

# La nueva Ley General Presupuestaria, un paso adicional en la consolidación del equilibrio presupuestario

---

**Ricardo Martínez Rico**

Técnico Comercial y Economista del Estado,  
Secretario de Estado de Presupuestos y Gastos (2003-2004),  
Jefe de la Oficina Económica y Comercial de España  
en Washington

## RESUMEN

La estabilidad presupuestaria se ha revelado como uno de los principales instrumentos de la política económica que tan buenos resultados ha generado en la economía española en estos últimos años, tanto en términos de crecimiento y convergencia con Europa como, fundamentalmente, en términos de creación de empleo. El proceso de consolidación fiscal, basado en una decidida voluntad política, se ha reflejado en un superávit, del 0,3 por ciento, en 2003, en una intensa reducción del nivel de endeudamiento hasta el actual 51,3 por ciento y en un gasto público ligeramente por debajo del 40 por ciento del PIB.

La citada voluntad política se ha plasmado también en la aprobación de un conjunto de normas cuyo objetivo ha sido la definición y posterior reforzamiento de un claro marco institucional al servicio de la consolidación presupuestaria. Así, en otoño de 2001 se aprueban las Leyes de Estabilidad Presupuestaria guiadas por los principios de estabilidad, equilibrio, plurianualidad, transparencia y eficacia. Estas leyes se han constituido en un punto de partida para la configuración de un nuevo ordenamiento presupuestario.

A partir de las citadas leyes se hacía precisa también la aprobación de una nueva Ley General Presupuestaria que incorporase todas es-

tas novedades e introdujese los últimos avances internacionales al proceso presupuestario en todo su ciclo de vida, teniendo en cuenta la nueva realidad del sector público estatal. La nueva Ley incorpora de un modo permanente los nuevos principios enunciados en la Ley de Estabilidad, desarrolla nuevos criterios económicos para la gestión por objetivos y la programación presupuestaria plurianual, profundiza en la transparencia e introduce un conjunto de novedades en materia de gestión presupuestaria que redundarán en una gestión más ágil y eficiente de los recursos públicos.

## 1. INTRODUCCIÓN

El modelo de crecimiento de la economía española en estos últimos años ha estado orientado hacia la creación de empleo y la convergencia real con nuestros socios comunitarios. Para ello dos han sido los pilares fundamentales de la política económica: la estabilidad presupuestaria y las reformas estructurales.

El proceso de consolidación presupuestaria de estos años, la política del déficit cero, ha dado un fuerte impulso a nuestro crecimiento y además ha fortalecido considerablemente nuestros fundamentos económicos, lo que nos ha permitido conseguir año tras año ritmos de crecimiento del PIB y de creación de empleo superior al promedio de los países de la Unión Europea, incluso también en la fase baja del ciclo.

Porque la clave está en que unas cuentas públicas equilibradas facilitan la existencia de un escenario de estabilidad macroeconómica, mejoran las condiciones de financiación de nuestra actividad y permiten desarrollar la política económica que cada momento cíclico exige; desde la estabilidad presupuestaria es más efectiva y creíble la reducción de los impuestos y, a la vez, es posible priorizar el gasto en aquellas partidas que más favorecen la productividad y el crecimiento a largo plazo (infraestructuras, educación e I+D+i), al tiempo que se cubren con holgura las necesidades del gasto social y la prestación de servicios esenciales.

Si bien en el ámbito de la doctrina económica existe un amplio consenso en desaconsejar el mantenimiento de altos niveles de déficit públicos a lo largo del tiempo, la experiencia demuestra que la práctica más extendida ha sido la contraria, y ello por las dificultades de los Gobiernos a resistirse a las presiones para incrementar el gasto público. Desde el convencimiento de los efectos positivos que sobre la economía y la confianza tiene la estabilidad presupuestaria y con la evi-

dencia empírica de estos años, en el año 2001 se aprueba la Ley de Estabilidad Presupuestaria, más correctamente las Leyes, una ordinaria y otra orgánica, que suponen la institucionalización del equilibrio presupuestario, sirven como ancla de las cuentas públicas y refuerzan así la credibilidad de la política económica basada en la estabilidad.

Los Presupuestos Generales del Estado de 2003 fueron los primeros diseñados, aprobados y ejecutados bajo la disciplina de la nueva Ley de Estabilidad. Las normas de estabilidad presupuestaria han introducido explícitamente el equilibrio presupuestario en nuestro ordenamiento jurídico, garantizando que la estabilidad presupuestaria sea el escenario permanente de las finanzas públicas en España, de la Administración Central y también de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales.

España opta así por la vía de la definición de un marco institucional claro que supone además un reforzamiento del control democrático sobre los presupuestos. Son las Cortes las que sancionan en el primer cuatrimestre del año los objetivos de equilibrio o superávit, marcan al gobierno en su orientación presupuestaria y con la definición del techo de gasto máximo y una reserva presupuestaria para extraordinarios llamada Fondo de Contingencia, evitan discrepancias entre el presupuesto aprobado y el efectivamente ejecutado al finalizar el año.

Pero definido el marco general, macroeconómico, de la institución presupuestaria era necesario descender a una esfera microeconómica para aplicar los principios rectores de la Ley de Estabilidad a los distintos componentes del Presupuesto y profundizar así en la búsqueda de una mayor eficacia y eficiencia del gasto público. En este sentido, el Gobierno se obligó, a través de la Disposición final primera de la Ley de Estabilidad, a remitir a las Cortes Generales un Proyecto de Ley General Presupuestaria. Este proyecto es ya una realidad, y hoy disponemos de una Ley General Presupuestaria, con plena entrada en vigor en el año 2005, aunque determinadas normas de su contenido se aplican ya desde el 1 de enero de 2004, que traslada a todo el proceso presupuestario los principios de plurianualidad, transparencia y eficacia que propugna la Ley de Estabilidad y que han sido la pauta seguida en todos estos años en el diseño y ejecución de la política presupuestaria.

