.086	936.609
1986	1.943.409	2.385.871	442.462
1987	1.127.146	1.860.661	733.515
1988	1.322.115	2.414.792	1.092.677
1989	1.655.541	3.131.551	1.476.010
1990	2.169.008	3.900.088	1.731.080
1991	2.465.508	3.032.551	567.043
1992	2.450.367	3.925.878	1.475.511
1993	4.276.120	7.715.485	3.439.365
1994	4.138.020	4.727.026	589.006
1995	4.834.678	5.898.051	1.063.373
1996	2.820.555	5.663.759	2.843.204
1997	2.609.432	3.008.259	398.827
1998	2.244.880	3.482.792	1.237.912
1999	1.090.159	2.716.083	1.625.924
2000	343.920	2.269.671	1.925.751

Fuentes: Cuentas Financieras de la Economía Española, Banco de España.
Cuentas de las Administraciones Públicas, Intervención General de la Administración del Estado.

Constituyendo la estabilidad económica uno de los grandes principios de la Unión y de los Estados miembros, no tiene nada de extraño que en el Documento de «*Principios para elaborar una nueva Ley General Presupuestaria*» que confeccionó la Oficina del Presupuesto del Presidente del Gobierno y que elevó a la consideración de la Comisión encargada de elaborar la citada Ley, la estabilidad de la economía debía ser el eje central alrededor del cual girase la nueva Ley Presupuestaria. Toda idea requiere su tiempo y la de estabilidad económica no había calado aun en los profesionales de la Administración presupuestaria. Al cabo de unos meses de discusión, sin avanzar por el camino propuesto por la Oficina del Presupuesto, ésta se retiró de la Comisión.

En diciembre de 1997 pronuncié mi discurso de recepción en esta Academia con el tema «*Disciplina presupuestaria e integración de España en la Unión Monetaria*», cuyo Capítulo 7 denominé «*Una nueva Ley General Presupuestaria reformadora del proceso presupuestario español con el objetivo estabilidad*» que recogía los principios que deberían servir de base para elaborar dicha Ley enmarcados en el objetivo estabilidad de la economía.

La reciente aprobación de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria parece abrir de nuevo la esperanza de que en el nuevo entorno de la Unión Económica y Monetaria, en España se reconozca al Presupuesto como instrumento para conseguir la estabilidad de la economía. Mi felicitación por la recuperación del camino adecuado, deseando que culmine con éxito la tarea emprendida.

La Ley es aplicable a los agentes públicos siguientes: Estado, Seguridad Social, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales, así como a los organismos y entes públicos dependientes de ellos que no se financien mayoritariamente con ingresos comerciales, es decir, todos los organismos públicos que con arreglo al Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (SEC'95) forman parte del Sector Administraciones Públicas.

Para estos agentes, la estabilidad presupuestaria consistirá en una situación de equilibrio o de superávit, computada en términos de capacidad de financiación de acuerdo con la definición establecida en el SEC'95.

La primera cuestión que se presenta es que desde la entrada en vigor de la Ley empezará a computarse como déficit de las Administraciones Públicas los obtenidos de Organismos públicos empresariales y Sociedades mercantiles públicas, cuyos ingresos de mercado no cubran al menos el 50% del coste de producción, así como las políticas públicas de carácter social o colectivo realizadas por empresas públicas y del holding público SEPI. En la actualidad dichos déficit no se computan en el Sector Administraciones Públicas, en contra de lo establecido en el SEC'95.

El segundo problema que se presenta es que el saldo presupuestario no es representativo de la capacidad de financiación de los agentes, debido a la disparidad de criterios entre la contabilidad presupuestaria y la contabilidad nacional, aparte de que determinadas operaciones no se reflejan en el Presupuesto sino en contabilidad extrapresupuestaria. ¿Por qué no acercar la estructura de ingresos y gastos y los criterios de contabilización a los establecidos en el SEC'95, que en definitiva es el que sirve para medir la capacidad o necesidad de financiación de los agentes públicos? El pase de uno a otro requiere un sinfín de ajustes y alguno puede perderse por el camino (privatizaciones de empresas públicas, pagos aplazados en el método alemán de financiación de inversiones, etc. etc.). Estas cuestiones deben solventarse en la nueva Ley General Presupuestaria.

