

## **NUEVO PROCEDIMIENTO PRESUPUESTARIO INTRODUCIDO POR LAS LEYES DE ESTABILIDAD**

Las Leyes de Estabilidad han introducido cambios en el procedimiento presupuestario que mejoran sustancialmente tanto la transparencia en la elaboración, ejecución y control del Presupuesto, como la asignación y gestión de los recursos presupuestarios en un horizonte plurianual orientado por los principios de eficacia, eficiencia y calidad de las finanzas públicas.

### **Fijación del objetivo de estabilidad**

La primera repercusión de estos cambios es el adelantamiento y extensión del proceso de elaboración del Presupuesto, que ha de iniciarse en el primer cuatrimestre del ejercicio (Artículo 8 de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (LGEP)), con el Acuerdo de Consejo de Ministros, por el que se fija el objetivo de estabilidad presupuestaria del conjunto del sector público y de cada uno de los grupos de agentes que lo integran, referido a los tres ejercicios siguientes, así como el límite de gasto no financiero del Presupuesto del Estado para el ejercicio inmediato siguiente.

El Acuerdo de Consejo de Ministros debe adoptarse previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas y de la Comisión Nacional de Administración Local, en lo que se refiere, respectivamente, a los objetivos de estabilidad de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales y, posteriormente, someterse a la aprobación por las Cortes Generales, en trámites sucesivos en el Congreso de los Diputados y en el Senado. Debe acompañarse del cuadro macroeconómico de horizonte plurianual contenido en el Programa de Estabilidad y Crecimiento para el Reino de España y, en el supuesto de no recibir la aprobación parlamentaria, el Gobierno debe someter un nuevo Acuerdo en el plazo de un mes. .

### **Fijación del límite de gasto no financiero del Estado**

Uno de los aspectos más relevantes de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria es la fijación anticipada del límite máximo de gasto no financiero del Presupuesto del Estado para el ejercicio inmediato siguiente (Artículo 13 LGEP), que ha de incluirse también en el Acuerdo de Consejo de Ministros por el que se establece el objetivo

de estabilidad presupuestaria para el próximo trienio. Con esta medida se va a reforzar el control y transparencia del proceso de elaboración que ha de culminar con la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado.

En efecto, la determinación del límite de gasto no financiero del Estado, que ha de ser compatible con el objetivo de estabilidad presupuestaria previamente fijado, el cual se mide en términos de contabilidad nacional SEC'95 (Artículos 3.2 y 10 LGEP), obliga a la consideración ex-ante, de aspectos tales como los ajustes que se realizan por el distinto tratamiento que recibe la imputación de determinados conceptos de ingresos y gastos en contabilidad presupuestaria y en contabilidad nacional, así como las posibles diferencias que se puedan producir en la ejecución presupuestaria. Ello conlleva la previsión de dichas circunstancias y su posible impacto sobre el objetivo de estabilidad, en base a los datos de que se dispone en el momento de realizar el cálculo, lo cual, respecto de determinados conceptos, resulta en extremo complejo.

Este límite de gasto no financiero constituye el techo máximo de recursos disponibles en el Estado para asignar entre todas las atenciones de gasto previstas inicialmente o que se puedan presentar durante el próximo ejercicio.

### **El Fondo de Contingencia de ejecución presupuestaria**

Otra de las novedades más importantes que introduce la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (Artículo 15) es el Fondo de contingencia de ejecución presupuestaria. La dotación de este Fondo debe realizarse, dentro del límite de gasto no financiero fijado, por un importe equivalente al 2% del mismo, con el que se han atenderse las necesidades de carácter no discrecional y no previstas en el momento inicial que puedan presentarse a lo largo del año. Con la creación de este Fondo la Ley refuerza los mecanismos de control de las modificaciones presupuestarias que, sujetas a los principios de transparencia e información, contribuyen a una eficiente asignación y utilización de los recursos públicos. La instrumentación del Fondo supone, por tanto, una garantía que evitará desviaciones en la ejecución del Presupuesto, al tiempo que establece una mayor exigencia de los Centros Gestores al evaluar y establecer la prioridad de sus propuestas de gasto.

Se establece asimismo que la aplicación de las dotaciones del Fondo de Contingencia de ejecución presupuestaria requiere la aprobación del Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Hacienda, quien asimismo informará trimestralmente a las Comisiones de Presupuestos del Congreso de los Diputados y del Senado, sobre dichas aplicaciones.

El remanente de crédito que, a fin de cada ejercicio, pueda existir en el Fondo de Contingencia, no puede ser objeto de incorporación a ejercicios posteriores.

### **Los escenarios plurianuales**

La Ley General de Estabilidad Presupuestaria potencia notablemente el escenario presupuestario como instrumento de programación plurianual de referencia, en el que se debe enmarcar la presupuestación a medio plazo.