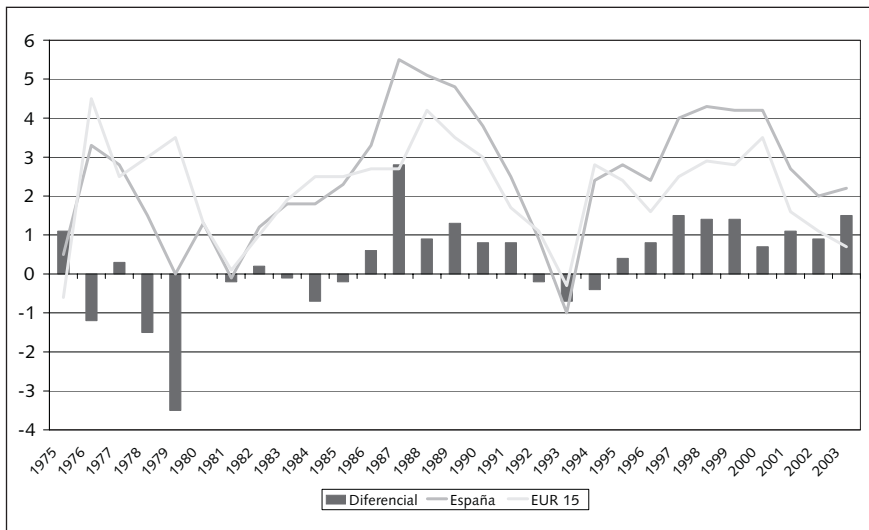
## **2. EL NUEVO MODELO DE CRECIMIENTO ECONÓMICO**

La economía española se ha caracterizado en estos últimos años por unos resultados muy positivos, mantenidos durante un período

largo y continuado de tiempo, tanto en términos de crecimiento, convergencia y, en definitiva, de empleo y bienestar para nuestro país.

En estos años el crecimiento económico se ha situado año tras año siempre por encima del 2 por ciento, creciendo nuestra economía en el entorno del 4 por ciento entre 1997 y el año 2000. En el momento presente se mantiene un crecimiento basado en la fortaleza de la demanda interna y, por tanto, en la confianza, a pesar de las incertidumbres internacionales. A lo largo de 2003 y en los primeros meses de 2004 la tasa de crecimiento de la economía española ha ido aumentando desde el 2,3 por ciento a tasas más cercanas al 3 por ciento y se ha mantenido el diferencial con la Unión Europea por encima de un punto porcentual.

**CUADRO I**  
**TASAS DE CRECIMIENTO**  
**(EN TASAS DE VARIACIÓN ANUAL)**

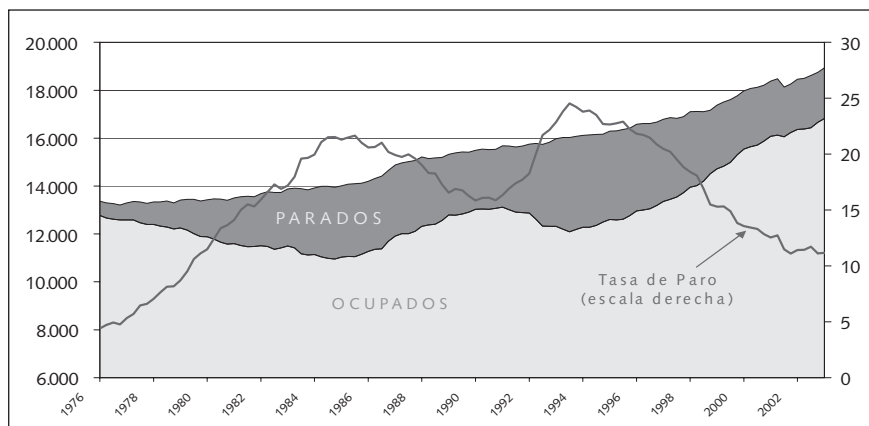


Con ello se habrán cumplido ya prácticamente 10 años consecutivos de crecimiento económico y ocho años ininterrumpidos de convergencia real con la UE. El PIB por habitante español respecto a la media UE (corregido por las diferencias de poder de compra) se sitúa cerca del 87 por ciento, frente al 78,2 por ciento de 1995.

El empleo también ha roto la tendencia histórica de los últimos 25 años. Desde 1996 se han creado más de 4,5 millones de empleos. El crecimiento de la ocupación ha beneficiado a las mujeres (con un

51 por ciento del empleo creado y un incremento superior al 33 por ciento de su tasa de ocupación). Todo ello en un contexto de crecimiento de la población activa de más de 2,8 millones de personas, siendo las mujeres las que más se han animado a participar en el mercado de trabajo. Las cifras de desempleo también experimentan una evolución muy favorable en dicho período, con una reducción de 1,7 millones de parados, lo que supone pasar de una tasa de desempleo del 22,9 por ciento en 1995 a la actual del 10,93 por ciento. En los datos de descenso del desempleo es especialmente significativa la caída entre los parados de larga duración, y por colectivos, el desempleo se ha reducido especialmente entre los jóvenes de 16 a 24 años y las mujeres, con un descenso de su tasa de desempleo al 15,18 por ciento actual desde el 29,7 por ciento en 1996. Para ver en toda su dimensión esta profunda transformación basta decir que en 1995 España tenía una población ocupada de 12,5 millones de personas, 200.000 menos que en 1977, y en 2003 contaba con 17 millones.

**CUADRO 2**  
**MERCADO DE TRABAJO EN ESPAÑA**



En términos comparativos con el área euro, el crecimiento del empleo español ha sido superior en varios puntos porcentuales al de nuestros socios de la Unión Monetaria. Es más, desde 1996 hasta 2003 nuestro país ha creado prácticamente la mitad del total de los empleos de la UEM, demostrando así, por vez primera en su historia, una gran capacidad de trasladar crecimiento económico hacia la creación de empleo.

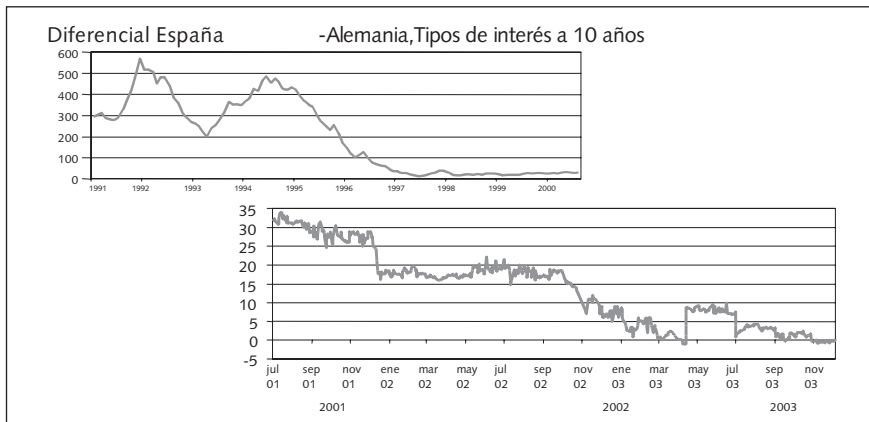
Con estos resultados, la democracia española está aprobando una de las más difíciles asignaturas pendientes que tenía: el paro, y junto a ello, avanza en convergencia y bienestar.

