

Sostenibilidad presupuestaria

Angel de la Fuente
Instituto de Análisis Económico (CSIC)

El capítulo que el anteproyecto de la LES dedica a la sostenibilidad presupuestaria está prácticamente vacío de contenido. Cuando no reitera disposiciones ya recogidas en otras normas, el texto gubernamental se reduce casi exclusivamente al enunciado de principios generales muy poco operativos o al anuncio de actuaciones futuras que podrían ejecutarse sin necesidad de incluirlas en la ley.

En el breve plazo de dos años, las finanzas públicas españolas han experimentado un deterioro espectacular. El conjunto de nuestras administraciones públicas cerró el año 2007 con un superávit de 2 puntos del PIB que constituye el mejor registro de nuestra historia (al menos desde los años sesenta, que es cuando empieza a haber datos más o menos fiables). En 2009, por el contrario, se ha batido el record histórico de déficit público con un desequilibrio superior al 11% del PIB. Entre un año y otro, se estima que nuestra deuda pública se ha incrementado en casi veinte puntos, situándose ya claramente por encima del 50% del PIB¹.

En tales circunstancias, no resulta sorprendente que la sostenibilidad de las finanzas públicas ocupe un lugar importante entre las preocupaciones del Gobierno. Tal como exige la normativa comunitaria, éste se ha comprometido a reducir el déficit público al 3% no más tarde de 2013 y ha implementado ya o anunciado diversas medidas destinadas a avanzar en esta dirección, incluyendo la subida de algunos tributos, la gradual retirada de ciertas medidas de estímulo fiscal y la elaboración de planes de contención o recorte del gasto público.

El objetivo de sostenibilidad presupuestaria se ha incorporado también al Anteproyecto de Ley de Economía Sostenible (LES) en el que se recogen las principales “reformas estructurales” que el Gobierno pretende impulsar con el fin de mejorar el desempeño a medio y largo plazo de la economía española en términos de crecimiento y competitividad pero también de cohesión social y sostenibilidad medioambiental. A tal fin, la estabilidad presupuestaria se incluye en el artículo 3 del Anteproyecto entre los grandes principios que han de guiar la actuación de los poderes públicos y el texto dedica un capítulo y una disposición adicional al desarrollo e implementación de tal principio.

Una norma vacía de contenido ...

Al igual que sucede con otras materias, el tratamiento que da la LES a la sostenibilidad presupuestaria resulta francamente decepcionante. El texto no parte de un diagnóstico cuidadoso del problema que se pretende resolver y no articula una estrategia coherente para abordarlo, sino que se limita a recoger una heterogénea

¹ Los datos de 2007 provienen del Banco de España (2009) y se calculan con los criterios establecidos por la Comisión Europea para los procedimientos de déficit excesivo. Para las previsiones de 2009 he tomado como referencia, entre otras fuentes, el Libro Amarillo de los PGE para 2010 (MEH, 2009) y la reseña del Consejo de Ministros de 29 de enero (CM, 2010). Argimón et al. (1999) ofrecen series largas de ingresos, gastos y déficits públicos.

colección de buenos deseos, principios generales y pequeñas reformas que no llegan a formar un todo articulado y convincente.

Estrictamente hablando, la única aportación efectiva de la LES en materia de estabilidad presupuestaria se encuentra en el artículo 37 del texto, donde se autoriza al Gobierno a castigar a aquellas entidades locales que incumplan la obligación de remitirle sus liquidaciones presupuestarias mediante la retención de parte de las transferencias estatales que les puedan corresponder. Por supuesto, hay más cosas en el Anteproyecto que esta (acertada pero modesta) medida. Sin embargo, algunas de ellas ya están en otras normas y el resto son principios generales más bien poco operativos o anuncios de actuaciones futuras que podrían ejecutarse perfectamente sin necesidad de incluirlas en la LES.

