

Límites constitucionales al gasto público:

Algunas lecciones internacionales para el caso español

Jesús Fernández-Villaverde

University of Pennsylvania

January 19, 2012

La Estabilidad Presupuestaria

- Reforma constitucional de 2011 + nuevos acuerdos en el seno de la Eurozona requieren un serio cambio en nuestro sistema presupuestario.
- Los detalles del mismo son casi tan importantes (si no más) que los principios.
- Evitar los problemas de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.
- Aprender de las experiencias internacionales.
- Una buena regla fiscal requiere de un buen Consejo de Estabilidad Presupuestaria.

La Reforma Constitucional I

Artículo 135

1. Todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria.

La Reforma Constitucional II

Artículo 135

2. El Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros.

Una Ley Orgánica fijará el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas, en relación con su producto interior bruto. Las Entidades Locales deberán presentar equilibrio presupuestario.

Artículo 135

5. Una Ley Orgánica desarrollará los principios a que se refiere este artículo, así como la participación, en los procedimientos respectivos, de los órganos de coordinación institucional entre las Administraciones Públicas en materia de política fiscal y financiera. En todo caso, regulará:
- 1) La distribución de los límites de déficit y de deuda entre las distintas Administraciones Públicas, los supuestos excepcionales de superación de los mismos y la forma y plazo de corrección de las desviaciones que sobre uno y otro pudieran producirse.
 - 2) La metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural.
 - 3) La responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.

Déficit Estructural

- Objetivo y relación con las normas de la Unión Europea.
- Razón de fijar un techo de déficit estructural.
- Estabilizadores automáticos.
- Dos factores:
 - 1 Situación cíclica de la economía.
 - 2 Respuesta de los ingresos y gastos a la misma.

Ley General de Estabilidad Presupuestaria

Artículo 8bis

La tasa de crecimiento a medio plazo de referencia de la economía española se define como el crecimiento medio del PIB, expresado en términos nominales, durante 9 años.

Dicho crecimiento se determinará como la media aritmética de las tasas de crecimiento real del PIB previstas en el Programa de Estabilidad para el ejercicio corriente y los tres ejercicios siguientes y las tasas de crecimiento real del PIB registradas en los cinco años anteriores.

A efectos de determinar el crecimiento del PIB en términos nominales, a la tasa resultante del párrafo anterior se le añadirá una referencia de inflación equivalente a una tasa anual del 1,75%.

Consejo de Estabilidad Presupuestaria Independiente

- Problema básico: credibilidad e independencia de las previsiones de ingresos y gastos y de la situación cíclica de la economía.
- Cálculos inherentemente inciertos y que requiere constantes ajustes.
- El gobierno no puede ser parte directa en este proceso.
- Problema de distribución territorial de poder.
- Similitud con los bancos centrales.

Experiencia Internacional

- Hoy hemos visto la experiencia en el Reino Unido, Suecia y Chile.
- No son, ni mucho menos, los únicos países con algún tipo de regla/consejo fiscal.
- Decenas de otros ejemplos. Algunos demuestran peligros: Canadá y Hungría.
- Lección: una regla fiscal requiere de un consejo fiscal independiente que la sostenga.

CBO

- Oficina Presupuestaria del Congreso (Congressional Budget Office).
- Descripción: CBO's mandate is to provide the Congress with:
 - ① Objective, nonpartisan, and timely analyses to aid in economic and budgetary decisions on the wide array of programs covered by the federal budget and
 - ② The information and estimates required for the Congressional budget process.
- Importancia de evaluaciones del CBO.

Una Propuesta

- El Consejo de Estabilidad Presupuestaria de las Administraciones Públicas sería una entidad de Derecho público con personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada.
- La Ley Orgánica garantizaría que, en el desarrollo de su actividad y para el cumplimiento de sus fines, actuara con autonomía respecto a la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las corporaciones locales.
- El Consejo tendría un presupuesto propio, con cargo a una asignación de los Presupuestos Generales del Estado.
- La propuesta de presupuesto elaborado por el Consejo de Estabilidad Presupuestaria aprobado por su Consejo de Gobierno, sería remitido al Gobierno de España, que lo trasladaría a las Cortes Generales para su aprobación definitiva.

