

Ponencias

El Estado y las Haciendas Territoriales frente a los retos de la estabilidad presupuestaria

José Manuel González-Páramo
Universidad Complutense de Madrid

BIBLID [0213-7525 (2003); 66; 19-39]

PALABRAS CLAVE: Presupuesto, Estabilidad, Transparencia, Unión Económica y Monetaria, Haciendas Territoriales.

KEY WORDS: Budget, Stability, Transparency, Economic and Monetary Union, Territorial public finances.

RESUMEN:

La creación de la Unión Económica y Monetaria ha traído consigo la necesidad de mayores grados de disciplina y coordinación presupuestarias. España ha seguido estrictamente el mandato a favor de la disciplina y la coordinación. En 2001 el Parlamento aprobó una Ley de Estabilidad Presupuestaria. Esta ley tiene notables consecuencias para las finanzas públicas estatales y regionales. El presente artículo explora las principales implicaciones de los principios de estabilidad y transparencia, con especial consideración a la situación de las Haciendas Territoriales.

ABSTRACT:

The creation of the Economic and Monetary Union has brought about increased needs of budgetary discipline and coordination. Spain has followed strictly the mandate for discipline and coordination. In 2001 a Budgetary Stability Law was passed in the Parliament. This law has strong implications for both the State Budget and Territorial public finances. The present paper explores the main implications of the stability and the transparency principles, with a special focus on Territorial Governments.

1. ESTABILIDAD Y COORDINACIÓN PRESUPUESTARIA EN EUROPA

La creación de la UEM ha traído consigo la necesidad de coordinar más estrechamente las políticas presupuestarias, una vez reconocida la necesidad de garantizar al mismo tiempo su compatibilidad con la política monetaria común, desarrollada por el Banco Central Europeo, y su sostenibilidad a medio plazo. La aceptación de este principio dio lugar a la aprobación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) en el Consejo de Amsterdam de 1997. En virtud de este Pacto, los países miembros de la UE se comprometen a desarrollar dos tareas: 1) Facilitar la

coordinación de sus políticas presupuestarias mediante la presentación anual de Programas de Estabilidad (miembros de la UEM) o de Convergencia (no miembros), que son evaluados en el marco de las Orientaciones Generales de Política Económica aprobadas por el Consejo, y 2) Perseguir a medio plazo el objetivo de equilibrio o superávit presupuestario, de forma que ni siquiera en situaciones de recesión el déficit pueda superar el límite del 3% del PIB. Con posterioridad a la entrada en vigor del PEC, el Consejo de Santa María de Feira aprobó unas Orientaciones Generales de Política Económica que instaban a los Estados miembros a proseguir el saneamiento de las cuentas públicas más allá del nivel mínimo exigido por el Pacto. Con ello se pretendía, al mismo tiempo, reducir la vulnerabilidad de las finanzas públicas –disminuyendo la deuda y creando un colchón frente a una evolución presupuestaria imprevista-, generar un margen de maniobra adicional para la estabilización macroeconómica, y acumular capacidad financiera para hacer frente a los desafíos del envejecimiento demográfico.

Al tiempo que España ha progresado en la reducción de su déficit público, se ha ido asentando un consenso, que parecen compartir las principales fuerzas políticas, en torno a los beneficios macroeconómicos de la estabilidad presupuestaria. Sin embargo, los avances en la consolidación fiscal no se han apoyado en reformas globales de las normas y los procesos presupuestarios. Han sido la voluntad política de cumplir estrictamente con los criterios y normas del Tratado de la Unión, y reformas parciales de la Ley General Presupuestaria, los factores que han impulsado la reducción del déficit. La economía política de las instituciones presupuestarias, avalada por un cúmulo de evidencia empírica en años recientes, así como las reformas introducidas en otros países avanzados¹, resaltan la necesidad de contrapesar el sesgo deficitario de las instituciones y los procesos políticos con normas legales que disciplinen la elaboración, el debate parlamentario, la ejecución y el control del presupuesto.

Estas enseñanzas, unidas a la necesidad manifiesta de introducir coordinación y transparencia en las relaciones entre las Haciendas Territoriales (HH.TT.) y la Administración Central y de trasladar al ámbito interno otros aspectos del PEC, son los principales antecedentes de la reciente legislación sobre Estabilidad Presupuestaria. A fines de 2001, las Cortes Españolas aprobaron la Ley General de Estabilidad Presupuestaria y la Ley Orgánica Complementaria de la Ley General Presupuestaria (en adelante, LGEP), cuyo articulado completo ha entrado en vigor en enero de 2003. Se trata de una legislación que institucionaliza los principios de

1. Las reformas de Nueva Zelanda y Suecia han tenido particular influencia en los principios inspiradores de la LGEP, así como algunos aspectos de las reformas italiana y belga.
2. Parte de las reflexiones contenidas en el trabajo desarrollan y actualizan las contenidas en González-Páramo (2001b).

estabilidad (equilibrio presupuestario o superávit), plurianualidad, transparencia y eficiencia. En su articulado se contienen normas que establecen un techo para el gasto público total y un límite muy estricto que afecta a las modificaciones presupuestarias. Este artículo² presenta los principales rasgos de las leyes españolas de estabilidad presupuestaria y analiza su lógica y su oportunidad, así como los riesgos que podrían derivarse de su aplicación, con especial referencia a las Haciendas Territoriales. El apartado 2 presenta brevemente los principales rasgos de la LGEP. A continuación, el apartado 3 discute con cierto detenimiento los fundamentos del principio de estabilidad. El apartado 4 valora sucintamente los criterios de estabilidad desde el ámbito de la hacienda territorial. El trabajo finaliza con unos breves comentarios finales.

2. RASGOS BÁSICOS DE LA LEY DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA: SECTOR PÚBLICO ESTATAL Y HACIENDAS TERRITORIALES

La LGEP contiene una serie de normas comunes para el conjunto de las Administraciones Públicas. Las disposiciones comunes de la LGEP establecen cuatro principios generales: 1) Estabilidad presupuestaria. Se entiende por estabilidad presupuestaria una situación de equilibrio o con superávit, computado en términos de capacidad de financiación según el SEC-95. El ámbito de aplicación es el sector público: Administración General del Estado (y sus organismos autónomos y otros entes dependientes), Seguridad Social, Comunidades Autónomas y Entidades locales (y entes y establecimientos públicos dependientes), así como entidades empresariales, sociedades mercantiles y demás entes o establecimientos de derecho público dependientes de las administraciones integradas en el Sector Público; 2) Plurianualidad. Los presupuestos habrán de elaborarse en un marco plurianual (tres años) compatible tanto con el principio de anualidad que los rige (Ley General Presupuestaria) como con el horizonte temporal definido por el Programa de Estabilidad (cuatro años); 3) Transparencia. La justificación de este principio es permitir a todos los agentes con protagonismo o interés en el proceso presupuestario –gobierno, parlamento, instituciones de control interno y externo, mercados y ciudadanos– conocer la verdadera situación de las finanzas públicas y verificar el cumplimiento de los objetivos presupuestarios. Su contenido concreto, pendiente aún de desarrollo detallado, debe afectar a la estructura del proceso presupuestario (demarkación del sector público y de las actividades empresariales y financieras públicas, asignación de responsabilidades y recursos entre agentes del Sector Público, explicación de la lógica y la asignación de los fondos extrapresupuestarios) y a su contenido específico (explicación pública detallada de los objetivos presupuesta-

rios, debate parlamentario abierto, ejecución y control transparentes, y explicación pública de las desviaciones)³; 4) Eficiencia. Se trata de orientar la gestión de los recursos presupuestarios a la eficacia, la eficiencia y la calidad. En virtud de estos criterios, que deben desarrollarse en otras leyes y reglamentos, los agentes del Sector Público habrán de valorar las repercusiones y efectos de sus actuaciones en las fases de elaboración y aprobación de las correspondientes disposiciones.