La Ley establece que el objetivo de estabilidad presupuestaria se conseguirá:

a) Estableciendo por los entes públicos en sus normas reguladoras de las materias presupuestarias, los instrumentos y procedimientos necesarios para adecuarlos al cumplimiento de la estabilidad presupuestaria. Esta obligatoriedad es consecuencia de lo establecido en el artículo 3 del Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, Anexo al Tratado de la Unión Europea, que por tanto forma parte del Tratado.

Para cumplimentar lo dispuesto en el Tratado de la Unión, el Gobierno remitirá a las Cortes Generales en el plazo de seis meses a partir de la aprobación de la Ley de Estabilidad Presupuestaria un Proyecto de Ley General Presupuestaria que no tendrá carácter de legislación básica; los Entes Territoriales deberán igualmente modificar su normativa presupuestaria para adecuarla al cumplimiento de la estabilidad presupuestaria.

b) Fijando por el Gobierno el objetivo de estabilidad presupuestaria referido a los tres ejercicios siguientes, tanto para el conjunto del sector público, como para cada uno de los grupos de agentes de las Administraciones Públicas: Estado, Seguridad Social, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales. El acuerdo del Gobierno se remitirá a las Cortes Generales para su debate y aprobación.

Se ha planteado el tema de la posible inconstitucionalidad de la Ley, basada en lo establecido en el artículo 156.1 de la Constitución Española que establece que las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias. Sobre esta cuestión hay que tener en cuenta que el Tratado de la Unión Europea fue firmado por España el 7 de febrero de 1992 y ratificado posteriormente por las Cortes, y en él la Unión Monetaria queda diseñada como un área de estabilidad.

El área de estabilidad diseñada para la Unión Europea por el Tratado de la Unión y normas posteriores, para nada incide en la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas para el desarrollo y ejecución de sus competencias, lo que sí es evidente es que, lo mismo que el Estado, tendrán que adoptar medidas normativas y organizativas para alcanzar tal objetivo, quedando en sus manos la facultad de actuar sobre los ingresos, los gastos públicos, o una combinación de los mismos.

La política de déficit cero con carácter permanente que propugna la Ley, tiene su razón de ser en las Comunidades Autónomas y en las Corporaciones Locales, ya que no corresponde a las mismas la función de estabilización de la economía, quedando así justificada la prohibición de que dichas Administraciones Públi-

cas emitan deuda pública, excepto en los casos excepcionales contemplados en la propia Ley. Sin embargo para el Estado, a quien corresponde la función de estabilización de la economía, de acuerdo con la organización adoptada en la Unión Monetaria, donde el presupuesto de la Unión sólo representa el 1,27% del PIB comunitario y la política monetaria está centralizada en el Banco Central Europeo, transformar el déficit cero en un objetivo permanente sería un error. En efecto, en época de recesión el Estado tendría que recortar los gastos públicos o aumentar los impuestos para equilibrar el presupuesto; la política presupuestaria tendría un carácter procíclico, lo que conduciría al país a un ajuste largo en el tiempo para salir de la recesión, con efectos negativos sobre el crecimiento a largo plazo. Es por ello que el Tratado de la Unión Europea y el Pacto de Estabilidad y Crecimiento admite que, en casos excepcionales y de forma temporal, el objetivo de situaciones presupuestarias próximas al equilibrio o con superávit pueda transformarse en déficit que no debe superar el 3% del PIB en caso de caso de grave recesión, como consecuencia de la entrada en juego de los estabilizadores automáticos.

