

El Pacto de Estabilidad de la Unión Europea y los Principios de Autonomía y Suficiencia de la Hacienda Autonómica en España

BLANCO CORRAL, M^a PILAR
CANTOS CANTOS, JOSÉ MARÍA
GARCÍA RICO, AGUSTÍN
GÓMEZ DÍAZ, DIEGO
IGLESIAS SUÁREZ, ALFREDO

UNIVERSIDAD DE CASTILLA-LA MANCHA

Pilar.Blanco@uclm.es

JoséMaría.Cantos@uclm.es

Agustín.Grico@uclm.es

dgdiaz@jur-to.uclm.es

Alfredo.Iglesias@uclm.es

Teléfono: 925 268852

Fax: 925 268801

Palabras clave: *Estabilidad presupuestaria, Unión Europea, Autonomía, Suficiencia, Comunidades Autónomas.*

**X Encuentro de Economía Pública:
Tenerife 2003. 6 y 7 de febrero
Universidad de La Laguna**

SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN**
 - II. EL PACTO DE ESTABILIDAD Y CRECIMIENTO.**
 - III. SITUACIÓN PRESUPUESTARIA EN LOS ESTADOS MIEMBROS.**
 - IV. LA SITUACIÓN EN ESPAÑA: ESTADO Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS.**
- REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.**

INTRODUCCIÓN.

El Tratado de Maastricht estableció los siguientes criterios para alcanzar la convergencia entre los diversos Estados miembros:

Inflación: No puede exceder 1,5 puntos de la media de los tres países con menor inflación el año anterior al examen del ECOFIN.

Tipo de cambio: Permanencia de dos años en la banda estrecha del Sistema Monetario Europeo (SME), +/- 2,5% . No obstante, con posterioridad se han establecido dos nuevas bandas: Media +/- 6% y ancha +/- 15%.

Déficit público: No debe superar el 3% del PIB en cada país, con tendencia a largo plazo al conseguir el déficit cero o el superávit.

Deuda pública: NO debe superar el 60% en cada país.

Tipo de Interés Nominal a largo plazo: No excederá en más de 2 puntos la media de los tres países con menor inflación.

Los criterios mencionados marcan efectivamente el comienzo de la Unión Económica y Monetaria (UEM) pese a que la primera fase comienza primero de julio de 1990, obligando a los Estados miembros a cumplir las condiciones siguientes:

Renunciar progresivamente a la financiación monetaria del déficit público.

Liberalizar los movimientos de capital.

Presentar programas de convergencia económica por parte de cada Estado miembro.

Autonomía para los Bancos Centrales de los países miembros en la elaboración de la política monetaria.

Sin embargo, la propuesta para firmar un “Pacto de Estabilidad surge en el Consejo Europeo celebrado en Madrid en el mes de noviembre de 1995. Este Consejo de Madrid confirmó la necesidad de garantizar la disciplina presupuestaria en aquellos Estados miembros que alcancen la tercera fase de la UEM (moneda única). Con posterioridad, durante los Consejos Europeos celebrados en Florencia en junio de 1996 y en Dublín en diciembre de 1996 se alcanzó un acuerdo sobre el diseño futuro del Pacto de Estabilidad y Crecimiento cuyo objetivo era asegurar y garantizar la disciplina y consolidación presupuestaria. Además, el Consejo de Dublín aprueba las orientaciones que deben seguir las políticas presupuestarias de los Estados miembros para alcanzar el objetivo mencionado:

Se comprometen a conseguir el objetivo presupuestario a medio plazo. Ello será posible mediante la aplicación de los programas precisos para conseguir la convergencia nominal y la estabilidad presupuestaria (equilibrio o superávit).

Deben hacer públicas, por propia iniciativa, las recomendaciones que les haga el Consejo Europeo respecto del cumplimiento del objetivo mencionado.

Se comprometen a adoptar las medidas correctoras que estimen necesarias en materia de Presupuesto para poder alcanzar los objetivos establecidos en sus programas de estabilidad y convergencia.

Pondrán en marcha sin demora los ajustes presupuestarios correctores que sean necesarios, en el momento en que reciban información sobre el riesgo de déficit excesivo por encima del 3% del PIB.

Corregirán los déficit excesivos tan pronto como sea posible, no más tarde del año siguiente en que se hayan producido.

Se comprometen a no acogerse a lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 2 del Reglamento del Consejo relativo a la aceleración y a la determinación del procedimiento de déficit excesivo, salvo que se encuentren en un período de grave recesión económica, lo que implica un descenso anual del 0,75% del PIB como mínimo

No cabe duda que la estabilidad de las Cuentas Públicas es una meta para cualquier Gobierno de un Estado democrático, si bien es se antoja difícil de alcanzar en momentos de crisis económica o limitado crecimiento del PIB, es decir, de un cierto estancamiento en las economías de los países miembros. Por tanto, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento del que vamos a ocuparnos seguidamente es necesario, pero a nuestro entender se ha puesto en funcionamiento con cierta precipitación y falta de flexibilidad, especialmente en el mantenimiento del objetivo del déficit cero a partir del año 2004. En este momento (septiembre-octubre 2002), no parece probable que la Comisión Europea mantenga el mencionado objetivo.