Las claves del actual patrón de crecimiento económico consisten en una serie de hechos diferenciales con los ciclos de crecimiento anteriores que han dotado a nuestra economía de la flexibilidad necesaria para progresar.

Así, y en primer lugar, el crecimiento se acompaña con un clima de estabilidad macroeconómica. El compromiso con la estabilidad presupuestaria es una de las razones fundamentales que explican por qué la economía española está siendo capaz de mantener la senda de convergencia real con los países de nuestro entorno también en la fase baja del ciclo, permite afrontar con mayor margen de maniobra el contexto de incertidumbre internacional, evitando la introducción de cualquier sesgo procíclico en su política fiscal, y, con nuestra pertenencia al euro, avanza en la estabilidad de los precios, contribuyendo así a reducir el efecto expulsión y generando ahorro para favorecer las condiciones de financiación de nuestra economía. La estabilidad económica a su vez afianza las expectativas de los hogares y las empresas, ya que esperan que en el futuro sean gravados con menos impuestos.

La estabilidad macroeconómica se traduce en un incremento de la confianza de los hogares y empresas españolas. Los primeros, por las perspectivas de empleo y las ganancias de poder adquisitivo procedentes de una baja inflación. Las segundas, por la regulación estable y el marco inflacionario y cambiario estable en el que desarrollan su actividad. La confianza permite alargar el ciclo económico expansivo, ya que se realizan planes a más largo plazo, se asumen más riesgos y se dirigen más recursos hacia la inversión productiva.

### CUADRO 3 DIFERENCIAL ESPAÑA-ALEMANIA



En segundo lugar debemos mencionar las nuevas condiciones de financiación de la economía española, derivadas de esta política económica y nuestra integración en la unión económica y monetaria, que constituyen el cambio estructural más importante producido en estos últimos años.

En los dos gráficos adjuntos se observa el descenso en el coste de la financiación (la reducción de la prima de riesgo de España) como consecuencia del proceso de consolidación presupuestaria y la credibilidad ganada en los mercados internacionales. Es especialmente significativo el descenso de la prima de riesgo que se produce en el período 2001-2002 gracias a la buena ejecución presupuestaria, a la valoración positiva que sobre nuestra economía generan las agencias de calificación y a la aprobación de la Ley de Estabilidad, reducción que llega hasta estos días, donde el bono español a 10 años cotiza a la par, o incluso por encima, del bono equivalente alemán. Los bajos tipos de interés han sido fundamentales para mantener la inversión y la fortaleza de la demanda interna en el actual ciclo económico.

Otro punto fuerte de la actual economía española es su capacidad para participar en una economía internacional cada vez más globalizada. Hoy la tasa de apertura de nuestra economía (lo que el sector exterior representa en el PIB) es del 62 por ciento, frente al 45 por ciento en 1995. La cuota de mercado en 1995 con la UE era del 3,42 por ciento, mientras que en la actualidad se aproxima ya al 4 por ciento. Nuestro país ha ganado cuota de mercado en prácticamente todos los países de la UE, especialmente en Italia y Reino Unido, y adicionalmente es especialmente significativo que España se ha convertido en el sexto país inversor neto de capitales en el mundo.

Ya en cuarto lugar, la economía española ha incrementado sustancialmente su capacidad para convertir el crecimiento en empleo. De 1996 a 2002 prácticamente el 80 por ciento del crecimiento se tradujo en nuevos puestos de trabajo. En 2003, el incremento del empleo fue superior al del PIB. Estos datos contrastan con la dificultad para crear empleo en los años setenta y ochenta. De 1985 a 1992 apenas el 29 por ciento del crecimiento se traducía en empleo.

También la capacidad de recaudación se ha incrementado más que la actividad económica. La elasticidad media de los impuestos es ahora en España de 1,23; la mayor es la del IVA, con un 1,6, y eso teniendo en cuenta que los tipos del IVA no se han incrementado, de hecho se han reducido para algunos servicios. La elasticidad teórica es aproximadamente 1, pero la real es mayor por un mejor control de la recaudación y, sobre todo, por un incremento de la actividad. Otro tanto ocurre con el IRPF y las cotizaciones sociales.

Las protagonistas de muchos de estos cambios están siendo las Pymes. Son ellas las que están creando la mayor parte del empleo y las que más avanzan en el proceso de internacionalización, constituyéndose en auténtico motor del crecimiento al beneficiarse muy directamente de las decisiones en materia de política económica.

Esta evolución económica contrastada, este crecimiento económico generador de empleo, con favorable coyuntura internacional o en períodos de grandes incertidumbres, estas claves descritas en los párrafos anteriores, obedecen a una determinada política económica, de la que debemos destacar tres instrumentos fundamentales:

En primer lugar, las reformas estructurales en los mercados de bienes y servicios que, junto con la reordenación y privatización del sector público empresarial, han aumentado la oferta de la economía, apoyado la lucha contra la inflación y creado una mayor cultura de competencia. Ello ha permitido que nuestra economía sea más eficiente, trasladándose esta eficiencia a todos los sectores de nuestra capacidad productiva, beneficiando así al conjunto de los ciudadanos españoles.

En segundo lugar, unas reformas fiscales que han actuado como elemento dinamizador de la oferta y demanda agregada. Su objetivo ha sido el incentivo al ahorro, la inversión, el trabajo, la formación y sobre todo lograr un equilibrio más adecuado entre eficiencia y equidad. Globalmente consideradas, las reformas impositivas han reducido las distorsiones en el sistema económico, mejorando la equidad en la distribución de la carga fiscal, y generado incentivos al crecimiento, tanto por el lado de la demanda agregada, a través de una mayor renta disponible para las economías domésticas, como por el lado de la oferta, incrementando la rentabilidad del capital productivo y estimulando la oferta de trabajo y ahorro.

