

## LA LEY GENERAL DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y EL SECTOR PÚBLICO ESTATAL

José M. Domínguez Martínez (\*)  
Miguel González Moreno (\*\*)

### 1. INTRODUCCIÓN

En los últimos veinticinco años la estabilidad no ha sido uno de los rasgos más sobresalientes de nuestras finanzas públicas; muy al contrario, la trayectoria seguida por el sector público español ha estado marcada por los elevados y persistentes desequilibrios presupuestarios. Hasta llegar al actual estado de equilibrio en las cuentas públicas se ha recorrido un largo camino plagado de las dificultades y las incertidumbres propias de una economía que partía, a mediados de los setenta, de una profunda crisis económica, social y política; y que en la actualidad se halla plenamente integrada en la Unión Económica y Monetaria Europea. Así pues, los profundos cambios económicos, sociales y políticos registrados tanto en nuestro país como en el resto de economías occidentales han modelado los principales perfiles de la evolución y la estructura de los gastos e ingresos públicos.

Si adoptamos una visión retrospectiva, claramente se observa un antes y un después al proceso que nos habría de conducir a la moneda única. En principio, el obligado cumplimiento de los criterios fiscales de convergencia, el relativo al déficit público (3 por 100 del PIB) y el concerniente a la deuda pública (60 por 100 del PIB), situó al sector público español en la senda de la estabilidad. Alcanzada la unión monetaria, se ha persistido en la tarea de equilibrar las cuentas públicas como paso previo al superávit presupuestario, tendencia que se ha cimentado, para el caso español, en dos instrumentos que han operado a distintos niveles pero en la misma dirección: el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC); y la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (LGEP). El primero, más protocolario que efectivo, pretendía establecer unas pautas presupuestarias que garantizaran la estabilidad necesaria para desarrollar y aplicar la unión monetaria. Y el segundo ha sido la traducción española, en su versión más extrema, del Pacto de Estabilidad a

escala europea. En cualquier caso, siempre nos quedará la duda de a quién asignar el mérito de la estabilidad presupuestaria conseguida, porque, como sabiamente nos recordaba Schumpeter, "En el terreno de la política fiscal solemos tender más de lo corriente a atribuir al jinete méritos del caballo" (1).

El presente artículo tiene por objeto el estudio de las implicaciones de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, para el sector público estatal. Se parte de exponer el nuevo escenario para la política presupuestaria derivado de la Unión Monetaria Europea y del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, en el que se enmarca la aplicación de la LGEP. A continuación, los dos epígrafes siguientes se ocupan, respectivamente, de la delimitación de las entidades integrantes del sector público estatal y de los aspectos metodológicos concernientes a la definición y medición del objetivo de estabilidad presupuestaria. Posteriormente se analiza el nuevo marco de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado. El siguiente epígrafe va dedicado al estudio de la incidencia de la nueva Ley en la vertiente de la gestión presupuestaria. El trabajo finaliza con un apartado en el que se destacan las principales implicaciones de la Ley y se exponen diversas consideraciones sobre la incertidumbre existente en los actuales momentos en torno a la viabilidad del Pacto de Estabilidad y a las posibles modificaciones de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

### 2. LA POLÍTICA PRESUPUESTARIA ESPAÑOLA EN EL MARCO EUROPEO: EL PACTO DE ESTABILIDAD Y CRECIMIENTO Y LA LEY GENERAL DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

El mantenimiento de unas finanzas públicas sólidas es reconocido en el Tratado de la Unión Europea como un factor crítico para el éxito de la

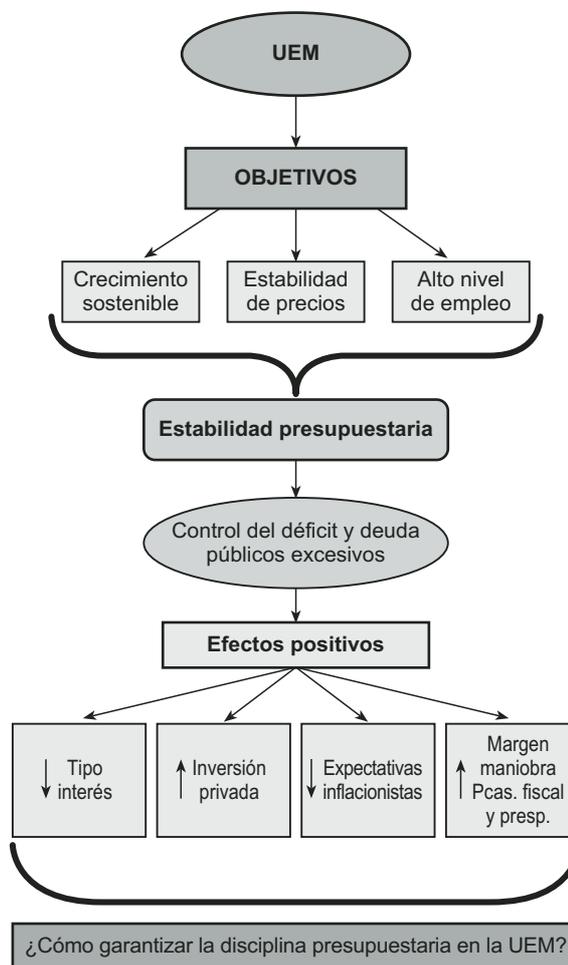
Unión Económica y Monetaria Europea. Así, el artículo 4.3 del Tratado contiene una referencia expresa a los principios de “precios estables, finanzas públicas y condiciones monetarias sólidas” como principios rectores de las acciones de los Estados miembros para alcanzar los fines enunciados en el artículo 2 del Tratado y, en particular, el de conseguir un crecimiento sostenible y no inflacionista y un alto nivel de empleo.

Con esta orientación, no es de extrañar que el Tratado contenga una serie de normas que, en primera instancia, pretenden evitar que surjan grandes desequilibrios (a través del control y de la supervisión regulares de las finanzas públicas de cada estado miembro), y que, cuando sea necesario, se requiera que los países adopten acciones correctoras para reducir el déficit público y la deuda pública (a través del denominado procedimiento del déficit excesivo).

El énfasis del Tratado de la Unión Europea en la prudencia fiscal y la estabilidad de las finanzas públicas tiene su origen en la convicción de que el deterioro de las cuentas públicas fue una causa importante de la pobre actuación económica de numerosos países europeos a partir de la década de los setenta del pasado siglo. Unas finanzas públicas sólidas se consideran un requisito imprescindible para crear un marco estable para el crecimiento económico: unos reducidos niveles de déficit y de deuda pública ayudan a mantener bajos tipos de interés y a impulsar la inversión privada; promueven bajas y estables expectativas inflacionistas; al disminuir la carga de intereses, posibilitan una reestructuración del gasto público y/o una reducción de la imposición; finalmente, permiten crear un margen para afrontar eventuales situaciones económicas adversas (esquema 1).

