
**DISCIPLINA PRESUPUESTARIA
E INTEGRACIÓN DE ESPAÑA
EN LA UNIÓN MONETARIA**

Extracto del Discurso de Ingreso del Académico de Número
Excmo. Sr. D. José Barea Tejeiro*

El día de hoy culmina para mí una larga trayectoria dedicada a la Universidad y a la Administración, al ser recibido por la Academia de Ciencias Morales y Políticas, una de las ocho que integran el Instituto de España.

Al gran honor que me habéis concedido quienes constituís la Academia de Ciencias Morales y Políticas al elegirme para compartir con vosotros las tareas intelectuales de esta ilustre Corporación, sólo puedo corresponder con mi profundo y sincero agradecimiento, y con la esperanza de que mi actuación académica no desentone del alto nivel que en todo momento han mostrado los Académicos que me han precedido y los que integran hoy la Corporación.

A mi maestro, el Profesor Fuentes Quintana, quiero expresarle mi reconocimiento eterno por los consejos que me dio para que encauzara mi actividad por el camino de la docencia y la investigación. Sin aquellos consejos es casi seguro que yo no estaría hoy aquí pronunciando el discurso de recepción en esta Academia. Con gran satisfacción paso a hacer la semblanza —como exige la tradición académica— de mi antecesor en la Medalla N.º 22.

* Sesión del día 16 de diciembre de 1997.

SEMBLANZA DE JOAN SARDA

Joan Sardá estudió en la Universidad de Barcelona, donde obtuvo el título de Licenciado en Derecho. Cursó estudios en la London School of Economics y en Munich.

Comienza muy joven su labor docente, a los 24 años es nombrado Profesor Ayudante de Economía en la Universidad de Barcelona (1934), en 1948 obtuvo por oposición la Cátedra de Economía de la Universidad de Santiago de Compostela, en 1953 la de Economía Política de la Universidad de Murcia y en 1970 la Cátedra de Hacienda Pública y Sistema Fiscal de la Universidad Autónoma de Barcelona.

En 1964 fue elegido Académico de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, donde en sus intervenciones dejó constancia de su tradición liberal y monetarista. Profesionalmente ocupó puestos de alta relevancia: en 1956-65 fue Director del Servicio de Estudios del Banco de España, en 1958 Consejero de Economía Nacional, en 1960 Director de la Oficina de Enlace con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo, en 1967 fue Comisionado por la OCDE para estudiar la financiación al desarrollo industrial de varios países, en 1977 fue nombrado Presidente de la Comisión Nacional para el Estudio del Mercado de Valores y en 1978 Consejero del Banco de España.

Parte de los escritos de Joan Sardá han sido recogidos en la publicación que el Banco de España ha efectuado en su homenaje (*«Escritos 1948-1980, Joan Sardá»*).

El talante del Profesor Sardá se puso de manifiesto con ocasión de la condecoración que la concedió el Gobierno español como consecuencia de su decisiva contribución al Plan de Estabilización. Manifestó públicamente ante las autoridades que se la impusieron, que su aportación al sector público y a los intereses colectivos que se le reconocían, no debía limitarse a una fase de su vida vinculada al Plan de Estabilización y a la reestructuración del Servicio de Estudios del Banco de España, sino que debía extenderse a su aportación al enderezamiento de la economía catalana durante la guerra civil por su participación en los *«Decretos de S'Agaró»*.

Por sus virtudes como pensador económico y visión pragmática recibió prestigiosos premios y otros galardones, entre los que cabe destacar el pre-

mio «*Rey Jaime I*» de Economía, el nombramiento de Consejero Honorario del Banco de España, la medalla al mérito científico del Ayuntamiento de Barcelona, la medalla de oro de la Generalitat.

Pero, sobre todo, el nombre de Joan Sardá quedará siempre ligado en la memoria de los españoles que vivieron la posguerra y en la mente de cualquier estudiante de economía al Plan de estabilización. Fue el inspirador de este Plan, que él prefería denominar de liberalización y que hizo posible el milagro económico de los años 60.