Y, en tercer lugar, una política presupuestaria basada en la austeridad y la disciplina, desde el déficit del 6,6 por ciento en 1995 hasta el pequeño superávit de cierre de 2003 del 0,3 por ciento, que ha alimentado las expectativas positivas y el clima de confianza necesarios para el efecto pleno de las iniciativas de política económica sobre el crecimiento económico y la creación de empleo.

### **3. LA CONSOLIDACIÓN FISCAL, BASE DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO**

El crecimiento del gasto público en términos del PIB ha sido una constante en prácticamente la totalidad de los países de la OCDE des-



de los años sesenta. Sólo a mediados de los años noventa este proceso se invirtió, en lo que constituyó un verdadero proceso de consolidación de las cuentas públicas. En España la expansión del gasto público se concentró en los años ochenta, pasando de un porcentaje en términos del PIB de menos del 20 por ciento en los años setenta a un máximo del 45 por ciento en 1995.

El crecimiento del gasto público ha venido acompañado de una incapacidad de los ingresos de evolucionar a la misma velocidad, generándose así un constante déficit, desequilibrio que se vio agravado en los períodos de crisis como el final de los setenta, o al comienzo de los noventa. En general en todos esos años la evolución del saldo de las cuentas públicas de nuestro país fue similar a la del resto de los países europeos con excepción de estos últimos años, donde los grandes países de la Unión no han podido equilibrar sus cuentas. La política presupuestaria española ha avanzado en estos años en el proceso de consolidación fiscal, aplicando de manera más ortodoxa las prescripciones teóricas sobre los saldos presupuestarios.

Así, y siguiendo la ortodoxia teórica de los últimos años, desde el punto de vista del bienestar, una sociedad alcanza mayores niveles de vida cuanto menores sean las distorsiones que el sector público introduce en la actividad económica. Una fuente muy importante de estas distorsiones es la imposición. Las distorsiones son mayores cuanto más rápidamente suben los impuestos y cuanto más alto es el nivel que alcanzan. Barro (1979) demostró que la situación ideal para una sociedad es aquella en la que la tasa impositiva es la más uniforme posible a lo largo del tiempo, para evitar crecimientos repentinos de los impuestos. Este análisis ha sido ampliado para modelos estocásticos por Stokey (1983) y Bohn (1990).

En este contexto, la única justificación para la existencia de déficit público es la necesidad de financiación de un gasto puntual en el tiempo, como es un acontecimiento bélico o un desastre natural. O, en todo caso, para financiar inversiones que tendrán un retorno económico superior al coste de financiación.

En los demás casos, si los déficit no son sostenibles a lo largo del tiempo los resultados pueden ser muy dañinos para la actividad económica. Las experiencias de muchos países, de menor nivel de desarrollo o también desarrollados, atestiguan las consecuencias de una crisis de deuda cuando el público y los mercados la consideran insostenible.

Incluso cuando los déficit continuados sean sostenibles, los efectos sobre el bienestar son perversos, ya que impiden que el perfil de los

impuestos sea óptimo. Los efectos de estas distorsiones a lo largo del tiempo pueden ser sustanciales (Cooley y Ohanian, 1997).

Al contrario, cuando una consolidación fiscal es percibida como creíble y significa la eliminación de la posibilidad de esta crisis o la reducción significativa de las distorsiones que traerían consigo las subidas de impuestos futuras, su efecto es claramente expansivo. Esta es la tesis de Giavazzi y Pagano (1990), de Alesina y Perotti (1997), corroborada ya empíricamente por la experiencia de muchos países, entre ellos España, y claramente percibida por los ciudadanos, como ponen de manifiesto los estudios desarrollados desde los institutos de opinión.

Si los argumentos de corto plazo y para la gestión de la política económica son ya muy potentes, la perspectiva del medio y largo plazo justifica aún más la necesidad de profundizar en la consolidación fiscal y afianzar el superávit público. En primer lugar, para hacer frente a los futuros gastos que tendrá que soportar el presupuesto, por ejemplo, derivados del envejecimiento de la población, sin necesidad de tener que acudir en un futuro a crecimientos repentinos y desmesurados de los tipos impositivos. En segundo lugar, para dotar al presupuesto de margen suficiente para atender las reformas económicas que tanto por el lado de los ingresos como de los gastos es necesario hacer para incrementar el *output* potencial.

La doctrina económica es ya en estos años prácticamente unánime en desaconsejar el mantenimiento de altos niveles de déficit pú-

#### **CUADRO 4**

### **DÉFICIT O SUPERÁVIT EN LOS PRINCIPALES PAÍSES DESARROLLADOS**

DÉFICIT O SUPERÁVIT									
	España	Alemania	Francia	Italia	R. Unido	Suecia	Holanda	EUR 15	EE.UU.
1995	-6,6	-3,5	-5,5	-7,6	-5,8	-7,4	-4,2	-5,2	-3,1
1996	-4,9	-3,4	-4,1	-7,1	-4,2	-2,9	-1,8	-4,2	-2,2
1997	-3,2	-2,7	-3,0	-2,7	-2,2	-1,7	-1,1	-2,5	-1,0
1998	-3,0	-2,2	-2,7	-3,1	0,1	2,3	-0,8	-1,7	0,3
1999	-1,2	-1,5	-1,8	-1,7	1,1	1,5	0,7	-0,7	0,7
2000	-0,8	1,3	-1,4	-0,6	3,9	3,4	2,2	1,0	1,5
2001	-0,3	-2,8	-1,5	-2,6	0,7	4,5	0,0	-0,9	-0,5
2002	0,1	-3,5	-3,1	-2,3	-1,5	1,3	-1,6	-1,9	-3,4
2003 (P)	0,3	-4,2	-4,2	-2,6	-2,8	0,2	-2,6	-2,7	-5,0

blico a lo largo del tiempo. Pero la práctica más extendida ha sido la contraria. La explicación de esta aparente paradoja reside en las enormes dificultades con las que se encuentran los gestores de política económica para equilibrar las cuentas. Estas dificultades han sido superadas en España en estos años.