Las disposiciones del Tratado de la Unión Europea en materia presupuestaria se vieron reforzadas posteriormente por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, acordado en el Consejo de Amsterdam en junio de 1997, con el objetivo de garantizar la disciplina presupuestaria de un modo efectivo y creíble en la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria. De esta manera, se quería asegurar que el compromiso con la disciplina fiscal se mantuviera en dicha fase y no quedara simplemente como un requisito de acceso a la misma. En suma, la motivación principal del PEC no es otra que la de reforzar la disciplina fiscal como rasgo permanente de la Unión Monetaria Europea.

ESQUEMA 1

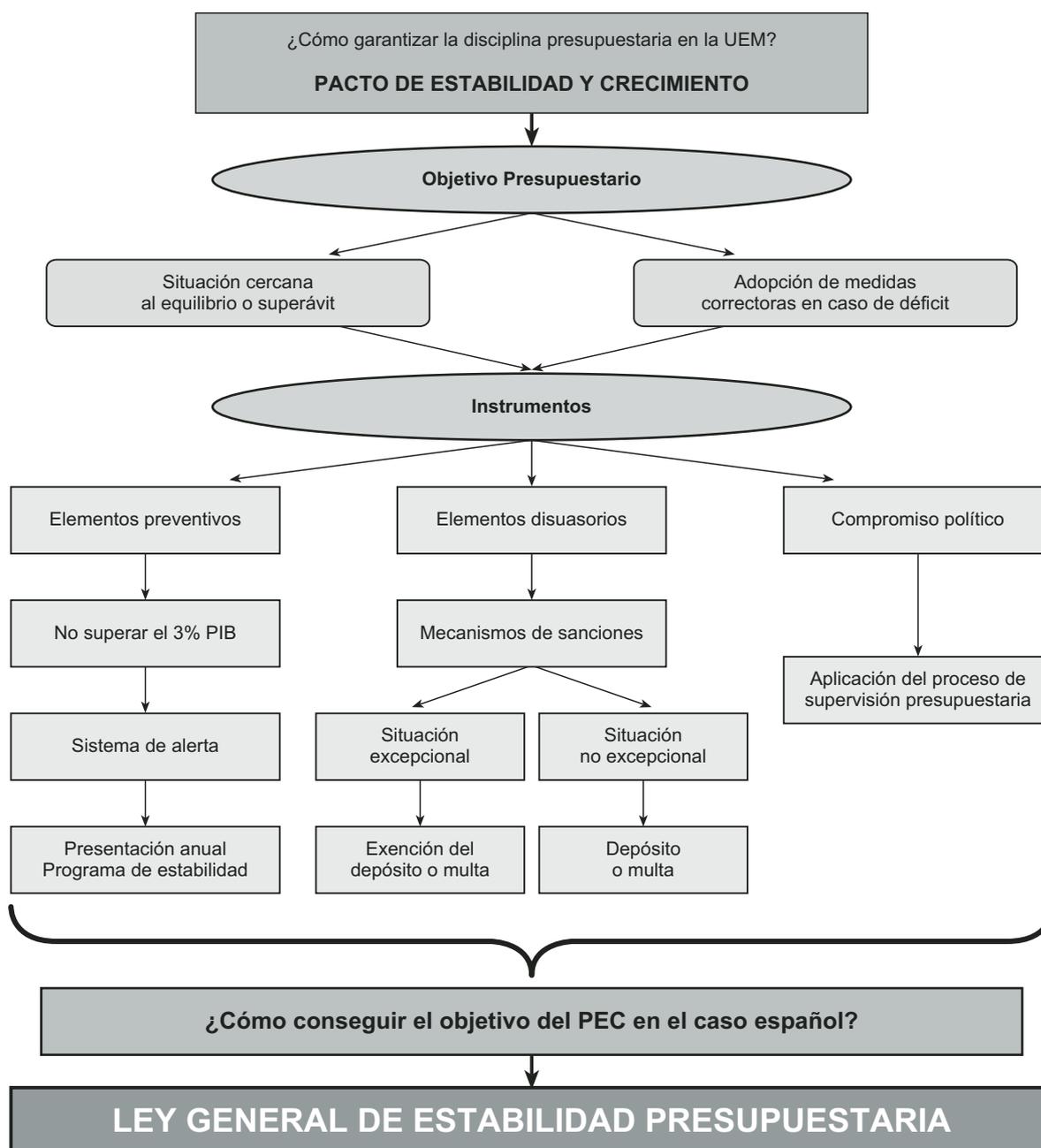


En virtud del PEC, “los Estados miembros se comprometen a respetar el objetivo presupuestario a medio plazo establecido en sus programas de estabilidad o convergencia consistente en conseguir situaciones presupuestarias próximas al equilibrio o con superávit, y a adoptar las medidas correctoras que estimen necesarias en materia de presupuesto para poder alcanzar los objetivos establecidos en dichos programas, en la medida en que posean información que refleje desviaciones importantes, ya sean reales o previsibles, con respecto a esos objetivos”.

El PEC consta de tres elementos formales (esquema 2):

a) Elementos preventivos, que, a través de una supervisión regular, pretenden impedir que los déficit públicos superen el valor de referencia del 3 por

ESQUEMA 2



100 del PIB. Dichos elementos se encuentran regulados por el Reglamento núm. 1.466/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, y ofrecen un sistema de alerta a fin de que un país que registre una desviación presupuestaria pueda adoptar medidas correctoras antes de superar el valor de referencia del 3 por 100. A esta finalidad responde la presentación anual de los programas de estabilidad con un horizonte plurianual.

b) Elementos disuasorios: previstos para aquellos casos en los que se supere el valor de referencia del 3 por 100 del PIB, requieren que los estados miembros adopten una acción correctora inmediata y, si es necesario, se permita la adopción de sanciones. Se encuentran regulados por el Reglamento núm. 1.467/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997. El exceso del déficit sobre el 3 por 100 del PIB será considerado "temporal" y, en

consecuencia, permitido por el PEC, sólo en la medida en que persistan condiciones “excepcionales”. A este respecto, una recesión se considera “excepcional” si se da una caída en el PIB real de al menos el 2 por 100, aunque, en caso de caídas menores, pueden tenerse también en cuenta otras circunstancias. El PEC especifica la escala de sanciones aplicables en caso de que se den déficit excesivos persistentes. Así, el país que incurra en un déficit público superior al 3 por 100 del PIB deberá realizar un depósito no remunerado, con un componente fijo igual al 0,2 por 100 del PIB y un componente variable igual a la décima parte de la diferencia entre el déficit, expresado en porcentaje del PIB del año anterior, y el valor de referencia del 3 por 100, hasta un máximo conjunto del 0,5 por 100 del PIB. El depósito se convertirá en multa si no se corrige el exceso en el plazo de dos años.

c) Compromiso político por todas las partes implicadas en el PEC acerca de la implementación plena y en tiempo del proceso de supervisión presupuestaria.