Igualmente en caso de tensiones de demanda, que están influyendo en el nivel de precio, el objetivo presupuestario de situaciones próximas al equilibrio o de superávit debe transformarse en fuertes superávit cuando se considere necesario para estabilizar la economía y contener la inflación. Este es el papel que el presupuesto del Estado debe jugar en el contexto de la Unión Económica, por lo que no se debe renunciar para el Estado a este instrumento de política económica contemplado en el Tratado de la Unión, por las graves consecuencias que podría acarrear para el país en los supuestos que hemos expuesto.

El objetivo por tanto no debe ser en el Estado estabilizar el presupuesto sino estabilizar la economía utilizando la política presupuestaria, ya que a dicho agente le corresponde en la organización diseñada en el Tratado de la Unión Monetaria la función estabilizadora de la economía, que no es lo mismo que estabilizar el presupuesto a nivel de equilibrio o de ligero superávit.

c) La fijación de un techo máximo anual de gasto constituye el tercer instrumento contemplado en la Ley para conseguir el equilibrio presupuestario. Tal forma de actuar se empleó, a propuesta de la Oficina del Presupuesto, en la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado de los años 1997 y 1998, y figura entre los principios que expuse en mi discurso de recepción en esta Academia con el objetivo de alcanzar la estabilidad de la economía.

La Ley no contempla el cierre del circuito del modelo basado en la fijación del techo de gasto público a través de la creación de la Comisión de la Deuda, pro-

puesta por el Profesor Fuentes Quintana y yo mismo, que actuaría con independencia del Gobierno, que tendría como misión fijar el límite máximo de la variación del saldo neto de la deuda en circulación que puede prever el Gobierno en el Presupuesto y aprobar las Cortes; tal procedimiento impondría de manera automática que el déficit público no sobrepasase el previsto, taponando al mismo tiempo la senda del gasto extrapresupuestario.

Para conservar la estabilidad en el proceso de ejecución del Presupuesto, se crea un «Fondo de ejecución presupuestaria» dentro del límite de gasto fijado anualmente para el Estado, que se destinará a financiar créditos extraordinarios, suplementos de crédito, ampliaciones e incorporaciones de crédito; si el Fondo no fuera suficiente, las modificaciones se financiarían con bajas en otros créditos. Tal norma tiene la misma finalidad que el principio décimo que propuse en mi discurso de recepción en esta Academia para conseguir la estabilidad presupuestaria.

Siguiendo la opinión de la doctrina de que el compromiso del Gobierno con una programación plurianual refuerza la estabilidad financiera, como expuse en mi discurso de recepción en la Academia, la Ley de Estabilidad Presupuestaria establece que *«la elaboración de los presupuestos en el sector público se enmarcará en un escenario plurianual compatible con el principio de anualidad por el que se rige la aprobación y ejecución presupuestaria»*.

La Ley de Estabilidad Presupuestaria, al delimitar su ámbito de aplicación subjetivo, incluye a todo el sector público, tanto de carácter administrativo (Administraciones Públicas) como *«al resto de las entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles y demás entes o establecimientos de Derecho público, dependientes de la Administración del Estado, de las Administraciones de las Comunidades Autónomas o de las Corporaciones Locales»*.

De acuerdo con la Ley a este último grupo sólo le es de aplicación:

a) Los principios de estabilidad presupuestaria, de plurianualidad, de transparencia y de eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos; principios generales que son de aplicación a todos los agentes del sector público.

b) Las normas que específicamente se refieran a los mismos. Estas normas especifican que las entidades públicas empresariales que incurran en pérdidas que afecten al cumplimiento del objetivo de la estabilidad presupuestaria, vendrán obligadas a elaborar un informe de gestión sobre las causas del desequilibrio y en su caso un plan de saneamiento a medio plazo, en el que se indicarán las medidas

correctoras de carácter económico-financiero que se han de adoptar por sus órganos rectores.