España es uno de los países de la OCDE que más esfuerzo ha realizado en la consolidación de sus cuentas públicas. En estos momentos es prácticamente el único país desarrollado que es capaz de mantener, e incluso mejorar, su saldo presupuestario, a pesar de las dificultades de estos años pasados en el entorno internacional. La economía española se beneficia del círculo virtuoso nacido de la estabilidad presupuestaria, la estabilidad contribuye a mejorar la situación económica, y este mayor dinamismo facilita de nuevo la estabilidad. El progreso en este ámbito ha sido tan notable que nuestro país es el único de los grandes de la Unión Europea cuyo saldo presupuestario no se sitúa en el límite del Tratado de la Unión (3 por ciento del PIB) y que además ha cumplido en todo este tiempo con las normas establecidas en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

El equilibrio presupuestario ha sido validado por EUROSTAT, que de hecho mejoró el saldo de 2002, contabilizándolo como un superávit del 0,1 por ciento del PIB, y certificó el cierre de 2003 con un ligero superávit del 0,3 por ciento.

La mejor muestra del esfuerzo de consolidación fiscal es su reflejo sobre la evolución del endeudamiento público. España pertenece

**CUADRO 5**  
**DEUDA PÚBLICA/PIB**

DEUDA PÚBLICA/PIB									
	España	Alemania	Francia	Italia	R. Unido	Suecia	Holanda	EUR 15	EE.UU.
1995	63,9	57,0	54,6	123,2	51,8	73,6	77,2	70,2	74,8
1996	68,1	59,8	57,1	122,1	52,2	73,5	75,2	72,0	74,1
1997	66,6	61,0	59,3	120,2	50,8	70,5	69,9	71,0	71,3
1998	64,6	60,9	59,5	116,3	47,6	68,0	66,8	68,8	68,1
1999	63,1	61,2	58,5	114,9	45,0	62,7	63,1	67,3	64,9
2000	60,5	60,2	57,2	110,6	42,1	52,8	55,9	64,1	59,2
2001	56,8	59,4	56,8	109,5	38,9	54,4	52,9	62,8	59,3
2002	53,8	60,8	59,0	106,7	38,5	52,7	52,4	62,5	61,4
2003 (P)	51,3	63,8	62,6	106,7	39,6	51,7	54,6	64,1	64,1

al escaso grupo de países de la OCDE que en el momento presente está reduciendo el peso del endeudamiento público en el PIB.

La paulatina eliminación del desequilibrio presupuestario y la reducción en casi 18 puntos de la deuda en términos del PIB persuadieron a los agentes económicos de que era posible mantener unos impuestos más bajos de manera permanente y, a su vez, liberaron para la iniciativa privada un ingente volumen de recursos antes absorbidos por las necesidades financieras del sector público.

También los mercados financieros internacionales han valorado este esfuerzo, la deuda española tiene la mejor calificación y el equilibrio presupuestario ha sido premiado con la eliminación de la prima de riesgo país.

El equilibrio ha permitido realizar otra transformación estructural: no sólo ha dinamizado la economía, sino también la iniciativa de la sociedad, con la limitación y estabilidad del sector público y el incremento de la libertad económica. El principio fundamental de esta política es ampliar lo máximo posible el espacio de libertad de la sociedad española en el ámbito económico. Desde 1996, el Gobierno ha estimulado la iniciativa de las familias, reduciendo su carga fiscal para que puedan decidir con más libertad cómo distribuir su consumo y su ahorro, mejorando las posibilidades de educación de sus miembros, ayudando a crear unas condiciones laborales que les permiten aumentar su participación en el mercado laboral. También las empresas, sobre todo las pequeñas y medianas, son ahora mucho más capaces de financiar sus inversiones, de conquistar mercados ex-

**CUADRO 6**  
**GASTO PÚBLICO/PIB**

GASTO PÚBLICO/PIB									
	España	Alemania	Francia	Italia	R. Unido	Suecia	Holanda	EUR 15	EE.UU.
1995	45,0	49,6	55,2	53,4	44,5	67,7	51,4	51,3	35,9
1996	43,7	50,3	55,5	53,2	42,7	65,3	49,6	51,0	34,6
1997	41,8	49,3	55,0	51,1	41,1	63,1	48,2	49,3	33,6
1998	41,4	48,8	53,8	49,9	39,8	60,7	47,2	48,3	32,7
1999	40,2	48,7	53,5	48,8	39,2	60,2	46,9	47,7	32,5
2000	39,8	45,7	52,7	46,9	36,9	57,4	45,3	45,7	32,3
2001	39,4	48,3	52,6	48,5	40,5	57,2	46,6	47,1	33,4
2002	39,7	48,5	53,5	47,5	41,3	58,2	47,5	47,4	34,2
2003 (P)	39,8	49,1	54,7	48,5	42,8	59,0	48,5	48,4	35,3

teriores, de desarrollar nuevos productos, de expandirse y contratar nuevos trabajadores.

La intensa disminución de la participación del gasto público en el PIB no ha obedecido en lo fundamental a factores cíclicos, sino que ha recaído en un 80 por ciento sobre una decidida voluntad de reducción del gasto corriente. Entre 1995 y 2003 la participación de esta variable en el PIB se redujo en cuatro puntos.

España es uno de los países de la OCDE donde el sector público tiene un menor peso en la economía. En la actualidad son los países que más oportunidades han dado a la libertad económica, los que mejor están atravesando las dificultades derivadas de la incertidumbre internacional.

## **5. EL NUEVO MARCO INSTITUCIONAL PARA LA CONSOLIDACIÓN PRESUPUESTARIA**

Como hemos ido afirmando a lo largo de este artículo, la disciplina presupuestaria no es algo que se improvisa, necesita la concurrencia de toda una serie de elementos que logren aunar los objetivos económicos con la aceptación social de esta política. En primer lugar debe contar con una verdadera voluntad política que respalde decisiones, en muchos casos difíciles, y que transmita ese convencimiento al conjunto de los ciudadanos.

El ajuste debe recaer primordialmente en los gastos corrientes. De esta manera la consolidación fiscal gana credibilidad y es compatible con la elevación de la inversión en capital social público, infraestructuras, educación e I+D+i. En todos estos años España ha mantenido la regla de oro de la Hacienda Pública (el déficit nunca es mayor que la inversión), y además el 80 por ciento del ajuste se ha centrado en gastos corrientes, entre los que destacan los intereses de la deuda, que han pasado de representar el 5,3 por ciento del PIB en 1996 al 2,5 por ciento en 2003.

Y, ya por último, debe contar con un marco institucional adecuado que garantice que los Presupuestos se cumplen, sin que las desviaciones presupuestarias desvirtúen el ejercicio de disciplina logrado en la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado. Este marco institucional se ha ido completando a lo largo de estos años por toda una serie de normas, las más relevantes se enumeran a continuación, todas ellas guiadas por los mismos principios generales; estabilidad, equilibrio, universalidad, eficacia, eficiencia y transparencia.