Sus ideas y preocupaciones sobre el déficit del sector público me unen a Joan Sardá con un gran aprecio y reconocimiento a su labor, y me permiten encontrar un hilo conductor al tema elegido como discurso de recepción.

OBJETIVO DEL ESTUDIO

La conjunción de la disciplina presupuestaria con la integración de España en la zona de estabilidad que conforma la Unión Monetaria Europea, constituye el tema de mi discurso de ingreso —que expresivamente he tratado de recoger en su título «*Disciplina presupuestaria e integración de España en la Unión Monetaria*».

La hipótesis que pretendemos contrastar empíricamente es si la regulación de los procedimientos presupuestarios existentes en España permite la falta de disciplina presupuestaria que ha sido el denominador común desde comienzos de la década de los ochenta que ha dado lugar a altos déficit y a una deuda pública creciente.

Es evidente que la falta de disciplina presupuestaria puede sobrevenir además tanto por una determinada composición del gasto público como por una mala gestión pública, pero este tema no lo abordaré en esta ocasión.

Vamos a hacer una referencia al marco de la Unión Monetaria en el cual se va a desarrollar la disciplina presupuestaria que proponemos para España.

El caso de la Unión Monetaria Europea es una experiencia singular, sin precedentes históricos: implantar una moneda única en un ámbito supranacional. Política monetaria y de tipo de cambio único, con políticas fiscales casi totalmente descentralizadas son prácticas desconocidas.

Los problemas de sostenibilidad de las finanzas públicas, llevaron al Comité Delors a proponer que los déficit presupuestarios de los distintos países de la Unión Monetaria estuviesen sometidos a reglas estrictas.

Por ello el artículo 3 del Protocolo sobre déficit excesivo establece que los Estados Miembros garantizarán que los procedimientos nacionales en materia presupuestaria les permitan atender en dicho ámbito a sus obligaciones derivadas del Tratado de la Unión Europea.

RELACIONES ENTRE PROCESO PRESUPUESTARIO Y DÉFICIT Y DEUDA

El proceso presupuestario español está regulado en la Constitución (artículo 134) y en la Ley General Presupuestaria de 4 de enero de 1977, Texto Refundido de 1988.

El artículo 134 de la Constitución establece que corresponde al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado, y el artículo 8 de la Ley General Presupuestaria (LGP) señala que la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado corresponde al Gobierno.

En principio, parece que tanto la Constitución como la Ley General Presupuestaria residencian en el Gobierno, en forma de decisión colegiada, la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado.

El inicio de la misma está señalado en la citada LGP, que en su artículo 54 establece que el procedimiento de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado se acomodará a las directrices aprobadas por el Gobierno. De hecho, el Gobierno nunca ha aprobado las citadas directrices; han sido Ordenes del Ministerio de Economía y Hacienda las que han dictado las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado.

REGULACION DE LAS INICIATIVAS BASICAS DE LA POLITICA PRESUPUESTARIA

El nuevo Presidente del Gobierno hizo público desde el primer momento la voluntad política de estar entre los países que accedieran a la moneda única en 1.º de enero de 1999.

Dado que la política presupuestaria había constituido hasta entonces el gran freno para todos los indicadores de convergencia, por Real Decreto de 5 de mayo de 1996 se nombró Vicepresidente Segundo del Gobierno al Ministro de Economía y Hacienda. Ello unido a la creación de la Oficina del Presupuesto del Presidente del Gobierno, puso de manifiesto de manera explícita la voluntad del Presidente de estar inmerso en las grandes decisiones de política presupuestaria.

Puede decirse que para estos dos ejercicios la elaboración de los Presupuestos ha estado basada en el principio de decisión jerárquica de la elección presupuestaria y los resultados obtenidos están a la vista. Por tanto, en la Reforma que se haga de la Ley General Presupuestaria debería modificarse el procedimiento de elaboración del Presupuesto en el sentido de dar acogida normativa a lo que de hecho ha venido sucediendo en los dos últimos Presupuestos: que las iniciativas básicas de política presupuestaria se sitúen al más alto nivel (Presidente del Gobierno y Ministro de Economía y Hacienda).

