Fuentes de Información para la Verificación del Cumplimiento de la Ley de Estabilidad Presupuestaria y sostenibilidad Financiera

Leonel Cerno - César Pérez López

Instituto de Estudios Fiscales

Resumen

El presente artículo hace referencia al compendio de fuentes de información que se utilizan para evaluar el cumplimiento de la Ley de Estabilidad Presupuestaria y sostenibilidad Financiera. Se hace un resumen de los puntos principales de la Ley, y a continuación se describen las principales fuentes de información tales como la Base de Datos del Sector Público Español (BADESPE), las bases de datos del Instituto Nacional de Estadística (INE) o las Bases de datos con las que cuenta la Intervención General del Estado (IGAE), entre otras. Se puede observar que en algunos casos, determinadas fuentes se nutren de información que proporcionan otras, pero sin duda, lo que ocurra en cuanto al grado de eficacia de la aplicación de la Ley en su objetivo del control dependerá necesariamente de la calidad de las fuentes de información estadística de las que se sirva para tal fin.

Palabras clave: Ley de Estabilidad Presupuestaria, fuentes de información, control del gasto público, límite del déficit.

Clasificación JEL: H60, H63.

Abstract

This article acknowledges the whole of information's sources to fulfillment the Law on Budgetary Stability and Financial Sustainability. It starts with a summary of the main points of the Law, and then describes the main information's sources such as the Database for the Spanish Public Sector (BADESPE), other databases such as those of the National Institute of Statistics (INE) or those of the State Comptroller (IGAE), among others. In some cases any described source feed or draw on information provided by other, but certainly, the degree of effectiveness in the Law's objectives of control will necessarily depend on the quality of the statistical information's sources which will be useful for this purpose.

Key words: Law on Budgetary Stability, information's sources, public expenditure control, deficit's limit.

JEL Classification: H60, H63.

1. Introducción

Siempre que mencionemos a la Política Fiscal, hacemos referencia a la utilización de las fuentes de ingresos y gastos del Sector Público para influir directa o indirectamente en el nivel de actividad de la economía. Suele ser útil en la estabilización y estimulación de las fluctuaciones del nivel de actividad económica.

En los últimos años venimos observando cómo los países desarrollados fueron modificando significativamente el marco en el que opera la Política Fiscal, adecuando a la misma a diferentes reglas y procedimientos que establecen límites explícitos al déficit o a la deuda

pública, con la finalidad última de garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas (Hernández de Cos, 2011) Para tal fin, los instrumentos que utiliza la política fiscal son tres: el gasto público, los impuestos (directos e indirectos) y las transferencias. En un sentido amplio, el equilibrio entre estos tres elementos constituye el objeto último de la estabilidad que se intenta lograr a partir de decisiones de política fiscal.

En el caso de España, actualmente dentro del contexto de la Unión Europea, se puede comprobar la importancia de tener unas finanzas públicas saneadas como el principal paliativo de la actual crisis de deuda soberana que sacude a la Unión Monetaria en su conjunto, como también observar las repercusiones negativas que tienen las políticas fiscales inadecuadas y los déficits excesivos en el marco legal del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

La crisis económica ha llevado a un empeoramiento sin precedentes de la estabilidad presupuestaria y fiscal del los países europeos, en algunos casos prácticamente insostenibles. Una respuesta política incluye una reforma del marco fiscal, y para el caso de España en particular, una nueva Ley de Estabilidad Presupuestaria. El país contaba ya con leyes de estabilidad para limitar los déficits a todos los niveles de la Administración del Estado. Sin embargo, se ha decidido reforzar dichas limitaciones a partir de reformas constitucionales gracias al Pacto por el "euro plus" de marzo de 2011 en donde los países del euro se comprometen a adaptar la normativa europea a sus legislaciones nacionales.

El objetivo de este artículo es hacer un breve resumen de dicha legislación para el caso de España, y describir las distintas fuentes de información con las que se cuentan para realizar un seguimiento del cumplimiento de dicha legislación.

