

EL IMPACTO DE LA LEY DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA EN LAS ENTIDADES LOCALES ESPAÑOLAS

Adolfo Dodero Jordán

Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales

Wroclaw, mayo de 2006

1. Introducción.

Con redoblada fuerza e inusitada frecuencia estamos asistiendo en los últimos tiempos al debate (ya clásico) sobre política fiscal de las naciones. Parece claro que los modelos económicos neoliberales han optado por anteponer las medidas de política monetaria (que pretende mitigar los efectos expansivos o recesivos del ciclo económico mediante variaciones en el tipo de interés) a las de política fiscal (que utiliza para éste fin el déficit-superávit del presupuesto público). Sin embargo, lo que ahora se debate es si el objetivo de estabilidad presupuestaria debe acometerse para cada ejercicio económico o en función del ciclo, lo cual nos conduce automáticamente a preguntarnos, primero, si es cierto que existe un ciclo económico, y segundo, si los gobiernos van a ser capaces de preverlo con la suficiente anticipación.

En Europa parece ya fuera de toda duda que se ha optado por una decidida política de estabilidad presupuestaria. Aunque con antecedentes en el informe del Comité Delors de 1989, el origen de los pactos de convergencia europeos se remonta a 1991, cuando los jefes de gobierno firman el *Tratado de Maastricht* y acuerdan fijar para 1999 el plazo definitivo para consolidar la Unión Económica y Monetaria Europea. La posterior creación del Banco Central Europeo es otro factor de importancia capital en la evolución de la Unión Económica y Monetaria, puesto que supone la asunción de una política monetaria única e independiente de la voluntad individual de los países integrantes. Para González-Páramo, el éxito posterior del acuerdo se sustentó en una doble base: una ha sido el hecho de que los ciudadanos europeos hayan atribuido los efectos negativos de la política presupuestaria restrictiva a la UE, descargando así en cierta medida la responsabilidad de los gobernantes; y la otra, la expectativa de beneficios derivada de la unión, expectativa que en muchos casos fue reforzada más por retórica política que por argumentos teóricos o empíricos (González-Páramo, 2001:35).

2. El control del endeudamiento como política mitigadora del déficit.

Limitando las posibilidades de financiación se limita el nivel del gasto. Claro está que, para ello, es preciso aplicar técnicas que, en la mayoría de los casos, se apoyan en datos; ello significa que para ejercer éste mecanismo de control se requiere un cierto grado de avance en la infraestructura contable de los entes objeto de control. Es éste uno de los motivos por los

que la fijación de límites al endeudamiento puede considerarse un fenómeno relativamente reciente.

La realidad histórica demuestra que la Administración central es más proclive a limitar el endeudamiento de las administraciones territoriales que el suyo propio; se argumentan razones de política nacional, pero lo cierto es que las medidas limitativas, que habitualmente deben ser aprobadas en la cámara parlamentaria, son vistas con mejores ojos cuando se refieren a otros entes diferentes del propio. Es, en consecuencia, frecuente que en las leyes reguladoras de las haciendas locales se incluyan diversas disposiciones tendentes a que los municipios no se endeuden, y muy pocas o ninguna en referencia a la deuda de la administración central (deuda que, por cierto, suele superar con creces a la de los entes locales).

El control del gasto público local se manifiesta mediante diversas actuaciones. Los procedimientos pueden resumirse en los siguientes grandes grupos: aplicación de técnicas contables, acciones sancionadoras, creación de órganos de control externo e interno, promulgación de normas limitativas del gasto y establecimiento de límites al endeudamiento.

En el caso de España, la legislación admite la posibilidad de que las entidades locales, sus entes asociados y las sociedades mercantiles dependientes puedan concertar operaciones de crédito en todas sus modalidades, tanto a corto como a largo plazo, así como operaciones financieras de cobertura y gestión del riesgo del tipo de interés y del tipo de cambio. Ello debe hacerse, sin embargo, en los términos previstos en la Ley, lo cual significa que para ello existen límites:

En primer lugar, no todos los gastos presupuestarios pueden ser objeto de financiación mediante endeudamiento; tan sólo se admite ésta fórmula para la financiación de inversiones o la sustitución total o parcial de operaciones de endeudamiento preexistentes.