En este sentido, no sólo refuerza el rigor que debe seguirse en la confección del escenario plurianual, en el que deberán detallarse los compromisos contenidos en las políticas de gasto, sino que también establece que todas las decisiones, actuaciones e iniciativas de la Administración con incidencia en el gasto que se pretendan llevar a cabo en el futuro, deben tener cabida en los escenarios para su aprobación (Artículo 12 LGEP). La expresión de este principio de plurianualidad que recoge la Ley supone, por tanto, reforzar los mecanismos de previsión presupuestaria a medio plazo que garantizan la compatibilidad de las prioridades de asignación microeconómica del Presupuesto, con los objetivos de estabilidad presupuestaria establecidos en el marco estricto de la disciplina fiscal.

### **Objetivos y seguimiento de las Comunidades Autónomas**

La Ley General de Estabilidad Presupuestaria, en su artículo 2, incluye a la Administración de las Comunidades Autónomas, así como a los entes y Organismos públicos dependientes de aquellas que no tengan carácter comercial, dentro del ámbito de aplicación de la propia Ley. La articulación de este principio se lleva a cabo en la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria la cual, como prevé en su artículo 1º, establece los mecanismos jurídicos de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, al servicio de los objetivos de estabilidad presupuestaria.

La Ley Orgánica, por tanto, establece la aplicación del cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria por las Comunidades Autónomas; el procedimiento de determinación de dicho objetivo, tanto para el conjunto de las Comunidades Autónomas (que como es lógico resulta coincidente con lo establecido al respecto por la LGEP), así como para cada una de dichas Comunidades, en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera; la responsabilidad financiera derivada del incumplimiento de los compromisos adquiridos por España ante la Unión Europea en materia de estabilidad presupuestaria,

que pueda afectar a las Comunidades que, a su vez, no hayan cumplido los objetivos marcados, y articula los procedimientos de corrección de las situaciones de desequilibrio que puedan presentarse.

Adicionalmente, la Ley Orgánica de referencia aborda otros aspectos, como el papel de órgano de coordinación que se atribuye al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas en todo este proceso, el suministro de información por parte de las Comunidades al Ministerio de Hacienda para la medición del grado de cumplimiento del objetivo de estabilidad, la creación en dicho Ministerio de una central de información, de carácter público, que guarde información sobre cualquier operación de crédito, emisión de deuda o asunción de riesgos que realicen las Comunidades Autónomas y, por último, modifica la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, en aquellos aspectos que se ven afectados por la aplicación de los principios que establece la LGEP.

### **Objetivos y seguimiento de las Entidades Locales**

El equilibrio presupuestario y demás aspectos que conforman la aplicación de los principios de estabilidad presupuestaria para los Entes Locales, se desarrollan en el capítulo III de la LGEP.

En el mencionado capítulo se regula el procedimiento de determinación del objetivo de estabilidad correspondiente a las Entidades Locales, el suministro de información al Ministerio de Hacienda para la medición del grado de cumplimiento del objetivo de estabilidad, el procedimiento a seguir para la corrección de las situaciones de desequilibrio que se produzcan y, en paralelo con lo establecido para las Comunidades Autónomas, la creación en dicho Ministerio de una central de información, de carácter público, que guarde información sobre cualquier operación de crédito, emisión de deuda o asunción de riesgos que afecte a las Entidades Locales. Se modifica también la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, al objeto de incorporar los principios que se establecen en la LGEP en aquellos puntos que resulta necesario.

### **Fundamentos económicos de las Leyes de Estabilidad**

Uno de los elementos fundamentales de la política económica del gobierno en los últimos años ha venido siendo sin duda su compromiso con el esfuerzo de consolidación

presupuestaria. Este esfuerzo, que se ha basado esencialmente en una fuerte restricción del gasto corriente, ha hecho posible alcanzar tanto en 2001 como en 2002 una situación de equilibrio presupuestario, hecho sin precedentes en la historia de la democracia en España.

Con la experiencia que otorgan los años transcurridos, resulta difícil negar que esta orientación de la política fiscal ha contribuido de manera decisiva no sólo a la estabilidad macroeconómica sino también al proceso de convergencia real que nuestro país viene experimentando en el período reciente con respecto a nuestros socios comunitarios. La incorporación de España al área euro como miembro fundador (que fue posible en buena medida por los resultados alcanzados en el ámbito fiscal) no hace sino confirmar la necesidad de hacer de la estabilidad presupuestaria un referente permanente en el diseño de nuestra política fiscal.

Los fundamentos económicos que están detrás de las afirmaciones anteriores pueden sintetizarse de la siguiente manera:

Una apuesta firme y duradera por el rigor presupuestario genera confianza entre los agentes económicos y esto se traduce en reducciones significativas de los costes de crédito a medio y largo plazo a los que se enfrentan tanto las economías domésticas como el sector empresarial. La consecuencia lógica de lo anterior es que las decisiones de ahorro e inversión pasan a tomarse en un entorno más favorable.