La disposición adicional primera del texto esencialmente reitera la obligación, ya establecida en el artículo 10.5 de la Ley de Estabilidad Presupuestaria (LEP)², de repartir las posibles sanciones derivadas del incumplimiento de los compromisos de España con la Unión Europea entre todas las administraciones responsables de tal incumplimiento. En la misma línea, los artículos 31 y 32 de la LES no añaden demasiado a los principios fijados en el artículo 6 de la LEP donde se exige a todas las administraciones públicas una gestión eficiente de sus recursos encaminada a mantener la estabilidad presupuestaria. La novedad más notable es quizás el establecimiento de un mandato explícito al Gobierno central de coordinarse con las administraciones regionales y locales y de mantener a éstas informadas de las medidas adoptadas para garantizar el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria.

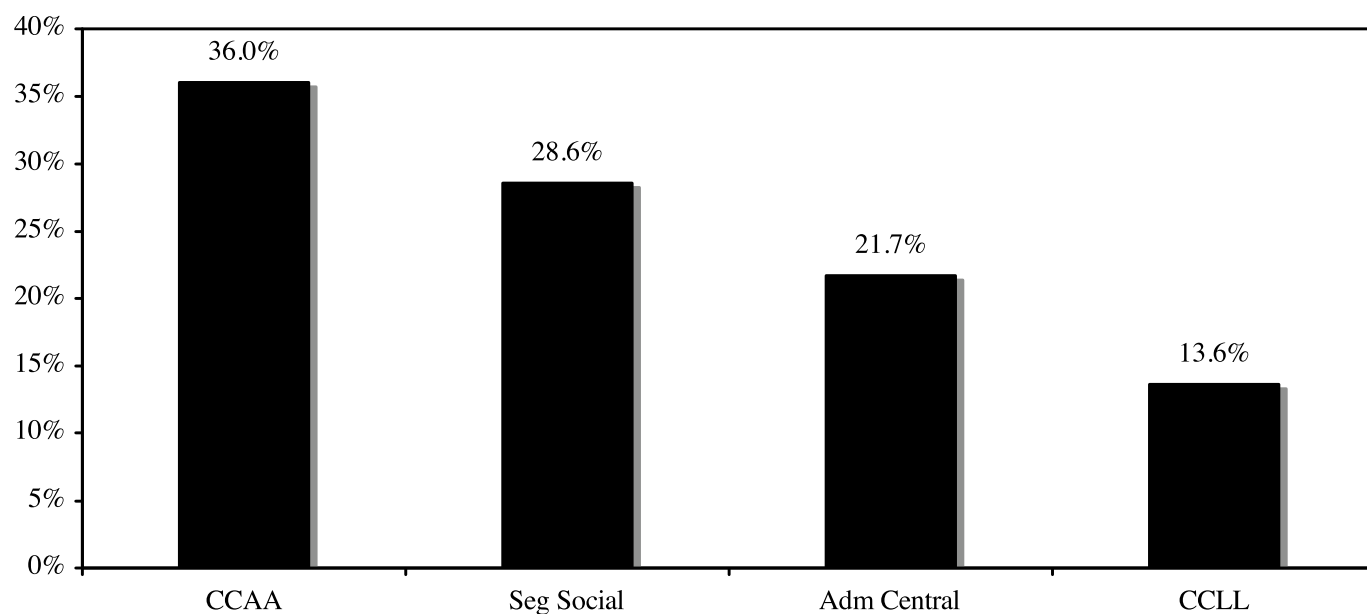
Tampoco contribuyen gran cosa a la causa de la sostenibilidad presupuestaria los artículos 35 y 36 del Anteproyecto. El primero de ellos autoriza al Gobierno a crear una Agencia estatal que asumiría las tareas de la actual Dirección General de Patrimonio del Estado, lo que podría hacerse directamente sin autorización previa. El segundo, que seguramente debería ir en alguna otra sección del texto pues tiene poco que ver con la estabilidad presupuestaria per se, exige de las empresas públicas un activo compromiso con la sostenibilidad medioambiental, la igualdad de género, el buen gobierno corporativo y la responsabilidad social empresarial, la innovación tecnológica, la formación de sus trabajadores y la movilidad de los mismos que habrá de traducirse en primera (y seguramente única) instancia en una revisión de sus planes estratégicos y los de los departamentos u organismos de los que dependen.