En definitiva, en virtud del PEC, cada estado miembro se compromete a respetar el objetivo presupuestario a medio plazo consistente en conseguir situaciones presupuestarias próximas al equilibrio o con superávit, de manera que, en situaciones de recesión, cuando los estabilizadores automáticos actúen, el déficit se mantenga siempre por debajo del 3 por 100 del PIB. El compromiso derivado del PEC lleva, pues, a eliminar los altos y persistentes déficit estructurales. Así, cuando una economía esté en su nivel de producción potencial (esto es, cuando el output gap sea cero), los saldos presupuestarios deben estar próximos a cero y no a un déficit cercano al 3 por 100 como en el pasado.

Asimismo, el Consejo Europeo de Santa María de Feira, celebrado en junio de 2000, aprobó unas Orientaciones Generales de Política Económica que instaban a los estados miembros a continuar el saneamiento de las cuentas públicas más allá del nivel mínimo para cumplir los requisitos del PEC, con una finalidad múltiple: generar un margen de maniobra adicional para la estabilización presupuestaria, para protegerse de una evolución presupuestaria imprevista, acelerar la reducción de la deuda y prepararse para los desafíos presupuestarios ligados al envejecimiento de la población.

En este contexto, la LGEP tiene como objeto, según consta en su artículo 1, “el establecimiento

de los principios rectores a los que deberá adecuarse la política presupuestaria del sector público en orden a la consecución de la estabilidad y crecimiento económicos, en el marco de la Unión Económica y Monetaria, así como la determinación de los procedimientos necesarios para la aplicación efectiva del principio de estabilidad presupuestaria, de acuerdo con los principios derivados del Pacto de Estabilidad y Crecimiento...”. Así, la Ley traslada a nuestro ordenamiento jurídico la aplicación del principio de estabilidad presupuestaria resultante de los procesos y compromisos anteriormente reseñados. Hasta ahora, España ha conseguido importantes logros en la disciplina presupuestaria, fundamentalmente orientados al ingreso en la Unión Monetaria Europea desde su nacimiento. Con posterioridad se ha avanzado en la consolidación presupuestaria a través de normas que regulen formalmente las fases de elaboración, ejecución y liquidación del presupuesto.

Sin embargo, desde 2001 el escenario macroeconómico europeo ha sufrido un importante deterioro que ha supuesto en la práctica la suspensión desde principios de 2004 del Pacto de Estabilidad. La contracción de la actividad económica se ha traducido en una Europa asimétrica desde el punto de vista fiscal. Por un lado, un importante grupo de países ha incurrido en un déficit público excesivo, entre ellos destacan Alemania, Francia, Italia y Holanda; al respecto, el impacto del estancamiento económico, vía estabilizadores automáticos, sobre los gastos y los ingresos públicos, así como el aplazamiento de importantes y necesarias reformas estructurales, han ocasionado unos graves y persistentes desequilibrios presupuestarios en las dos economías europeas de referencia: Alemania y Francia. Y por otro lado, otros países europeos han sabido, a pesar de la coyuntura económica adversa, preservar la solidez de sus finanzas públicas: Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Suecia y España.

El Pacto de Estabilidad se ha mostrado como un mecanismo inefectivo, tanto en su vertiente preventiva como en la correctora, frente al agravamiento de los desequilibrios presupuestarios de las principales economías europeas. Esta grave deficiencia ha llevado a la suspensión de facto del PEC, lo cual está creando una gran incertidumbre que redundará en una mayor asimetría fiscal entre unos países y otros que, sin duda, puede entorpecer la instrumentación de la política monetaria por parte del BCE y aplazar la recuperación económica en los principales países europeos.

En paralelo al cuestionamiento del PEC, en nuestro país se comienza a apuntar desde diferentes ámbitos la posibilidad de modificar las líneas maestras de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, así como el sistema de financiación autonómica. En el primer caso, se vislumbra un cierto relajamiento de la disciplina presupuestaria mediante el mecanismo de referenciar la política fiscal con la morfología y la duración del ciclo económico. Y en el segundo caso, la posible reforma del sistema de financiación autonómica podría afectar a la más que necesaria coordinación y disciplina de los distintos niveles administrativos que integran el sector público español; con el agravante, en este punto, de que el impacto financiero negativo que para algunas regiones españolas puede suponer la Europa de los 25 tensiona y distorsiona la reforma del sistema de financiación en el plano regional.

Ante la carencia de un marco de referencia para las políticas fiscales europeas y la previsible reforma de la LGE, es del mayor interés conocer el mecanismo que en el caso español y hasta el presente ha propiciado la estabilidad y la solidez de nuestras finanzas públicas. Parafraseando a Schumpeter, analicemos las características del caballo dado que ha cambiado el jinete.

### 3. LA DELIMITACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO ESTATAL

En un sentido amplio, el sector público está integrado por el conjunto de las administraciones públicas y las empresas públicas. Las administraciones públicas, que constituyen el sector público en sentido estricto, son unidades institucionales que se dedican fundamentalmente a la producción de bienes y servicios no destinados a la venta y/o a la realización de operaciones de redistribución de la renta y de la riqueza nacional, y se financian básicamente a través de impuestos y cotizaciones sociales. A su vez, las empresas públicas son unidades dedicadas a la producción de bienes y servicios destinados a la venta y que se financian básicamente a través de ingresos comerciales.

Según el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (SEC-95), el sector de administraciones públicas se divide en cuatro subsectores:

a) El subsector de la Administración Central comprende todos los organismos administrativos

del Estado y otros organismos centrales cuya competencia se extiende sobre la totalidad del territorio económico nacional, a excepción de las administraciones de Seguridad Social de la Administración Central.

También forman parte de este subsector las instituciones sin fines de lucro que son controladas y financiadas mayoritariamente por la Administración Central y cuya competencia se extiende al conjunto del territorio nacional.

b) El subsector de las Administraciones de las Comunidades Autónomas, equiparable al subsector de las administraciones de los Estados federados previsto en el SEC-95, comprende las administraciones que, en calidad de unidades institucionales distintas, ejercen ciertas funciones de administración a un nivel inferior al de la administración central y superior al de las unidades institucionales públicas locales, a excepción de las administraciones de Seguridad Social de estas administraciones territoriales.

También forman parte de este subsector las instituciones sin fines de lucro correspondientes.

c) El subsector de las Administraciones Locales abarca todas las administraciones públicas cuya competencia se extiende sólo sobre una subdivisión local del territorio económico, a excepción de las administraciones de Seguridad Social de las Administraciones Locales.

También forman parte de este subsector las instituciones sin fines de lucro correspondientes.

d) El subsector de las Administraciones de Seguridad Social comprende todas las unidades institucionales centrales, regionales y locales cuya actividad principal consiste en realizar prestaciones sociales.

En el cuadro 1 se ofrece el detalle de la delimitación en España del sector de administraciones públicas en las cuentas nacionales. Es el esquema seguido por la Contabilidad Nacional para el registro de las operaciones económicas llevadas a cabo por el sector público. Se trata de un criterio completamente independiente del presupuestario, que atiende al establecido para la gestión de los ingresos y gastos de las diferentes administraciones. La diferencia más significativa concierne a los gastos sanitarios y de servicios sociales, cuya competencia ha sido asumida por las distintas Comunidades

CUADRO 1  
**DELIMITACIÓN DEL SECTOR DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (S. 13) EN LAS CUENTAS NACIONALES**

## S. 1311. Administración Central

Comprende el Estado y todos los Organismos autónomos administrativos y similares dependientes de la Administración central, excepto los clasificados en el subsector "Administraciones de la seguridad social" (S. 1314). Incluye, asimismo, a las empresas dependientes del Estado que no cumplen las reglas establecidas por el SEC/95 para sectorizarse como sociedades no financieras.