En el ámbito europeo las normas se han reflejado en el mismo Tratado de la Unión, que establece el límite del 3 por ciento del PIB para el déficit público, así como en la reglamentación de los procedimientos de Déficit Excesivos; el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, que orienta la política fiscal de los Estados miembros hacia el equilibrio presupuestario, así como múltiples normas en el ámbito de la Contabilidad Nacional que armonizan las normas contables y evitan la posibilidad de ocultar gastos o menores ingresos.

Ya en nuestro ámbito, la primera gran referencia es la Ley General de Estabilidad Presupuestaria. Aprobada por el Parlamento español en otoño de 2001 obliga a que el Estado, las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos elaboren sus presupuestos anuales en equilibrio. Establece como grandes principios para la política presupuestaria los de estabilidad, plurianualidad, transparencia y eficiencia. Al mismo tiempo define un techo de gasto, compatible con la estabilidad presupuestaria. Este techo de gasto determina la presupuestación posterior, ya que, una vez aprobado en el Parlamento, los PGE no pueden superarlo. Dentro del techo de gasto se incluye un Fondo de Contingencia, que supone el 2 por ciento del gasto total y que se destina a gastos imprevistos. Por último, la participación parlamentaria en el proceso presupuestario aumenta mediante su implicación en el debate sobre el equilibrio y la definición del techo de gasto y la vigilancia del cumplimiento de la Ley de Estabilidad.

Dentro de esta nueva arquitectura institucional también es relevante destacar la Ley General de Subvenciones, aprobada a finales de 2003 y cuyo objetivo es la mejora de la gestión y el seguimiento de las subvenciones, la corrección de las insuficiencias normativas y el control de las conductas fraudulentas que se pueden dar en este ámbito, para así conseguir asignaciones más eficaces y eficientes del gasto. De cara al funcionamiento de la economía de mercado, los procedimientos subvencionadores se hacen más transparentes y se mejora la compatibilidad entre la creciente importancia de las políticas subvencionadoras con la actual orientación de la política presupuestaria.

Y, en tercer lugar, la Ley General Presupuestaria, prevista en la propia Ley de Estabilidad, y que pretende conseguir una mayor racionalización del proceso presupuestario a lo largo de todo el ciclo de vida del presupuesto, desarrollando así los principios generales para la realización del presupuesto y desarrollo de la programación presupuestaria, las modificaciones presupuestarias, las operaciones financieras con la Unión Europea, con las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales, las operaciones del Tesoro Público, la contabilidad del sector público estatal, el control ejercido por la Interven-

ción General y las responsabilidades derivadas de las infracciones. Todas estas características más relevantes las pasamos a continuación a comentar con un mayor nivel de detalle.

La propuesta de la nueva Ley surge como respuesta a la necesidad de adaptación de la Ley todavía vigente en estos años pasados, Ley de 1977 y su texto refundido de 1988, a las nuevas técnicas presupuestarias, los avances internacionales, el enorme desarrollo del proceso de descentralización en España y la nueva política de consolidación presupuestaria con su plasmación legal en la Ley de Estabilidad. Así surge una nueva Ley General Presupuestaria, Ley 47/2003 de 26 de noviembre, que nace de los principios rectores de la Ley de Estabilidad, todos ellos al servicio del principio general de la estabilidad presupuestaria; principios de plurianualidad, transparencia y eficiencia. La plurianualidad refuerza la previsión presupuestaria y normaliza el procedimiento de todas las Administraciones Públicas con los programas de estabilidad y crecimiento. La transparencia como elemento garante de la verificación y el escrutinio del cumplimiento de la estabilidad presupuestaria, y por último, la eficiencia en la asignación y uso de los recursos públicos como mejor referencia para la correcta orientación de las políticas de gasto.

La racionalización se consigue tanto en la sistematización, ya que la Ley procede a la ordenación económica y financiera del sector público estatal y sistematiza sus normas de contabilidad y control, como en la eficacia y eficiencia, estableciéndose un sistema de gestión por objetivos, disminuyendo la rigidez en la ejecución de los créditos presupuestarios e introduciendo el principio de responsabilidad de los centros gestores en su cumplimiento.

Los principios rectores anteriormente citados de la Ley de Estabilidad asumidos ahora por la Ley General Presupuestaria son tres: plurianualidad, transparencia y eficiencia. Su análisis más detallado nos permite conocer las principales características de la nueva Ley.

Así y comenzando por el principio de plurianualidad, éste refuerza la previsión presupuestaria, normaliza el procedimiento con los Programas de Estabilidad y Crecimiento y, a través del anclaje de expectativas, contribuye a la generación de certidumbre en la economía.

Asimismo, como consecuencia de la aplicación de la Ley de Estabilidad, la programación presupuestaria plurianual pasa a ser el marco de referencia de todo el proceso de asignación de los recursos públicos. Ésta se materializa en los Escenarios Presupuestarios Plurianuales de ingresos y gastos, que deben ajustarse al objetivo de es-

tabilidad y al Programa de Estabilidad del Reino de España, dentro de los cuales se insertan los Presupuestos Generales del Estado de cada ejercicio.

En estos Escenarios Presupuestarios Plurianuales se detallarán los objetivos marcados para ese período, los medios y las actividades que se plantean para llevarlos a cabo, los procesos inversores que se desarrollarán en ese periodo y una serie de indicadores de seguimiento que mostrarán cómo se van cumpliendo esos procesos de inversión.

Sin duda, el establecimiento de los Escenarios Plurianuales, al determinar el objetivo de equilibrio presupuestario para un período de tres años combina, por una parte, la aportación a los agentes económicos de un importante grado de certidumbre acerca de las decisiones en materia de política económica a medio plazo, junto a una importante disciplina al gestor público sobre el manejo de sus recursos.

En segundo lugar y mediante el principio de transparencia, presente a lo largo de todas las actuaciones de política presupuestaria desarrolladas a lo largo de estos años y consagrado en las distintas leyes aprobadas, se aspira a incrementar la credibilidad de los presupuestos públicos y de las actuaciones en ellos contenidas. La política presupuestaria, como el resto de las políticas económicas, sólo será eficaz en la medida que resulte creíble para el conjunto de la población.