2. La Ley de Estabilidad Presupuestaria: Objeto y Modificaciones

Como se expresa más arriba, España ya contaba con legislación que establecía limitaciones a los déficits presupuestarios de la Administración del Estado. Concretamente y a grandes rasgos, dicha legislación sostenía que las Administraciones Públicas (AAPP) tenían la obligación de tener un saldo equilibrado y sostenible a lo largo del ciclo económico. Luego, y en medio de un escenario de crisis de deuda soberana en la Unión Económica y Monetaria (UEM), en septiembre de 2011 se decide reforzar dicha reglamentación, elevándola a rango constitucional, para luego sancionar la Ley Orgánica 2/2012 del 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Dicha Ley es la tercera de las tres leyes orgánicas de estabilidad presupuestaria que se han sancionado, las dos primeras en los años 2001 y 2006, en donde supone importantes cambios para la estabilidad presupuestaria del conjunto de las AAPP, y en donde sus piezas clave son las definiciones y los mecanismos de determinación de los límites de deuda, los límites de déficit y los límites del gasto público, logrado a través de tres restricciones principales tales como que las AAPP no podrán alcanzar un saldo público deficitario en términos estructurales¹, el crecimiento del gasto público deberá ser como máximo el crecimiento potencial de la economía, y que el cociente entre la deuda pública y el PBI no deberá superar el 60%.

Límite al Déficit Público de Carácter Estructural

Se establece que tanto el Estado como las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural. La estimación de dicho déficit se obtiene como diferencia entre el déficit observado y el déficit cíclico, estimado este último

¹ Una de las principales novedades de esta reforma es justamente la sustitución del concepto de déficit total por déficit estructural, y su igualación a cero en 2020. Analistas e investigadores del tema sostienen que el problema se encuentra en la dificultad de estimar con precisión la posición cíclica de la economía y sus elasticidades, que van a variar dependiendo del método y del período analizado.

mediante la aplicación de las elasticidades de los ingresos y gastos a la desviación existente entre el PIB observado y el PIB tendencial. La aplicación del límite al déficit estructural tendrá una función de "estabilizador", tal como aumentando en recesión y disminuyendo en expansión, como consecuencia de que el gasto público caerá o aumentará según la situación.

Límite a la Deuda Pública

Se establece que el peso de la deuda pública del conjunto de AAPP sobre el PIB no podrá superar el 60% a partir de 2020. Este límite es una novedad respecto a las anteriores leyes de estabilidad presupuestaria y supone un reforzamiento con el compromiso de disciplina fiscal acordado con la UEM, además de que evita que queden fuera aquellas operaciones que generan un incremento del endeudamiento pero que no se contabilizan como déficit público. La forma de distribución establecida de ese porcentaje es del 44% para la Administración Central, del 13% para el conjunto de CCAA, un 3% para las Corporaciones Locales (CCLL). Además, se establece una cláusula de "no rescate" referida al impedimento de traspaso de compromisos de deuda entre los distintos niveles de las AAPP.

Regla de Gasto

Se deberá aprobar, por parte de las AAPP, un límite de gasto no financiero de forma anual. Es decir, que el incremento del gasto desde cualquier nivel de la Administración no podrá superar la tasa de crecimiento de referencia del PIB, de acuerdo también con la metodología de la Unión Europea. Asimismo, cuando se aprueben leyes que supongan incrementos o reducciones de la recaudación, el límite de gasto deberá aumentar o disminuir en la cuantía equivalente.

En cuanto a que usualmente toda regla tiene su excepción, la Ley de Estabilidad Presupuestaria también las tendrá. Dichas excepciones refuerzan la credibilidad de su cumplimiento siempre que haya una situación límite que así lo permita (catástrofe natural, recesión económica grave, etc.)