El procedimiento general para el conjunto del sector público presenta los siguientes rasgos. Dentro del primer cuatrimestre de cada año, el gobierno fijará los objetivos de estabilidad para los tres años siguientes, tanto en términos agregados como su distribución entre administraciones. Éstos se remitirán a las Cortes junto con el escenario macroeconómico plurianual -que debería lógicamente ser el del correspondiente Programa de Estabilidad-, que contiene previsiones para el año en curso y los tres años posteriores⁴. Antes del 1 de septiembre de cada año la Intervención General de la Administración del Estado informará sobre el grado de cumplimiento del objetivo de estabilidad del año anterior, en función de los criterios SEC-95. Las situaciones de desequilibrio deberán ser justificadas y requerirán de la formulación de un plan rectificativo.

Las normas que afectan al Sector Público Estatal presentan tres novedades fundamentales. En primer lugar, el acuerdo de Consejo de Ministros del primer cuatrimestre incluirá un límite máximo anual de gasto del Estado⁵. Así, el Estado se enfrenta a dos objetivos complementarios entre sí. El techo de gastos tiene méritos propios que le hacen un complemento idóneo del objetivo de equilibrio presupuestario⁶. La segunda novedad es la creación de un Fondo de Contingencia de Ejecu-

3. La transparencia exigirá compatibilizar de forma clara la estructura del SEC-95 y la organización institucional que figura en los presupuestos, así como los correspondientes ajustes en los sistemas de contabilización de las operaciones.
4. En marzo de 2002 tuvo lugar por vez primera la utilización de este procedimiento. La fijación de objetivos para el período 2003-2005 fue la siguiente: 0% de déficit de las Administraciones Públicas para 2003, superávit del 0,1% sobre el PIB para 2004 y del 0,2% para 2005. Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales tenían asignado un objetivo del 0% para los tres años. La Seguridad Social tenía un objetivo de superávit del 0,5% para los tres años. El déficit del Estado y sus organismos autónomos se iría reduciendo desde el -0,5% en 2003 hasta el -0,3% en 2005. El límite de gastos para el Estado se fijaba, en términos presupuestarios, en 114.517 millones de €, lo que supone un 4,1% de aumento nominal. El techo de gastos incluía el Fondo de Contingencia de Ejecución Presupuestaria (2.290 millones de €). En la revisión de objetivos de marzo de 2003, se retrasa un año la consecución de superávit, hasta 2004 y se mantiene inalterado el objetivo para las HH.TT.: equilibrio hasta 2006. Los gastos del Estado tienen un techo dado por el incremento del 4,2% (117.260 millones de €).
5. Asimismo, se establece que el Ministerio de Hacienda, con carácter previo a la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado, confeccionará escenarios plurianuales para ingresos y gastos, detallándose en este caso los importes de los compromisos por políticas.
6. La experiencia sueca es muy ilustrativa a este respecto (véase Malmberg, 2001).

ción Presupuestaria dentro del límite agregado de gastos por un monto máximo del 2% de dicho límite, a cuyo cargo deberán realizarse las modificaciones de crédito. El ministro de Hacienda deberá informar trimestralmente de la aplicación de este fondo. Se trata de una medida muy exigente que reforzará la disciplina en la ejecución más allá de los estándares alcanzados en los últimos años. Finalmente, se establece un destino específico para el superávit: reducción de deuda pública en el caso de la Administración General del Estado, y aplicación al Fondo de Reserva de la Seguridad Social cuando el origen del exceso de ingresos esté en el Sistema de la Seguridad Social.

La LGEP contiene también preceptos especiales para las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales. En el caso de las Comunidades Autónomas, se refuerza notablemente el papel del Consejo de Política Fiscal y Financiera. Este organismo debe informar el objetivo de estabilidad para el conjunto de Comunidades Autónomas antes de que el gobierno fije estos objetivos para el conjunto de las Administraciones Públicas en el primer cuatrimestre del año. Posteriormente, el Consejo fijará estos objetivos para cada Comunidad, y en los casos de desequilibrio –planeado o sobrevenido– aprobará y supervisará los planes de saneamiento económico-financiero (PEF) que se le presenten. El Estado, a través del Ministerio de Hacienda, supervisará las actuaciones dirigidas al reequilibrio, para lo que podrá requerir información a las Comunidades Autónomas, y mantendrá una central de información de carácter público para las operaciones de crédito, deuda o asunción de riesgos. Asimismo, el Estado podrá condicionar sus autorizaciones de crédito y deuda al cumplimiento de los objetivos de estabilidad. La autorización estatal será preceptiva para operaciones de crédito a más de un año en el caso de las incumplidoras. Finalmente, la ley establece el principio general de que las Comunidades Autónomas asumirán, en la parte que les sea imputable, la responsabilidad que les corresponda cuando contribuyan al incumplimiento de las obligaciones asumidas por España frente a la UE en el marco del PEC. Las Comunidades Autónomas mantienen autonomía para adoptar las medidas legislativas y administrativas necesarias para el cumplimiento de los objetivos, no quedan sujetas a límites máximos de gasto y son plenamente competentes para decidir tanto las medidas específicas de corrección del déficit como el destino de los superávits.

Estas medidas, unidas a las que contempla el nuevo sistema de financiación autonómica aprobado en diciembre de 2001, configuran una variante de “pacto de estabilidad interno”, que se extiende a las Corporaciones Locales. Para éstas, el Ministerio de Hacienda fijará objetivos de estabilidad, previo informe de la Comisión Nacional de Administración Local. Las restantes novedades en el ámbito local son similares a las que afectan a las Comunidades Autónomas: ausencia de techos de gasto, discrecionalidad para decidir el destino sobre el superávit o las medidas del PEF, corresponsabilidad cuando contribuyan al incumplimiento de las obligaciones

asumidas por España frente a la UE, y refuerzo del papel supervisor del Ministerio de Hacienda. La diferencia cualitativa central respecto del caso de las Comunidades Autónomas reside en la falta de experiencia con el sistema de financiación aprobado para entrar en vigor en 2003 y el anuncio de un Pacto Local que puede alterar la distribución de competencias –y de fuentes de financiación– entre Haciendas Territoriales. El último apartado volverá sobre estas cuestiones.