A este respecto la historia presupuestaria española no resulta en absoluto positiva. Las diferencias entre lo presupuestado al inicio del ejercicio y lo efectivamente liquidado al término del mismo llegaron a alcanzar en determinados años cotas verdaderamente alarmantes. Por esto mismo, la fijación de un techo de gasto y la determinación de un Fondo de Contingencia se convierten en auténticas novedades sujetas al control democrático, ya que su determinación y seguimiento se encomienda a las Cortes Generales. Para dar mayor efectividad práctica a estas iniciativas se completan con la exigencia de informes elaborados por la Intervención General en colaboración, si es preciso, de Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales y a disposición del Consejo de Política Fiscal y del Parlamento.

Sin embargo, donde esta Ley rinde de nuevo un gran tributo al principio de transparencia y a la credibilidad que del mismo se deriva es en la regulación del Fondo de Contingencia. Como es sabido, tal Fondo se incluye en una sección presupuestaria, dentro del límite de gasto fijado anualmente por el Estado, y por un importe máximo del 2 por ciento del citado límite. El Fondo se destinará, cuando proceda, a atender necesidades de carácter no discrecional y no previstas en el presupuesto inicialmente aprobado, es decir, necesidades



imprevistas y sobrevenidas a lo largo del ciclo de vida del presupuesto. A partir de ahí, todos los créditos extraordinarios, así como los suplementos, ampliaciones e incorporaciones de crédito, se financiarán con cargo al Fondo, y si éste se hubiera agotado, su financiación se realizará mediante baja de otras partidas de gasto. Si al término del ejercicio el Fondo tuviera aún un remanente, éste no podría ser incorporado a ejercicios posteriores. Por último, y guiados también por este principio de la transparencia, la utilización del citado Fondo debe ser decidida por el Consejo de Ministros, y el Gobierno deberá remitir trimestralmente información, de nuevo al Parlamento, sobre su nivel de utilización. Con ello se ha dado un paso muy relevante en la credibilidad de los presupuestos y, en consecuencia, en su eficacia como instrumento de política económica.

La limitación del gasto total del Estado que impone la Ley tiene importantísimas implicaciones ya en el ámbito de la microeconomía del presupuesto y nos traslada a una nueva cultura financiera. Una vez fijado el techo del gasto, la negociación presupuestaria se orienta a establecer prioridades entre las políticas a realizar, a maximizar la utilización de los recursos escasos. La negociación presupuestaria se configura a partir de ahora como un juego de suma cero, ya que, una vez aprobado, el techo del gasto debe ser respetado.

Así, el Presupuesto aprobado por las Cortes será el que verdaderamente se ejecute y apenas tendrá variaciones respecto al que se liquide a final de ejercicio, coincidiendo la voluntad del legislador con la gestión de los administradores del Presupuesto.

Por último, ya esta transparencia se ha visto reforzada con la fijación de un calendario para el año 2004 en el que se han predeterminado las fechas en que mensualmente se darán a conocer los resultados de la ejecución del presupuesto, no sólo ingresos y gastos mensuales en términos de caja, sino también de contabilidad nacional. Resultados que son trasladados simultáneamente al Fondo Monetario Internacional.

El tercer principio destacado es el de la eficiencia. Siguiendo este criterio, la eficiencia es la norma para la asignación y uso de los recursos públicos por la que las diversas políticas de gasto se orientan según sus propios criterios de eficiencia y calidad. Nuevamente la existencia de un techo de gasto actúa como elemento incentivador al tiempo que establece una mayor exigencia de los centros gestores al evaluar y establecer la prioridad de sus propuestas de gasto. Con ello se pone fin al principio del incrementalismo, que ha caracteriza-

do el comportamiento de los presupuestos públicos, y fundamentalmente de los gestores públicos, en todos estos años pasados.

La Ley General Presupuestaria determina un cambio importante en el sistema de presupuestación al pasar a ser por objetivos. Éste es un aspecto innovador porque la asignación del gasto de los departamentos ministeriales dependerá del grado de cumplimiento de esos objetivos fijados con anterioridad, que se evaluará periódicamente.

Hasta ahora el presupuesto no incentivaba la mejora en el desempeño de la función administrativa; el gestor público estaba más preocupado por aumentar sus dotaciones presupuestarias con más recursos públicos que en mejorar las prestaciones y los efectos producidos por las distintas iniciativas sobre la economía o sobre los ciudadanos. Con la nueva Ley, el Ministerio de Hacienda, en colaboración con los diferentes centros gestores, evaluará de forma continuada las políticas de gasto realizadas por los departamentos ministeriales, los objetivos pretendidos con cada iniciativa y también analizará el grado de cumplimiento de esos objetivos prefijados.

Esta evaluación se configura, fundamentalmente, como un elemento para la preparación de las decisiones presupuestarias y como una herramienta que favorezca la mejora de la eficacia, la eficiencia y la responsabilidad de los gestores.

En este entorno, la evaluación se considera como una herramienta indispensable para medir los efectos de la acción pública e informar a los distintos agentes con capacidad de decisión sobre el nivel de resultados y facilitarles la adopción de decisiones.

La evaluación de la eficiencia supone analizar si los programas de las políticas públicas adoptadas seleccionadas son el medio más apropiado para alcanzar sus objetivos o existen alternativas más eficientes para cumplirlos.

Con estas nuevas iniciativas la Ley hace responsable de la gestión realizada a los distintos gestores, a éstos se les traslada la idea de la responsabilidad. De este modo el ciclo presupuestario comienza solicitando la asignación y priorización de unos recursos escasos necesarios para el cumplimiento de los objetivos, se desarrolla ejecutando con los recursos obtenidos las actividades necesarias para el cumplimiento de esos objetivos individualmente preestablecidos y culmina respondiendo de la gestión efectuada.

La mayor rigidez macroeconómica, establecida con la introducción del techo de gasto, así como la inyección de responsabilidad a los centros gestores, en la esfera microeconómica, y el nexo establecido

entre créditos asignados ligados al cumplimiento de objetivos, se complementa con una mayor flexibilidad a la hora de ejecutar el gasto que tienen asignado los distintos departamentos ministeriales. De este modo otra de las novedades significativas de la Ley se encuentra en la flexibilización de la gestión de los gastos en inversión, que pasan de vincular del nivel de artículo al nivel de capítulo, y en la ampliación para todo tipo de gasto de la posibilidad de adquirir compromisos de gasto de carácter plurianual, siempre que tenga cabida en los escenarios plurianuales, eliminando los supuestos tasados previstos en la legislación vigente hasta ahora.