Con posterioridad, el Consejo Europeo de Santa María de Feira, celebrado en junio de 2000, aconseja e incluso insta a los Estados miembros a mantener niveles de déficit público inferiores al 3% del PIB. Con ello se pretende que los países cuenten con un margen de maniobra con el que poder actuar en el caso de que se produzcan cambios cíclicos en sus respectivas economías, para con ello reducir la deuda pública o hacer frente a los gastos de carácter social u otros necesarios para mantener el nivel de vida de su población.

Se pretende que el Pacto de Estabilidad y Crecimiento pase a constituir un punto de referencia para las políticas públicas internas y externas de los Estados miembros, como referente esencial del cumplimiento de las condiciones de convergencia nominal establecidas por el Tratado de Maastricht.

II. EL PACTO DE ESTABILIDAD Y CRECIMIENTO.

El Pacto de Estabilidad y Crecimiento es un acuerdo entre todos los países miembros de la U.E. que adopten el EURO como moneda única cuya finalidad es instar a los gobiernos de los países mencionados a adoptar las medidas fiscales y presupuestarias precisas para tratar de alcanzar el equilibrio en sus cuentas públicas o inclusive el superávit presupuestario dentro de los objetivos de su respectiva política económica.

Tiene su origen en una propuesta del Ministro alemán de Finanzas (Theo Waigel) previa al Consejo Europea celebrado en Madrid en el mes de noviembre de 1995, que se hace eco de algunas voces que desconfiaban de que los países del Sur (España, Grecia, Italia, Portugal, etc) fueran capaces de cumplir las condiciones de la convergencia nominal establecidas por el Tratado de Maastricht. Como ya hemos apuntado, no obstante, el Pacto se firma en el Consejo Europeo de Ámsterdam de junio de 1997.

El objetivo principal es garantizar la disciplina presupuestaria de los Estados miembros que accedan a la Tercera Fase de UEM con la finalidad de que se mantenga el compromiso de reducir el déficit público por debajo del 3% del PIB. Sin embargo, el compromiso de los países es doble; por un lado a corto plazo mantener el déficit por debajo del 3% del PIB, mientras que a medio y largo se debe tender al equilibrio o al superávit presupuestario.

El Consejo Europeo y la Comisión deberán vigilar las políticas fiscales de los Estados miembros, pues tal es la función principal que le atribuye el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Para ello, deberán adoptar las decisiones oportunas en torno a la consideración del déficit excesivo cuando algún país sobrepase el límite del 3% del PIB. También, en particular la Comisión, deberá elaborar los informes, dictámenes y recomendaciones necesarias para que el Consejo adopte las decisiones oportunas en cada situación concreta. Por lo que respecta a la consideración del déficit como excesivo cuando se supere el límite del 3% del PIB, la Comisión tendrá que argumentar las razones que avalan dicha consideración, especialmente si su opinión difiere de la del Comité Fiscal y Financiero. Las sanciones serán impuestas por el Consejo Europeo a

propuesta de la Comisión previo conocimiento de la opinión del Comité Fiscal y Financiero.

Dentro de la Política Fiscal de la Unión Europea el Pacto tiene una gran importancia, pues unas finanzas públicas saneadas en los países miembros son la base esencial para la consolidación del EURO y para el logro de la estabilidad de la economía de la UE.

En esencia, contiene un conjunto de normas de política fiscal que deben cumplir los Estados miembros y un procedimiento para supervisar el cumplimiento de los criterios establecidos por el Tratado de Maastricht.

El Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) se configura de la forma siguiente:

Resolución del Consejo sobre el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. (97/C 236/01)

Recoge el compromiso político de los Estados, la Comisión y el Consejo de cumplir lo dispuesto en los Reglamentos que componen el PEC.

Resolución sobre Crecimiento y empleo, manteniendo éste segundo como la principal prioridad del programa político de la UE.

Reglamento sobre el reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y la supervisión y coordinación de las políticas económicas (CE nº 1466/97), que sirve para prevenir que el déficit no supere el límite del 3% del PIB.

Reglamento sobre agilización y clarificación del procedimiento relativo a los déficits excesivos (CE nº 1467/97), que detalla cuando se considera que existe un déficit excesivo y las sanciones que se pueden imponer a un país.

Las sanciones deben ser pagadas por los países miembros que incurran en un déficit superior al 3% del PIB y consisten en un depósito sin intereses que se convertiría en multa si el país continúa presentando un déficit excesivo. Las sanciones son dobles si bien la suma de las mismas no puede superar en ningún caso el 0,5% del PIB:

1ª Carácter fijo: 0,2% del PIB del país sancionado.

2ª 0,1% adicional para el Estado miembro que supere el límite del 3% del PIB. Esta sanción se incrementará por cada punto porcentual que supere el límite del déficit público.

No obstante, se contemplan tres situaciones en las que aún siendo el déficit superior al 3% del PIB éste será considerado excepcional y, por tanto, exento de sanciones:

Cuando el desequilibrio presupuestario se deba a una circunstancia excepcional sobre la que el estado miembro no tenga control alguno e incida de manera significativa en su situación financiera.