En segundo lugar, existen también límites cuantitativos: si la deuda acumulada de la entidad superase al 110% de los ingresos corrientes liquidados en el anterior ejercicio, será precisa la preceptiva autorización del Ministerio de Hacienda para negociar nuevas operaciones de crédito. Lo mismo habrá de realizarse cuando el ahorro neto resulte negativo, con la particularidad de que, en éste caso, el Ayuntamiento deberá elaborar un Plan de Saneamiento Financiero a medio plazo para que dicha magnitud torne a valores positivos.

Y en tercer lugar, la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, en vigor desde el ejercicio 2003 y que incluye a los tres niveles de Administración pública (Central, Autonómica y Local), obliga a elaborar otro Plan (esta vez “Económico-Financiero”) a todas las Entidades que aprueben o liquiden presupuestos en desequilibrio.

3. La limitación del endeudamiento en la Unión Europea: los pactos de convergencia.

El Tratado de Maastricht incluía cinco criterios de convergencia que deberían cumplir todos y cada uno de los países aspirantes para ése año de 1999: Los criterios marcaban cinco metas u objetivos a lograr en determinadas áreas; eran los siguientes:

- o *Inflación*: El Índice de Precios al Consumo (IPC), no podría superar en 1,5 puntos la media del correspondiente a los tres países que manifestasen el índice más bajo.
- o *Tipo de interés a largo plazo*: No sería superior en más de dos puntos a la media del de los tres países que lo manifestasen más bajo.
- o *Estabilidad de cambios*: Las correspondientes monedas habrían de permanecer en el mecanismo de cambios del Sistema Monetario Europeo, sin devaluar, al menos durante los dos años previos al comienzo de la Unión Monetaria.
- o *Deuda*: La deuda pública acumulada no podría superar el 60 por ciento del Producto Interior Bruto.
- o *Déficit*: No debía ser superior al 3 por ciento del Producto Interior Bruto.

Los tres primeros objetivos son de naturaleza monetaria, y los dos últimos de carácter fiscal. Pero las variables macroeconómicas son de índole compleja, dado que existen interrelaciones en todas ellas. Al poner en manos de otras instancias la posibilidad de actuar sobre el tipo de cambio o el tipo de interés oficial, se estaba renunciando a instrumentos de regulación clásicos, y ello produjo no pocas dudas y serios debates aunque, en honor a la verdad, debe decirse que por lo general tanto las unas como los otros de produjeron en foros más políticos y periodísticos que técnicos o económicos.

Lo cierto es que, a partir de este momento, comienza una larga carrera sembrada de negociaciones, precisiones técnicas, reinterpretaciones y hasta experimentos de ingeniería presupuestaria, emprendida por cada uno de los países que firmaron el pacto con el ánimo de superar la prueba. Uno de los problemas se encontraba en la interpretación de los criterios, especialmente los de tipo presupuestario: así, por ejemplo, podría aceptarse un déficit superior al 3% del PIB siempre que la diferencia no fuese especialmente significativa, y que, además, manifestase una tendencia continuada a la baja, o bien que fuese claramente de carácter excepcional; también podría admitirse una deuda acumulada superior al 60% del PIB siempre que su evolución en el tiempo manifestase igualmente tendencia a la baja (esto último permitió que países como Bélgica, con una deuda pública cercana al 120% del PIB, pudiesen entrar sin problemas en la Unión Monetaria).

Claro está que, además, quedaban otros recursos de ingeniería (o, más bien, de fontanería) contable para mejorar los parámetros presupuestarios. Instrumentos tales como los peajes en la sombra o la contratación de obras por el procedimiento de abono total o final del precio fueron, por ejemplo, utilizados por España como forma de no incrementar el endeudamiento. En descargo del gobierno, eso sí, debe tenerse en cuenta que el primero se conoce como ‘método británico’ y el segundo como ‘método alemán’. Pero también pueden encontrarse otros claros ejemplos de cosmética presupuestaria foráneos como, por ejemplo, la asunción por parte del ejecutivo francés de la carga futura de pensiones de jubilación de la empresa *France Telecom* a cambio de sanear el déficit de un ejercicio presupuestario, o la creación en Austria de la empresa pública *Bundesinmobiliengesellschaft*, que adquirió, endeudándose, gran parte de los inmuebles de la Administración Central, para luego

arrendarlos a su propietario original consiguiendo que esta deuda no se impute al sector público al considerarse que se trata de una empresa ‘de mercado’ (Montesinos, 2002: 56).