3. EL PRINCIPIO DE ESTABILIDAD

La política presupuestaria desarrollada en el período 1996-2002 ha permitido reducir el déficit estructural hasta niveles históricamente desconocidos (entre el 0,4% y el 0,1% en 2002; Comisión Europea, 2002) y ha invertido la tendencia creciente de la deuda pública (55% del PIB en 2002 y en descenso). Ello ha contribuido destacadamente a los notables descensos registrados en las expectativas de inflación y en los tipos de interés, proporcionando el marco de estabilidad nominal necesario para el desarrollo de las fuerzas competitivas que aseguran la mejora de la renta per cápita y el nivel de vida de los ciudadanos en un mundo crecientemente globalizado. Esta valoración es compartida por la mayoría de los analistas y de los organismos internacionales (véase OCDE 2001; FMI, 2001). Sin embargo, en los últimos años se detectan signos de agotamiento del impulso asociado a Maastricht. ¿Hasta qué punto la LGEP ofrece un marco funcional y creíble para promover la estabilidad y minimizar al mismo tiempo los riesgos de toda norma de disciplina fiscal? De estas cuestiones nos ocupamos en lo que resta del presente apartado.

En el período 1965-2000 la sensibilidad cíclica del déficit ante cambios en el *output gap* fue de alrededor de 0,3: una reducción del *output gap* de 1 punto del PIB tiende a aumentar el déficit en un 0,3% del PIB (González-Páramo, 2001a). Teniendo en cuenta que el menor *output gap*⁷ ha sido de -2,3% durante este período, una repetición de la peor recesión de los últimos 35 años elevaría el déficit en 0,7 puntos del PIB. Cálculos recientes de la Comisión Europea (2002) elevan esta cifra al 1,5% aplicando criterios más conservadores. En cualquier caso, pues, parece que en el medio plazo que definen los años inmediatos, el mantenimiento de un objetivo de déficit estructural nulo deja espacio suficiente a la actuación de los estabilizadores automáticos bajo la condición de que las oscilaciones cíclicas de la economía española dentro de la UEM sigan un patrón similar al de los años más recientes.

7. Resultado de aplicar un filtro Hodrick-Prescott ($\lambda=10$) a la serie de PIB real.

Así pues, aunque en los próximos años no parece existir un riesgo apreciable de incurrir en un déficit excesivo, en un plazo más largo el mantenimiento de la disciplina presupuestaria exigirá esfuerzos mayores, por tres motivos básicos: la fatiga de la consolidación, la política presupuestaria de los países del entorno y la pervivencia de problemas estructurales con reflejo en los gastos públicos que introducen un sesgo alcista en el déficit. La fatiga de la consolidación es apreciable desde 1999. Esta fatiga de la consolidación es patente el conjunto de los países miembros de la Unión Monetaria. Según las estimaciones de la Comisión de otoño de 2002, el déficit estructural en el área Euro permanece estancado en torno al 2% del PIB desde 1997 y el saldo estructural primario ha empeorado entre 1999 y 2002 en 0,6 puntos del PIB. En España las cosas han ido claramente mejor: los saldos estructural y estructural primario han mejorado en 0,9 y 0,3 puntos, respectivamente. Sin embargo, estas disminuciones son muy reducidas respecto de las registradas en años anteriores. Otro indicador de esta fatiga es la composición de las modificaciones de crédito, entre las que están volviendo a ganar peso aquellas en las que hay más discrecionalidad por parte del ejecutivo, en especial las ampliaciones de crédito. Por otra parte, el tono de la política fiscal en los países del entorno, y en particular los pertenecientes al área Euro, no acompaña. Von Hagen y otros (2001) subrayan la importancia de un tono restrictivo de la política fiscal seguida por los demás países para la continuidad de una consolidación. El mantenimiento de la disciplina de las finanzas públicas españolas requiere, por tanto, de un esfuerzo mayor de origen interno para anclar los logros de la consolidación.

Este esfuerzo sólo puede fructificar a largo plazo si apunta a tratar de frenar la tendencia subyacente al aumento del déficit estructural. Entre los factores alcistas, merecen ser recordados los siguientes. En primer lugar, los originados por el envejecimiento de la población, entre los que destacan los gastos en pensiones y en asistencia sanitaria. El sistema de pensiones contiene un sesgo hacia el desequilibrio, impulsado por el envejecimiento demográfico. De acuerdo con las previsiones de la Comisión y la OCDE, el sistema podrá mantenerse en superávit hasta 2015 gracias al continuado crecimiento de los afiliados. La abrupta interrupción de esta tendencia en 2020 y la aceleración del número de pensionistas a partir de 2015 ocasionaría un déficit creciente cuyo máximo se alcanzaría en 2040, con un aumento acumulado del gasto de entre 6 y 8 puntos del PIB (Comisión Europea, 2001, 2002; OCDE, 2001). También el gasto sanitario está afectado por el mayor consumo de servicios y medicamentos ligado a los ciudadanos en edad avanzada. Partiendo de un peso actual ligeramente inferior al 8% del PIB, las previsiones apuntan a un aumento del gasto atribuible al envejecimiento del orden de 1 o 2 puntos en las próximas cuatro décadas.

Buena parte de los esfuerzos de contención del gasto sanitario deberán ser realizados por las Comunidades Autónomas. Los defectos del sistema de financia-

ción autonómica han sido durante algo más de una década una fuente de crecimiento del gasto y del endeudamiento. Hasta 2002, el marco de descentralización autonómica estaba caracterizado por una escasa responsabilidad fiscal de las autonomías -prácticamente anulada tras el Acuerdo Unico del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 8 de abril de 1998-, la duplicación de gastos y la existencia de mecanismos de coordinación con las Administraciones Centrales muy imperfectos. La corresponsabilidad extendida a una cesta de impuestos directos e indirectos, la finalización del proceso de trasposos a todas las Comunidades Autónomas, la integración de la financiación sanitaria en el sistema de financiación autonómica, el diseño de un sistema estable y el reforzamiento de los mecanismos institucionales de coordinación Estado-Comunidades Autónomas son los principales avances del sistema que ha entrado en vigor en 2002. Se trata de una reforma estructural que puede influir favorablemente en el control del gasto público y la disciplina fiscal, como veremos más adelante.

Otro ámbito que reclamará reformas es el de los criterios de gestión del gasto público. La dinámica del gasto público sigue registrando una influencia excesiva de la inercia y el incrementalismo, marcada por la «filosofía del gasto comprometido» y por la ausencia de una gestión por objetivos, problemas a los que deberá dirigirse buena parte del articulado de la futura Ley General Presupuestaria y de las normas de similar naturaleza que habrán de aplicar las Comunidades Autónomas. Buena muestra de estos problemas es la evolución del empleo público, que desde 1996 ha crecido en 300 mil personas, pese a las restricciones aplicadas por la Administración Central –en parte sorteadas a través del incremento de la contratación temporal- y a la disminución registrada en el peso del gasto público en la economía. Esta tendencia puede atribuirse al comportamiento expansivo de las Haciendas Territoriales en gran medida.