LA FIJACION DEL LIMITE DE VARIACION DE DEUDA PUBLICA EN EL PROCESO PRESUPUESTARIO ESPAÑOL

La literatura ha analizado la posibilidad de que el límite de deuda pública que se autorice cada año constituya un instrumento para controlar el crecimiento del gasto, proponiéndose establecer dentro de cada país una Junta Nacional de la Deuda como institución independiente del Gobierno.

En España, el límite de deuda autorizado en la Ley de Presupuestos no supone restricción presupuestaria alguna, ya que dicho límite queda automáticamente revisado por: el importe de las modificaciones de crédito, las desviaciones en los ingresos presupuestarios, los anticipos de tesorería, las variaciones

netas en los derechos y las obligaciones reconocidos pendientes de ingreso o pago. En el período 1990-96 el aumento en relación con el límite fijado ha sido como media del 14,6%, lo cual pone de manifiesto que el límite de variación de deuda fijado anualmente en la Ley de Presupuestos no supone restricción alguna al crecimiento del gasto.

Para cerrar el circuito del modelo basado en la fijación del techo de gasto público, imponiendo de manera automática que el déficit público no sobrepase el previsto en la elaboración del Presupuesto, la nueva Ley General Presupuestaria debería dar acogida a la creación de la Comisión de la Deuda que tendría como misión la fijación del límite máximo de variación del saldo neto de la deuda en circulación que puede prever el Gobierno en el Presupuesto y aprobar las Cortes.

LAXITUD EN LA APLICACION DEL PRINCIPIO DE IMPUTACION TEMPORAL DE LOS GASTOS EN EL PROCESO DE ELABORACION DEL PRESUPUESTO

Vamos a abordar un tema crucial, que no he visto tratado en ninguna de las investigaciones realizadas sobre procedimientos presupuestarios y resultados financieros: la aplicación del principio de imputación temporal de los gastos.

Los diferentes criterios que pueden utilizarse para reflejar las transacciones presupuestarias requieren una delimitación conceptual previa de la finalidad del Presupuesto. Sólo teniendo claro para qué debe servir el Presupuesto, podremos decidir correctamente el criterio a utilizar.

La economía pública es una economía de no mercado, y su actividad queda por tanto al margen de su control. Por ello ha permanecido invariable el pensamiento de la necesidad de disciplinar la actividad pública a través del Presupuesto.

Partiendo de esta concepción del Presupuesto, la imputación temporal al mismo de las transacciones efectuadas por los entes públicos debe efectuarse con el criterio del devengo puro, es decir, en función de la corriente real de bienes y servicios que los ingresos y gastos representan, y por la totalidad de las transacciones. Es en ese momento cuando las mismas producen su efecto en la economía, y por tanto, cuando deben ser reflejadas en el Presupuesto, valorándose así la verdadera actividad económico-financiera de los entes públicos.

Se propone que el criterio de devengo puro se recoja como principio en la nueva Ley General Presupuestaria.

GASTOS PRESUPUESTARIOS SIN TOPE CUANTITATIVO ESTRICTO NI LIMITACION TEMPORAL

Para que el proceso presupuestario resulte eficiente y tenga absoluta credibilidad es necesario que los créditos para compromisos de gasto incluidos en el Presupuesto tengan un techo cuantitativo estricto, sin posibilidad de que sean sobrepasados y con una limitación temporal.

En España el proceso presupuestario es muy permisivo en cuanto a adoptar compromisos de gasto para el futuro. El artículo 61 de la L.G.P. en la redacción dada por la Ley 11/1996, de 27 de diciembre, de Medidas de Disciplina Presupuestaria, establece los supuestos en que podrán adquirirse compromisos de gastos que hayan de extenderse a ejercicios posteriores a aquél en que se autorice.

Si a dichos compromisos le añadimos los correspondientes a la protección social, cuyas leyes originan derechos subjetivos sin limitación temporal en favor de determinados colectivos, las participaciones en ingresos del Estado de los Entes Territoriales y de la Comunidad Europea y los gastos correspondientes a las retribuciones de los funcionarios públicos —que por el Estatuto de la Función Pública tienen reconocida la estabilidad en el empleo— resulta que el 87,5% de los créditos iniciales del Presupuesto de Gastos no financieros del Estado de 1997 provienen de decisiones adoptadas en ejercicios anteriores.