El problema que se presenta es la interpretación a dar al párrafo *«entidades públicas empresariales que incurran en pérdidas que afecten al cumplimiento del objetivo de la estabilidad presupuestaria»*. ¿Afecta a todas las que tengan pérdidas o sólo a aquéllas que los entes públicos tengan obligatoriamente que subvencionar por precepto legal, cuyas pérdidas sí afectarían al objetivo de estabilidad presupuestaria? Con esta segunda interpretación, que parece más acorde con la redacción dada por la Ley, poco o nada se va a conseguir para tapar el enorme agujero de déficit derivado de la actividad empresarial pública, pero que no se refleja como tal déficit de las Administraciones Públicas, sino que se van acumulando año tras año (más de un billón de pesetas sólo en las televisiones públicas).

Este procedimiento laxo de centrifugar los déficit públicos ha llevado a una proliferación de sociedades mercantiles, tanto por el Estado como por los Entes territoriales, que en 1999 alcanzó el número de 1.178, cuando seis años antes sólo era de 485. Esta laxitud se debe a no tener en cuenta lo establecido en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (SEC'95), pues muchas de dichas empresas no reúnen las características que el SEC'95 exige para ser consideradas como tales y por tanto deben ser integradas en el sector Administraciones Públicas, ya que su verdadera actividad consiste en ejecutar políticas públicas para lograr objetivos de política social o colectiva.

Otra forma de actuación del sector público encubriendo déficit consiste en la concesión de préstamos, adquisición de acciones y aportaciones patrimoniales a entes empresariales públicos: en los Presupuestos Generales del Estado para el 2001 el importe ascendió a 1.300 mil millones de pesetas. Una parte muy importante de estas dotaciones figuran en los Presupuestos Generales del Estado en el Capítulo 8.° Activos financieros, es decir por debajo de la línea divisoria del déficit, cuando en realidad se trata de gastos imputables a los Capítulos 6.° y 7.° de Operaciones de capital, que deberían figurar por encima de la línea afectando al déficit público. Hay que tener en cuenta que de los 829.000 millones de pesetas que figuran en el Presupuesto del Estado para 2001 como variaciones de activos financieros, el 72% de las operaciones son realizadas entre agentes del sector público.

La Ley General de Estabilidad Presupuestaria dispone que la elaboración, aprobación y ejecución de los presupuestos del sector público se realizará en un marco de estabilidad presupuestaria, entendiéndose por tal la situación de equilibrio o de superávit computada en términos de capacidad de financiación del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (SEC'95).

La razón de ser de tal rigor fiscal se encuentra, como se hace constar en la Exposición de Motivos de la Ley, en la conveniencia de disponer de un adecuado «margen de maniobra» al que recurrir ante las variaciones cíclicas que pudieran producirse en el medio plazo. Es más, las recomendaciones del Consejo Europeo de Santa María de Feira en junio de 2000 invitan a los Estados miembros a continuar el saneamiento de las cuentas públicas más allá del nivel mínimo para cumplir los requisitos del pacto de Estabilidad y Crecimiento y de esta forma generar un «margen de maniobra» adicional para la estabilización cíclica, para protegerse de una evolución presupuestaria imprevista, acelerar la reducción de la deuda y prepararse para los desafíos presupuestarios del envejecimiento de la población.

Partiendo por tanto del marco conceptual del equilibrio presupuestario que define la Ley de Estabilidad Presupuestaria, ya que el margen de maniobra al que hemos hecho referencia tiene carácter excepcional, al que sólo se puede recurrir para hacer frente a las variaciones del ciclo, el margen presupuestario al que vamos a referirnos lo definiremos normalmente para una situación de equilibrio presupuestario. En tal escenario el techo de gasto público de un ejercicio vendrá condicionado por el nivel de ingresos que se espera obtener en el mismo.