3. Fuentes de Información

En cuanto a las fuentes de datos para el seguimiento del cumplimiento de la Ley para reforzar el control y las cifras del déficit, el Artículo 6 establece lo que denomina "Principio de Transparencia". Este principio hace referencia a que la contabilidad, los presupuestos y las liquidaciones de las AAPP deberán contener información suficiente y adecuada que permita verificar su situación financiera, el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera y la observancia de los requerimientos acordados en la normativa europea en esta materia. A este respecto, los Presupuestos y cuentas generales de las distintas Administraciones integrarán información sobre todos los sujetos y entidades comprendidos en el ámbito de aplicación de esta Ley. La disponibilidad pública de la información económico-financiera relativa a los sujetos integrados en el ámbito de aplicación de esta Ley, así como el alcance y la periodicidad de la misma, corresponde al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas proveerla, como así también al resto de las AAPP, que suministrarán toda la información necesaria para el cumplimiento de las disposiciones, garantizando la integridad de los sistemas de recopilación y tratamiento de datos. Así mismo, sostiene que estarán disponibles previsiones utilizadas para la planificación presupuestaria.

A partir de todo lo detallado, a continuación la pregunta que nos hacemos es: ¿cómo se organiza esta información necesaria para el cumplimiento de la LEP? Existen varias fuentes a las cuales recurrir, tales como la Base de Datos del Sector Público Español (BADESPE), las estadísticas recopiladas por el Instituto Nacional de Estadística (INE), la Agencia Tributaria (AEAT), la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) y otras fuentes regionales y de las administraciones locales específicas y de las cuales haremos una descripción somera de cada una a continuación:

Base de Datos del Sector Público Español (BADESPE)

Originalmente, el objetivo de esta base de datos puesta en marcha por el Instituto de Estudios Fiscales (IEF), era la de proveer a los investigadores una infraestructura estadística sobre la actividad económica del sector público español. Se trata de una base de datos agregados (macrodatos) de carácter estructural organizada en forma de series temporales anuales que se inician, siempre que sea posible, en el año 1980. A su vez, esta base de datos está asociada a una metabase con información relevante que permite interpretar rápida y correctamente las series buscadas.

Anteriormente, gran parte de la información que hoy es provista por BADESPE no se difundía suficientemente en los soportes tradicionales, y en los casos en que sí se hacía, las dificultades de interpretación eran importantes como suele ser frecuente en las fuentes de origen administrativo. Así, BADESPE contiene información referida a toda España y también a ámbitos territoriales más reducidos, tales como a nivel de Comunidad Autónoma o provincia.

Cada serie temporal recogida en BADESPE lleva asociada un conjunto de información estructurado por características básicas tales como la fuente, la institución o unidad administrativa a la que se refieren los datos, el ámbito geográfico y la unidad de medida utilizada, como también un conjunto de notas, definiciones y glosario de términos para facilitar la correcta interpretación. También se pueden consultar gráficos de evolución de las magnitudes de referencia.

En cuanto a la organización temática, la información en BADESPE se organiza en diversas áreas. Estas son:

- Recaudación, referida tanto a los tributos estatales como los gestionados por las comunidades autónomas.
- Estadísticas de los principales impuestos, es decir el IRPF, el Patrimonio y el IVA
- Contabilidad Nacional (principales macromagnitudes)
- Liquidación de presupuestos del Estado
- Liquidación de Presupuestos de las CCAA
- Liquidación de Presupuestos de las CCLL
- Liquidación de Presupuestos de municipios mayores de 50.000 habitantes y capitales de provincias
- Financiación autonómica
- Población
- Pensiones

El sitio Web en donde se encuentra toda esta información en detalle y de donde se pueden descargar las series en distintos formatos es http://www.estadief.meh.es/.

Instituto Nacional de Estadística (INE)

La actividad estadística para fines estatales es competencia exclusiva del Estado. Para regir dicha tarea se encuentra en Instituto Nacional de Estadística (INE) Se trata de un organismo autónomo adscripto al Ministerio de Economía y Competitividad a través de la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa, con responsabilidad jurídica y patrimonio propio.