La evidencia empírica muestra que los Estados que tienen una fracción pequeña de gastos dimanantes de decisiones de ejercicios anteriores logran unos déficit y una deuda pública más bajos, y una situación presupuestaria más sostenible que los otros.

Se propone que la nueva Ley General Presupuestaria incluya un principio que establezca que las nuevas leyes que comprometan gastos futuros, excepto las que generen derechos subjetivos, ajusten los programas a lo que para cada año se consigne en los Presupuestos Generales del Estado.

LA CLARA Y FIEL DETERMINACION DEL DÉFICIT PÚBLICO

La eficiencia del proceso presupuestario depende en grado sumo del control que se tenga sobre el déficit público, y para ello el proceso presupuestario debe estructurarse de forma que se asegure una clara rendición de cuentas en lo concerniente al déficit presupuestario anual, siendo esto esencial si se pretende evitar unos déficit excesivos.

Para que tal hecho suceda es imprescindible que el Presupuesto recoja todas las transacciones derivadas de la actividad económico-financiera de las Administraciones Públicas, que las recoja en el momento temporal adecuado y con la aplicación económica que le corresponda.

Existen cuatro clases de transacciones de cuantía muy importante para las que el proceso presupuestario no garantiza su contabilización adecuada, originando una gran divergencia entre el déficit presupuestario y el concepto de déficit del Tratado de la Unión, lo que da lugar a que el proceso presupuestario no asegure una clara rendición de cuentas en lo referente al déficit público. Se trata de las asunciones de Deuda por el Estado, la no periodificación de los intereses, la financiación privada de infraestructuras públicas y los ingresos obtenidos por plusvalías originadas en la privatización de empresas públicas.

La Ley General Presupuestaria debería recoger el principio de que el Presupuesto incluya todas las transacciones derivadas de la actividad económico-financiera de las Administraciones Públicas, que las registre en el momento temporal adecuado y con la aplicación económica que corresponda.

LA TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA

Para Tanzi, la posibilidad de controlar el gasto está en función del grado de transparencia del Presupuesto.

La nueva Ley General Presupuestaria ha de recoger un conjunto de medidas que eviten la indisciplina fiscal, consecuencia en gran medida de la fal-

ta de transparencia que aqueja al Presupuesto español en determinadas áreas, que en síntesis son las siguientes:

a) prohibición de anticipos de tesorería, excepto por razones de extrema urgencia, y prohibición asimismo de trasladar obligaciones del Estado a Organismos públicos empresariales.

b) la información que se acompañe al Presupuesto ha de ser relevante para conocer la verdadera situación de las finanzas públicas, y útil, para que los parlamentarios ejerzan las funciones de control del Gobierno.

c) las proyecciones macroeconómicas que enmarcan los presupuestos deberían ser contrastadas por instituciones independientes.

d) el Presupuesto ha de dar la imagen fiel de sus relaciones con la actividad pública empresarial, a cuyo efecto se prohibirá que las empresas públicas financien sus déficit a través de préstamos que por regla general tienen el aval del Estado.

e) las deudas implícitas de la Seguridad Social derivadas de las pensiones contributivas gestionadas por un sistema de reparto, deben ser puestas de manifiesto en Anexo que se acompañará a los Presupuestos Generales del Estado.

f) sólo se concederá el carácter de crédito ampliable a los que amparen obligaciones específicas del respectivo ejercicio y por la cuantía o concepto imprevisible, derivadas de derechos subjetivos o de la carga financiera de la Deuda Pública.

g) las leyes que creen Organismos públicos o implanten nuevas actividades, no deben contener autorizaciones concretas de gastos públicos, que habrán de regularse siempre por el Presupuesto.

Como conclusión al análisis efectuado de la fase de elaboración del presupuesto en España, podemos decir que hasta 1996 la laxitud ha sido el factor dominante.