Cuando se produzca una grave recesión económica con una caída anual del PIB real del 2% o más.

Cuando se produzca una caída anual del PIB real de entre el 0,75% y el 2% y el Estado presente evidencias acerca del carácter excepcional de la misma

III. SITUACIÓN PRESUPUESTARIA EN LOS ESTADOS MIEMBROS.

Revisados los aspectos teóricos y normativos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, parece oportuno acometer un breve análisis de los indicadores macroeconómicos cuyo estricto cumplimiento permitirá alcanzar el objetivo de disciplina presupuestaria entre los Estados miembros que han accedido a la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria:

Cuadro 1
Deuda pública
% PIB

País	1998	1999	2000	2001	2002
Bélgica	119,8	116,4	110,9	105,3	99,2
Alemania	60,7	61,1	60,2	57,8	56,6
España	64,7	63,4	60,6	58,1	55,6
Francia	59,7	58,7	58	56,9	55,7
Irlanda	55	50,1	39,1	33,3	26,3
Italia	116,2	114,5	110,2	105,8	102,3
Luxemburgo	6,4	6	5,3	5,3	5,1
Holanda	66,8	63,2	56,3	52,7	47,5
Austria	63,9	64,7	62,8	62,8	61
Portugal	55,3	55	53,8	56,5	56,5
Finlandia	48,8	46,9	44	39,3	36,4
Grecia	105,5	104,6	103,9	99,8	96,4
Zona del euro	73,5	72	69,7	67,5	65,2
Dinamarca	55,8	52,6	47,3	44,6	40,9
Suecia	71,8	65,2	55,6	52,7	47,1
Reino Unido	48,1	45,7	42,9	34,8	30,9
Unión Europea	68,9	68	64,2	60,7	57,9

Fuente: Comisión Europea y Eurostat. Elaboración propia.

Cuadro 2
Déficit/superávit
% PIB

País	1998	1999	2000	2001	2001 tras la revisión	previsiones 2002	ajustes anunciados
Bélgica	-0,8	-0,6	0,1	0,2		0,0	
Alemania	-2,2	-1,6	1,2	-2,7		-2,5	-2,9
España	-2,6	-1,2	-0,3	0,0		0,0	
Francia	-2,7	-1,6	-1,4	-1,4	-2,6	-1,8	-2,6
Irlanda	2,3	2,3	4,5	1,7		0,7	
Italia	-2,8	-1,8	-0,3	-1,4		-0,8	-1,8
Luxemburgo	3,5	3,7	4,1	5,0		2,8	
Holanda	-0,8	0,4	2,2	0,2		0,4	
Austria	-2,4	-2,2	-1,1	0,1		0,0	
Portugal	-2,4	-2,1	-1,5	-2,2	-4,1	-1,8	-2,9
Grecia	-2,4	-1,8	-1,0	0,1		0,8	
Finlandia	1,3	1,9	6,9	4,9		2,6	
Zona del euro	-2,2	-1,3	0,2	-1,3		-1,1	

Fuente: Comisión Europea y Eurostat. Elaboración propia.

Una revisión en perspectiva de las tasas de déficit/superávit público en porcentaje del PIB entre los países de la zona euro desvela algunas consideraciones relevantes:

1º Anticipando el caso de España, al que dedicará especial atención en el epígrafe siguiente, debemos constatar el importante esfuerzo llevado a cabo durante los últimos cuatro ejercicios presupuestarios, más aún si extendemos el análisis al período inmediatamente posterior a la entrada en vigor del Tratado de Maastricht (noviembre de 1993).

En concreto, el déficit se redujo en 6,3 puntos del PIB entre 1995 y 2000, evolución fundamentada en un control del gasto público, 5,4 puntos, frente al 0,9% restante alcanzado por un incremento de los ingresos públicos. El ajuste estructural del déficit se ha basado en reducciones del gasto corriente primario, afectando a partidas como los sueldos y salarios públicos y las prestaciones sociales. Contrariamente a lo que pudiera pensarse, la inversión pública sobre el porcentaje del PIB no ha decrecido desde 1998, situándose en niveles cercanos a los más altos alcanzados (1995).

En cualquier caso, una vez alcanzado el déficit cero por primera vez durante 2001, parece advertirse un ligero repunte de este indicador para los próximos años, máxime cuando determinados acontecimientos parecen confluír en el tiempo: importantes reformas del sistema tributario aún pendientes, elevado fraude fiscal, pero particularmente la disminución de los recursos procedentes de la Unión Europea en concepto de fondos estructurales y los cambios que provocará en el comportamiento del gasto público el envejecimiento demográfico: mayor gasto sanitario, prestaciones sociales, etc.

2º. Este esfuerzo ha sido la tónica generalizada entre los restantes países aprovechando la bonanza del ciclo económico cuando algunos de ellos venían de sufrir cotas importantes de déficit. Existen, no obstante, notables excepciones a este comportamiento que ha constituido la pauta generalizada. Así, países como Alemania, Francia, Italia o Portugal arrastran porcentajes de déficit que hacen ineludiblemente surgir las dudas en cuanto al cumplimiento de los objetivos del PEC para la fecha inicialmente marcada: 2004.

