

EL MARCO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA ESPAÑOL

A raíz de la crisis económica y el rápido aumento de los niveles de déficit y deuda pública en la mayoría de los países, se ha reabierto el debate, sobre todo en Europa, acerca de la importancia de acometer reformas institucionales de calado que garanticen el mantenimiento de posiciones presupuestarias compatibles con la estabilidad macroeconómica, es decir, una hacienda pública que no ponga en riesgo la solvencia del Estado (sostenibilidad de la deuda pública), que tenga un signo contracíclico, y que cuente con margen para hacer frente a *shocks* inesperados, como los derivados de la inestabilidad financiera, así como para afrontar los requerimientos de gasto a largo plazo debidos al envejecimiento de la población. En última instancia, se trataría de limitar la discrecionalidad de los Gobiernos en materia presupuestaria para evitar el sesgo que parece constatarse en la política fiscal hacia el aumento del déficit y la deuda pública, incluso en épocas de expansión, debido al sistema de incentivos asociados al ciclo político y, en general, a la miopía a largo plazo de los votantes respecto a las decisiones presupuestarias.

En esta línea, en 2011 se inició en España un intenso proceso de reforma del marco de estabilidad presupuestaria, en paralelo y en consonancia con la reforma de los instrumentos regulatorios de la Eurozona en este ámbito¹, con el fin de dar carácter vinculante y permanente al compromiso de España con la disciplina presupuestaria y recuperar con ello la confianza de los inversores financieros.

El artículo 135 de la Constitución

Así, el 27 de septiembre de 2011 se reformó el artículo 135 de la Constitución española para introducir la estabilidad presupuestaria como principio de

actuación de todas las Administraciones públicas, dando prioridad absoluta al pago de los intereses de la deuda y otorgando el máximo rango normativo a la prohibición de superar los límites de déficit estructural y de deuda pública establecidos por la Unión Europea, salvo en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, circunstancias todas ellas que deberán ser apreciadas por mayoría absoluta del Congreso.

La nueva Ley Orgánica de Estabilidad presupuestaria

En desarrollo de la previsión constitucional, se aprobó a continuación la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad presupuestaria y

¹ Fundamentalmente, en noviembre de 2011 se aprobó la reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y en marzo de 2012 el Tratado de estabilidad, coordinación y gobernanza en la Unión Económica y Monetaria o Pacto fiscal.

Una de las dificultades principales para aplicar la nueva normativa de estabilidad presupuestaria es que se sustenta en previsiones, como las del crecimiento, inflación e ingresos públicos necesarias para aplicar la regla de gasto, así como en variables económicas que no son directamente observables

sostenibilidad financiera, que vino a derogar la legislación de estabilidad presupuestaria hasta entonces vigente. La nueva Ley Orgánica establece los límites cuantitativos de déficit, deuda y gasto para cada Administración, concreta los supuestos excepcionales en que los mismos pueden superarse y regula el procedimiento de corrección de las desviaciones que se produzcan, así como las sanciones en caso de incumplimiento, siguiendo un esquema muy parecido al del Pacto de Estabilidad y Crecimiento Europeo, pero adaptado a la estructura política descentralizada y asimétrica del Estado español.

Las reglas fiscales concretas que fija la norma son las siguientes. En relación con el déficit, se establece la obligación de que las Administraciones públicas² mantengan un *saldo estructural*

2 La regla de déficit estructural cero afecta únicamente a la Administración central y a las comunidades autónomas. Las entidades locales deberán mantener una posición de equilibrio o superávit presupuestario, mientras que la Seguridad Social podrá incurrir en déficit estructural de acuerdo con la normativa del Fondo de Reserva y siempre que quede compensado por un menor déficit de la Administración central.

equilibrado, una variable que es preciso estimar. Solo en caso de reformas estructurales con efectos presupuestarios positivos a largo plazo se permite un déficit estructural de hasta el 0,4 por 100 del PIB.

En relación con la deuda pública, la norma establece que no podrá superar el 60 por 100 del PIB en 2020, un límite que se distribuye entre las distintas Administraciones de modo que el 44 por 100 corresponde a la Administración central, el 13 por 100 a las comunidades autónomas y el 3 por 100 a las corporaciones locales. Al mismo tiempo, se consagra la prioridad absoluta del pago de intereses y del capital frente al resto de compromisos presupuestarios y se obliga a que el aumento de ingresos más allá de lo previsto se destine a ese fin. También en relación con la deuda, se establece la *cláusula de no rescate* entre Administraciones, es decir, la prohibición de que la Administración central asuma los compromisos de deuda de las comunidades autónomas y las corporaciones locales (ni las comunidades de las corporaciones locales), aunque sí se prevé que las Administraciones territoriales puedan solicitar al Estado medidas extraordinarias de apoyo a la liquidez, condicionadas a la elaboración de un plan de ajuste.