Definiremos como margen presupuestario de cualquier agente incluido en el sector Administraciones Públicas el que tiene disponible, después de restar de los ingresos previstos para un año los gastos comprometidos para el mismo. La fiabilidad de dicho margen presupuestario estará condicionada por las cuestiones que a continuación vamos a reseñar:

a) La representatividad del saldo presupuestario con relación a la capacidad de financiación, debido a la disparidad de criterios entre la contabilidad presupuestaria y la contabilidad nacional, aparte que determinadas operaciones no se reflejan en el Presupuesto sino en contabilidad extrapresupuestaria, por lo que consideramos necesario adaptar la estructura presupuestaria y los criterios de contabilización a los establecidos en el SEC'95; en su defecto habría que trasponer a términos de contabilidad nacional todas las rúbricas presupuestarias y las operaciones extrapresupuestarias.

b) Que, por aplicación del principio de transparencia consagrado en la Ley de Estabilidad Presupuestaria, se integren en las Administraciones Públicas los organismos públicos empresariales y sociedades mercantiles públicas cuyos ingresos de mercado no cubran al menos el 50% del coste de producción y las empresas públicas que tengan a su cargo la ejecución de políticas públicas para lograr objetivos de política social o colectiva, con lo cual sus déficit empezarán a computarse a efecto de determinar la estabilidad presupuestaria.

Tres documentos que enumera la Ley de Estabilidad Presupuestaria serán básicos en el futuro para determinar lo que hemos denominado margen presupuestario:

• la programación plurianual de ingresos y gastos, en el que se detallará para cada año los importes de los compromisos de gasto contenidos en cada política presupuestaria;

• la previsión del objetivo de estabilidad presupuestaria de los tres ejercicios siguientes, referido a cada grupo de agentes: Estado y sus Organismos Autónomos, Entidades del Sistema de la Seguridad Social, Comunidades Autónomas y Organismos dependientes de ella y Entidades Locales y Organismos que dependan de ellas;

• el techo máximo de gasto no financiero del Presupuesto del Estado que ha de servir de base para la elaboración del Presupuesto del ejercicio siguiente.

Estos tres documentos fueron confeccionados por la Oficina del Presupuesto para que sirvieran de marco a la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado de los años 1997 y 1998, y figuran entre los principios que expuse en mi discurso de recepción en esta Academia, con el objetivo estabilidad.

Vamos a tratar ahora el tema del conjunto de factores que hay que tener en cuenta para calcular el margen presupuestario de un Organismo público en el período temporal que se fije.

Investigaciones llevadas a cabo han puesto de manifiesto que los países que tienen una fracción pequeña de gastos dimanantes de decisiones de ejercicios anteriores tienen unos déficit y una deuda pública más bajos y una situación presupuestaria más sostenible que los otros. En España el proceso presupuestario es muy permisivo en cuanto a adoptar compromisos de gastos para el futuro. El artículo 61 de la Ley General Presupuestaria en la redacción dada por la Ley 11/1996, de 27 de diciembre, de Medidas de Disciplina Presupuestaria, establece que podrán adquirirse compromisos de gastos que hayan de extenderse a ejercicios posteriores a aquél en que se autorice cuando se refieran a:

— inversiones y transferencias de capital;

— transferencias corrientes derivadas de normas con rango de ley;

— contratos de obras, de suministros, de consultoría y asistencia, de servicios y de trabajos específicos y concretos no habituales de la Administración, que no puedan ser estipulados o resulten antieconómicos por plazo de un año;

— arrendamientos de bienes inmuebles a utilizar por Organismos del Estado;

— cargas financieras de las Deudas del Estado y de sus Organismos Autónomos;

— préstamos (Ley de Medidas Urgentes para 1998).