Los dos primeros objetivos aprobados en Maastricht son de carácter automático, es decir, vienen determinados por el mercado, por lo que deben considerarse más bien un efecto o consecuencia que una causa (aunque no cabe duda de que pueden ser influenciables a través de medidas de política económica); por el contrario, los restantes obedecen más a la voluntad de órgano que tiene atribuida la capacidad de decisión, esto es, el poder ejecutivo sustentado en una mayoría parlamentaria. En consecuencia, la disciplina presupuestaria iba a ser determinante en orden a conseguir la superación de las pruebas, como de hecho se demostró después: *‘la política fiscal adquiere el compromiso de reforzar la disciplina presupuestaria, actuando sobre el gasto, mientras que la política monetaria, que descansa en el Banco Central, ha de guiarse por la evolución de los precios y del déficit público’* (Montoro, Ministro de Hacienda del gobierno de España, 1996:19).

En 1997, con la firma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento de Amsterdam, se da un paso más hacia la convergencia de las economías europeas. Se trata ahora, no ya de alcanzar unos objetivos, sino de procurar su mantenimiento en el tiempo. Los países miembros de la Unión Europea se comprometen a corregir el déficit excesivo tan pronto como sea posible una vez que se produzca, entendiéndose por excesivo todo déficit que supere al 3 por ciento del Producto Interior Bruto. A tal efecto, se acuerda la posibilidad de imponer sanciones económicas cuando tales acciones no se emprendan, lo cual sucederá si se desatienden las recomendaciones que la propia Unión Europea realice al país que incurra en dicho déficit excesivo.

Las consecuencias prácticas del Pacto de Estabilidad para los países miembros, y especialmente en el caso de España, han sido excelentes, y su éxito ha contribuido a crear una nueva filosofía del crecimiento que, en cierto sentido, parece entroncar con la creencia en el ‘horrendo pecado del déficit’ decimonónica. En palabras del profesor González Páramo, *inicialmente, la consolidación fiscal vino impulsada por la necesidad de cumplir con los criterios del tratado de Maastricht sobre déficit y deuda pública, que por el pleno convencimiento acerca de los beneficios que podían derivarse de una reducción sustancial y acelerada del equilibrio presupuestario. En la segunda mitad de los 90, el firme compromiso político de convertir a España en país fundador de la UEM, así como la introducción de reformas institucionales parciales en materia presupuestaria, pusieron de manifiesto con claridad las virtudes de la consolidación* (González-Páramo, 2001:11).

No todo, sin embargo, se deriva en ventajas; una política de estabilización tiene consecuencias no sólo económicas, sino también sociales y políticas; Así, en el XXVII Seminario Internacional de Presupuesto Público celebrado en Madrid por la Asociación Internacional de Presupuesto Público (ASIP), la comisión de trabajo sobre los planes de estabilización destacaba en sus conclusiones tanto aspectos positivos como negativos; los primeros eran:

- a) Desaparición de la hiperinflación.
- b) Mayor control del desborde fiscal.
- c) Asegurar la gobernabilidad y el funcionamiento de las instituciones democráticas.

- d) Recuperación del crecimiento económico, en algunos casos en forma moderada, aunque no en los niveles del período 1945-1980.
- e) Relativa incorporación al escenario económico mundial.
- f) Mejoras en la calidad y transparencia de la gestión del sector público.
- g) Incentivo a la coordinación de políticas entre países de una misma región económica.
- h) Facilidades para el acceso a los mercados de capitales mundiales.

Y como aspectos negativos, aunque reconociendo que también influyeron las fluctuaciones y la incertidumbre de carácter internacional, se recogían:

- a) No se logró consolidar un esquema de crecimiento estable y autosostenido, como fue el caso de los países del sudeste asiático, que registraron tasas de inversión muy superiores a las de la región latinoamericana.
- b) Estos programas menoscabaron el papel del Estado, debilitando la capacidad del Estado como proveedor de bienes públicos y de ser un factor coadyuvante del crecimiento económico.
- c) Igualmente ayudó a introducir la idea de una contradicción entre las funciones del Estado y el funcionamiento eficiente del mercado, en vez de considerarlos como dos instituciones que deben complementarse.
- d) En algunos casos, a pesar del buen diseño y orientación de los programas de estabilización, la iniciativa privada no ha respondido a los estímulos, quizás porque el empresariado estaba acostumbrado a operaren un entorno diferente al de actuación de las reglas de mercado, lo que en los hechos implicó una suboptimización de la utilización de los recursos globales.