En la evolución comentada de los costes de crédito ha jugado también un papel decisivo la incorporación de España a la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria y la asunción por todos los miembros de las reglas de disciplina aprobadas a nivel europeo. De cualquier manera, conviene no olvidar que esa incorporación no habría sido posible sin los logros alcanzados por nuestro país en el ámbito presupuestario.

Por otro lado, el esfuerzo de consolidación fiscal en España se ha basado esencialmente en una fuerte restricción del gasto, lo que ha permitido liberar recursos para el sector privado en forma de menores impuestos. En la medida en que estas rebajas impositivas son percibidas como permanentes por los agentes económicos, pasan a tener una incidencia muy importante tanto sobre las decisiones de consumo de los hogares (al verse aumentada su riqueza vital) como sobre las decisiones de inversión a medio y largo plazo por parte de las empresas.

A su vez, las sucesivas reformas impositivas han permitido reducir significativamente los efectos distorsionadores de nuestra estructura tributaria y esto ha dado lugar a que las decisiones de ahorro, inversión y oferta de trabajo por parte de los agentes económicos se tomen de un modo más eficiente.

Además, el esfuerzo de reducción del gasto público se ha centrado en el gasto corriente. De esta forma, la consolidación presupuestaria no ha impedido que el gobierno haya podido mantener el carácter prioritario de capítulos como las infraestructuras o la I+D+i, que como es sabido tienen efectos muy favorables sobre el crecimiento a medio y largo plazo. Ni que decir tiene, por tanto, que otorgar un peso suficiente a este tipo de gastos es fundamental para preservar el proceso de convergencia real de la economía española.

Por otra parte, y haciendo referencia ahora a la estabilidad macroeconómica a corto plazo, es indudable que el compromiso con la estabilidad presupuestaria de nuestro país y del conjunto de los miembros del área euro, en el marco de lo previsto en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, juega un papel fundamental a la hora de reforzar la credibilidad del BCE en la conducción de su política monetaria. Este hecho contribuye decisivamente al logro de un euro fuerte capaz de competir con el dólar en los mercados internacionales.

La política fiscal presenta limitaciones cuando se quiere usar de un modo discrecional para tratar de combatir las fluctuaciones cíclicas a las que inevitablemente se ve sometida toda economía en el corto plazo. De forma coherente con esta concepción, la propia filosofía del Pacto de Estabilidad y Crecimiento es la de renunciar a ese uso discrecional de la política presupuestaria más allá de situaciones excepcionales. Se propugna una política fiscal neutral que deje jugar a los estabilizadores automáticos. Esta es, sin duda, la mejor manera de aumentar el margen de maniobra con que cuenta el Banco Central Europeo para adaptar su política monetaria a situaciones cíclicas cambiantes sin que ello deba ir en menoscabo de su credibilidad antiinflacionista.

La estrategia económica descrita hasta aquí es la mejor manera de garantizar la estabilidad macroeconómica en España y en área euro en su conjunto. A su vez, esta mayor estabilidad tiene implicaciones importantes para el crecimiento a medio y largo plazo, al permitir que las decisiones de ahorro, inversión e innovación tengan lugar en un ambiente de reducida incertidumbre.

Por otra parte, la estabilidad presupuestaria se ha hecho compatible con un redoblamiento de los esfuerzos por alcanzar nuevas metas en el área de la equidad. Al logro de un grado amplio de cohesión social, que el gobierno considera como una condición ineludible para la estabilidad social y económica, se han consagrado tanto el carácter prioritario otorgado al gasto social como muchos de los aspectos incluidos en las sucesivas reformas impositivas que se han emprendido y entre las que destaca sin duda la reforma del IRPF cuya segunda fase entra en vigor en 2003.

Es precisamente dentro de esta filosofía económica global en la que hay que enmarcar la Ley de Estabilidad Presupuestaria, que supone ir más allá de las prescripciones del propio Pacto de Estabilidad y Crecimiento pero que es perfectamente compatible con los objetivos

últimos de éste y con las recomendaciones emanadas del Consejo Europeo de Santa María de Feira celebrado en junio de 2000.

Las novedades esenciales de la ley de estabilidad presupuestaria pueden resumirse en los siguientes puntos:

- Definición de un objetivo de estabilidad presupuestaria vinculante para todas las Administraciones Públicas. La implicación en el objetivo de estabilidad de todas las Administraciones Públicas es esencial para hacer del mismo una meta verdaderamente creíble y con vocación de permanencia. En este mismo sentido hay que interpretar el hecho de que la ley extienda a todas las Administraciones Públicas la responsabilidad financiera derivada del incumplimiento de los compromisos adquiridos por España ante la UE en materia de estabilidad presupuestaria.