Si a los gastos que acabamos de enumerar añadimos los correspondientes a la protección social, cuyas leyes originan derechos subjetivos sin limitación temporal en favor de determinados colectivos, las participaciones en ingresos del Estado de los Entes Territoriales y de la Comunidad Europea y los gastos correspondientes a las retribuciones de los funcionarios públicos, que por el Estatuto de la Función Pública tiene reconocida la estabilidad en el empleo, resultó que en 1997 el 87,5% de los créditos iniciales del Presupuesto de gastos no financieros del Estado provenían de decisiones adoptadas en ejercicios anteriores; tal porcentaje fue del 83,4% en 1994, lo que muestra que el problema se agrava con el transcurso del tiempo. El margen presupuestario del año 1997, con cargo al cual podían tomarse nuevas decisiones, fue sólo del 12,5% del Presupuesto inicial del Estado (2,2 billones de pesetas) para un Presupuesto de 18,1 billones. Es ésta una cuestión que debería corregirse en la nueva Ley General Presupuestaria.

Otra cuestión que tuvo gran influencia en el pasado en la determinación del margen presupuestario hace referencia a los créditos incluidos en el Presupuesto sin techo cuantitativo estricto y sin limitación temporal; gran parte de los gastos de esta naturaleza proviene de decisiones políticas del pasado y están ligadas a la protección social. Junto a los créditos de la protección social, la Ley General Presupuestaria prevé modificaciones en el volumen de gasto aprobado en los Presupuestos Generales del Estado sin necesidad de tener que recurrir a las Cortes, en los siguientes supuestos: créditos ampliables y créditos incorporados del ejercicio anterior, que para el ejercicio de 1994 supuso más de medio billón de pesetas, el 3,1% del Presupuesto inicial. Como quiera que dichas modificaciones se deben a una mala presupuestación, con la finalidad de presentar un Presupuesto menos expansivo, después el Ejecutivo aprueba las citadas modificaciones, que hay que rebajar del margen presupuestario anteriormente calculado.

El problema de las modificaciones presupuestarias por créditos extraordinarios, suplementarios, ampliaciones e incorporaciones de crédito que tienen gran influencia en la estabilidad presupuestaria, ha quedado resuelto en la Ley de Estabilidad Presupuestaria a través de la creación del Fondo de ejecución presupuestaria.

La admisión, cada vez con mayor amplitud, en el proceso presupuestario español de los efectos de cambios anticipados en precios y remuneraciones de personal va a tener gran incidencia en la reducción del margen presupuestario. La revalorización automática de las pensiones por el IPC es un ejemplo paradigmático, constituyendo el principal factor del desequilibrio financiero del Sistema de pensiones públicas contributivas en el período 1981-1995, ya que supuso, en términos medios, el 53,5% del incremento total del gasto en dicho período.

Los planes plurianuales de gastos que se relacionan tendrán gran influencia en el futuro sobre el margen presupuestario:

— Plan de infraestructuras 2000-2007 que se quiere poner en marcha en el 2001 por un importe de 17,1 billones de pesetas, de los que 6 billones corresponden a ferrocarril, 3,7 billones a autovías y autopistas y 1,4 billones a aeropuertos.

— Plan hidrológico nacional cuyas inversiones se estiman en 3 billones de pesetas.

— Plan de reforma de la Justicia, que se valora en 250 mil millones de pesetas.

— Plan del Consejo Escolar para dotar a las escuelas y al sistema educativo de la calidad necesaria, estimado en 1,5 billones de pesetas.

— Plan tecnológico para introducir a España en la sociedad de la información, por un importe de 825 mil millones de pesetas.

— Plan de modernización de los Ejércitos importante 1 billón de pesetas.

— Plan para incentivar el parque de viviendas en alquiler para facilitar el acceso a la vivienda a los jóvenes y favorecer la movilidad en el trabajo, su coste se financiará a través de incentivos fiscales (gasto fiscal).

En la vertiente del ingreso es necesario tener en cuenta la sensibilidad de los ingresos al ciclo. La política de expansión del gasto público señalada va a condicionar las reformas fiscales anunciadas: del impuesto sobre sociedades, del impuesto sobre la renta de las personas físicas y del impuesto sobre actividades económicas, que se prevé desaparezca para el 90% de las empresas. Las reformas serían factibles si tuvieran cabida dentro del margen presupuestario o fueran acompañadas de una reestructuración del gasto público a la baja.