## S. 1312. Comunidades autónomas

Se incluyen aquí los órganos de las distintas Comunidades autónomas y sus Organismos autónomos administrativos y similares, incluidas las universidades dependientes de ellas, pero no las empresas productoras de servicios o los Organismos autónomos comerciales de las Comunidades autónomas (salvo aquellas que no cumplen las reglas establecidas por el SEC/95 para sectorizarse como sociedades no financieras, las cuales si están aquí incluidas). La Seguridad Social transferida a las Comunidades autónomas figura en el S. 1314.

## S. 1313 Corporaciones locales

Comprende las diputaciones, cabildos, consejos insulares, ayuntamientos, entidades locales menores y las agrupaciones de estas unidades. También figuran aquí los Organismos autónomos administrativos y similares dependientes de ellos, sin incluir las empresas productoras de servicios (salvo aquellas que no cumplen los objetivos de SEC/95 para sectorizarse como sociedades no financieras, las cuales si están aquí incluidas).

## S. 1314 Administraciones de la seguridad social

Comprende la Tesorería General y las demás entidades gestoras (Mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social, Instituto Nacional de la Seguridad Social, Instituto de Migraciones y Servicios Sociales, Instituto Nacional de la Salud e Instituto Social de la Marina), así como el Instituto Nacional de Empleo y el Fondo de Garantía Salarial, a pesar de que, jurídicamente, ambos son Organismos autónomos administrativos. También se incluye aquí la actividad de la Seguridad transferida a las Comunidades autónomas. Asimismo se incluyen los Organismos autónomos administrativos del Estado Mutualidad de Funcionarios de la Administración Civil del Estado, Instituto Social de las Fuerzas Armadas y la Mutualidad General Judicial.

Fuente: Banco de España.

Autónomas y que, consiguientemente, aparecen en sus respectivos presupuestos, mientras que la Contabilidad Nacional registra tales gastos dentro del subsector de Administraciones de la Seguridad Social.

La LGEP, en su artículo 2, define el ámbito del sector público, a los efectos de dicha Ley, en los siguientes términos:

a) La Administración General del Estado, los Organismos autónomos y los demás entes públicos dependientes de aquélla, que presten servicios o produzcan bienes que no se financien mayoritariamente con ingresos comerciales, así como los órganos con dotación diferenciada en los Presupuestos Generales del Estado.

b) Las Entidades que integran el Sistema de la Seguridad Social (2).

c) La Administración de las Comunidades Autónomas, así como los entes y Organismos públicos dependientes de aquélla, que presten servicios o produzcan bienes que no se financien mayoritariamente con ingresos comerciales.

d) La Administración de las Entidades Locales, los Organismos autónomos y los entes públicos dependientes de aquélla, que presten servicios o

produzcan bienes que no se financien mayoritariamente con ingresos comerciales.

e) El resto de las entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles y demás entes de derecho público dependientes de la Administración del Estado, de las Administraciones de las Comunidades Autónomas o de las Entidades Locales, no comprendidos en los apartados anteriores, tienen también la consideración de sector público.

A tenor de la delimitación anterior, y en un sentido estricto, podríamos tomar como entidades integrantes del sector público estatal las comprendidas en el apartado a, así como las correspondientes a la Administración del Estado de las mencionadas en el e. Sin embargo, la propia LGEP, al tratar, en su capítulo II, el equilibrio presupuestario del sector público estatal, se remite implícitamente al ámbito de los Presupuestos Generales del Estado (PGE). Teniendo esto en cuenta, así como el hecho de que el concepto de sector público estatal fue introducido por la Constitución (artículo 134) precisamente para establecer el ámbito de los PGE, ésta es la interpretación que puede considerarse más oportuna del concepto de sector público estatal. Esta asimilación no excluye, obviamente, la necesidad de clarificar situaciones como la de la Seguridad Social transferida, que, a tenor de lo anterior, queda fuera del ámbito del sector público estatal.

A este respecto, conviene recordar cuál es el ámbito de los PGE establecido por la Ley General Presupuestaria (3):

a) Los presupuestos de los órganos con dotación diferenciada y de los sujetos que integran el sector público administrativo.

b) Los presupuestos de operaciones corrientes y los de operaciones de capital y financieras de las entidades del sector público empresarial y del sector público fundacional.

c) Los presupuestos de los fondos carentes de personalidad jurídica cuya dotación se efectúe mayoritariamente desde los PGE.

El esquema 3 sintetiza la configuración del sector público en España y la delimitación del sector público estatal.