La Ley 12/1989 de 9 de mayo, de la Función Estadística Pública asigna al INE una serie de papeles destacados, a saber:

- Formulación del Proyecto del Plan Estadístico Nacional
- Realización de operaciones estadísticas de gran envergadura, tales como los censos demográficos, económicos, cuentas nacionales, estadísticas demográficas, etc.
- Relaciones con organismos internacionales especializados tales como EUROSTAT.

Una síntesis de todas las estadísticas elaboradas por el INE, así como una descripción detallada de las mismas, se puede encontrar en el sitio Web http://www.ine.es/inebmenu/mnu sintesis.htm.

Agencia Tributaria (AEAT)

La Agencia Tributaria (AEAT) tiene como principal función la aplicación efectiva del sistema tributario estatal y aduanero, así como aquellos recursos de otras AAPP tanto nacional como de la Unión Europea, cuya gestión se le encomiende por ley o por convenio. Fue creada por la Ley 31/1990 del 27 de diciembre, aunque se constituyó de manera efectiva a partir de 1991. Se trata de una entidad de derecho público con un régimen jurídico propio distinto al de la Administración General del Estado que le otorgan cierta autonomía en materia presupuestaria y de gestión personal.

Lo que le corresponde a la AEAT es aplicar el sistema tributario, y dicha función se materializa en un amplio conjunto de actividades, entre las que se cuentan:

- Gestión, inspección y recaudación de los tributos de titularidad estatal (IRPF, IVA e Impuestos Especiales)
- Realización de funciones con los ingresos de las CCAA mediante los correspondientes convenios de colaboración.
- Recaudación de ingresos propios de la Unión Europea.
- Gestión aduanera y represión del contrabando.
- Recaudaciones del Sector Público Estatal
- Colaboración y pe4rsecución de determinados delitos tales como el contrabando y contra la Hacienda Pública.

En síntesis, la AEAT tiene como misión el fomento del cumplimiento por parte de los ciudadanos de sus obligaciones públicas.

Intervención General de la Administración del Estado (IGAE)

La Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) está encuadrada en la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos. Es el órgano de control interno que audita la gestión económico-financiera del Estado y es el centro directivo de la

contabilidad pública. Su función principal es la de verificar que la actividad económica del sector público se adecúe a los principios de legalidad, economía, eficiencia y eficacia, competiéndole proporcionar información contable fiable, completa e independiente sobre la gestión pública.

Una de las actividades, además de las ya mencionadas, es la de elaborar las cuentas económicas del sector público siguiendo la metodología del SEC 95. También está encargado de la programación, diseño y ejecución de la política informática de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos.

A través de su página Web (http://www.igae.pap.minhap.gob.es) se puede acceder a todas las estadísticas e informes que realizan como reflejo de las funciones detalladas más arriba. Esas estadísticas están referidas concretamente a:

- Presupuesto
- Ejecución y liquidación del Presupuesto
- Contabilidad Nacional
- Pensiones de clases pasivas
- Costes de personal
- Fondos europeos

Otras Fuentes Útiles: Ministerio de Economía y Competitividad, fuentes de las Administraciones Locales y fuentes propias de las CCAA

Dentro del Ministerio de Economía, la Dirección General de Análisis Macroeconómico mantiene una base de datos con series de coyuntura económica, en donde en su mayoría se trata de estadísticas españolas. En total, la cantidad de series económicas disponibles en este sitio asciende a 14.500, y prácticamente todas tratan sobre distintos aspectos de la economía. A su vez, la información contenida procede de diversas fuentes y es actualizada de manera continua a medida que van apareciendo datos nuevos. Las series están agrupadas en nueve capítulos por áreas que se corresponden con los principales sectores de la economía, encuadradas dentro de un grupo que tienen un cierto grado de afinidad temática.

En el caso concreto de las CCAA, y bajo el actual sistema de financiación regional, los datos sobre los ingresos de las mismas provienen de tres fuentes principales: las transferencias estatales canalizadas a través del Fondo de Suficiencia (FS), la participación de cada comunidad en el Fondo de Garantía (FG) y su capacidad tributaria neta (CNT), definida como la parte de sus ingresos tributarios que no se integran en el Fondo de Garantía. La suma de estas tres partidas constituye la financiación básica de una comunidad autónoma, a la que habría que añadirle las participaciones regionales en los Fondos de Competitividad y Cooperación, para poder calcular la financiación normativa total de cada comunidad y la diferencia entre la recaudación real y la recaudación normativa por tributos cedidos y llegar finalmente a su financiación real.