Finalmente, los artículos 33 y 34 del texto anuncian, sin concretarlas, actuaciones destinadas a contener el gasto de la Administración central. Se prevé, en particular, la elaboración dentro de un plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la ley de un plan de austeridad y de un programa de racionalización de la estructura de la

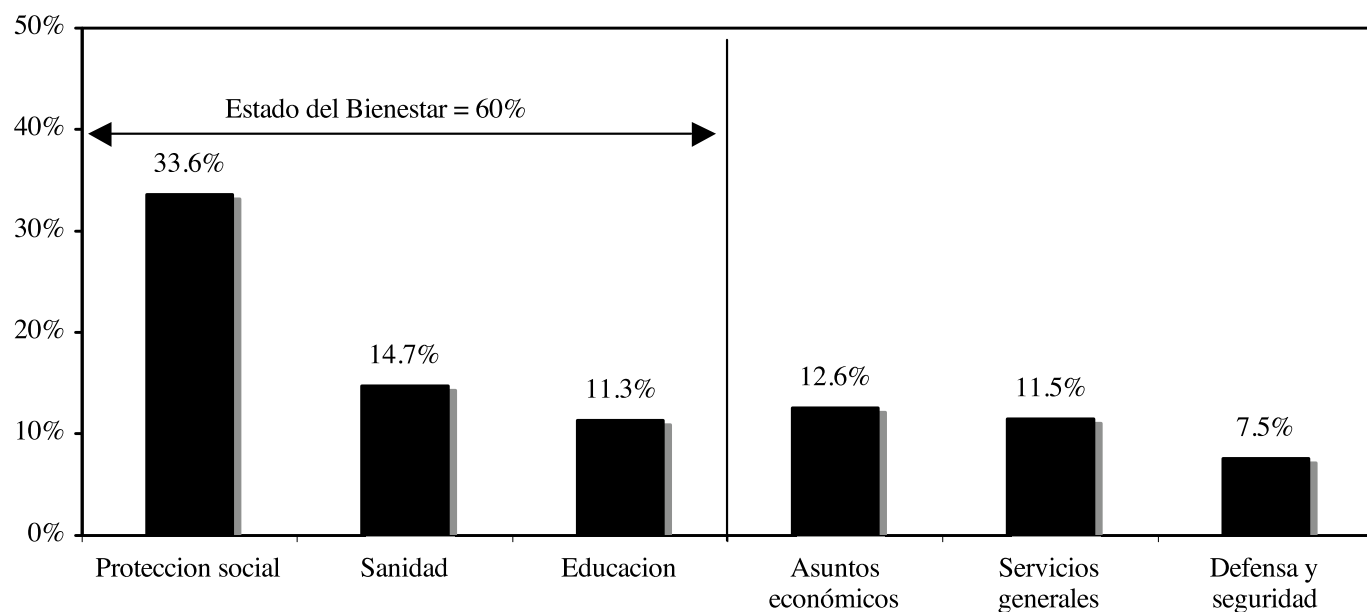
Administración General del Estado. Dejando de lado el hecho de que el anuncio de tales planes en la LES es completamente superfluo, ambas actuaciones son seguramente necesarias pero también de una efectividad bastante limitada dado que la Administración central sólo gestiona en torno al 20% del gasto público español. Si de verdad nos preocupa el control del gasto público, no nos queda más remedio que mirar también hacia otros sitios y en particular hacia las comunidades autónomas y el sistema de Seguridad Social, que gestionan entre ambos casi dos tercios del gasto público total. (Véase el Gráfico 1a).

² Véase el texto refundido de la versión actualmente vigente de esta ley en BOE (2007).

Composición del gasto público en España, 2007 (Gráfico 1)



a. Por administraciones: peso de cada administración en el total



b. Por funciones: peso en el total de las principales partidas de gasto público

Fuente: IGAE (2009)

... para un problema muy real

Visto lo visto, resulta difícil evitar la conclusión de que el capítulo de sostenibilidad presupuestaria de la LES, al igual que muchos otros elementos del anteproyecto gubernamental, resulta perfectamente prescindible y tiene mucho más de ejercicio de marketing que de intento serio de aportar soluciones a un problema que, por otra parte, es muy real. Tan real, que algo habrá que hacer sobre él. ¿Pero qué?