Además, y con carácter general, se rebaja el rango de la autoridad competente para aprobar las modificaciones presupuestarias, ampliando las competencias actuales de los departamentos ministeriales y otorgando competencias a los presidentes o directores de los organismos autónomos, que no tenían ninguna competencia en la normativa actual.

Todo ello será posible porque desde sus primeros artículos la Ley General Presupuestaria ordena y define de un modo más claro y sistemático el ámbito económico-financiero en el que se circunscribe el sector público estatal. En concreto, la nueva norma clasifica los entes que integran el sector público en tres subsectores en función de su naturaleza económico-financiera: sector público administrativo, empresarial y fundacional.

Las actuaciones de la Intervención General de la Administración del Estado también se acompañan en la nueva Ley General Presupuestaria. En este sentido se incrementa la eficacia del control financiero sobre el sector público estatal, ya que se adapta el control al nuevo presupuesto por objetivos y se regula el control financiero permanente; esto permitirá detectar de forma inmediata los problemas de la gestión económico-financiera. La Ley se refiere también a la contabilidad del sector público estatal, configurándola como un sistema de información económico-financiera y presupuestaria sobre toda la actividad desarrollada por los integrantes del mismo y con la finalidad de mostrar la imagen fiel del patrimonio, de la situación financiera, de los resultados y de la ejecución del presupuesto, poniendo esta información a disposición de los órganos de gobierno, de los distintos departamentos ministeriales, del Parlamento y de los órganos de control externo e interno.

Por último, se incluye como novedad la obligación de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales de suministrar la información necesaria para la medición del grado de realización del obje-

tivo de estabilidad presupuestaria establecido en la Ley General de Estabilidad, así como la obligación a la Intervención General de la Administración del Estado de realizar el seguimiento del cumplimiento del equilibrio financiero, así como de los planes de saneamiento derivados de su incumplimiento, en su caso.

## 6. CONCLUSIONES

La historia de los presupuestos y el desarrollo de las democracias occidentales están fuertemente relacionadas, podría incluso afirmarse que las legislaturas democráticas se vieron impulsadas por la determinación de dar a los ciudadanos, a través de los representantes, voz sobre los impuestos y las acciones de gasto. Con el paso del tiempo la elaboración del presupuesto se fue complicando, el sector público incrementó su participación en el producto y el planteamiento inicial de que debía gastarse sólo aquello que se ingresaba se fue olvidando.

En estos últimos años ha evolucionado considerablemente la opinión ciudadana sobre el papel que la política fiscal debe jugar en la economía, desde el activismo característico en nuestra democracia hasta mediados de los noventa a la actual valoración muy positiva del papel que el equilibrio presupuestario juega en la estabilización de las economías modernas. Más concretamente, en nuestro país ha arraigado la percepción de que gran parte del crecimiento económico diferencial con Europa, así como el intenso proceso de creación de empleo, ha venido motivado por una política económica ortodoxa, uno de cuyos pilares fundamentales ha sido la estabilidad presupuestaria.

Ha sido necesario avanzar en que la estabilidad presupuestaria se afianzará como valor, en que hubiera una percepción social favorable, junto a un claro convencimiento político, para generar una base de confianza que estimulara la actividad económica y, por tanto, facilitara la creación de empleo. Junto al convencimiento social también ha sido importante el apoyo recibido de las aportaciones teóricas, así como la experiencia de los países desarrollados en las últimas décadas para lograr afianzar las bondades de los procesos de consolidación fiscal. Los resultados españoles de estos últimos años destacan como experiencia positiva adicional; cierre del 2003 con un superávit del 0,3 por ciento, reducción de más de 18 puntos del nivel de endeudamiento, hasta el actual 51,3 por ciento del PIB, y gasto público también ligeramente por debajo del 40 por ciento del PIB.

La estabilidad presupuestaria se ha ido consolidando como un gran valor, como una política en favor del crecimiento económico y la creación de empleo. Como tal valor, y dados los resultados económicos positivos de estos años, este convencimiento debía afianzarse también con la elaboración de un marco institucional que fijara unas reglas claras, asentara esta nueva cultura de la estabilidad presupuestaria, realizara los principios económicos en la gestión presupuestaria y recuperara los principios clásicos de equilibrio, transparencia, plurianualidad, eficacia y eficiencia. Este marco institucional se ha ido desarrollando en estos años fruto de esta clara voluntad política. Así en otoño de 2001 se aprueban las Leyes de Estabilidad Presupuestaria guiadas por los principios ya citados y se configuran como el punto de partida del nuevo ordenamiento presupuestario. En un Estado fuertemente descentralizado estas Leyes suponen también un importante esfuerzo en favor del equilibrio presupuestario no sólo para el Estado, sino también para Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales.

Definido el equilibrio y establecido también un techo de gasto, era necesario descender al ámbito microeconómico del presupuesto para asignar los recursos escasos con la mayor eficacia y eficiencia posibles. También era importante poder sustituir la ya antigua Ley General Presupuestaria por una nueva Ley que incorporase todas las nuevas corrientes y los cambios operados en nuestro país, se guiara por los principios de las Leyes de Estabilidad y tuviera en cuenta la nueva realidad del sector público estatal. La nueva Ley General Presupuestaria de noviembre de 2003 se refiere así a todo el ciclo de vida del proceso presupuestario e incorpora de modo permanente los nuevos principios, desarrolla nuevos criterios económicos para la gestión por objetivos y la programación presupuestaria plurianual, profundiza en la transparencia e introduce un conjunto de novedades en materia de gestión presupuestaria que redundarán en una más ágil y eficiente utilización de los recursos públicos.

El logro de unas finanzas públicas saneadas ha constituido un elemento central en la estrategia de política económica desarrollada en España en estos últimos años. Desde el punto de vista del medio y largo plazo aún se justifica más la necesidad de profundizar en la política de consolidación fiscal, en afirmar esta nueva arquitectura institucional, también en desarrollar reglamentariamente las leyes actualmente en vigor; en primer lugar, para hacer frente a los futuros gastos que se derivan del envejecimiento de la población en materia sanitaria y de pensiones, para hacer frente también a la progresiva disminución de los fondos estructurales europeos y, en definitiva,

para dotar al presupuesto de margen suficiente para atender a las reformas económicas que tanto por el lado de los ingresos como de los gastos es necesario acometer para prolongar el crecimiento económico generador de empleo en los próximos años.