El Consejo de Ministros del 19 de abril ha dado luz verde al Anteproyecto de Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), remitiéndolo al Consejo Económico y Social para su preceptivo informe. En la documentación distribuida por el Ministro de Hacienda no se hace constar el coste de la reforma; hemos efectuado una aproximación basándonos en la estimación de la reducción media del 11,1% en la cuota líquida que aparece en la documentación, resultando que el impacto recaudatorio, una vez deducidos los ingresos asociados a la reforma, será aproximadamente de 3 mil millones de euros (0,41% del PIB estimado para 2003). La pregunta que inmediatamente surge, y a la que la documentación no responde, es si existe margen presupuestario en 2003 para tal reducción de ingresos, sin afectar por tanto a la estabilidad presupuestaria.

El margen presupuestario 2003 será la diferencia entre los ingresos estimados para dicho año de reforma y los gastos comprometidos actualmente para el mismo año. De conformidad con lo establecido en el artículo 12.1 de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, el Ministerio de Hacienda ha tenido que elaborar unos escenarios de previsión plurianual referidos a ingresos y gastos de los años 2003-2005, en el que detallaran para cada año los importes de los compromisos de gasto contenidos en cada política presupuestaria, y en su número 2 del mismo artículo ordena que los proyectos de Ley que tengan incidencias presupuestarias habrán de respetar el entorno financiero plurianual de que se ha hecho mención, y que para su aprobación deberán tener cabida en los mismos. Ninguna mención se ha hecho hasta ahora que la reforma del IRPF que comienza en el 2003 tiene cabida en los citados escenarios plurianuales y por tanto en el margen presupuestario sin provocar un desequilibrio en la estabilidad presupuestaria; espero que el Ministerio de Hacienda, que ha sido el impulsor de la citada Ley, no sea el primero en incumplirla. Según información aparecida en la prensa, la Comisión Europea pedirá al Gobierno español que garantice que el cambio previsto en el IRPF no cuestiona el objetivo de estabilidad presupuestaria.

Una cuestión importante, que no parece que se haya tenido en cuenta, es si por razones de eficiencia, en caso de que existiera margen presupuestario para la reforma proyectada, se aplicara dicho margen a incrementar las dotaciones para la seguridad ciudadana y para la justicia; en las encuestas últimamente realizadas los ciudadanos se muestran muy descontentos de la calidad de dichos servicios. Y son precisamente los mismos los que justificaron el nacimiento de los impuestos para financiar los servicios públicos que por razón de sus características no pueden ser suministrados por el mercado. Pensar que una rebaja de impuestos puede atraer más votos que una mejora de los citados servicios públicos puede resultar fallido.

Si el margen presupuestario no permitiera imputar al mismo el coste de la reforma fiscal, el Gobierno, de continuar con su elección, deberá explicitar en la memoria que ha de acompañarse al Proyecto de Ley los programas de gastos que van a ser reducidos para compensar los menores ingresos, manteniéndose así la sostenibilidad del equilibrio presupuestario fijado en la Ley de Estabilidad Presupuestaria.

Pasamos ahora a analizar la incidencia que el nuevo modelo de financiación autonómica puede tener sobre la estabilidad presupuestaria.

El sistema de garantía de mínimos tiene tres inconvenientes. En primer lugar, es asimétrico en contra del Gobierno Central, que tendrá que pagar si no se alcanza el mínimo, mientras que en caso contrario las CC.AA. recibirán la totalidad, dificultando la consolidación fiscal ya que el sistema aprobado juega siempre al alza en el gasto. En segundo lugar, elimina los incentivos para contener el gasto, lo que hará más difícil conseguir la consolidación fiscal, y por último, puede dar lugar a una pérdida de incentivos de los gobiernos regionales para una mejor gestión de los impuestos transferidos.