Para intentar responder a esta pregunta conviene distinguir entre el ciclo y la tendencia, o entre el corto y el largo plazo. Como hemos visto más arriba, la crisis actual (y la activa respuesta del Gobierno a la misma) han dejado un enorme agujero en nuestras cuentas públicas. Una parte importante de este agujero, aunque seguramente no todo él, tenderá a desaparecer por sí sola una vez la situación se estabilice y comience la recuperación. Sin embargo, nos enfrentamos también a factores estructurales muy desfavorables que generarán fuertes presiones al alza sobre el gasto público durante varias décadas. El problema es fundamentalmente demográfico: el rápido proceso de envejecimiento en el que está inmersa España se traduce en un constante aumento en la demanda de ciertas prestaciones sociales cuyos costes han de ser sufragados por una fracción cada vez más pequeña de la población. Las prestaciones más sensibles al envejecimiento (pensiones, sanidad y dependencia, fundamentalmente) ya absorben actualmente casi la mitad del gasto público y sus costes amenazan con explotar durante las próximas décadas en ausencia de medidas correctoras³.

En este contexto, ¿qué puede y debe hacer el Gobierno central? A corto plazo, su reto fundamental es el de acertar con el *timing* de la retirada de las medidas de estímulo fiscal. Es extremadamente importante que esto se haga de una forma que permita reducir el déficit gradualmente sin llegar a causar una recaída en la recesión. La tarea es complicada y exigirá pericia, agilidad, buena información y mucha suerte.

³ Sólo un dato a título de ejemplo. En 2008, cada persona en edad de trabajar tenía “a su cargo” 0.25 potenciales pensionistas y debía financiar la atención sanitaria del equivalente de 1.52 personas (incluyéndose a sí mismo). En 2060, lo más probable es que ambas cifras hayan aumentado a algo más del doble (0.62 pensionistas y 3.10 personas). Las cosas podrían ir todavía peor o algo mejor dependiendo de cómo evolucionen la inmigración y la natalidad, pero la tendencia es clara: la estructura de la pirámide poblacional va a ser cada vez más adversa durante un período de varias décadas.

El reto de largo plazo es técnicamente más sencillo pero también más doloroso. Con las previsiones demográficas actuales, el nivel existente de prestaciones de nuestro sistema de protección social no es sostenible a largo plazo ni siquiera bajo supuestos optimistas sobre la futura evolución de la tasa de empleo, del crecimiento de la productividad y de la inmigración⁴. Esto quiere decir que vamos a tener que tomar decisiones tan desagradables como elevar la edad de jubilación, reducir las pensiones, introducir o aumentar los elementos de copago en la sanidad y otros servicios y subir los impuestos.

Una complicación adicional es que, con la excepción de las pensiones, la gestión de los principales servicios y prestaciones públicas está en manos de unas administraciones autonómicas que ya absorben más del 36% del gasto público total. En consecuencia, la responsabilidad de adoptar las decisiones necesarias para asegurar la sostenibilidad de tales prestaciones corresponde, en principio, a los gobiernos regionales. La Administración Central, sin embargo, sigue teniendo un papel importante que jugar en este campo, tanto a través de la normativa básica que sigue siendo de su competencia como de su posible papel de liderazgo y coordinación a la hora de buscar soluciones a los difíciles problemas con los que nos enfrentamos. Dentro del primer apartado, un tema que merecería una mayor atención por sus muy considerables efectos sobre las políticas autonómicas de gasto es el diseño del sistema de financiación regional. Aunque hasta el momento el sistema ha tenido el efecto perverso de estimular el crecimiento del gasto autonómico en vez de frenarlo, esto no tiene por qué ser necesariamente así. Dado el peso creciente de las administraciones regionales en el gasto público y su papel dominante en la gestión de los principales servicios públicos, una reestructuración del sistema que ayude a transformarlo en un mecanismo efectivo de disciplina fiscal será cada vez más necesaria⁵.