Estructura I

- Los órganos rectores del Consejo de Estabilidad Presupuestaria serían:
 - 1 El Director.
 - 2 El Subdirector.
 - 3 El Consejo de Gobierno.
 - 4 El Consejo Asesor.

Estructura II

- El Director, nombrado por el Rey a propuesta del Presidente del Gobierno por 8 años no renovables, encabezaría el Consejo de Estabilidad Presupuestaria y presidiría el Consejo de Gobierno del mismo. Además, ostentaría la representación legal del Consejo a todos los efectos (como ante los Tribunales de Justicia), así como autorizar los contratos y documentos y realizar las demás actividades que resulten precisas para el desempeño de las funciones encomendadas al Consejo.
- El Subdirector suplirá al Director en los casos convenientes (ausencia, enfermedad, vacancia, etc.) y se encargaría de todas aquellas tareas delegadas por el Director y el reglamento de funcionamiento interno.

Estructura III

- El Consejo de Gobierno, compuesto por el Director, el Subdirector, 6 consejeros, un representante del Ministerio de Economía y Competitividad, un representante del Ministerio de Hacienda y 3 representantes de las Comunidades Autónomas.
- Los criterios de nombramiento y duración del cargo de los consejeros podrían ser similares a los del Director del Consejo de Estabilidad Presupuestaria, pero sería conveniente que sus mandatos se solapasen para desvincular el Consejo de Estabilidad Presupuestaria del ciclo electoral nacional.
- En caso de empate en las votaciones, el voto del Director (y en su ausencia el Subdirector) sería decisivo.

Estructura IV

- La presencia de representantes de las Comunidades Autónomas se justifica por la importancia del artículo 135 para sus presupuestos. Los representantes se pueden elegir por rotación o sorteo entre las distintas comunidades, con sobrepeso en la rotación de aquellas comunidades con mayor número de habitantes.
- Las entidades locales quedarían excluidas del Consejo de Estabilidad Presupuestaria pues el artículo 135 de la Constitución impone el equilibrio presupuestario de las mismas sin consideraciones cíclicas.
- El Consejo de Gobierno aprobaría la estimación de componente cíclico del PIB y el cómputo de déficit estructural preparado por el servicio de estudios y presentado por el Director. En esta votación no participarían ni los representantes del Estado central ni de las Comunidades Autónomas, aunque estos sí podrían exponer sus consideraciones al respecto.

Estructura V

- El Consejo Asesor estaría formado por 6 profesionales de reconocida competencia en asuntos fiscales (y no necesariamente españoles) designados por el Gobierno, a propuesta de los Ministros de Economía y Competitividad y de Hacienda y con un mandato de ocho años no renovables.
- El Consejo Asesor supervisaría y evaluaría periódicamente los cálculos realizados por el Consejo de Estabilidad Presupuestaria, establecería criterios generales de actuación y encargaría, cuando lo considerase conveniente, estudios por expertos externos de los procedimientos de evaluación del déficit estructural que desarrollen los criterios y metodología señalados por la Ley Orgánica.

Estructura VI

- La apertura del Consejo a profesionales no españoles permitiría la incorporación de personas con amplia experiencia en otros países y ayudaría a fundamentar la independencia y prestigio de los cálculos del Consejo de Estabilidad Presupuestaria.
- Dado que los miembros del Consejo Asesor mantendrían sus propias carreras profesionales (ya que el fundamento de tal Consejo Asesor es poder aportar conocimientos externos), habría que delimitar cuidadosamente su régimen de incompatibilidades.

Servicio de Estudios

- En su labor, el Director y el Subdirector estarían ayudados por un servicio de estudios compuesto por economistas, abogados, estadísticos, informáticos y personal administrativo contratado en una relación de Derecho laboral.
- Dada la experiencia de otros países, el total de personal del Consejo de Estabilidad Presupuestaria sería reducido, en el orden de 25-30 empleados a tiempo completo más la posibilidad de visitantes académicos a dedicación parcial.
- Este equipo supone un gasto adicional mínimo.