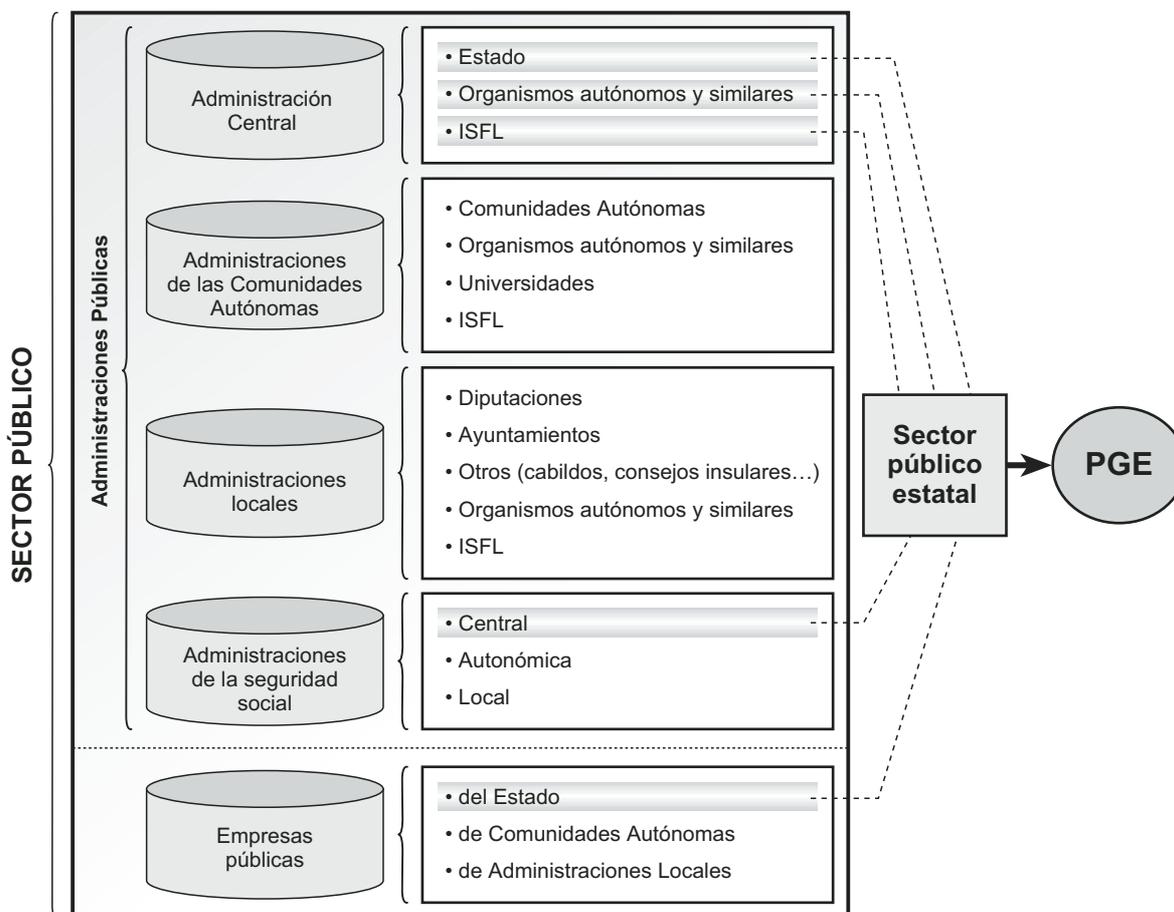
#### 4. ASPECTOS METODOLÓGICOS EN LA APLICACIÓN DE LA LGEP

##### 4.1. La definición del objetivo de estabilidad presupuestaria

La LGEP dedica el artículo 3 a la definición del principio de estabilidad presupuestaria, estableciendo una clara distinción entre los sujetos con naturaleza de administración pública y los de naturaleza empresarial (y otros):

— Respecto a los primeros, se entiende por estabilidad presupuestaria la situación de equilibrio o superávit, computada en términos de capacidad o necesidad de financiación, de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales. Así definida, la estabilidad presupuestaria implica que para financiar el gasto público no financiero, tanto el gasto

ESQUEMA 3  
LA CONFIGURACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO EN ESPAÑA



corriente como el de capital, el sector público estatal ha de contar con ingresos no financieros suficientes. Queda excluido, consiguientemente, como regla general, el recurso al endeudamiento. Dos observaciones pueden formularse en relación con la anterior definición del principio de estabilidad presupuestaria: de un lado, la LGEP supera el objetivo derivado del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, que contempla “situaciones presupuestarias próximas al equilibrio o con superávit”; de otro, que se va más allá de lo que tradicionalmente se ha venido considerando una utilización ortodoxa del déficit público, para financiar inversiones públicas, como dicta la denominada regla de oro de las finanzas públicas.

— Respecto a los segundos, se entiende por estabilidad presupuestaria la posición de equilibrio financiero.

#### 4.2. La medición del cumplimiento

Para la medición del objetivo de estabilidad presupuestaria de las Administraciones Públicas la LGEP se remite de nuevo a los criterios del SEC-95. Este sistema establece un desarrollo contable completo para llegar al cómputo de dicho saldo. De una manera muy sintética, la capacidad o necesidad de financiación viene dada por la diferencia entre los ingresos no financieros y los gastos no financieros o, lo que es lo mismo, por la siguiente secuencia: ingresos corrientes menos gastos corrientes, más ingresos de capital menos gastos de capital. Las operaciones concretas a computar se recogen en el cuadro 2.

En el cuadro 3 se recoge en detalle el proceso de determinación de la referida capacidad o necesidad de financiación:

CUADRO 2

| CUADRO 2   |  |
|--|--|
| CÓDIGOS DEL SEC 95   | INGRESOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS  |
| P.11 + P.12 + P.131 .....  | Producción de mercado + Producción para uso final propio + Pagos por otra producción no de mercado   |
| D.2 .....  | Impuestos sobre la producción y las importaciones  |
| D.39 .....   | Otras subvenciones a la producción   |
| D.4 .....  | Rentas de la propiedad   |
| D.5 .....  | Impuestos corrientes sobre la renta, el patrimonio, etcétera.  |
| D.61 .....   | Cotizaciones sociales  |
| D.611 .....  | Cotizaciones sociales efectivas  |
| D.612 .....  | Cotizaciones sociales imputadas  |
| D.7 .....  | Otras transferencias corrientes  |
| D.9 .....  | Transferencias de capital a recibir  |
| D.91 .....   | Impuestos sobre el capital   |
| B.8g .....   | Ahorro bruto   |
| B.9 .....  | Capacidad/Necesidad de financiación  |
| CÓDIGOS DEL SEC 95   | GASTOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS  |
| P.2 .....  | Consumos intermedios   |
| P.5 + K.2 .....  | Formación bruta de capital + Adquisiciones menos cesiones de activos no financieros no producidos  |
| P.51 .....   | Formación bruta de capital fijo  |
| D.1 .....  | Remuneración de los asalariados  |
| D.29 .....   | Otros impuestos sobre la producción  |
| D.3 .....  | Subvenciones a pagar   |
| D.4 .....  | Rentas de la propiedad   |
| D.41 .....   | Intereses  |
| D.5 .....  | Impuestos corrientes sobre la renta, el patrimonio, etcétera   |
| D.62 + D.6311 + D.63121 + D.63131 ....                           | Prestaciones sociales distintas de las transferencias sociales en especie + Transferencias sociales en especie relacionadas con el gasto en productos suministrados a los hogares a través de productores de mercado |
| D.7 .....  | Otras transferencias corrientes  |
| D.8 .....  | Ajuste por la variación de la participación neta de los hogares en las reservas de los fondos de pensiones   |
| D.9 .....  | Transferencias de capital a pagar  |
| Ingresos – gastos = capacidad (+)/necesidad (–) de financiación. |  |

CUADRO 3  
LA DETERMINACIÓN DE LA CAPACIDAD O NECESIDAD  
DE FINANCIACIÓN SEGÚN EL SEC/95

|   |
|---|
| Producción  |
| - Consumos intermedios  |
| = Valor añadido bruto   |
| - Consumo de capital fijo   |
| = Valor añadido neto  |
| - Remuneración de asalariados   |
| = Excedente de explotación neto   |
| + Impuestos sobre la producción y las importaciones                                   |
| - Subvenciones  |
| ± Rentas de la propiedad netas  |
| = Saldo de rentas primarias neto  |
| + Impuestos corrientes sobre la renta y el patrimonio                                 |
| + Cotizaciones sociales   |
| - Prestaciones sociales distintas de las transferencias sociales en especie           |
| ± Otras transferencias corrientes netas   |
| = Renta disponible neta   |
| - Transferencias sociales en especie  |
| = Renta disponible ajustada neta  |
| - Gasto en consumo final  |
| = Ahorro neto   |
| ± Transferencias de capital netas   |
| = Variaciones del patrimonio neto debidas al ahorro y a las transferencias de capital |
| - Formación bruta de capital fijo   |
| + Consumo de capital fijo   |
| ± Adquisiciones menos cesiones de activos financieros no producidos                   |
| Capacidad (+)/Necesidad (-) de financiación.  |

No existe, por el contrario, indicación expresa en relación con los sujetos de naturaleza empresarial, si bien, de las referencias contenidas en diversos artículos, parece desprenderse que dicha medición debe realizarse a partir de la determinación del resultado contable.