Desde la perspectiva del año 2002, una vez que bajo presidencia española se han celebrado los Consejos Europeos de Barcelona y Sevilla y las correspondientes reuniones previas del ECOFIN, es preciso apuntar que el equilibrio presupuestario, es decir, el déficit cero a comienzos del 2004, parece un objetivo difícil de alcanzar desde el momento actual (octubre de 2002). El diagnóstico del Comisario de Asuntos Económicos Pedro Solbes asegura que: “Los plazos máximos para lograr la consolidación fiscal no pueden seguir siendo un blanco móvil, puesto que no solo mina la credibilidad del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, sino que además reducen el margen de maniobra de los países implicados”. En este sentido, Solbes admite la necesidad de mejorar el sistema de aplicación del pacto a través de una mejor definición de los objetivos de déficit cero y un mejor seguimiento de los avances en esta dirección.

Bruselas propone que se tengan en cuenta los efectos cíclicos para concretar de manera más efectivas las metas fiscales, lo que es lo mismo que decir que ante un

empeoramiento de las condiciones de crecimiento, los socios que no tengan en orden sus Cuentas Públicas tendrán que aprovechar las épocas de coyuntura favorable para restituir el equilibrio con mayor celeridad e impedirán el incumplimiento de compromisos. Además, este retraso debe venir acompañado por la exigencia para los países miembros de presentar cada año una reducción de su déficit, al menos de un 0,5 % del PIB. Esto supone, en la práctica, admitir que Alemania, Francia, Italia y Portugal no tendrán que alcanzar el equilibrio presupuestario en el año 2004, sino que bastará que cada año vayan reduciendo el déficit un 0,5% del PIB, conforme a lo fijado en su respectivo programa de estabilidad.

El informe también aclara que el compromiso de recortes graduales de 0,5 puntos del déficit no se refiere a términos nominales, sino a cálculos cíclicamente ajustados, con lo que se da cabida por primera vez a la consideración del potencial de crecimiento y los lastres de cada una de las economías nacionales. Es más, el 0,5 % del PIB es un umbral mínimo que según el déficit y la deuda de cada socio podría verse aumentado.

De esta forma, en realidad no se modifica el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, tal y como solicitan ahora algunos de los Estados previsiblemente afectados por la apertura del procedimiento de déficit excesivo. Estados promotores de los términos actuales que definen el Pacto de Estabilidad y Crecimiento como Francia o Alemania abogan ahora por una redefinición progresiva del mismo, instando a considerar criterios económicos más amplios que el del déficit (paro, inflación) para evaluar el comportamiento de las doce economías que forman parte de la Unión Económica y Monetaria. Lo cierto es que las fechas para alcanzar el equilibrio presupuestario son compromisos contraídos fuera del Pacto, aunque si se flexibilizan los métodos para lograr el objetivo del déficit cero. Lo que la Comisión no cambia y deja intacto en la letra del Pacto es que un déficit superior al 3% del PIB no es aceptable en el Europresupuesto (moneda única). Por tanto, Bruselas impondrá sanciones cuando se sobrepasa el mencionado límite del 3% del PIB.

Así, el Ejecutivo de la U.E. (Comisión Europea) ha aprobado un Informe sobre la situación de las finanzas públicas (ingresos y gastos públicos) portuguesas que confirma la violación por parte de este país en 2001 (4,1 % del PIB) del límite del 3% del PIB

para el déficit público establecido en el Pacto de Estabilidad para el Eurogrupo. La situación de Portugal no es única, pues Alemania, Francia e Italia tienen problemas similares, dado que los cuatro países presentan dificultades en el cumplimiento del límite del 3% del PIB que establece el Tratado de la U.E. en los años 2003 y 2004, aunque las dificultades se agravan en la situación actual de la economía de los Estados miembros.

En el caso de Alemania queda por comprobar si la Comisión tendrá en cuenta la cláusula de circunstancias excepcionales prevista en el propio Pacto para inaplicar las sanciones, como consecuencia de las recientes inundaciones que afectaron a buena parte del país. En cualquier caso, será tarea de la Comisión cuantificar con exactitud el impacto de la reconstrucción de las instalaciones e infraestructuras asoladas sobre el nivel definitivo de déficit que se espera para el 2003 y obligación del Estado incumplidor presentar un plan de saneamiento que garantice que el déficit sobre porcentaje del PIB se situará por debajo del límite consagrado del 3% para el próximo 2003.

3°. En el extremo opuesto, hallamos la situación presupuestaria de Estados como Irlanda, con un superávit previsto para 2002 de un 1,6%; Luxemburgo 4,6% o Finlandia, 2,4%, que se han caracterizado durante los últimos ejercicios presupuestarios por consolidar la brecha favorable abierta entre ingresos y gastos públicos.