EL PROCEDIMIENTO DE APROBACION DE LOS PRESUPUESTOS EN LAS CAMARAS LEGISLATIVAS ESPAÑOLAS

De acuerdo con el artículo 134 de la Constitución corresponde a las Cortes Generales el examen, enmienda y aprobación de los Presupuestos Generales del Estado. A estos efectos el Gobierno deberá presentarlos ante el Congreso de los Diputados al menos tres meses antes de la expiración de los del año anterior.

El citado artículo de la Constitución establece que *«aprobados los Presupuestos Generales del Estado, el Gobierno podrá presentar proyectos de Ley que impliquen aumento del gasto público o disminución de los ingresos correspondientes al mismo ejercicio presupuestario»* y el apartado 6 del mismo artículo establece que *«toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación»*.

Los Reglamentos parlamentarios han extendido a la tramitación del Proyecto de Ley de Presupuestos formas de limitación no reguladas por la norma fundamental.

Establece el artículo 133 del Reglamento del Congreso de los Diputados que en el estudio y aprobación de los Presupuestos Generales del Estado se aplicará el procedimiento legislativo común, pese a la existencia de algunas especialidades que recaen sobre el Gobierno y las Cortes Generales.

Entre estas especialidades están la realización en el Pleno del Congreso de los Diputados de un debate de totalidad para fijar las cuantías globales de los estados presupuestarios. Se impone así a las Cámaras una disciplina previa, estableciendo un acuerdo sobre el volumen global del Presupuesto, yugulando en los trámites posteriores, tanto del Congreso como del Senado, la discusión sobre la posibilidad de un aumento del gasto.

Las limitaciones establecidas por los Reglamentos del Congreso y del Senado se refieren a que las enmiendas que supongan un aumento de crédito han de proponer una baja de igual cuantía en la misma Sección (enmiendas cerradas en cuanto al volumen del Presupuesto pero abiertas en cuanto a la composición del gasto), y las que impliquen disminución de ingresos necesitarán la conformidad del Gobierno para su tramitación.

En general, puede decirse que el campo de actuación de las Cámaras para elevar el gasto público es en España restrictivo. Cosa distinta es la per-

misividad que las Cortes han otorgado al Gobierno para que, en la fase de ejecución del Presupuesto, el gasto público rebase de manera sustancial y permanente la cuantía aprobada por ellas.

Pasamos a analizar el proceso presupuestario español en su fase de ejecución poniendo de manifiesto los resultados del mismo sobre la disciplina fiscal.

DISCIPLINA FINANCIERA Y MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS

La eficiencia en la gestión del Presupuesto dependerá de las exigencias que sobre los compromisos de gasto público contenidos en el mismo haya establecido el proceso presupuestario respecto al tope cuantitativo de los créditos y a la limitación temporal para su disposición. La flexibilidad en el proceso de ejecución conduce indefectiblemente a una menor disciplina fiscal, como vamos a probar para España al analizar dicho proceso para el período 1983-1995.

El objetivo de estabilidad de la economía sólo se consigue si la cuantía del gasto aprobado por las Cortes permanece sin modificación en el transcurso del ejercicio.

Centrando el análisis exclusivamente en las operaciones no financieras, resulta que la capacidad de gasto aumentó como consecuencia de las variaciones de créditos de tal naturaleza entre el 2,2% de 1995 y el 16,1% de 1985.

Ello supone un aumento de la capacidad de gasto del Estado y de la necesidad de financiación equivalente al 2,1% de la media del PIB del mismo período, poniendo de manifiesto que el proceso presupuestario español, en su fase de ejecución, no impone restricción alguna a los Ministerios de gasto, dando lugar a una falta de disciplina fiscal.

Los créditos ampliables son el principal impulsor del aumento de la capacidad de gasto, siendo responsables del 45%.

El Estudio realizado para el período 1990-96, muestra que la calidad de la presupuestación de los créditos considerados como ampliables es bajísima, el porcentaje medio de las ampliaciones es del 31% de dichos créditos. La utilización de los créditos ampliables como instrumento para presentar un Presupuesto

no tan expansivo como después pone de manifiesto la ejecución del mismo es evidente, así como la falta de transparencia del Presupuesto.