Con anterioridad al 1 de septiembre de cada año, la Intervención General de la Administración del Estado elevará al Gobierno un informe sobre el grado de cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria del ejercicio inmediato anterior.

## 5. EL NUEVO MARCO DE ELABORACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO

### 5.1. El escenario presupuestario plurianual

Según establece el artículo 8 de la LGEP, en el primer cuatrimestre de cada año, el Gobierno, a propuesta de los Ministerios de Economía y Hacien-

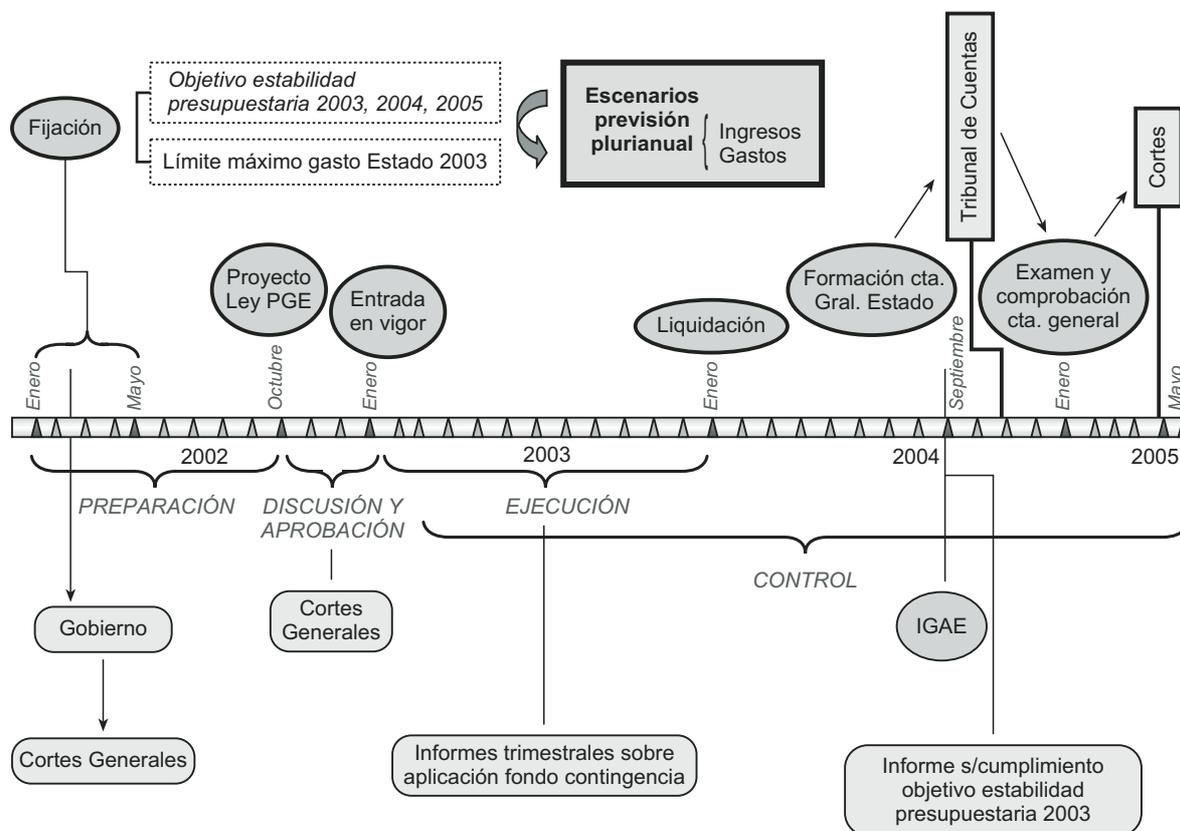
da, fijará el objetivo de estabilidad presupuestaria referido a los tres ejercicios siguientes, tanto para el conjunto del sector público, como para cada uno de los grupos de Administraciones Públicas (4). Dicho acuerdo ha de remitirse a las Cortes Generales acompañado del cuadro macroeconómico de horizonte plurianual (cuatro años) contenido en el Programa de Estabilidad elaborado conforme a lo dispuesto en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. El objetivo de estabilidad presupuestaria, una vez aprobado por el Congreso y por el Senado, acota el marco para la elaboración del Proyecto de Ley de PGE. En caso de rechazo del referido objetivo, deberá remitirse un nuevo acuerdo, en el plazo máximo de un mes.

Una vez establecido el objetivo de estabilidad presupuestaria, y con carácter previo al proceso de elaboración de los PGE, el Ministerio de Hacienda elaborará unos escenarios de previsión plurianual referidos a ingresos y gastos. En dichos escenarios se detallarán para cada año los importes de los compromisos de gasto contenidos en cada política presupuestaria. Estos escenarios cumplen un papel fundamental, toda vez que limitan el alcance de las disposiciones y actuaciones que puedan adoptarse y de las que se derivan implicaciones presupuestarias. Así, el artículo 12.1 establece que “los proyectos de ley, las disposiciones reglamentarias, los actos administrativos, los contratos y los convenios de colaboración y cualquier otra actuación” de las Administraciones del Estado y de la Seguridad Social “que tengan incidencias presupuestarias por comportar variaciones en los gastos públicos habrán de respetar el entorno financiero plurianual... y, en consecuencia, para su aprobación deberán tener cabida en dichos escenarios presupuestarios plurianuales”.

El esquema 4 sintetiza el ciclo de los PGE, con delimitación de sus distintas fases.

Al propio tiempo, la Ley exige que las políticas de gasto público deben ejecutarse mediante una gestión de los recursos públicos orientada por la eficacia, la eficiencia y la calidad. Esta orientación, a fin de poder evaluar su grado de cumplimiento, debería llevar a la generalización de un sistema de indicadores objetivos representativos del impacto, alcance y calidad de los diferentes programas de gasto público, a una cuantificación completa y detallada de los costes incurridos en los mismos y a una extensión de la utilización de las técnicas del análisis coste-beneficio.

**ESQUEMA 4  
EL CICLO PRESUPUESTARIO: PGE 2003**



**5.2. El límite máximo anual de gasto**

Por otro lado, el acuerdo de establecimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria fijará el importe que constituirá el límite máximo de gasto no financiero del Presupuesto del Estado del ejercicio siguiente. La fijación de este techo garantiza que, en caso de presentarse un presupuesto inicial equilibrado, sólo pueda incurrirse finalmente en una situación de déficit como consecuencia de una incorrecta estimación de los ingresos. No obstante, el ritmo de contracción de obligaciones de gasto a lo largo del ejercicio puede ser también importante ante la eventualidad de que un inesperado cambio en la coyuntura económica originara necesidades de gasto no previstas e ineludibles, superiores a la cuantía del fondo de contingencia de ejecución presupuestaria al que se hace alusión posteriormente.

El anterior límite no afecta, sin embargo, al gasto en el que pueda incurrirse por la vía de los beneficios fiscales, pese a que sus efectos pueden ser equivalentes a los del gasto público directo.