Operativa I

- El Consejo de Estabilidad Presupuestaria elaboraría anualmente una estimación del PIB corregido de los efectos cíclicos y su evolución en los siguientes trimestres.
- Colaboración del Instituto Nacional de Estadística (INE), que habría de suministrar datos de Contabilidad Nacional (incluidas fuentes originales) sometidos a las garantías del secreto estadístico.
- Esta estimación sería actualizada en los siguientes tres trimestres.
- La estimación se reportaría con bandas de confianza que resuman la incertidumbre existente (cultura de gestión de riesgos).
- La metodología detallada de la estimación se haría pública (incluido en Inglés):
 - 1 para permitir la evaluación de la misma por terceras personas y
 - 2 para incrementar, a nivel internacional, la credibilidad de España.

Operativa II

- El Consejo de Estabilidad Presupuestaria estimaría las elasticidades del gasto y de los ingresos al ciclo y, con ellas, medir el déficit estructural del Estado y de las Comunidades Autónomas.
- Recabaría información del Ministerio de Hacienda y de las Consejerías de Hacienda de las distintas Comunidades Autónomas.
- Elaboración de un déficit anual y tres actualizaciones trimestrales.
- El Consejo de Estabilidad Presupuestaria computaría, con la colaboración de la Intervención General de la Administración del Estado, cifras de ejecución de gasto (para evaluar desviaciones ex post) y el nivel de deuda pública total de las Administraciones Públicas y su descomposición por niveles.
- Colaborar con otros organismos internacionales y autonómicos.

Informe Anual I

- Anualmente, el Consejo de Estabilidad Presupuestaria presentaría antes las Cortes Generales un informe con la estimación de PIB corregido por el ciclo, del déficit estructural y una evaluación de las cuentas públicas en el corto, medio y largo plazo así como de su impacto en la economía nacional.
- Dado los retrasos en la contabilidad regional, el Consejo de Estabilidad Presupuestaria, en colaboración con el INE y con los institutos estadísticos autonómicos, elaboraría una estimación preliminar de los PIB autonómicos por medio de indicadores adelantados.
- Evaluaciones de los efectos del cambio demográfico en la situación presupuestaria así como el coste futuro de decisiones legislativas recientes.

Informe Anual II

- El informe anual también valoraría la transparencia del proceso presupuestario y la claridad y sencillez en la información distribuida a los ciudadanos.
- **International Budget Partnership** ⇒ evaluación de la transparencia informativa de los presupuestos de 94 países en 2010:
 - 1 España, 62 puntos sobre 100 posibles.
 - 2 Reino Unido y Francia, empatados a 87 puntos.
 - 3 Suecia y Noruega, 83 puntos.
- El informe se actualizaría en tres ocasiones más durante el año para incorporar nuevos datos y, de manera excepcional, cuando existiese razones que aconsejasen una actualización inmediata del mismo.

Artículo 135

4. Los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública sólo podrán superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados.

Informe Sobre Casos de Catástrofes Naturales, Recesión Económica o Situaciones de Emergencia Extraordinaria

- El artículo 135.4 de la Constitución establece una cláusula de escape del techo de déficit estructural en tres situaciones: catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria.
- El Consejo de Estabilidad Presupuestaria debería presentar antes de la votación por los miembros del Congreso de los Diputados de tal situación, de un informe no vinculante, en el que valoraría la seriedad de la situación y si, en opinión de la mayoría de los miembros del Consejo de Gobierno que votan los informes anuales, la situación cumple los requerimientos señalados en el artículo 135.4 y desarrollados, en su caso, por la Ley Orgánica.

La Reforma Constitucional V

Artículo 135

6. Las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus respectivos Estatutos y dentro de los límites a que se refiere este artículo, adoptarán las disposiciones que procedan para la aplicación efectiva del principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias.

Artículo 135

3. El Estado y las Comunidades Autónomas habrán de estar autorizados por ley para emitir deuda pública o contraer crédito.

Los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus presupuestos y su pago gozará de prioridad absoluta. Estos créditos no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión.

El volumen de deuda pública del conjunto de las Administraciones Públicas en relación con el producto interior bruto del Estado no podrá superar el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.