El artículo 15 de la LOFCA en su nueva redacción establece que el Estado garantizará en todo el territorio español el nivel mínimo de los servicios públicos fundamentales de su competencia, considerando como tales la educación y la sanidad. En desarrollo de este precepto, la Ley del nuevo sistema de financiación de las CC.AA. establece que, cuando el incremento interanual en una Comunidad Autónoma del número de alumnos de enseñanza obligatoria o el incremento de la población protegida, debidamente ponderada en función de la edad, expresados en términos porcentuales, sea superior, en más de tres puntos, al incremento porcentual que experimente en ese mismo período la media nacional, se procederá a analizar conjuntamente por la Administración General del Estado y la de la respectiva Comunidad Autónoma las causas y posibles soluciones para determinar la procedencia o no de que ésta participe en las asignaciones de nivelación y en su caso la cuantía correspondiente.

Con independencia de todo lo expuesto, la LOFCA establece que, de conformidad con el principio de solidaridad interterritorial al que se refiere el artículo 158 de la CE, en los Presupuestos Generales del Estado se dotará anualmente un Fondo de Compensación Interterritorial (FCI), que se distribuirá en CC.AA. conforme a los siguientes criterios: inversión de la renta por habitante, tasa de población emigrada de los últimos diez años, porcentaje de desempleo sobre la población activa, superficie territorial, hecho insular en relación con la lejanía del territorio peninsular y otros criterios que se estimen pertinentes.

Además del FCI se dotará anualmente un Fondo Complementario que se destinará igualmente a gastos de inversión, si bien a solicitud de los territorios beneficiarios del mismo podría destinarse a financiar gastos de funcionamiento asociados a inversiones en el FCI.

El nuevo sistema de financiación de las CC.AA. ha supuesto una fuerte inyección de recursos para las mismas, no tiene por tanto nada de extraño que se haya aprobado por unanimidad en el Consejo de Política Fiscal y Financiera, dificultando la consolidación fiscal. Las CC.AA. han ido ganando paulatinamente participación en la gestión del gasto público: en 1981 era del 3% del gasto total no financiero de las Administraciones Públicas, una vez eliminadas las transferencias entre subsectores de las Administraciones Públicas; en 1986 fue del 13,4%, y en el año 2002 se estima será del orden del 35%, incluida sanidad y servicios sociales. Dado que el Estado sólo tendrá a su cargo la gestión del 25%, su capacidad para estabilizar la política presupuestaria quedará disminuida fuertemente ya que las CC.AA. se han convertido en el principal agente desde el punto de vista del gasto público.

Una cuestión que preocupa fuertemente a la Comisión Europea es el de la sostenibilidad a largo plazo de la estabilidad en los países miembros de la Unión Monetaria a consecuencia del fuerte envejecimiento de la población, con el consiguiente efecto sobre las pensiones públicas, la sanidad y los servicios sociales. En la Recomendación efectuada recientemente al Gobierno español sobre la economía española se hace constar la necesidad de que se revise el sistema público de pensiones para garantizar su viabilidad a largo plazo. En mi intervención en esta Academia del 9 de febrero de 1999 puse de manifiesto la necesidad de efectuar reformas para hacer viable a largo plazo nuestro sistema de pensiones públicas contributivas, tanto por razones del envejecimiento de la población como por la falta de equidad del sistema.

En los catorce años transcurridos desde la entrada de España en la Unión Europea (1986-2001) la convergencia real de España con los países de la Unión ha alcanzado diez puntos. El PIB «per capita» español pasó del 71,7% de la media comunitaria al 82%. En estos resultados ha tenido una gran influencia las ventajas derivadas de dicho ingreso, los condicionantes impuestos a la realización de las políticas económicas de los Estados miembros y la política de liberalización y flexibilidad de la economía aprobada por el Gobierno.