IV. LA SITUACIÓN EN ESPAÑA: ESTADO Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

**CUADRO 3
EVOLUCIÓN DEUDA PÚBLICA**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Total AAPP	63,9	68,2	66,6	64,5	63,1	60,4	57,8
Adm. Central	53,3	57,1	55,7	53,9	52,9	50,8	48,2
CCAA	5,9	6,4	6,7	6,6	6,4	6,3	6,4
Corporaciones Locales	4,1	4,4	3,7	3,6	3,4	3,1	3,2

CUADRO 4

	1995 DIC	1996 DIC	1997 DIC	1998 DIC	1999 DIC	2000 DIC	2001 DIC	2002 JUN
Total % PIB	5,9	6,4	6,7	6,6	6,4	6,3	6,4	6,4
ANDALUCIA	7,7	8,7	9,3	8,9	8,3	8,4	8,1	7,9
ARAGON	4,6	4,8	5,4	5,3	5,1	4,9	4,6	4,7
ASTURIAS	3,9	3,9	4,1	4,3	4,3	4,4	4,4	5,5
BALEARES	2,7	2,5	2,8	2,9	2,7	2,5	2,4	2,8
CANARIAS	4,4	5,7	4,6	4,4	3,6	3,5	3,5	3
CANTABRIA	4,1	2,7	2,8	2,6	3	2,9	3,1	3,2
C-MANCHA	2,7	2,9	2,9	3,1	2,9	2,8	2,7	3,2
C-LEON	3	3,2	3,5	3,5	3,3	3,1	3,4	3
CATALUÑA	8	8,6	9,3	9,1	8,9	8,3	8	7,7
EXTREMADURA	6,2	6,5	6,2	6,2	6,3	5,8	6,3	6,4
GALICIA	8,5	9	9,1	9,3	9,6	9,3	8,9	8,4
LA RIOJA	4	3,4	3,1	3,1	3,2	3,1	3,3	3,5
MADRID	3,8	4,3	4,5	4,6	4,6	4,5	6,3	7
MURCIA	5,4	5,2	4,8	4,6	4,5	4,2	4,4	4,1
NAVARRA	10,6	9,8	8,8	7,6	7	6,2	5,8	5,6
P VASCO	6,6	7	7,2	6,3	5,4	4,5	3,1	2,7
VALENCIA	6,4	7,2	7,6	8,1	8,9	9,9	10,2	10,1

Fuente: Series del Banco de España y elaboración propia.

De los cuadros expuestos arriba podemos extraer una serie de consideraciones que se hallan en el trasfondo de la aplicación en España de una Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

En primer lugar y pese al esfuerzo llevado a cabo en los últimos años, el peso de la deuda autonómica en el PIB ha subido una décima en el último año, pasando del 6,3% al 6,4%. Varias son, no obstante, las Comunidades endeudadas por encima de esta media: Valencia (10,00%), Galicia (8,5%), Andalucía (8%), Cataluña (7,7%) y Madrid (6,6%); entre ellas, se hallan algunas de las regiones que recibieron con anterioridad dos competencias de elevado coste material y personal, como son Educación y Sanidad. Precisamente la finalización del traspaso de la Sanidad a las Comunidades del artículo 143 es uno de los factores que no nos hace ser demasiado optimistas respecto de este indicador para los próximos años. Corrobora nuestras palabras el hecho de que, conforme a datos de marzo de 2002 no reproducidos en las tablas, la deuda, lejos de disminuir, aumenta en Comunidades como Asturias, Baleares, Extremadura, La Rioja y Madrid, si bien lo hace a un ritmo decreciente (las excepciones en ese sentido para el período 1995-2001 son Madrid y Valencia).

Por lo que respecta a la comparativa interanual, el incremento total experimentado se cifra en el 8,4%, observándose crecimiento en todas las Comunidades con la excepción de Navarra, País Vasco y Valencia.

Las cifras también nos permiten constatar que nuestra región, Castilla-La Mancha es la región menos endeudada en términos per cápita, mientras Cataluña es la más endeudada, si bien la diferencia entre el endeudamiento per cápita se ha reducido, ya que en 1995 la diferencia entre una y otra Comunidad era de 1 a 6 mientras en la actualidad esta relación es de 1 a 4. Dos son los factores que han influido en este comportamiento: la reducción en la población de algunas Comunidades Autónomas y por otra el aumento de la deuda en aquellas Comunidades que a mediados de la década de los noventa estaban menos endeudadas.

La Ley General de Estabilidad Presupuestaria publicada en el BOE nº 298 de 13 de diciembre de 2001 se deriva del Pacto de Estabilidad y Crecimiento que España, al igual que los restantes Estados miembros, ha suscrito en Ámsterdam en junio de 1997.

El Pacto va unido a un proceso de Consolidación Fiscal que constituye una de las claves de la política económica de España desde la subida al poder del Partido Popular en marzo de 1996, cuyo objetivo final era el ingreso de nuestro país en la tercera fase de la UEM a partir del uno de enero de 1997, dando lugar a un cambio en el marco de comportamiento de la economía española. Así, se da la circunstancia de que desde mediados de 1997 nuestra economía ha experimentado un proceso de mayor aproximación a la U.E propiciado por la existencia de un nivel elevado de producción, estabilidad de precios y crecimiento del empleo.