En principio, para lograr el equilibrio presupuestario sólo hay tres alternativas: o se reducen los gastos, o se aumentan los ingresos, o se hacen ambas cosas a la vez. Pero hay que tener en cuenta, además, las posibles interrelaciones entre las complejas variables macroeconómicas, interrelaciones que en algunos casos se plantean más bien en el plano teórico: así, por ejemplo, se argumenta que un aumento de ingresos no pasa necesariamente por un incremento de la presión fiscal sino, antes al contrario, puede lograrse mediante una política de reducción de tipos de gravamen, pues ello producirá a medio plazo un aumento de la actividad económica que, a su vez, se traduce en un incremento recaudatorio en aquellos tributos que gravan precisamente dicha actividad.

Ciertamente, en los últimos años ha podido constatar este fenómeno en algunos países (entre otros España); habría que medir, sin embargo, qué repercusión ha tenido en el incremento del PIB la reducción de la cuota media del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, o en que medida pueden haber influido otros factores, y en esto radica, precisamente, una gran parte del debate político acerca de los modelos económicos. De lo que

ya no dudan ni los más recalcitrantes es de que una reducción de tipos impositivos no tiene como consecuencia necesaria una minoración equivalente en la recaudación.

4. La adaptación al pacto de convergencia en España: La Ley General de Estabilidad Presupuestaria

La Ley General de Estabilidad Presupuestaria (LGEP) puede definirse, en cierta medida, como un intento de ir ‘más allá’ en la disciplina del pacto de convergencia europeo; con su promulgación, el ejecutivo español quiso demostrar su inequívoca apuesta por el dogma de la contención del gasto público. En principio, la LGEP afecta a todas las administraciones públicas, a sus distintos niveles de actuación: central, autonómico y local; pero la aplicación de la LGEP en el ámbito de las Administraciones Locales plantea serios problemas, tanto desde el punto de vista político como en el sentido técnico, puesto que deben tenerse en cuenta aspectos tales como los diferentes criterios de valoración que aplica el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (SEC95) en relación con la vigente normativa contable y presupuestaria (el concepto de “estabilidad presupuestaria” debe medirse de acuerdo con los criterios del SEC95), la gran diversidad de Entidades Locales existente, la falta de preparación de los interventores (contralores) de Administración Local en el campo macroeconómico y, sobre todo, la peligrosa indefinición de algunos de los artículos de la Ley, que podría conducir a interpretaciones diversas. Los aspectos más conflictivos se refieren a la delimitación del ámbito subjetivo, la fijación del objetivo de estabilidad y la medición de la “capacidad de financiación” en cada una de las entidades. El principal objetivo de la LGEP es, sin duda, el control del endeudamiento de todo el Sector Público y, en principio, parece lógico que la Ley afecte también a los Entes Locales; pero es adecuado que se analicen sus posibles repercusiones en un sector que, si por algo se caracteriza, es por su diversidad.

4.1. Ámbito de aplicación subjetivo.

El ámbito de aplicación subjetivo de la LGEP viene definido en su artículo 2:

- a) La Administración General del Estado
- b) La Administración de la Seguridad Social
- c) Las Comunidades Autónomas
- d) Las Entidades Locales, los Organismos autónomos y los entes públicos dependientes de aquella, que presten servicios o produzcan bienes que no se financien mayoritariamente con ingresos comerciales
- e) El resto de las entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles y demás entes de derecho público dependientes de la Administración del Estado, de las Administraciones de las Comunidades Autónomas o de las Entidades Locales y no comprendidos en los grupos anteriores

4.2. El objetivo de estabilidad presupuestaria.

Para el Sector Público sometido a la disciplina presupuestaria, el concepto de ‘estabilidad presupuestaria’ es:

“la situación de equilibrio o de superávit, computada en términos de capacidad de financiación, de acuerdo con la definición contenida en el Sistema europeo de Cuentas Nacionales y Regionales”.

Para el resto (entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles y demás entes de Derecho Público dependientes), el concepto es menos concreto:

“Se entenderá por estabilidad presupuestaria la posición de equilibrio financiero a la que, en su caso, se accederá a través de la adopción de estrategias de saneamiento que eviten o disminuyan las pérdidas y puedan aportar beneficios adecuados a su objeto social o institucional”.