Por último, se establece un límite al aumento del *gasto discrecional*³, de tal manera que se prohíbe que crezca por encima de la *tasa de crecimiento del PIB nominal a medio plazo*, una magnitud que le corresponde fijar al MEC⁴. Esta tasa de crecimiento deberá corregirse por el impacto

3 No se incluyen los intereses de la deuda, el gasto no discrecional en prestaciones por desempleo, para evitar la prociclicidad, el gasto financiado con fondos finalistas de la Unión Europea y las transferencias del Estado a las Administraciones territoriales vinculadas a su respectivo sistema de financiación.

4 Para evitar comportamientos procíclicos del gasto se calcula como media de las tasas de crecimiento del PIB de 10 años: los últimos 5, el año en curso, y las estimaciones para los próximos 4 años que, a su vez, requieren de la utilización de un deflactor del PIB estimado que en todo caso no podrá superar el 2 por 100, lo que supone una limitación adicional al crecimiento del gasto.

estimado de los cambios normativos que supongan variaciones (aumentos o reducciones) permanentes de la recaudación.

Asimismo, la norma establece un periodo transitorio hasta 2020 para cumplir los límites de déficit estructural y deuda, y para lograrlo fija una senda de reducción de ambas magnitudes cuyo incumplimiento por parte de alguna comunidad autónoma o corporación local dará lugar a la aplicación de los mecanismos preventivos y correctivos previstos con carácter general en la norma, y que van desde la advertencia o la exigencia de elaboración de planes económico-financieros, hasta la ejecución forzosa, pasando por la limitación de las operaciones de endeudamiento y de la concesión de subvenciones y transferencias, o la exigencia de constituir depósitos susceptibles de convertirse en multas.

Una de las dificultades principales para aplicar la nueva normativa de estabilidad presupuestaria es que se sustenta en previsiones, como las del crecimiento, inflación e ingresos públicos necesarias para aplicar la regla de gasto, así como en variables económicas que no son directamente observables lo que introduce elevadas dosis de complejidad, incertidumbre y un margen de discrecionalidad elevado en manos del Gobierno, además de una enorme inseguridad jurídica que puede desembocar en abundante litigiosidad en sede del Tribunal Constitucional.

En particular, la fijación del saldo estructural como variable objetiva, calculado como diferencia entre el déficit observado y el *déficit cíclico*⁵ plantea serios problemas técnicos, porque el

5 Se trata de minorar el déficit por los incrementos de gasto y reducciones de ingresos debidas al ciclo, básicamente el aumento de las prestaciones por desempleo y el descenso de los ingresos impositivos y cotizaciones sociales. También se descuentan las medidas temporales o excepcionales de ingresos y gastos, como por ejemplo, las ayudas a la reestructuración bancaria. La principal ventaja de evaluar el saldo presupuestario en términos estructurales es que se permite preservar en cierta medida la capacidad de estabilización del mismo por la mera actuación los estabilizadores automáticos del presupuesto.

Resulta llamativo que las estimaciones que realiza el Ministerio de Economía y Competitividad (MEC) del déficit cíclico español se distancien tanto, al alza, de las que realiza la Comisión Europea

déficit cíclico no es una variable directamente observable y, por tanto, es preciso estimarla a través de métodos complejos que requieren de la asunción de hipótesis teóricas controvertidas y sujetas a altas dosis de incertidumbre, lo que conduce, aun usando el mismo método, a importantes discrepancias entre las estimaciones económicas según la institución o analista que las realice.

La cuestión es de gran trascendencia política en el momento actual porque de las estimaciones del déficit estructural depende la fijación de la magnitud y el ritmo de la consolidación fiscal de acuerdo con la legislación de estabilidad presupuestaria, con lo que ello implica en términos de mayor o menor margen presupuestario para instrumentar políticas económicas que, como mínimo, no dañen el crecimiento económico. En este sentido, por ejemplo, resulta llamativo que las estimaciones que realiza el MEC del déficit cíclico español se distancien tanto, al alza, de las que realiza la Comisión, con lo que, de resultados, el MEC calcula que el déficit estructural se situará en el 1,7 por 100 del PIB en 2014, mientras que la Comisión estima que se elevará nada menos que al 5,5 por 100 (cuadro 1)⁶.

6 Para un análisis detallado de esta cuestión véase Memoria CES 2012, págs. 226 y ss.

CUADRO 1 DÉFICIT PRIMARIO, CÍCLICO Y ESTRUCTURAL EN ESPAÑA SEGÚN EL MEC Y LA COMISIÓN EUROPEA, 2012-2014

Año	1 Saldo		2 Saldo cíclico		3 = 1 - 2 Saldo ajustado al ciclo		4 Medidas puntuales		5 = 3 - 4 Saldo estructural		6 Intereses de la deuda		7 Saldo estructural primario	
	CE	MEC	CE	MEC	CE	MEC	CE	MEC	CE	MEC	CE	MEC	CE	MEC
2012	-10,6	-10,6	-2,2	-3,7	-8,4	-7,0	-2,9	-2,7	-5,5	-4,3	-3,0	-3,0	-2,5	-1,3
2013 (e)	-6,5	-6,3	-2,2	-4,1	-4,3	-2,3	0,1	0,0	-4,4	-2,3	-3,3	-3,3	-1,1	1,0
2014 (e)	-7,0	-5,5	-1,1	-3,7	-5,9	-1,7	-0,4	0,0	-5,5	-1,7	-3,5	-3,5	-2,0	1,8

Fuente: Comisión Europea. Previsiones económicas de primavera 2013 y MEC, Programa de Estabilidad 2013-2016. Abril 2013.