Esta información se encuentra disponible en las distintas páginas Web de los gobiernos regionales, es apartados referidos concretamente a estadísticas de la región.

Para la aplicación de los mecanismos correctivos y sancionadores, la LEP requiere un desglose de los rendimientos reales para realizar ciertos cálculos, y para tal fin se puede acudir a otras fuentes que ofrecen datos desagregados sobre las variables de interés. En MHAP (2012b) se ofrecen datos desagregados para cada una de las

fuentes de ingresos estatales de interés, aunque la mayor parte de los datos están en valores corrientes, obtenidos estos actualizando los valores del año base de la misma magnitud en proporción a la variación del ITE nacional o regional aplicable entre el año base y el año de interés.

En general, y haciendo referencia a las fuentes de la administración local y los efectos de la limitación del déficit sobre la superación de shocks coyunturales, tal y como lo plantea la LEP, cabe decir que los impuestos municipales son bastante estables durante todo el ciclo económico debido a la definición de sus bases, además que institucionalmente tienen una limitada capacidad de crecimiento debido a la presencia de tipos impositivos máximos. Para nutrirse de información de impuestos y tasas municipales, existen servicios de información estadística municipal provistos por las diputaciones y agencias estadísticas regionales.

Fuente reciente: Central de Información del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

El 21 de junio de 2013 fue elevado al Consejo de Ministros el informe elaborado por la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas, en el que se incluyó como propuesta la creación y puesta en funcionamiento por parte del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas de una Central de Información pública de carácter económico-financiero de las Administraciones Públicas.

Esta Central alojará la información en el portal del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, www.minhap.gob.es, y se alimentará de los contenidos que aportarán los centros directivos responsables de los datos. Para ello, se llevará a cabo la homogeneización de los criterios de publicación de la información y se establecerá un sistema de gobernanza que permita el mantenimiento permanentemente actualizado y completo de los contenidos de la Central. La creación y puesta en marcha de la Central de Información supondrá una reducción de los tiempos de búsqueda de la información, mejorará la cantidad y calidad de la información económica, presupuestaria, financiera y estadística que publica el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, aumentará la interoperabilidad y reutilización de la misma y evitará la duplicidad y dispersión de las publicaciones. Todo ello generará mayor transparencia y confianza en la información económico-financiera del sector público.

Por otra parte el artículo 28 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, establece que el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas mantendrá una Central de Información, de carácter público, que provea de información sobre la actividad económico-financiera de las distintas Administraciones Públicas, disponiendo que dicha Central se nutrirá con la información que remitan las Administraciones Públicas, los bancos, cajas de ahorro y demás entidades financieras, así como por la información que provea el Banco de España en relación con el endeudamiento de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales.

Asimismo, el artículo 6 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera establece el principio de transparencia, disponiendo la obligación de las Administraciones Públicas de suministrar toda la información necesaria para el cumplimiento de las disposiciones de la citada Ley así como de las normas y acuerdos que se adopten en su desarrollo.

Este principio se completa a su vez con lo dispuesto en el artículo 27 de la citada Ley Orgánica al establecer, entre otros aspectos, que el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas podrá publicar información económico-financiera de las Administraciones Públicas con el alcance, metodología y periodicidad que se

determine conforme a los acuerdos y normas nacionales y las disposiciones comunitarias

Por su parte, la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, ha concretado las obligaciones periódicas y no periódicas de remisión de información de las diferentes Administraciones autonómicas y locales, y designa al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas como responsable de especificar los modelos y formatos de remisión de información y de su publicación en su portal web.