En nuestro posterior estudio del Sistema Europeo de Cuentas (SEC) y su equiparación en términos de presupuestos de las Administraciones Públicas, se deduce que la ‘capacidad de financiación’, medida en términos presupuestarios, implica que los ingresos no financieros han de suponer un importe mayor o igual al de los gastos no financieros¹. Al financiar inversiones reales con pasivos financieros (que es precisamente el procedimiento más habitual para disponer de infraestructuras), se disminuye en el mismo importe la *capacidad de financiación*, por lo que lo más normal es que se incurra en desequilibrio en términos SEC95. Esto implica, por tanto, que desde el punto de vista de la estabilidad presupuestaria los recursos provenientes de la deuda sólo podrían aplicarse a adquisición de activos financieros o amortización de pasivos financieros.

Cada año, el Gobierno propone el objetivo de estabilidad para el para el siguiente trienio, referido a cada uno de los sujetos que componen el ámbito subjetivo; así, por ejemplo, el objetivo que se propuso para 2003 fue:

- Administración General del Estado: -0,5%
- Administración de la Seguridad Social: +0,5%
- Comunidades Autónomas: 0,00%
- Entidades Locales: 0,00%

(Los anteriores porcentajes están referidos al Producto Interior Bruto nacional)

En el caso de las Entidades Locales, el problema se encuentra en la asignación del objetivo, pues al estar referenciado al PIB, caben dos interpretaciones:

- a) El objetivo se fija para el conjunto de las entidades locales
- b) El objetivo se fija para cada una de las entidades locales

¹ En esta equivalencia deben tenerse en cuenta, sin embargo, varias diferencias de cómputo y devengo, como se verá más adelante.

En ambos casos se plantea un problema de medición: si se interpreta que el objetivo corresponde al conjunto, el problema radica en determinar que parte correspondería a cada entidad (tégase en cuenta que en España coexisten 1.128 Ayuntamientos). Y si se interpreta que el objetivo afecta de forma individual a cada entidad, ello obligaría a calcular el PIB a nivel de cada uno de los términos municipales, lo cual está fuera de toda posibilidad. El Gobierno optó por la segunda interpretación (es la única que permitía el control posterior del grado de cumplimiento) y, hábilmente, fijó como objetivo “individual” para cada de las Entidades locales el 0,00%. Evidentemente, la anterior cifra puede perfectamente atribuirse a cada una de las Entidades locales, puesto que el *cero* por ciento de cualquier cantidad es siempre cero; se resuelve así el problema de cómo calcular el PIB en cada uno de los municipios. Pero ello obliga a mantener el objetivo ‘cero’ para siempre, lo que no parece una política muy adecuada.

4.3. El Plan económico-financiero.

Las Entidades que no alcancen el objetivo de estabilidad presupuestaria previsto tendrán que elaborar un plan económico-financiero a medio plazo para la corrección del desequilibrio, que será sometido a la aprobación del Ministerio de Hacienda.

Debe entenderse que la medición del objetivo se realizará ‘*ex – ante*’ y ‘*ex – post*’, es decir, sobre datos que se desprendan del presupuesto preventivo y sobre los datos derivados de la liquidación. Ello significa que el desequilibrio puede producirse en una de las dos ocasiones, o en ambas a la vez.

4.4. Alcance del objetivo de estabilidad en el caso de las sociedades mercantiles públicas.

La distinta definición de *estabilidad presupuestaria* en relación con este tipo de entidades, obliga a diferentes mecanismos para la comprobación del objetivo y, en su caso, las medidas correctoras. En principio, puede entenderse que la obligación de atender al objetivo de estabilidad en la aprobación de los presupuestos se refiere a los Entes sometidos a la disciplina presupuestaria, puesto que los las Sociedades mercantiles públicas no elaboran presupuestos, sino Estados de Previsión no sometidos a los principios de *especialidad cuantitativa y cualitativa*, lo cual implica que sus previsiones de gastos e inversiones no tienen carácter limitativo y pueden, por tanto, ser rebasadas posteriormente.

Desafortunadamente, la LGEP no aclara qué es lo que debe entenderse por *estabilidad presupuestaria* en el caso de estos entes. Se limita a la referencia a la posición de *equilibrio financiero*, añadiendo que a dicha posición ‘*se accederá a través de la adopción de estrategias de saneamiento que eviten o disminuyan las pérdidas y puedan aportar beneficios adecuados a su objeto social o institucional*’, lo cual resulta, cuando menos, incongruente. En este sentido, parece obligado establecer las siguientes bases conceptuales:

1. El *equilibrio financiero*, en su acepción empresarial, se refiere a magnitudes patrimoniales contenidas en el Balance de Situación, por lo que las estrategias de *disminución de pérdidas o consecución de beneficios* nada tienen que ver con dicho equilibrio, al menos a medio plazo. Es más, con frecuencia dichas estrategias pasan

por provocar situaciones de mayor desequilibrio financiero, como sería el caso de aumentar el endeudamiento para renovar el inmovilizado y, de esta forma, poder producir a un coste medio más bajo que posibilite la obtención de beneficios.

