

SOBRE LA LEY DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

Maurici Lucena Betriu

Publicado en *Expansión* (sección Opinión), 2-5-02

El “peligroso” acercamiento de los déficit alemán y portugués de 2001 al límite del 3% del PIB estipulado en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) ha revigorizado el debate sobre la estabilidad presupuestaria en Europa. En España este debate tiene especial interés porque a finales de 2001 el Congreso aprobó la Ley General de Estabilidad Presupuestaria y la Ley Orgánica Complementaria de la anterior (LGEP, en adelante), que entrarán en vigor el año próximo. La LGEP, conocida coloquialmente como “Ley de déficit cero”, se articula en torno a los principios de estabilidad (equilibrio o superávit presupuestario), plurianualidad, transparencia y eficiencia en la asignación de recursos públicos, y se aplicará a todas las administraciones públicas.

En mi opinión, la discusión pública acerca de la oportunidad de la ley ha sido superficial las más de las veces y se ha centrado en exceso en el principio de estabilidad presupuestaria y su impacto sobre la capacidad de respuesta contracíclica de la política económica, olvidando otro elemento igualmente relevante: la transparencia.

El proceso de envejecimiento de la población es particularmente severo en España. Tal y como sostiene el profesor González-Páramo en su libro “Costes y beneficios de la disciplina fiscal: la Ley de Estabilidad Presupuestaria en perspectiva” (2001), a un par de decenios vista la elevación del gasto en sanidad y pensiones (sobre todo si siguen sin acometerse las reformas necesarias en esta última materia) hace conveniente empezar a acumular superávit presupuestarios desde hoy mismo. En un país con escasa tradición de disciplina fiscal como el nuestro, el PEC no sería un acicate suficiente.

Con la adopción del euro España ha perdido la capacidad de ajuste rápido que suponían los movimientos del tipo de cambio, al tiempo que la política monetaria ha sido delegada al Banco Central Europeo. Por tanto, siendo el presupuesto el único instrumento que permite a los países de la Unión Económica y Monetaria afrontar *shocks* asimétricos, muchos economistas se angustian al pensar que el gobierno ha decidido “atarse las manos” más allá del PEC con la LGEP, amputando supuestamente la capacidad estabilizadora del presupuesto. Bajo este punto

de vista, en aras de lograr un presupuesto equilibrado, en las recesiones la política fiscal discrecional tendría un carácter procíclico (y no contracíclico como sería deseable) compensador del juego de los estabilizadores automáticos. Ésta es una lectura equivocada de la ley. Con absoluta seguridad, el déficit público es compatible con la nueva legislación, siempre y cuando se justifique y se formule un plan económico-financiero que garantice la corrección del desajuste en tres ejercicios. Así por ejemplo, con arreglo a la Ley de Estabilidad, en un año de desaceleración económica suave como el actual sería perfectamente asumible un déficit cercano al 1% del PIB. Claro que la situación idónea sería lograr un superávit estructural que, aun con el juego de los estabilizadores automáticos, no pusiera en riesgo el equilibrio presupuestario. De esta manera, a su vez, se ampliaría el margen para las políticas fiscales discretionales, en cuyos efectos benéficos, por otra parte, no cabe confiar demasiado habida cuenta de su carácter históricamente procíclico (por los conocidos problemas de retraso en el impacto de la política fiscal) .

Por otro lado, sí es probable que en los primeros años de vigencia de la LGEP la inversión pública se vea afectada negativamente (entorpeciendo así la convergencia real de España con la Unión Europea), pues la experiencia enseña que es difícil que las partidas destinadas a obras públicas no se recorten cuando son necesarios ajustes presupuestarios.

En relación con las Administraciones Territoriales, la Ley de Estabilidad parece especialmente diseñada para el Estado más que para las Comunidades Autónomas (CC.AA) y las Entidades Locales, que tendrán problemas para adecuar sus presupuestos a las necesidades locales, ya que la LGEP no tiene en cuenta la situación de partida en dotación de infraestructuras. Como aspecto positivo, sin embargo, la nueva legislación contribuirá a que las CC.AA hagan al fin un verdadero uso de la corresponsabilidad fiscal de que disfrutaban, aumentando impuestos si desean financiar un mayor gasto.

Además de la estabilidad, el otro principio nuclear de la LGEP es la transparencia, entendida como “rendición de cuentas” y todavía pendiente de concretarse al completo mediante desarrollos normativos y reglamentarios. Algunas de las medidas ya aprobadas como la explicación de los objetivos de déficit y de gasto en un marco plurianual, la publicidad de los planes correctores de desequilibrios y del destino de los eventuales superávits del Estado y de la Seguridad Social, y el informe trimestral que el ejecutivo deberá remitir a las Cortes sobre las

modificaciones de crédito aumentarán a buen seguro la transparencia. No obstante, quedan muchas tareas pendientes para que el proceso presupuestario llegue a ser verdaderamente transparente. Algunas de las labores todavía por hacer son el diseño y la implementación de sistemas de evaluación de resultados, la mejora de los mecanismos de coordinación entre administraciones públicas, la simplificación de procedimientos o el robustecimiento del papel – ahora irrelevante- del Consejo de Política Fiscal y Financiera, al que convendría dotar de mayor capacidad normativa y de recursos para ejercer de manera apropiada sus funciones. Mención especial merecen los problemas que persisten en la aplicación de principios contables, que menoscaban seriamente la transparencia. El caso paradigmático es la inversión siguiendo el llamado “método alemán”, empleado en España de forma recurrente a fin de lograr que fuertes inversiones en infraestructuras computen como deuda pública pero en cambio no engorden el déficit.

La transparencia implica saber de cuánto dinero se dispone, qué cantidad se prevé gastar en un determinado proyecto y cuál es la suma finalmente desembolsada. Sin transparencia, la pervivencia de prácticas presupuestarias opacas y el empleo de la “contabilidad creativa” están aseguradas y, por consiguiente, será imposible garantizar el efectivo cumplimiento de la LGEP. En este sentido, desde la aprobación de la nueva legislación (diciembre de 2001) no ha habido avances sustantivos en esta materia, lo cual hace albergar la duda de si existe una verdadera voluntad política de consagrar el principio de transparencia en el proceso presupuestario.

Sería una lástima que una buena ley en potencia como la LGEP quedara desvirtuada en la práctica por la incapacidad (¿o resistencia?) de las diferentes administraciones públicas de desarrollar el principio de transparencia. Una “rendición de cuentas” real constituiría, a mi modo de ver, un logro más importante que la consecución del déficit cero y sería el verdadero “salto adelante” en materia presupuestaria. Esperemos que con la LGEP no ocurra que una legislación moderna y bien pensada no cambie las cosas en la práctica y, por tanto, sirva de poco.