En las operaciones no financieras la desviación fue del 6,3% y éstas sí que tienen influencia en el déficit. Sólo por este motivo la necesidad de financiación se vió aumentada en el 0,61% del PIB como media anual.

Las incorporaciones de crédito de un ejercicio a otro constituyen el segundo factor que impulsa el aumento de la capacidad de gasto; su responsabilidad es de casi un tercio de dicho aumento.

Los créditos incorporados de años anteriores constituyen una laxitud del proceso presupuestario, arrastrando fondos no dispuestos de un ejercicio al siguiente. Al igual que en las ampliaciones de crédito, una interpretación extensiva ha sido la causa del volumen alcanzado por las incorporaciones de crédito.

Los créditos extraordinarios y suplementarios constituyen el tercer factor para modificar al alza el gasto público, siendo responsables de casi una cuarta parte del aumento de la capacidad de gasto.

Para conseguir la estabilidad de la economía, la nueva Ley General Presupuestaria debería incluir el principio de que la cuantía global del gasto aprobado por las Cortes, no debe ser superada en el transcurso del ejercicio.

EL TRASLADO DE GASTOS A EJERCICIOS FUTUROS

Bajo pretexto de agilizar la gestión del gasto público, las Leyes de Presupuestos Generales del Estado fueron introduciendo modificaciones en determinados artículos de la Ley General Presupuestaria de 4 de enero de 1977, entre ellos el artículo 63. La interpretación errónea que se dio fue que los compromisos de gasto debidamente adquiridos en un año podían generar obligaciones en dicho año sin que existiera crédito presupuestario, y después aplicar dichas obligaciones a créditos de los años siguientes.

En los Informes Anuales de los años 1989 a 1994, el Tribunal de Cuentas ha venido criticando reiteradamente la práctica de trasladar un volumen creciente de gastos a ejercicios futuros, dando lugar a que las cuentas públicas no reflejen la imagen fiel de la actividad económica del sector público. En Moción

elevada a las Cortes en 1993, decía que a los créditos del estado de gastos de cada presupuesto sólo pueden imputarse gastos realizados en el mismo.

La nueva Ley General Presupuestaria debe restablecer el principio de imputación temporal de gastos en el proceso de ejecución del Presupuesto, tal y como se contenía en el artículo 63 de la primitiva Ley General Presupuestaria de 4 de enero de 1977.

CONCLUSIONES

La conclusión que obtenemos de lo que hemos expuesto es que es necesario mantener la disciplina presupuestaria en todas y cada una de las fases del proceso presupuestario. La laxitud que había impregnado la elaboración de los Presupuestos hasta 1995 no podía corregirse en fases posteriores, como se pretendió, con la inclusión del artículo 10 en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1990 y siguientes, en virtud del cual el conjunto de obligaciones reconocidas en un ejercicio con cargo al Presupuesto del Estado y referidas a operaciones no financieras no podrían superar la cuantía total de los créditos iniciales. La cuadratura del círculo es imposible. El referido artículo de la Ley de Presupuestos ha tenido dos efectos perversos en la fase de ejecución del Presupuesto: trasladar el gasto en un ejercicio a otro y ser la inversión la que soporta el ajuste del descontrol del gasto.

Esta conclusión deberá tenerse muy en cuenta al elaborarse una nueva Ley General Presupuestaria con los principios antes mencionados.

El análisis empírico realizado muestra que la regulación del proceso presupuestario que España tiene para las fases de elaboración y ejecución del Presupuesto contribuye a una evolución creciente del déficit y la deuda pública. Sólo medidas de carácter excepcional, entre ellas el cinturón de hierro normativo, adoptadas para el trienio 1996-98 van a permitir el pase de España a la tercera fase de la Unión Monetaria.

La consolidación de la disciplina presupuestaria requiere la aprobación de una nueva Ley General Presupuestaria que permita a España garantizar, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3 del Protocolo sobre déficit excesivo, Anexo al Tratado de la Unión, que sus procedimientos presupuestarios le permiten atender, en dicho ámbito, a sus obligaciones derivadas del Tratado.