En su reunión de fecha 8 de marzo de 2002, el Consejo de Ministros adoptó el acuerdo en virtud del cual se establecieron los objetivos de estabilidad presupuestaria para los ejercicios 2003, 2004 y 2005, en los siguientes términos (porcentajes del PIB):

| ÁMBITO                | 2003 | 2004 | 2005 |
|-----------------------|------|------|------|
| Estado .....          | -0,5 | -0,4 | -0,3 |
| Seguridad social..... | 0,5  | 0,5  | 0,5  |
| Conjunto.....         | 0,0  | 0,1  | 0,2  |

Además, en dicho acuerdo se fijó el límite máximo de gasto no financiero del presupuesto del Estado, que ascendió a la suma de 114.517 millones de euros.

Asimismo, en el Consejo de Ministros celebrado el 4 de junio de 2004, el nuevo Gobierno, cumpliendo lo establecido en la LGEP, ha aprobado el escenario presupuestario para el trienio 2005-2007,

elevándose para el año 2005 el techo de gasto del Estado un 6,2 por 100 con respecto al correspondiente a 2004, lo que supone que el límite máximo de gasto no financiero del Estado se cifra en 124.525 millones de euros. A pesar de este aumento se sigue manteniendo el objetivo de superávit para el conjunto, como se demuestra en las siguientes previsiones:

| ÁMBITO                | 2005 | 2006 | 2007 |
|-----------------------|------|------|------|
| Estado .....          | -0,5 | -0,4 | -0,3 |
| Seguridad social..... | 0,7  | 0,7  | 0,7  |
| Conjunto.....         | 0,2  | 0,3  | 0,4  |

### 5.3. La actuación en situaciones de desequilibrio presupuestario

Pese al principio de estabilidad presupuestaria consagrado en la LGEP, ésta prevé la posibilidad de que, de manera excepcional, se presenten los Presupuestos del Estado y del Sistema de Seguridad Social en posición de déficit. Ahora bien, en tal supuesto, el Gobierno deberá remitir a las Cortes Generales un plan económico-financiero de corrección del desequilibrio, que contendrá la definición de las políticas de ingresos y gastos que sea preciso aplicar para corregir dicha situación en los tres ejercicios presupuestarios siguientes.

Asimismo, se prevé la presentación de un plan rectificativo del inicial cuando concurren condiciones económicas o administrativas no previstas en el momento de la aprobación del plan económico-financiero.

## 6. LA GESTIÓN PRESUPUESTARIA

### 6.1. El fondo de contingencia de ejecución presupuestaria

Otra de las novedades fundamentales introducidas por la LGEP es la dotación de un fondo de contingencia de ejecución presupuestaria. A tal efecto, dentro del límite de gasto fijado anualmente para el Estado, se incluirá una sección presupuestaria bajo la rúbrica de "Fondo de contingencia de ejecución presupuestaria", por importe del 2 por 100 del citado límite (2.490 millones de euros para el ejercicio 2005).

El destino de dicho fondo queda limitado exclusivamente, cuando proceda, a atender necesida-

des, de carácter no discrecional y no previstas en el presupuesto inicialmente aprobado, que puedan presentarse a lo largo del ejercicio.

La aplicación de la dotación disponible requerirá la aprobación del Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Hacienda.

Con objeto de asegurar su seguimiento y la debida transparencia, la LGEP establece que el Gobierno, a través del Ministro de Hacienda, debe remitir a las Comisiones de Presupuestos del Congreso de los Diputados y del Senado un informe trimestral sobre la aplicación del fondo del trimestre inmediatamente anterior.

Finalmente, se determina que el remanente de crédito a final de cada ejercicio anual en el fondo de contingencia no podrá ser objeto de incorporación a ejercicios posteriores.

### 6.2. La financiación de las modificaciones de crédito

Con objeto de evitar que por la vía de las modificaciones de crédito pudieran superarse las limitaciones de gasto, la LGEP, en su artículo 16, dispone que las modificaciones de crédito que implican un aumento del gasto presupuestado deberán financiarse necesariamente mediante el recurso al mencionado fondo de contingencia de ejecución presupuestaria o mediante bajas en otros créditos. Las modificaciones de crédito a las que alude la LGEP son las siguientes:

a) Créditos extraordinarios: para gastos que hayan de realizarse, sin posibilidad de demora hasta el ejercicio siguiente, y no exista crédito para tales conceptos consignados en los Presupuestos.

b) Suplementos de crédito: para aquellos casos en los que, existiendo crédito consignado, éste es insuficiente y no ampliable.

c) Ampliaciones de crédito: correspondientes a aquellos créditos para los que, de modo taxativo y debidamente explicitados, se reconozca en el estado de gastos de los PGE la condición de ampliables, sujeta al cumplimiento de determinados requisitos.

d) Incorporaciones de crédito: créditos a los que se reconoce la posibilidad de su incorporación al presupuesto de gastos del ejercicio inmediato

siguiente, por concurrir alguna de las circunstancias previstas en el artículo 73 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria. Se trata de la adición de remanentes de créditos del ejercicio anterior que no fueron utilizados durante el mismo.

### 6.3. La aplicación de los saldos de las liquidaciones presupuestarias

Las disposiciones de la LGEP no se detienen en la fase de ejecución del presupuesto, sino que llegan hasta la de liquidación, para las que se establecen las siguientes directrices en relación con la aplicación de los correspondientes saldos resultantes:

a) En el supuesto de que la liquidación arroje un déficit, el Gobierno deberá remitir a las Cortes Generales un plan económico-financiero de corrección, que contendrá la definición de las políticas de ingresos y gastos que sea preciso aplicar para corregir dicha situación en los tres ejercicios presupuestarios siguientes.

b) En el supuesto de que la liquidación determine una posición de superávit, éste se aplicará del siguiente modo:

— En la Administración General del Estado, a la reducción de su endeudamiento neto.

— En el Sistema de la Seguridad Social, se aplicará prioritariamente al Fondo de Reserva de la Seguridad Social con la finalidad de atender a las necesidades futuras del sistema.

Por último, por lo que concierne a los entes de naturaleza empresarial (y otros) que incurran en pérdidas, se dispone que estarán obligados a elaborar un informe de gestión sobre las causas del desequilibrio y, en su caso, un plan de saneamiento a medio plazo.

## 7. CONSIDERACIONES FINALES

Por primera vez en las últimas décadas, el sector público español se ha situado en un sólido estado de estabilidad presupuestaria. La consecución de este anhelado objetivo ha sido posible por la interacción de varios factores de diversa índole:

— El crecimiento estable y duradero de la economía española durante los últimos años ha favo-

recido la disciplina presupuestaria, dado que la coyuntura favorable ha incidido positivamente sobre los ingresos y no ha tensionado la política de gasto.