La ley permite, de cualquier forma, que, en situaciones excepcionales, las cuentas públicas puedan cerrarse con déficit siempre que este hecho venga acompañado de un programa financiero de corrección de ese déficit a medio plazo. Detrás de esta provisión de la Ley de Estabilidad Presupuestaria está el objetivo de combinar la disciplina fiscal con la necesidad de evitar políticas fiscales procíclicas potencialmente desestabilizadoras.

- Establecimiento de un marco de presupuestación plurianual que da mayor credibilidad al objetivo de estabilidad presupuestaria y contribuye así a mejorar las expectativas de los agentes económicos.

- Fijación de un límite de gasto no financiero para el Estado del ejercicio inmediatamente siguiente. Esta provisión de la ley constituye un elemento adicional de disciplina presupuestaria muy importante.

Esto es así por dos razones fundamentales: primero, porque la fijación de un límite de gasto al inicio del procedimiento presupuestario impide que exista un margen excesivo de discrecionalidad en la fase de elaboración de los presupuestos y previene de este modo la aparición de incrementos de gasto público que no vengan justificados por razones de eficiencia o equidad. Segundo, porque supone que el Estado se compromete, en el proceso de ejecución presupuestaria, a respetar un techo de gasto aunque una evolución favorable de los ingresos públicos hiciera posible incurrir en un mayor gasto sin poner en peligro el objetivo de estabilidad. De nuevo, la consecuencia de este compromiso es ayudar a que el nivel de gasto público se sitúe en los niveles más adecuados desde el punto de vista del bienestar de la sociedad en su conjunto.

Dentro del límite de gasto fijado anualmente para el Estado, la ley establece también un Fondo de Contingencia de Ejecución Presupuestaria por importe del 2% del citado límite. Este fondo se destina, cuando proceda, a atender necesidades de carácter no discrecional que se presenten a lo largo del ejercicio presupuestario y que no hubieran estado previstas en el presupuesto inicialmente aprobado. De nuevo, se trata de una medida de disciplina fiscal de gran relevancia que aumenta en un grado considerable la transparencia de todo el proceso de ejecución presupuestaria. En concreto, asegura la virtualidad y el carácter limitativo de los presupuestos inicialmente aprobados, impidiendo que queden desvirtuados por la vía de modificaciones presupuestarias poco justificadas.

Entre las modificaciones introducidas por las Leyes de Estabilidad en el procedimiento de elaboración de los presupuestos destaca sin duda la mayor relevancia que estas nuevas leyes otorgan al Parlamento en el proceso de elaboración de los presupuestos.

En efecto, con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva legislación, las Cortes Generales sólo podían intervenir al final del proceso presupuestario, una vez que el gobierno había concluido el Proyecto de Ley de Presupuestos.

Ahora, con las Leyes de Estabilidad, el Parlamento pasa a tener un papel clave en la fase inicial del ciclo presupuestario, adquiriendo de este modo un protagonismo hasta ahora inexistente. En concreto, las Cortes Generales deben decidir sobre dos cuestiones de enorme calado a las que ya se ha hecho referencia: la fijación del objetivo de estabilidad presupuestaria para el conjunto del sector público y la aprobación del límite máximo de gasto financiero de los Presupuestos Generales del Estado.

Por tanto, y por primera vez en la historia de España, el Parlamento fija de antemano al gobierno cuánto puede gastar como máximo en los Presupuestos Generales del Estado y establece al mismo tiempo, y para todas las Administraciones Públicas, un comportamiento presupuestario orientado al objetivo de la estabilidad. Este nuevo papel de las Cortes Generales supone un aumento notable del grado de control democrático en el que se desarrolla la elaboración de los presupuestos, lo que a su vez tiene efectos nada desdeñables sobre la credibilidad de éstos y su capacidad de incidir en la formación de expectativas por parte de los agentes económicos.

En resumen, puede afirmarse que la Leyes de Estabilidad vienen a dar carta de naturaleza definitiva al compromiso del gobierno con un esfuerzo de consolidación presupuestaria que ha venido siendo uno de los pilares esenciales de la política económica de nuestro país en los últimos años. En efecto, esta apuesta por la estabilidad ha jugado un papel fundamental en la consecución de la estabilidad macroeconómica y el proceso de convergencia real que España ha experimentado en el período reciente. Asimismo, es cada vez más evidente que la estabilidad presupuestaria, junto con nuestra incorporación al área euro y los avances

realizados en la flexibilización de los mercados de productos y factores, ha permitido que nuestra economía responda mejor que otras al actual contexto de desaceleración económica. De esta forma, y en contraste con lo que había venido siendo la norma en la historia económica de España, la desaceleración que hoy está experimentando la economía mundial no ha supuesto para nuestro país una interrupción del proceso de convergencia real con respecto a nuestros socios comunitarios.