En el marco descrito, la Política Presupuestaria deberá continuar teniendo un papel importante en la orientación de la política económica de cada país miembro, para lo cual es preciso diseñar y mantener las bases de una sólida estabilidad presupuestaria, que debe ser la situación permanente de las finanzas públicas (ingresos y gastos públicos) en

España. Será preciso también alcanzar un nivel de rigor fiscal importante y disponer a medio plazo de un margen de maniobra suficiente para sostener la estabilidad presupuestaria y la consolidación fiscal

La Ley, por tanto, pretende que el equilibrio presupuestario constituya la gran contribución de la política fiscal a la estabilidad de la economía española y que al propio tiempo permita desarrollar su verdadero potencial e incrementar el empleo en el proceso de convergencia real con los países de la Unión Europea.

CUADRO 5
PRINCIPIOS DE LA LGEP

PRINCIPIO	CONTENIDO
ESTABILIDAD	Es una situación de equilibrio o superávit presupuestario y referida a la capacidad de financiación según el SEC-95
PLURIANUALIDAD	Los presupuestos deberán elaborarse en un marco plurianual (tres años) al tiempo que se respete la anualidad de su aprobación y ejecución y sea compatible con el plazo establecido por el Programa de Estabilidad (cuatro años)
TRANSPARENCIA	Los presupuestos elaborados de conformidad a lo dispuesto en la LGEP deberán permitir un conocimiento exhaustivo de los ingresos y gastos públicos y el cumplimiento de los objetivos propuestos.
EFICIENCIA	La asignación y gestión de los recursos públicos debe perseguir los objetivos de calidad, eficiencia y eficacia.

Fuente: Documentación del Ministerio de Hacienda y B.O.E. Elaboración propia.

Los principios en que se apoya la Ley General de Estabilidad Presupuestaria aparecen recogidos en el cuadro 3 (estabilidad presupuestaria, plurianualidad, transparencia y eficiencia).

Dentro del Sector Público Estatal y partiendo del objetivo de Estabilidad Presupuestaria ya aprobado por las Cortes Generales, la Ley introduce novedades que provocarán una modificación importante en los procedimientos presupuestarios del Estado:

- Fijación de un límite máximo anual del gasto coherente con los escenarios presupuestarios plurianuales previamente elaborados, en los que en todo caso se integrarán los compromisos de gasto contenidos en cada política presupuestaria.
- Establecimiento de un “Fondo de Contingencia de Ejecución Presupuestaria” con el que se atenderán necesidades de carácter no discrecional y no previstas en el presupuesto inicialmente aprobado que puedan presentarse a lo largo del ejercicio. Sus características son:
 - a) La aplicación de la partida presupuestaria requerirá la aprobación del Consejo de Ministros, a propuesta del Ministerio de Hacienda.
 - b) El Gobierno, por medio del Ministerio de Hacienda, remitirá a las Comisiones de Presupuestos del Congreso y del Senado para su conocimiento, un Informe trimestral sobre la aplicación del Fondo del trimestre inmediatamente anterior.
 - c) El remanente del crédito a final de cada ejercicio anual no podrá ser objeto de incorporación a ejercicios posteriores.
- En el supuesto de la existencia de déficit presupuestario, se impone al Gobierno la obligación de remitir a las Cortes Generales un plan de corrección de la situación de desequilibrio.

- Cuando exista superávit presupuestario, el saldo de la Administración General del Estado se destinará a la reducción del endeudamiento neto del mismo y de la Seguridad Social.

La Ley establece a su vez la obligación para los Entes de Derecho Público a que se refiere el artículo 2.2. de la Ley, cuando incurran en pérdidas que dificulten el cumplimiento del objetivo de Estabilidad Presupuestaria, de elaborar un informe de gestión sobre las causas de desequilibrio y, en su caso, un plan de saneamiento.

Para conseguir el cumplimiento del principio de Estabilidad Presupuestaria, los agentes del Sector Público deberán establecer su propia normativa que debe regular el Presupuesto para cumplir el mencionado principio. La competencia sobre la Estabilidad Presupuestaria corresponde al Gobierno Central que, además, deberá asumir la responsabilidad financiera ante la Unión Europea, tal como establece el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

La Ley General de Estabilidad Presupuestaria compromete también a las Corporaciones Locales al cumplimiento de:

- Equilibrio presupuestario en un escenario plurianual.
- Límite anual de gasto máximo.
- Corrección de la situación de desequilibrio presupuestario cuando se dé la mencionada situación.

Lo más trascendente a nuestros efectos es que el Gobierno Central deberá autorizar “a priori” las operaciones de crédito y las emisiones de deuda pública, teniendo en cuenta dichas entidades el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria. Si se produce déficit, el Gobierno Central vinculará la autorización mencionada si estima que las medidas que recoge el Informe económico-financiero permiten la corrección del mismo durante tres ejercicios presupuestarios

Con respecto a las Haciendas Forales, la Ley señala lo siguiente:

- En virtud de su régimen local, la aplicación a la Comunidad Foral de Navarra de lo dispuesto en esta Ley se llevará a cabo conforme a lo establecido en el artículo 64 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra mediante una disposición de rango legal.
- Sin perjuicio de lo establecido en la presente Ley y de las competencias del Consejo de Política Fiscal y Financiera, en relación con el objetivo de Estabilidad Presupuestaria de las CCAA, regulado en el artículo 6.3 de la Ley Orgánica Complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, se establecerá un procedimiento que resulte adecuado a la naturaleza específica del régimen foral del propio País Vasco.