A todo ello ha de sumarse el efecto que a medio plazo puede tener la disminución previsible de los fondos comunitarios recibidos a partir de 2007, cuyo destino dominante es la inversión. Esta reducción de fondos –todo un choque de oferta permanente sobre nuestra economía- tendrá lugar en razón tanto del propio avance de la convergencia real, dado que la percepción de los fondos está ligada a un nivel máximo de renta per cápita, como de la ampliación de la Unión a países con un nivel de desarrollo muy inferior a la media.

Volviendo a los principios, la LGEP busca garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas a medio plazo a través del equilibrio o el superávit, en términos de contabilidad nacional (SEC-95), para cada una de las Administraciones Públicas y en todos los años, salvo en circunstancias excepcionales y transitorias. Para juzgar la coherencia y el realismo de los objetivos presupuestarios anuales, el principio de plurianualidad será de una gran ayuda, pues obliga al gobierno a enmarcar estos objetivos en un escenario macroeconómico a tres años, horizonte que coincide con el del Programa de Estabilidad que será discutido por la Comisión y el Consejo, a

efectos de supervisión multilateral, coordinación y aplicación del Procedimiento de Déficit Excesivo. En realidad, la LGEP va más allá de las exigencias del PEC, en línea con las recomendaciones del Consejo Europeo de Santa María de Feira de junio de 2000. Como se sigue del análisis desarrollado más arriba, una aplicación estricta de este principio año tras año requeriría, si se desea evitar una política discrecional procíclica y al mismo tiempo permitir la actuación de los estabilizadores automáticos, un superávit estructural de al menos un 1%. Si se desea mantener un margen de seguridad para actuaciones discrecionales expansivas en períodos excepcionalmente recesivos, el superávit debería ser algo mayor.

Frente al rigor de estas cifras, cabe argumentar que el art. 7º.3 de la LGEP permite el déficit en situaciones excepcionales, a condición de que se explicita tal circunstancia y se formule un plan de reequilibrio a medio plazo. Sin embargo, la utilización frecuente de esta cláusula de salvaguarda, como sería el caso de admitirse situaciones de déficit en las desaceleraciones cíclicas “normales”, tendría una doble repercusión negativa. En primer lugar, erosionaría la credibilidad de la norma y con ella los beneficios de la estabilidad presupuestaria. Y, quizás más importante, oscurecería la lógica que fundamenta la elección de una referencia más estricta que la del PEC, bajo el cual son admisibles déficit moderados aunque se mantengan en el tiempo, siempre que no esté en riesgo incumplir el techo del 3%. Esa lógica se relaciona con la necesidad de acomodar parcialmente los problemas a medio y largo plazos mencionados anteriormente, y en especial los derivados del envejecimiento de la población. Una forma de hacer frente a estas tensiones de modo progresivo y así repartir la carga del ajuste en el tiempo sería generar sistemáticamente superávit, ya que ello permitiría reducir deuda pública y, consiguientemente, la carga de intereses, o acumular activos públicos y la correspondiente corriente de ingresos financieros. A título ilustrativo, el superávit anual necesario para financiar –sin aumentos de impuestos o reducciones del gasto– un aumento de la partida de pensiones del 6% en las próximas tres décadas partiendo de un nivel de deuda pública cercano al 60% del PIB sería del 3,3%, de acuerdo con Buti (2000). El equilibrio presupuestario mantenido en el tiempo permitiría compensar poco más de 2 puntos de crecimiento del gasto. Así pues, en tanto no se abordan las profundas reformas que garanticen la viabilidad a largo plazo del sistema de pensiones y un crecimiento más moderado de los gastos sanitarios, está plenamente justificado que el objetivo de estabilidad se defina en la LGEP de manera más estricta que en el PEC.

A este positivo efecto de la LGEP –el de ir creando un margen financiero mientras el proceso político no acomete reformas– se une otro derivado de la aplicación del principio de estabilidad a los distintos grupos de agentes de las Administraciones Públicas. La aplicación del artº. 14 de la ley exigirá la adopción de medidas de reforma del sistema de pensiones a partir del ejercicio en que el sistema de la Seguridad Social retorne al déficit, a mediados de la década de los 10. En el mismo

sentido deben entenderse las reformas de los sistemas de financiación de las Comunidades Autónomas de 2002 y de las Corporaciones Locales de 2003. La LGEP se constituye así en catalizador de reformas que el gradualismo del proceso político ha conducido con lentitud, y no siempre en la dirección apropiada.

El principio de transparencia, que aparece como contrapeso del de estabilidad, es una precondition para el buen gobierno, esto es, constituye una condición necesaria para el desarrollo de políticas económicas bien fundadas. La transparencia es rendición de cuentas *ex ante* y *ex post*. La información sobre la naturaleza y la definición de los objetivos, los agentes afectados, la asignación de responsabilidades, las razones de la elección de los objetivos, los costes de su consecución y la explicación de las desviaciones son otras tantas dimensiones de la transparencia.

En materia presupuestaria, la transparencia es el complemento imprescindible de cualquier norma que consagre objetivos numéricos sobre déficit o gasto y pretenda contribuir al mismo tiempo a una integración efectiva del proceso presupuestario. Uno de los argumentos en contra de la adopción de objetivos o reglas numéricas reside en que aumentan los incentivos a la disminución de la transparencia en diversas formas: criterios contables, operaciones extrapresupuestarias, presupuestos especiales, etcétera. De ahí que diversos estudiosos de la institución presupuestaria hayan puesto a la introducción de transparencia a la cabeza de las reformas del presupuesto, por delante de otras medidas como el reforzamiento de los pesos del ministro de Hacienda dentro del gobierno o del ejecutivo frente al parlamento (Alesina y Perotti, 1996). Los resultados econométricos de González-Páramo (2001b) confirman plenamente el papel clave que la transparencia parece haber jugado como elemento impulsor de la disciplina presupuestaria entre los países europeos en los años 80 y 90.

En este sentido, y a expensas de los desarrollos que deberá acometer la anunciada Ley General Presupuestaria, puede afirmarse que la LGEP introduce mejoras apreciables en la transparencia presupuestaria, y lo hace en diferentes dimensiones y ámbitos. Así, la normativa aplicable a la medición del déficit es la derivada del SEC-95, lo que evitará problemas de interpretación y los que podrían derivarse de ajustes contables ajenos a las reglas de la contabilidad nacional (art. 10º). La composición por agentes del Sector Público incorpora también los criterios SEC-95, consolidándose los entes públicos dependientes que no se financian mayoritariamente con ingresos comerciales, y limitando el alcance de las estrategias de “huida del presupuesto” (art. 2º)⁸. La necesidad de explicar la elección de

8. Probablemente debieran aclararse situaciones como la de la Seguridad Social transferida, que según el SEC-95 forma parte de la Seguridad Social pero no integra el grupo de entidades que componen el Sistema de la Seguridad Social, o la del INEM, que presupuestariamente no se incluye en el Sistema, entre otras. En el mismo sentido, habrá que tratar de compatibilizar la estructura institucional de los presupuestos con la que establece la LGEP.

los objetivos de déficit y de gasto en el marco de un escenario macroeconómico plurianual (arts. 4º y 8º) también contribuye a la transparencia, y permite a los políticos, a los expertos y a la opinión pública enjuiciar tanto su realismo como el origen de las posibles desviaciones. La discusión y aprobación parlamentaria de los objetivos plurianuales de déficit, su distribución entre grupos de agentes del sector público y los límites máximos de gasto del presupuesto del Estado (arts. 8º y 13º) clarifica los objetivos, facilita la rendición de cuentas y distribuye responsabilidades. En el mismo sentido, puede hablarse de la obligación de explicar las características de los planes de corrección de los desequilibrios ante órganos de representación (Cortes o Pleno de la correspondiente corporación local; arts. 14º y 22º) o de coordinación (Consejo de Política Fiscal y Financiera; art. 8º de la ley orgánica complementaria de la LGEP).