Una última reflexión. La mayor parte de las actuaciones que acabo de esbozar ni están en la LES ni deberían estarlo. Muchas de ellas requerirán leyes específicas de considerable complejidad que llevarán su tiempo y deberían ser el fruto de pactos tan amplios como sea posible, algunas no son de competencia estatal y otras seguramente no necesitan una ley. Lo importante no es dotar de contenido al capítulo de sostenibilidad presupuestaria de la LES al precio que sea sino empezar a moverse en la dirección correcta utilizando en cada caso el instrumento legal más apropiado. Vistas así las cosas, las perspectivas quizás no sean tan negativas como podría sugerir mi análisis del anteproyecto. En las últimas semanas, en particular, el Gobierno ha empezado a enviar señales de que está dispuesto a tomar la iniciativa en

⁴ Para un análisis del reto demográfico al que nos enfrentamos y sus implicaciones para el sistema público de pensiones, véase de la Fuente y Doménech (2009). Véanse también las proyecciones de población hasta 2050 que acaba de publicar el INE (2010).

⁵ Para algunas reflexiones en esta línea, véase de la Fuente (2009).

temas tan comprometidos como la reforma del sistema de pensiones y del mercado laboral y de que se toma muy en serio la necesidad de una reducción del gasto público. Habrá que esperar a ver qué propuestas concretas se ponen encima de la mesa y la capacidad de aguante del Gobierno cuando empiecen a llover las críticas, pero al menos da la impresión de que podríamos empezar a movernos.

Referencias

Argimón, I., A. L. Gómez, P. Hernández de Cos y F. Martí (1999). "El sector de las administraciones públicas en España." Estudios Económicos no. 68, Servicio de Estudios del Banco de España, Madrid.

Banco de España (2009). Indicadores económicos, en sitio web del Banco de España: áreas de actuación: estadísticas. Madrid.
<http://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/htmls/capit11.html>

Boletín Oficial del Estado (BOE, 2007). Real decreto legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria. (B.O.E. núm. 313 de 31/12/2007).
<http://www.boe.es/boe/dias/2007/12/31/pdfs/A53953-53961.pdf>

Consejo de Ministros (CM, 2010). Actualización del Programa de Estabilidad 2009-13 y Plan de Austeridad 2010-2013. Madrid, 29 de enero.
<http://www.la-moncloa.es/NR/rdonlyres/00018caa/zkzwmbevndnriomvhjjhbbmndorbudcbb/PresentaciónProgramaEstabilidadCMEN10.pdf>

de la Fuente, A. (2009). "Estado del Bienestar y Estado Autonómico." Mimeo, Instituto de Análisis Económico (CSIC).
<http://www.fedeablogs.net/economia/?p=1800>

de la Fuente, A. y R. Doménech (2009). "Convergencia real y envejecimiento: retos y propuestas." Mimeo, Instituto de Análisis Económico (CSIC) y Servicio de Estudios del BBVA.
http://www.fedea.es/pub/est_economicos/2009/03-09.pdf

Instituto Nacional de Estadística (INE, 2010). Proyecciones de población a largo plazo.
<http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=%2Ft20%2Fp251&file=inebase&L>

Intervención General de la Administración del Estado (IGAE, 2009). Actuación económica y financiera de las administraciones públicas, 2007. Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.
<http://www.igae.pap.meh.es/sitios/igae/es-ES/InformesCuentas/Informes/Documents/Inf-Ao/anual2007.pdf>

Ministerio de Economía y Hacienda (MEH, 2009). Presentación del proyecto de Presupuestos Generales del Estado, 2010. Madrid.
<http://www.sggp.pap.meh.es/NR/rdonlyres/71585171-B609-454A-9A95-9A7D84AED9E1/23239/LIBROAMARILLOv4.pdf>

Angel de la Fuente

(Ph. D. in Economics, University of Pennsylvania) es miembro del Instituto de Análisis Económico del CSIC, editor ejecutivo de Revista de Economía Aplicada y research fellow del CESifo. Ha publicado numerosos trabajos sobre temas de crecimiento económico, hacienda pública y economía regional. También ha trabajado como consultor para la Comisión Europea, el Banco Mundial, la OCDE y diversas administraciones españolas.

[http://www.iae.csic.es/
investigadorPersonalAbout.
php?idinvestigador=14&lang=ing](http://www.iae.csic.es/investigadorPersonalAbout.php?idinvestigador=14&lang=ing)