Conclusiones

El presente trabajo se ha centrado en las fuentes de información que contribuyan al desempeño del cumplimiento de la LEP sobre las finanzas estatales, tanto a nivel nacional como a nivel regional y local. Para ello, hemos descrito en primer lugar los objetivos de la ley, y en segundo lugar, hemos detallado las fuentes de información de las cuáles el cumplimiento de la misma se puede valer.

Se comentan las principales fuentes con las que verificar el cumplimiento de los tres objetivos principales de la LEP, y que son la limitación del déficit público estructural, limitación a la Deuda Pública y el establecimiento de una regla de gasto.

Las principales fuentes de información son la Base de Datos del Sector Público Español (BADESPE) creada y mantenida por el Instituto de Estudios Fiscales (IEF), el Instituto Nacional de Estadística (INE), La AEAT y la IGAE. A su vez, se puede observar que las fuentes de información de datos estadísticos se entrecruzan y retroalimentan entre sí. Así, por ejemplo, BADESPE se nutre del INE, del IGAE y de las distintas publicaciones publicadas en ministerios, principalmente en el de Economía y en el de Hacienda. Lo mismo ocurrirá con el resto de las otras fuentes.

Se cuentan además con fuentes de información propias de las Comunidades Autónomas, fuentes de la Administración local y fuentes recopilatorias de estadísticas de coyuntura del Ministerio de Economía.

El Ministerio de Hacienda mantiene actualmente una posición firme y está aplicando lo aprobado a rajatabla, pues ha aprovechado el desarrollo normativo del Real Decreto 21/2012 que regula el llamado Fondo de Liquidez Autonómica (FLA) y que viene a intensificar la jerarquización de la hacienda autonómica a partir de normas tales como la formulación y reformulación de planes de ajuste, la anticipación de la aplicación recortes de gastos y subidas de impuestos bajo la tutela de la administración central, etc., para dar mayor seriedad al control sobre las haciendas autonómicas. Sin duda, todo lo que ocurra en cuanto a la aplicación de la LEP y su grado de eficacia en el control dependerá necesariamente de la calidad de las fuentes de información estadística de las que se sirva para tal fin.

Referencias

Castells, Antoni, Esteller, Alejandro y Solé, Albert (2012) "Los Efectos de la Ley de Estabilidad Presupuestaria Sobre la Inversión de los Municipios" mimeo. Universidad de Barcelona.

González Páramo, Juan Manuel (2001) "Costes y Beneficios de la Disciplina Fiscal: LA Ley de Estabilidad Presupuestaria en Perspectiva" Madrid. Instituto de Estudios Fiscales. Hernández de Cos, Pablo (2011) "La Reforma del Marco Fiscal en España", Boletín Económico, Septiembre, Banco de España.

Hernández de Cos, Pablo y Pérez, Javier J. (2013) "La Nueva Ley de Estabilidad Presupuestaria" Boletín Económico, Banco de España. Abril de 2013.

Lago Peñas, Santiago (2013) "La Nueva Estabilidad Presupuestaria en España: Un Enfoque Centralizador" en Informe IEB Sobre Federalismo Fiscal '12. Instituto de Economía de Barcelona.

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MHAP, 2012a). "Liquidación de los recursos del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía y de las participaciones en los fondos de convergencia autonómica regulados en la ley 22/2009 de 18 de diciembre, correspondientes al ejercicio 2009" Madrid. Se encuentra en el sitio Web http://www.minhap.gob.es/es-ES/Estadistica%20e%20Informes/Estadisticas%20territoriales/Paginas/Informes%20financiacion%20comunidades%20autonomas2.aspx

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MHAP, 2012b). "Recaudación y estadísticas del sistema tributario español, 2000-2010. Anexo: Series históricas de la recaudación tributaria del Estado y Comunidades Autónomas". Dirección General de Tributos, Madrid. Se encuentra en el sitio web del Ministerio Hacienda y Administraciones Públicas: Estadísticas e Informes: Impuestos.

http://www.minhap.gob.es/es-

ES/Estadistica% 20e% 20Informes/Impuestos/Paginas/Impuestos.aspx