Otras medidas que aumentan la transparencia son: el establecimiento de un techo máximo de modificaciones de crédito –Fondo de Contingencia de Ejecución Presupuestaria- dentro del límite de gastos del Estado (art. 15º.1), el informe trimestral que el gobierno habrá de remitir a las Cortes acerca de la evolución de las modificaciones (art. 15º.4), la afectación del destino de los superávits de la Administración General del Estado –reducción de deuda neta- y de la Seguridad Social –aplicación a Fondo de Reserva de la Seguridad Social (art. 17º); y, finalmente, la creación de una Central de Información de carácter público en el ministerio de Hacienda destinada a proveer información sobre las operaciones de crédito, la emisión de deuda o cualquier otra apelación al crédito o asunción de riesgos a cargo de las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales, con la colaboración de las entidades financieras y el Banco de España (arts. 24º de la LGEP y 10º de la ley orgánica complementaria de la LGEP). Es indiscutible que el alcance efectivo de estas normas dependerá de la futura Ley General Presupuestaria, de sus desarrollos reglamentarios y de las prácticas que se vayan asentando en la ejecución presupuestaria anual.

4. ¿CÓMO AFECTARÁ EL PRINCIPIO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA A LAS HACIENDAS TERRITORIALES?

La LGEP complementa los principios generales de estabilidad y transparencia con una serie de reglas y normas que tratan de afianzar, en varias de sus dimensiones, los objetivos y los procedimientos que delinea la ley. Entre éstas, deben destacarse las referidas a los siguientes ámbitos: límites de gasto público, estructura colegial de los procedimientos, disciplina en la ejecución, mecanismos para la acomodación de *shocks* y desviaciones respecto del equilibrio presupuestario (déficit y

superávit), vinculación de los procedimientos del PEC con los nacionales y, por último, naturaleza del “pacto de estabilidad interno”. De entre todas ellas nos detendremos en las que afectan más destacadamente a las Haciendas Territoriales.

La LGEP incorpora un conjunto de medidas que refuerzan el modelo presupuestario colegial, que es el enfoque más apropiado para dirigir centralizadamente el proceso presupuestario en un país con la legislación electoral y el grado de descentralización que tiene España⁹. Los rasgos ideales de este modelo son: un fuerte énfasis en objetivos presupuestarios negociados entre miembros del gobierno al comienzo del ejercicio presupuestario, con frecuencia referidos a un programa plurianual; presencia en la determinación de los objetivos de otras instancias de gasto, como las regiones y los municipios, si tienen peso y autonomía suficientes; un ministro de Hacienda con escasa capacidad estratégica o de veto, pero fuertes competencias en la supervisión y el control de la ejecución; y un papel relevante del parlamento en la fijación de objetivos y la supervisión del cumplimiento. En este sentido, la LGEP consagra el papel central de los objetivos a tres años, en los que tendrán representación preceptiva los intereses de las Comunidades Autónomas (art. 8º). El parlamento intervendrá tanto en la fase inicial, a través de un voto sobre los objetivos plurianuales y el techo de gastos del sector público estatal (art. 8º y 12º), así como en la supervisión de la ejecución (art. 15º) y de las medidas de corrección de los desequilibrios. La potenciación del Consejo de Política Fiscal y Financiera es coherente con la necesidad de colegiar la representación de los intereses de las Comunidades Autónomas (arts. 7º, 11º y, en la ley orgánica complementaria de la LGEP, arts. 3º-6º y 8º). Por último, el liderazgo del ministro de Hacienda se ve fortalecido, tanto en la elaboración de los objetivos de estabilidad (arts. 8º y 12º), como en la ejecución (art. 15º) y en la supervisión del cumplimiento de los objetivos de todos los agentes integrantes del sector público (arts. 9º, 15º, 21º-22º, 24º y, en la ley orgánica complementaria de la LGEP, arts. 7º-8º y 10º).

La LGEP también incluye varias cláusulas que establecen la mecánica de corrección y ajuste frente a *shocks* imprevistos. Así, ante una situación excepcional de déficit, el Sector Público Estatal, cada Comunidad Autónoma y cada Corporación Local deberán formular un plan de corrección a medio plazo (PEF, a tres años), que será presentado ante las asambleas correspondientes (Cortes, Pleno de la Corporación y Asamblea de las Comunidades Autónomas) y supervisado por el ministro de Hacienda y, en su caso, por el Consejo de Política Fiscal y Financiera y la Comunidad Autónoma. Las sanciones por incumplimiento son tanto de tipo implícito –

9. El modelo colegial es adecuado para países cuya legislación electoral es proporcional y tiende a promover gobiernos minoritarios, apoyados en pactos parlamentarios, o de coalición (Hallerberg y Von Hagen, 1999).

publicidad de la circunstancia, explicación en foros políticos y supervisión reforzada- como de naturaleza explícita –posible denegación de la autorización del Estado para operaciones de crédito y emisión de deuda de las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales, así como asunción por estas administraciones de las responsabilidades financieras derivadas del incumplimiento del PEC (depósitos no remunerados y multas) en la parte que les sea imputable.

Cuando se obtenga superávit, el Estado deberá dedicarlo a reducir el endeudamiento neto, y la Seguridad Social preferentemente a dotar el Fondo de Reserva de la Seguridad Social, siendo las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales plenamente autónomas a este respecto. Con estas reglas de asignación de los superávits –cuya literalidad es debatible en lo que afecta a las Administraciones Centrales– se trata de impedir que los excesos imprevistos de ingresos se destinen a financiar gastos adicionales del propio ejercicio. Una vez decidido el destino de los superávits, el esquema de asignación presenta algunos rasgos de laxitud que cabría haber evitado. Así, los superávits de la Seguridad Social se dedicarán preferentemente al Fondo de Reserva, pero no exclusivamente, y los superávits del Estado sólo podrán reducir su deuda neta, cuando a medio plazo su asignación a la garantía del pago de pensiones podría resultar conveniente. Por otra parte, la disposición transitoria única introducida durante la tramitación de la LGEP permite establecer el objetivo de estabilidad de forma conjunta para el Estado y la Seguridad Social hasta completarse el proceso de separación de fuentes del Sistema de la Seguridad Social.