Así las cosas, cabe preguntarse qué sucedería ante una situación de déficit. La LEP obviamente admite la posibilidad de que algún miembro de la Administración Pública incurra en déficit como consecuencia de circunstancias extraordinarias, tal es el caso de catástrofes naturales, recesión económica, conflictos armados, etc. En este caso, el órgano de la Administración Pública tendrá que presentar un informe que justifique el porqué del desequilibrio presupuestario, así como las medidas que se van a adoptar y un plan económico-financiero que agrupe a las medidas. Dicho órgano de la Administración será el responsable de que España no cumpla los compromisos con la U.E. en materia presupuestaria.

La Ley General de Estabilidad Presupuestaria está en vigor desde el primero de enero del año 2002 y debe propiciar el cumplimiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la U.E. al tiempo que mantener la política de saneamiento presupuestario para conseguir el equilibrio o el superávit. Dicho objetivo no está exento de dificultades y quizá sea el momento de pensar no sólo en el gasto público sino también en la nueva reforma del sistema impositivo para mejorar la dotación de ingresos públicos. El problema es que el Gobierno Central no ha llevado a cabo los preparativos necesarios para llevar a cabo el proceso de reforma, que quizá debiera incluir un nuevo diseño del

IRPF, dado que es el Impuesto que mayor recaudación aporta y, paralelamente, contribuye a la distribución más equitativa de la renta y la riqueza entre los ciudadanos.

Por todo ello, estimamos que los cambios introducidos desde 1996 han sido parciales y escasamente operativos en el marco de la imposición española.

Por su parte, como apunta la propia Exposición de Motivos, la Ley Orgánica complementaria a la Ley de Estabilidad Presupuestaria tiene por objeto establecer mecanismos de coordinación entre la Hacienda Pública Central y las de las CCAA en materia presupuestaria, como prevé el artículo 156.1 de la Constitución, y complementar la Ley General de Estabilidad Presupuestaria. Se aplica a todas las CCAA aunque en el caso de Navarra, la aplicación de esta Ley se llevará a cabo conforme a lo establecido en el artículo 64 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra mediante una disposición de rango legal y, para el País Vasco, se arbitra un procedimiento adecuado a su régimen foral especial. Estos procesos se denominan Concierto, para el caso vasco y Convenio en el caso de Navarra.

La Ley, al igual que la Ley General de Estabilidad Presupuestaria se apoya en un conjunto de principios:

- Estabilidad Presupuestaria.
- Plurianualidad.
- Transparencia.
- Eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos.
- Debe respetarse al máximo la autonomía financiera de las CCAA.
- El Estado debe garantizar el equilibrio económico interno y externo.

El Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) está llamado a desempeñar un papel clave en la relación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, coordinando las políticas presupuestarias de las mismas con la del Estado, siempre en consonancia con el principio de Estabilidad Presupuestaria y coadyuvando al objetivo del equilibrio presupuestario en todas las CCAA.

Las modificaciones que en la LOFCA introduce la Ley Orgánica Complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, que entró en vigor el primero de enero del año actual, se centran en los aspectos que contienen los cuadros números 6 y 7:

CUADRO 6
CONSEJO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA

**ANTES DE LA LEY GENERAL DE ESTABILIDAD
PRESUPUESTARIA**

Artículo 2, apartado 1, punto “ b) “ de la LOFCA:

“La garantía del equilibrio económico, a través de la política económica general, de acuerdo con lo establecido en los artículos 40.1, 131 y 138 de la Constitución, corresponderá al Estado, que es el encargado de adoptar las medidas oportunas tendentes a conseguir la estabilidad económica interna y externa, así como el desarrollo armónico entre las diversas partes del territorio español.

**CON LA ENTRADA EN VIGOR DE LA
LEY GENERAL DE ESTABILIDAD
PRESUPUESTARIA**

Artículo 2, apartado 1, punto “ b) “ de la LOFCA:

La garantía del equilibrio económico, a través de la política económica general, de acuerdo con lo establecido en los artículos 40.1, 131 y 138 CE, corresponde al Estado, que es el encargado de adoptar las medidas oportunas tendentes a conseguir la estabilidad económica interna y externa y la estabilidad presupuestaria, así como el desarrollo armónico entre las diversas partes del territorio español. A estos efectos, se entenderá por estabilidad presupuestaria la situación de equilibrio o de superávit computada en términos de capacidad de financiación, de acuerdo con la definición establecida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales.

CUADRO 7
CONSEJO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA

**ANTES DE LA LEY GENERAL DE ESTABILIDAD
PRESUPUESTARIA**

Artículo 3, apartado 2 de la LOFCA:

El Consejo de Política Fiscal y Financiera, como órgano consultivo y de deliberación, entenderá de las siguientes materias:

- a)** La coordinación de la política presupuestaria de las Comunidades Autónomas con la del Estado.
- b)** El estudio y valoración de los criterios de distribución de los recursos del Fondo de Compensación.
- c)** El estudio, la elaboración, en su caso, y la revisión de los métodos utilizados para el cálculo de los costos de los servicios transferidos a las Comunidades Autónomas.
- d)** La apreciación de las razones que justifican, en cada caso, la percepción por parte de cada una de las Comunidades Autónomas de las asignaciones presupuestarias, así como los criterios de equidad seguidos para su afectación.
- e)** La coordinación de la política de endeudamiento.
- f)** La coordinación de la política de inversiones públicas.
- g)** En general, todo aspecto de la actividad financiera de las Comunidades y la hacienda del Estado que, dada su naturaleza, precise de una actuación coordinada.