A esas dificultades habría que añadir el hecho de que, al tener que manejar previsiones sobre la evolución de numerosas variables, los datos de déficit estructural habrán de ser objeto de frecuentes revisiones por incorporación de nueva información disponible, tanto presupuestaria como macroeconómica, con las consiguientes implicaciones para la política fiscal. Por último, en un sistema político descentralizado como el español, se plantea la cuestión de cómo estimar el saldo estructural de las comunidades autónomas que, en rigor, debería hacerse de manera individualizada dada la notable dispersión de las tasas de crecimiento del PIB real y la diferente estructura económica en cada una de ellas.

La creación de una autoridad fiscal independiente

Como complemento del marco normativo de estabilidad presupuestaria, el Gobierno ha proyectado la creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, con la finalidad, como reza en el artículo 2 del Anteproyecto, de garantizar el cumplimiento efectivo por las Administraciones del principio de estabilidad presupuestaria previsto en el artículo 135 de la Constitución, mediante la evaluación continua del ciclo presupuestario, del endeudamiento público y el análisis de las previsiones macroeconómicas.

Se trataría de un ente de derecho público adscrito al Ministerio de Hacienda y Adminis-

traciones públicas, pero con plena autonomía e independencia funcional respecto de las Administraciones públicas, que deberá realizar *informes preceptivos* no vinculantes a lo largo del ejercicio presupuestario sobre:

- a) Las previsiones macroeconómicas de los proyectos de presupuestos de las Administraciones públicas.
- b) Los proyectos de presupuestos de las Administraciones públicas.
- c) La metodología de cálculo de las previsiones tendenciales de ingresos y gastos y para la tasa de crecimiento a la que alude la Ley Orgánica 2/2012.
- d) El proyecto del programa de Estabilidad.
- e) El cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda pública y de la regla de gasto.
- f) Los objetivos de estabilidad y deuda pública para cada una de las comunidades autónomas.
- g) Los planes económico financieros y de reequilibrio de la Administración central y de las comunidades autónomas.
- h) La aplicación de los mecanismos de corrección previstos en la Ley Orgánica 2/2012.
- i) La concurrencia de las circunstancias excepcionales que eximen del cumplimiento de las reglas de estabilidad.

Además de los informes preceptivos, la AIRF podrá emitir *opiniones a iniciativa propia* sobre el desarrollo de la ejecución presupuestaria, la

Sería deseable que el marco institucional de estabilidad presupuestaria lograra limitar las manifestaciones indeseadas de la discrecionalidad de los Gobiernos en materia fiscal, pero sin eliminar la flexibilidad necesaria para tener en cuenta contingencias inesperadas y, sobre todo, para incorporar la dimensión distributiva de las políticas de ingresos y gastos públicos

sostenibilidad de las finanzas públicas a largo plazo o cualquier otro asunto cuando así lo disponga una ley.

Se trataría, por tanto, de crear una entidad que se encargue de informar, analizar, evaluar y asesorar a los Gobiernos en materia de política presupuestaria con idea de coadyuvar al cumplimiento de las reglas fiscales previstas en la Ley Orgánica de estabilidad, para lo que se requiere que la misma tenga una autonomía plena en el marco de su mandato, se le dé máxima difusión a sus análisis e informes, y adquiera, a través de la producción sostenida de análisis independientes de alta calidad, una elevada credibilidad y reputación.

Una institución con estas características podría contribuir a reforzar la transparencia y el debate público en materia presupuestaria, a despolitizar algunos aspectos clave de la política fiscal, a aumentar el coste político de políticas fiscales insostenibles y a minimizar el incumplimiento o elusión de las reglas fiscales por parte de las Administraciones públicas, que se produce a través de prácticas como la utilización de previsiones económicas y fiscales sesgadas, de contabilidad creativa o de la proliferación de operaciones extrapresupuestarias.

Pero en todo caso, y como valoración general del marco institucional de estabilidad presupuestaria, sería deseable que el mismo lograra limitar las manifestaciones indeseadas de la discrecionalidad de los Gobiernos en materia fiscal, pero sin eliminar la flexibilidad necesaria en la toma de decisiones políticas, tanto para tener en cuenta contingencias inesperadas o información nueva, que los modelos macroeconómicos no pueden captar, como, sobre todo, para incorporar la dimensión distributiva de las políticas de gastos e ingresos públicos (como el grado de progresividad del sistema impositivo, o el tamaño de las transferencias sociales), un aspecto crucial de la política fiscal que entronca con las preferencias colectivas y que, por tanto, debe ser una decisión política sujeta al control democrático.