La LGEP introduce como novedad interesante un refuerzo de la vinculación entre los procesos presupuestarios nacionales y los establecidos en el PEC. La esencia del PEC es la plurianualidad al servicio de los compromisos a medio plazo, la supervisión multilateral de los responsables presupuestarios, el énfasis creciente en el control del gasto, el uso de reglas y objetivos numéricos de estabilidad, y el desarrollo de mecanismos de control y sanción para asegurar el cumplimiento. Desde la propia denominación de la norma, en la que aparece el término “estabilidad”, hasta el horizonte temporal de los objetivos de estabilidad¹⁰ y el mecanismo de distribución de las responsabilidades financieras derivadas del PEC entre la Administración Central y las Haciendas Territoriales, los procedimientos nacionales pasan a vincularse directamente a los establecidos en el ámbito de la UE. El hecho de que la actualización del Programa de Estabilidad se someta a la Comisión y al Consejo a comienzos de año tiene una ventaja: la formulación de los objetivos presupuestarios por parte del gobierno y su debate parlamentario posterior, dentro

10. La ley establece que el soporte de estos objetivos sea el cuadro macroeconómico del Programa de Estabilidad (art. 8º). No cabe opción más razonable si ha de evitarse la confusión que resultaría de la coexistencia de dos ejercicios de programación solapados y discrepantes.

del primer cuatrimestre, podrán reflejar las opiniones expresadas por los órganos comunitarios, lo que contribuirá a reforzar el compromiso del parlamento con los agregados presupuestarios básicos. El engarce de los procedimientos presupuestarios de las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales con el procedimiento de coordinación y supervisión del PEC se producirá a través de la participación del Consejo de Política Fiscal y Financiera y el Consejo Nacional de Administración Local en la consulta previa para la formulación de objetivos por parte del gobierno de la Nación.

Asimismo, debe destacarse que la LGEP incorpora al marco jurídico presupuestario un “pacto de estabilidad interno”. Bajo las normas del PEC, los gobiernos nacionales adoptan compromisos presupuestarios en representación del sector público en su conjunto. En la medida en que una parte significativa de las competencias de gasto y de la capacidad tributaria estén descentralizadas –como es el caso de España, Bélgica, Alemania, los países nórdicos y, más recientemente, Italia-, se hace necesario algún compromiso formal que vincule a los distintos niveles de gobierno con el PEC. Este compromiso debe compatibilizar la competencia estatal de coordinación de la política fiscal con la autonomía financiera de las entidades subcentrales, en un difícil equilibrio que en algunos países tropieza con preceptos constitucionales. Un “pacto de estabilidad interno” debe incorporar reglas sobre la fijación de objetivos, los mecanismos para su consecución, la identificación de responsabilidades individualizadas, y la distribución de responsabilidad financiera en caso de sanciones.

La LGEP contiene normas en todos estos frentes. Los objetivos de déficit para las Corporaciones Locales y las Comunidades Autónomas –los techos de gasto no les afectan, puesto que limitarían la autonomía de estas administraciones- se fijan por el gobierno y se aprueban por el parlamento previo informe de la Comisión Nacional de Administración Local y el Consejo de Política Fiscal y Financiera. Son los gobiernos locales quienes deberán adoptar las medidas legislativas y administrativas pertinentes para la consecución de los objetivos de estabilidad. En el caso de las Comunidades Autónomas, el Consejo de Política Fiscal y Financiera está llamado a jugar un papel central en la distribución del objetivo agregado de estabilidad y en la supervisión, tanto del cumplimiento de los objetivos como de las actuaciones dirigidas a la corrección de los desequilibrios. También prevé la ley una distribución de las sanciones en proporción a la contribución de las respectivas administraciones al incumplimiento de las obligaciones derivadas del PEC. En este marco de coordinación entre administraciones públicas dotadas de autonomía, el Estado mantendrá un papel central en el señalamiento de objetivos generales, la centralización de información y la incentivación del cumplimiento, al que se condiciona la autorización de las operaciones de endeudamiento y crédito de las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales.

Una de las críticas a la LGEP se funda en la preocupación por sus posibles efectos negativos sobre la inversión pública. Se trata de una crítica bien respaldada en la teoría y en la evidencia. En efecto, los gastos públicos de inversión son candidatos naturales a los recortes por razones de visibilidad política (Oxley y Martin, 1991) y por tratarse de la categoría de gastos menos rígida (De Haan y otros, 1996). La evidencia internacional sobre esta asociación entre reducción del déficit y disminución de la inversión pública es abundante. En los países de la OCDE las consolidaciones fiscales han venido acompañadas de reducciones en la inversión pública en cuatro de cada cinco casos durante las últimas tres décadas (Roubini y Sachs, 1989; De Haan y otros, 1996; Balassone y Franco, 1999). En una primera aproximación, España no es una excepción. Si relacionamos econométricamente el cambio en el peso de la inversión pública en el PIB con los cambios en el ratio del déficit estructural primario sobre el PIB, para el período 1964-2000 se tiene que cada punto porcentual de reducción del déficit primario estructural ha venido asociado a una caída a corto plazo de la inversión de casi 0,2 puntos, una cifra que resulta desproporcionada en relación al peso de la inversión en el presupuesto de gastos, inferior al 10%, o a su participación en el conjunto de gastos e ingresos, pues éstos también pueden utilizarse para reducir el déficit (González-Páramo, 2001a). Dados los efectos positivos de la inversión pública sobre la productividad del sector privado y el relativo retraso de España en materia de infraestructuras, ¿hasta qué punto la LGEP puede poner en riesgo el mantenimiento a medio plazo del impulso inversor de los últimos quince años?

Hay razones de peso que no autorizan a ser excesivamente pesimistas a este respecto, especialmente en el caso de las Haciendas Territoriales. No existe una relación de largo plazo entre la tasa de inversión pública y el déficit, ni se detecta causalidad estadística entre ambas variables en ninguna dirección. En otras palabras, la asociación estadística entre los cambios en el déficit y en la inversión sólo se verifica a corto plazo, siendo la inversión pública independiente del déficit a medio y largo plazos. El caso español es ilustrativo. Entre 1996 y 2001, el déficit primario estructural mejoró entre un 3 y algo más de un 4% del PIB. Sin embargo, los gastos de inversión, tras un recorte apreciable en 1996, han alcanzado en 2001 un nivel similar al registrado en 1995, año previo al inicio de la consolidación presupuestaria de la segunda mitad de los 90. Descendiendo al caso de las Haciendas Territoriales, los datos del período 1995-2001 son elocuentes: las Corporaciones Locales, que han mejorado su saldo presupuestario hasta convertirlo en superávit, vieron aumentar la participación de los gastos de inversión en el gasto total (del 18 al 19,4%), mientras que las Comunidades Autónomas, cuyo déficit crece desde 1999, han recortado el peso de las inversiones (del 16,6% al 13%).