— El cumplimiento de los criterios fiscales de convergencia nominal para poder acceder a la moneda única, en una primera fase, y el compromiso adquirido de respetar el Pacto de Estabilidad, en una segunda etapa, han sido los dos vectores de fuerza decisivos en la orientación de la política fiscal y presupuestaria española hacia la disciplina y la estabilidad. Sin olvidar que una vez que carecemos a escala nacional de las políticas monetaria y de tipo de cambio, la política fiscal, junto con la de reformas estructurales, ha recobrado un gran valor estratégico a la hora de garantizar la necesaria y obligada estabilidad macroeconómica en un contexto económico internacional caracterizado por la interdependencia, la integración y la movilidad de los capitales; y donde la variable clave es la productividad, sobre la que se sustenta la eficiencia asignativa y productiva, así como las ganancias de competitividad.

— La adopción y aplicación de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, que supone la traslación al ordenamiento jurídico español de un conjunto de normas reguladoras del proceso presupuestario con objeto de materializar el compromiso con el principio de estabilidad presupuestaria, que emana del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Para el logro de dicho objetivo (equilibrio de las cuentas públicas o situación de superávit), las medidas previstas para el sector público estatal son: establecimiento de un escenario presupuestario plurianual, limitativo de los compromisos a adquirir mediante disposiciones legales o actos administrativos; fijación de un límite anual para el gasto no financiero del Estado; dotación —dentro de dicho límite— de un fondo de contingencia de ejecución presupuestaria, para atender necesidades de gasto de carácter no discrecional y no previstas; exigencia de un plan de corrección en caso de desequilibrio en las cuentas; aplicación de los superávits a la disminución de la deuda y al Fondo de Reserva de la Seguridad Social.

Sin duda, aunque con diferentes grados de intensidad, los tres vectores mencionados han conducido a la economía española por la senda de la disciplina y la estabilidad presupuestarias. No obstante lo anterior, en los actuales momentos se advierten algunas señales, tanto en el panorama europeo como en el plano nacional, que pueden poner en peligro los logros conseguidos:

— Es preciso redefinir cuanto antes los objetivos y, sobre todo, los mecanismos preventivos y sancionadores del Pacto de Estabilidad. El Pacto ha mostrado unas carencias muy significativas: no ha evitado la aparición de déficit públicos excesivos en el momento en que las principales economías europeas han virado hacia la fase descendente del ciclo (fallo de los mecanismos preventivos) y tampoco ha propiciado su corrección (debilidad, por incumplimiento manifiesto, de los mecanismos sancionadores). Cuanto más se demore la adopción de un nuevo acuerdo fiscal y presupuestario de alcance europeo, más se retrasará la reactivación del pulso económico y se acrecentará la ya de por sí considerable asimetría fiscal existente entre unas economías y otras. De no lograrse una coordinación y un cumplimiento efectivo de las reglas fiscales establecidas, nos encontraríamos con que, en la práctica, unos países tendrían libertad para modular su déficit público sin tener que afrontar directamente las consecuencias de mayores tipos de interés. El incentivo para la generalización del comportamiento de free rider abocaría finalmente al fracaso del modelo instaurado. Se comulgue o no con la idea de la estabilidad presupuestaria a ultranza, lo cierto es que carece de sentido que, una vez establecida dicha política, no se apliquen los mecanismos que garanticen el respeto por todos los agentes implicados de las reglas del juego.

— Sobre la UE-25 no sólo planea el fantasma de la inestabilidad y el desconcierto presupuestario sino que también se ha abierto un paréntesis, que sería preciso cerrar cuanto antes, sobre el futuro de la política fiscal y presupuestaria europea teniendo en cuenta aspectos tan relevantes como el envejecimiento de la población, los sistemas de pensiones, las reformas estructurales, la reorientación de las políticas agraria y regional comunitarias, etc. Es decir, no sólo ha de ser motivo de preocupación la estabilidad sino también la composición y la tendencia futura de la política de gasto público (5); porque como acertadamente señala De la Dehesa, “a menos que la UE lleve a cabo en el futuro inmediato reformas estructurales en la mayoría de sus instituciones y políticas actuales, desde su organización política, su sistema de toma de decisiones y la regulación de sus mercados de bienes y trabajo hasta su política agrícola, sus sistemas sanitarios y de pensiones y sus políticas de inmigración, la UE no será suficientemente eficiente como para competir en un entorno cada vez más global” (6).

— Por último, aun admitiendo los beneficios potenciales del equilibrio presupuestario para favo-

recer un entorno de bajos tipos de interés, y su justificación en una unión monetaria, no parece que el recurso al déficit pueda ser desterrado definitivamente como alternativa para afrontar algunas situaciones económicas. Como ha sentenciado Musgrave, “la consideración del déficit como intrínsecamente maligno es una teoría empobrecedora de la economía: el hecho de que el presupuesto deba o no estar equilibrado en un determinado año depende de los objetivos políticos a alcanzar y del entorno económico en el que el presupuesto opera” (7). La consideración de los distintos niveles de desarrollo de cada país o región, la distinción (más allá de clichés contables) entre gastos corrientes y de capital, y la equidad intergeneracional son aspectos que no se pueden soslayar al considerar el posible recurso al déficit público.

#### NOTAS

(\*) Catedrático de Hacienda Pública de la Universidad de Málaga.

(\*\*) Catedrático de Economía Aplicada de la Universidad de Granada.

(1) SCHUMPETER, J. A. (1971): *Historia del Análisis Económico*, Ed. Ariel (1.ª edición española), pág. 458.

(2) Cabe entender que la Seguridad Social transferida a las Comunidades Autónomas no entra dentro de este apartado, como tampoco el INEM, que presupuestariamente no se incluye en dicho Sistema.

(3) En la Exposición de Motivos de la LGEP se preveía la tramitación de un Proyecto de Ley General Presupuestaria que regule de manera integrada el ciclo presupuestario, adecuándolo a la nueva situación, texto que ha quedado plasmado en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria. Según la nueva Ley, integran el sector público estatal: a) La Administración General del Estado; b) Los organismos autónomos dependientes de la Administración General del Estado; c) Las entidades públicas empresariales estatales; d) Las entidades gestoras, servicios comunes y las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social; e) Las sociedades mercantiles estatales; f) Las fundaciones del sector público estatal; g) Las entidades de derecho público distintas a las mencionadas en los apartados b) y c); Los consorcios dotados de personalidad jurídica propia cuyos actos estén sujetos al poder de decisión de un órgano del Estado.

(4) La Disposición transitoria única de la LGEP prevé que “la determinación del objetivo de estabilidad presupuestaria en el Estado y el Sistema de Seguridad Social se realizará conjuntamente en tanto no se culmine el proceso de separación de fuentes de este último”.

(5) En este punto sería preciso volver a considerar el análisis y las recomendaciones del High Level Independent Group (2003): *An agenda for a growing Europe: Making the EU economic system deliver*. Estudio confeccionado a petición del Presidente de la Comisión Europea y dirigido por A. Sapir.

(6) DE LA DEHESA, G. (2004): *Quo vadis Europa?*, Alianza Editorial.

(7) MUSGRAVE, R. A. (2002), “Saldo presupuestario y Hacienda sana”, *Cauces de Estabilidad Presupuestaria*, núm. 1, pág. 21.