**CON LA ENTRADA EN VIGOR DE LA LEY
GENERAL DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA**

Artículo 3, apartado 2 de la LOFCA:

El Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, como órgano de coordinación del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia fiscal y financiera, entenderá de las siguientes materias:

- a)** La coordinación de la política presupuestaria de las Comunidades con la del Estado.
- b)** La emisión de los informes y la adopción de los acuerdos previstos en la Ley Orgánica 18/2001, Complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.
- c)** El estudio y valoración de los criterios de distribución del Fondo de Compensación.
- d)** El estudio, la elaboración, en su caso, y la revisión de los métodos utilizados para el cálculo de los costos de los servicios transferidos a las Comunidades Autónomas.
- e)** La apreciación de las razones que justifiquen, en cada caso, la percepción por parte de las Comunidades Autónomas de las asignaciones presupuestarias, así como los criterios de equidad seguidos para su afectación.
- f)** La coordinación de la política de endeudamiento.
- g)** La coordinación de la política de inversiones públicas.
- h)** En general, todo aspecto de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas y de la Hacienda del Estado que, dada su naturaleza, precise de una actuación coordinada.

- Se introduce la obligación de que las CCAA adopten las medidas de política económica necesarias, dentro de sus competencias, para coadyuvar a conseguir la Estabilidad Presupuestaria, que desde la óptica de la financiación significa, según la definición del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (SECNR), una situación de equilibrio o superávit en el Presupuesto de cada una de ellas.
- El Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) deja de ser un órgano consultivo y de deliberación del Estado y las CCAA en materia fiscal y financiera. No obstante, la nueva redacción no le otorga específicamente ningún “poder decisorio”, extremo que para parte de la doctrina constituye un vacío importante.
- Sin embargo, al Consejo de Política Fiscal y Financiera la Ley Orgánica 18/2001, Complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, le atribuye la elaboración de informes y la adopción de acuerdos, competencias que parecen insuficientes.

A la vista de las disposiciones, se interpreta que el Consejo de Política Fiscal y Financiera sigue sin disponer de un verdadero “poder decisorio” sobre los aspectos fiscales y financieros de las CCAA; a pesar del vocablo “requerirá”, que parece apostar por una cierta vinculación. La conclusión que se puede alcanzar, por tanto, no es otra que el incumplimiento prácticamente en su totalidad de la filosofía del principio de coordinación, que la doctrina del Federalismo Fiscal considera debe existir en un país descentralizado en el ámbito de la Hacienda Pública.

A modo de conclusión, aportamos una reflexión final en torno al cumplimiento de los principios de autonomía y suficiencia financieras por parte de las haciendas autonómicas en España.

A la vista de las nuevas y más severas exigencias derivadas de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria y Orgánica Complementaria, que en definitiva no hacen sino

limitar el recurso al endeudamiento de Estado y haciendas subcentrales en aras de garantizar el sostenimiento del equilibrio o superávit presupuestario, queda por comprobar cómo afrontarán el conjunto de Autonomías la culminación del proceso de homologación competencial, transferidas la Educación no universitaria y más recientemente la Sanidad a las regiones del artículo 143 CE.

El último Acuerdo de Financiación firmado el 27 de julio de 2001, desde el punto de vista de las fuentes de financiación conforma una cesta de impuestos que incluye los relacionados con la renta y los vinculados con el consumo, planteando una descentralización tributaria más equilibrada y con mayores márgenes incrementando, en definitiva, el volumen de recursos a disposición de las Comunidades Autónomas. La cuestión pendiente, pues, será determinar si los mecanismos asignados para la financiación de las competencias comunes permitirán la cobertura eficiente de los servicios públicos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

CONCLUSIONES DE LA PRESIDENCIA. Consejo Europeo de Sevilla. 21 y 22 de junio de 2002.

CONCLUSIONES DE LA PRESIDENCIA. Consejo Europeo de Barcelona. 15 y 16 de marzo de 2002.

CONCLUSIONES DE LA PRESIDENCIA. Consejo Europeo de Ámsterdam. 16 de junio de 1997.

GONZÁLEZ-PÁRAMO, J.M. (2002): *Costes y beneficios de la disciplina fiscal: los criterios de estabilidad en perspectiva*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.

IGLESIAS SUÁREZ, A. (2002): “El Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la Unión Europea y la Reforma Fiscal en España”. Conferencia pronunciada en el Máster de Hacienda Pública de la Universidad de Santiago de Compostela, dirigido por el Profesor D. Luis Caramés Vieitez.

LAGARES CALVO, M. y otros (2002): “Trabajo de preparación para la reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas”. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.

Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria. B.O.E. nº 298, de 13 de diciembre de 2001.

Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, Complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria. B.O.E. nº 299, de 14 de diciembre de 2001.