Desde un punto de vista teórico, algunas críticas se han dirigido al incumplimiento de la llamada “regla de oro”, según la cual estaría justificado mantener un déficit en la medida en que viniese motivado por los gastos de inversión, ya que los rendimientos futuros de esa inversión ofrecerían la base impositiva de la que recaudar impuestos para hacer frente al pago de intereses y a la devolución del principal. La lógica de esta regla tropieza con problemas prácticos que hacen dudosa su optimalidad, especialmente como criterio de equidad intergeneracional, por dos motivos. Primero, porque crea incentivos a clasificar gastos corrientes como gastos de capital. Y segundo, porque crea un sesgo favorable a las inversiones en capital físico y contrario a los gastos dedicados a la formación de capital humano, clasificados en su mayor parte como corrientes (educación y sanidad, básicamente) que está poco justificado, tanto en términos de rentabilidad social como desde consideraciones distributivas (Buitier, 1998). En suma, aunque la deseabilidad de mantener los gastos de inversión pública por encima del promedio de los países de la UE, mucho más controvertida es la tesis de que este objetivo resulta amenazado por la LGEP. Ni la necesidad de mantener el nivel de inversión pública justifica un déficit, ni el objetivo de disminuir el déficit debe tener un efecto apreciable sobre la inversión pública.

¿Queda limitada la autonomía de las Haciendas Territoriales? Es evidente que la LGEP introduce nuevos límites, y que no pueden recurrir a la financiación de la inversión con endeudamiento, salvo de modo excepcional o a través de mecanismos extrapresupuestarios en el caso de infraestructuras. Sin embargo, no cabe sustraerse al imperativo de coordinación en materias presupuestaria y de endeudamiento, competencia que debe ejercer el Estado. En la medida en que los nuevos límites responden a la necesidad de corresponsabilizar a los distintos niveles de la hacienda en relación con los compromisos asumidos por el Reino de España con la Unión Europea, no cabe calificarlos de arbitrarios, máxime cuando las Haciendas Territoriales no están sujetas a límites de gasto o sobre modificaciones presupuestarias, ni tienen preasignado el destino de sus superávit, ni deben seguir indicaciones acerca de la estructura de sus gastos e ingresos o sobre las disposiciones que deben aprobar para cumplir con el principio de estabilidad.

Es difícil saber cómo va a influir la LGEP en el futuro de las finanzas territoriales, aunque cabe conjeturar que las Corporaciones Locales tendrán menos dificultades para cumplir el objetivo de estabilidad que las Comunidades Autónomas. Aquellas presentan una situación de partida saneada, y están habituadas a la supervisión, las autorizaciones de endeudamiento y la responsabilidad tributaria desde hace años. A salvo de las lógicas incertidumbres –funcionamiento del nuevo sistema de financiación y concreción del Pacto Local-, no cabe esperar especiales dificultades. La posición de las Comunidades Autónomas, origen del grueso de las críticas recibidas por la LGEP, es bien distinta. Su situación de partida es deficitaria, con un fuerte crecimiento de la deuda en algunas Comunidades, dentro de una cierta

contención. En el pasado han estado sujetas a límites sobre el endeudamiento menos estrictos (con pasivos excluidos de los límites, ausencia de órganos de control y falta de penalizaciones por incumplimiento), han desarrollado sus relaciones con el Estado en un marco de bilateralismo poco transparente y han rehuido la corresponsabilidad fiscal. La LGEP y el sistema de financiación que está en vigor desde 2002 han cambiado radicalmente este escenario, pero los comportamientos han variado muy imperceptiblemente, como indica la resistencia a utilizar los mayores márgenes de autonomía tributaria para aumentar ingresos o la disposición generalizada a aumentar las retribuciones del personal asociado a las últimas competencias transferidas, entre las que destaca singularmente la sanidad. A medio plazo, algunas Comunidades pueden verse en trances financieros difíciles, pues ya es remota la posibilidad de trasladar a las arcas del Estado la financiación de nuevos gastos.

5. COMENTARIOS FINALES

El principio de estabilidad que consagra la LGEP se concreta en el equilibrio o el superávit, en términos de contabilidad nacional (SEC-95), para cada una de las Administraciones Públicas y en todos los años, salvo en circunstancias excepcionales y transitorias. En realidad, la LGEP va más allá de las exigencias del PEC, en línea con las recomendaciones del Consejo Europeo de Santa María de Feira de junio de 2000. Sin embargo, no llega tan lejos como supondría la “prohibición del déficit” por ley. El art. 7º.3 de la LGEP permite el déficit en situaciones excepcionales, a condición de que se explicita tal circunstancia y se formule un plan de reequilibrio a medio plazo.

Es evidente, sin embargo, que la utilización frecuente de esta cláusula de salvaguarda, como sería el caso de admitirse situaciones de déficit en las desaceleraciones cíclicas “normales”, tendría una doble repercusión negativa. En primer lugar, erosionaría la credibilidad de la norma y con ella los beneficios de la estabilidad presupuestaria. Y, quizás más importante, oscurecería la lógica que fundamenta la elección de una referencia más estricta que la del PEC, bajo el cual son admisibles déficit moderados aunque se mantengan en el tiempo, siempre que no esté en riesgo incumplir el techo del 3%. Esa lógica se relaciona con la necesidad de acomodar parcialmente los problemas a medio y largo plazos mencionados anteriormente, y en especial los derivados del envejecimiento de la población, que introducen una tendencia alcista sobre los gastos en pensiones, sanidad y servicios sociales.

La LGEP contiene abundantes normas específicas para las Haciendas Territoriales. Los objetivos de déficit para las Corporaciones Locales y las Comunidades

Autónomas –los techos de gasto no les afectan, puesto que limitarían la autonomía de estas administraciones- se fijan por el gobierno y se aprueban por el parlamento previo informe de la Comisión Nacional de Administración Local y el Consejo de Política Fiscal y Financiera. Son los gobiernos subcentrales quienes deberán adoptar las medidas legislativas y administrativas pertinentes para la consecución de los objetivos de estabilidad. En el caso de las Comunidades Autónomas, el Consejo de Política Fiscal y Financiera está llamado a jugar un papel central en la distribución del objetivo agregado de estabilidad y en la supervisión, tanto del cumplimiento de los objetivos como de las actuaciones dirigidas a la corrección de los desequilibrios. También prevé la ley una distribución de las sanciones en proporción a la contribución de las respectivas administraciones al incumplimiento de las obligaciones derivadas del PEC. En este marco de coordinación entre administraciones públicas dotadas de autonomía, el Estado mantendrá un papel central en el señalamiento de objetivos generales, la centralización de información y la incentivación del cumplimiento, al que se condiciona la autorización de las operaciones de endeudamiento y crédito de las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales.

Es evidente que la LGEP introduce nuevos límites sobre la política de financiación del gasto territorial, ya que las haciendas regionales y locales no pueden recurrir a la financiación de la inversión con endeudamiento, salvo de modo excepcional o a través de mecanismos extrapresupuestarios en el caso de infraestructuras. Sin embargo, no cabe sustraerse al imperativo de coordinación en materias presupuestaria y de endeudamiento, competencia que debe ejercer el Estado. En la medida en que los nuevos límites responden a la necesidad de corresponsabilizar a los distintos niveles de la hacienda en relación con los compromisos asumidos por el Reino de España con la Unión Europea, no pueden calificarse de arbitrarios, máxime cuando las Haciendas Territoriales no están sujetas a límites de gasto o sobre modificaciones presupuestarias, ni tienen preasignado el destino de sus superávits, ni deben seguir indicaciones acerca de la estructura de sus gastos e ingresos o sobre las disposiciones que deben aprobar para cumplir con el principio de estabilidad.

Es difícil saber cómo va a influir la LGEP en el futuro de las finanzas territoriales, aunque cabe conjeturar que las Corporaciones Locales tendrán menos dificultades para cumplir el objetivo de estabilidad que las Comunidades Autónomas. Aquellas presentan una situación de partida saneada, y están habituadas a la supervisión, las autorizaciones de endeudamiento y la responsabilidad tributaria desde hace años. La posición de las Comunidades Autónomas es bien distinta. Su situación de partida es deficitaria, con un fuerte crecimiento de la deuda en algunas Comunidades, dentro de una cierta contención. En el pasado han estado sujetas a límites sobre el endeudamiento menos estrictos (con pasivos excluidos de los lími-

tes, ausencia de órganos de control y falta de penalizaciones por incumplimiento), han desarrollado sus relaciones con el Estado en un marco de bilateralismo poco transparente y han rehuido la corresponsabilidad fiscal. La LGEP y el sistema de financiación que está en vigor desde 2002 han cambiado radicalmente este escenario, pero los comportamientos han variado muy imperceptiblemente, como indica la resistencia a utilizar los mayores márgenes de autonomía tributaria para aumentar ingresos o la disposición generalizada a aumentar las retribuciones del personal asociado a las últimas competencias transferidas, entre las que destaca singularmente la sanidad.

Con todo, del análisis desarrollado se desprende una valoración global positiva de la LGEP, aunque no se ocultan algunos riesgos, frente a los que la aplicación de la ley y los desarrollos legales y procedimentales deberán permanecer alerta. Quizás su principal virtud sea la consagración del principio de transparencia en una norma legal de disciplina presupuestaria. Ello refleja una adecuada comprensión de la naturaleza de las reglas fiscales. Las reglas sobre déficit y gasto público sólo pueden aspirar a promover estabilidad macroeconómica si son creíbles, esto es, si los agentes las incorporan a sus expectativas. Pero esto únicamente ocurrirá si la determinación de los objetivos, su definición, su reparto por agentes, la supervisión de la ejecución y las sanciones por incumplimiento son transparentes. La ley no puede por sí sola, sin embargo, introducir las dosis de transparencia necesarias. Esto deberá ser tarea de posteriores reformas legislativas, administrativas y contables, sin olvidar el papel clave de la voluntad política de las autoridades que están al frente todas las administraciones comprometidas, tanto las centrales como las territoriales. Sólo una firme voluntad política de transparencia permitirá que la estabilidad presupuestaria rinda beneficios, y sin ella no serán posibles ni la estabilidad ni aquello que probablemente más valoran los ciudadanos: la eficiencia y la calidad en la prestación de los servicios públicos que les resultan más cercanos, y que son habitualmente proporcionados por su ayuntamiento y su gobierno autónomo.

BIBLIOGRAFÍA

- ALBI, E., J.M. GONZÁLEZ-PÁRAMO e I. ZUBIRI (2000), *Economía Pública I*, Ariel, Barcelona, capítulo 2.
- ALESINA, A. y R. PEROTTI (1996), «Fiscal discipline and the budget process», *American Economic Review*, Papers and Proceedings, 86, pgs. 401-407.
- BALASSONE, F. y D. FRANCO (1999), «Public investment, the Stability Pact and the 'Golden Rule'», Banca D'Italia, mimeo, abril.
- BUITER, W. (1992), «Should we worry about the fiscal numerology of Maastricht?», CEPR, *Discussion Paper Series*, 668, junio.
- BUITER, W. (1998), «Notes on 'A Code for Fiscal Stability'», CEPR, *Discussion Paper*, 1831.
- COMISIÓN EUROPEA (2001), «Public Finances in EMU-2001», *European Economy*, 3/2001.
- COMISIÓN EUROPEA (2002), «Public finances in EMU-2002», *European Economy*, 3/2002.
- DE HAAN, J., J. STURM y B. SIKKEN (1996), «Government capital formation: Explaining the decline», *Review of World Economics*, 132, pgs. 55-74.
- FMI (2001), «Spain-2001 IMF Article IV Consultation. Conclusions», Washington, 20 de octubre, mimeo.
- GONZÁLEZ-PÁRAMO, J.M. (2001a), «Presupuestos Generales del Estado para 2001: Anclando la estabilidad presupuestaria», *Economistas (España 2000. Un Balance)*, 87, pgs. 209-21.
- GONZÁLEZ-PÁRAMO, J.M. (2001b), *Costes y beneficios de la disciplina fiscal: La Ley de Estabilidad Presupuestaria en perspectiva*, Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.
- HALLERBERG, M. y VON HAGEN (1999), «Electoral institutions, cabinet negotiations, and budget deficits in the European Union», en J. Poterba y J. Von Hagen (eds.): *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, University of Chicago Press, Chicago, pgs. 209-232.
- HERCE, J.A. y J. ALONSO (1998), «Los efectos económicos de la Ley de Consolidación de la Seguridad Social», FEDEA, *Documento de Trabajo*, 98-16, septiembre.
- HERCE, J.A. y J. ALONSO (2000), *La reforma de las pensiones ante la revisión del Pacto de Toledo*, La Caixa, Colección de Estudios, 19.
- KING, M. (1996), «Monetary policy implications of greater fiscal discipline», en Federal Reserve Bank of Kansas, *Budget deficits and debt*, Kansas, pgs. 171-183.

- LEEFTINK, B. (2000), "Rules versus flexibility – Does the Stability Pact limit budgetary stabilizers?", en Banca D'Italia (ed.): *Fiscal sustainability*, Research Department, Banca D'Italia, Roma, pgs. 653-679.
- MALMBORG, C. (2001), "La experiencia sueca ante una norma de estabilidad presupuestaria", Curso sobre La Ley de Estabilidad Presupuestaria y sus implicaciones económicas y contables", Universidad Internacional Menéndez Pelayo, Sevilla, 16 de mayo, mimeo.
- OCDE (2001), *Estudios Económicos de la OCDE. España*, París, junio.
- OXLEY, H. y M. MARTIN (1991), "Controlling government spending and deficits: Trends in the 80s and prospects for the 90s", *OECD Economic Studies*, 17, pgs. 145-189.
- ROUBINI, N. y J. SACHS (1989), "Government spending and budget deficits in the industrial countries", *Economic Policy*, 8.
- VON HAGEN, J., A. HUGHES HALLETT y R. STRAUCH (2001), "Budgetary consolidation in EMU", European Communities, *Economic Papers*, 148, marzo.