2. Para la medición del *equilibrio financiero* se acostumbra a aplicar técnicas de análisis contable basadas en la magnitud del activo y pasivo circulante, como pueden ser los ‘ratios’ de liquidez (absoluto, puro y relativo), que tienen en cuenta distintos componentes del activo circulante en relación con el pasivo circulante, así como la magnitud del *fondo de maniobra* o ‘*working capital*’.

5. Una alternativa: el equilibrio presupuestario referido al ciclo económico

Como consecuencia del debate de los pactos de convergencia, en determinados medios académicos y políticos se planteó la posibilidad de alcanzar el equilibrio presupuestario en un ciclo económico, y no en cada presupuesto, debate que cada vez cobra más actualidad; claro está que, en éste caso, el problema consiste en determinar, en primer lugar, si es cierto que existe un ciclo económico; en segundo lugar, cual es su duración previsible; y, en tercer lugar, si todos los entes públicos se ven afectados igualmente por el ciclo. Si los anteriores interrogantes se aclaran, entonces el modelo a aplicar sería tan sencillo como fijar el objetivo de estabilidad no para cada año, sino para un período de años. Ello implicaría, en consecuencia, que el Ente público deberá compensar déficits con superávits de forma que, al finalizar del período, el resultado final se adapte al objetivo fijado.

El nuevo gobierno socialista de España se ha decidido por éste sistema y, como consecuencia, en la actualidad se está procediendo a la aprobación en el Parlamento de un proyecto de reforma de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria con el que se pretende introducir el concepto de “ciclo económico” en la determinación del objetivo de estabilidad². El tema no es sencillo, especialmente en lo que se refiere a la entidades locales, puesto su sistema tributario está escasamente afectado por el ciclo económico, de forma que puede ocurrir que, en un ciclo definido como “expansivo” a nivel nacional, la economía de un municipio se encuentre en situación precaria y viceversa. En síntesis, el esquema de la reforma que se proyecta sería el que se resume en la siguiente secuencia:

- a) El Gobierno establece, para los próximos tres años, la tasa de variación de PIB prevista.
- b) En función de dicha tasa de variación, se fija un límite superior, por encima del cual los Entes públicos afectados por la Ley deberán presupuestar con superávit, y otro inferior por debajo del cual podrán incurrir en déficit.
- c) Cada año, el Gobierno realiza un “Informe de Evaluación de la fase del ciclo económico”, que incluirá, de forma más actualizada, la “Previsión de la evolución del PIB Nacional”.

² El autor de esta ponencia ha participado en las reuniones previas con el Ministerio de Economía y Hacienda, en representación de la Federación Española de Municipios y Provincias.

- d) En función de dicha previsión, y teniendo en cuenta los límites superior e inferior previamente definidos, el Gobierno fijará el Objetivo de Estabilidad Presupuestaria en referencia al PIB nacional para cada uno de los subsectores dentro del sector de las Administraciones Públicas. Dicho objetivo, en consecuencia, podrá ser de equilibrio, de superávit o de déficit.
- e) En el caso del subsector de las Administraciones locales, el anterior objetivo referenciado al PIB se traducirá en términos de porcentaje sobre los ingresos no financieros liquidados en el anterior ejercicio.

Por razones elementales de prudencia se pretende que el déficit máximo posible no supere en ningún caso al 1% del PIB, porcentaje que, además, se distribuiría entre los diferentes niveles de Administración (central, autonómica, local) en la forma siguiente: 75% para las comunidades autónomas, 20% para la administración central y 0,05% para las Entidades locales. Se incluye, igualmente, la posibilidad de que, con independencia del ciclo económico, se pueda incurrir en niveles adicionales de déficit del 25%, 20% y 0,05%, respectivamente, siempre que el endeudamiento se destine a la financiación de “actuaciones de carácter productivo”.

El anterior esquema de reforma deja en el aire muchas interrogantes que deberían haberse resuelto previamente, pero que, lamentablemente, no han quedado claras en el proyecto de reforma de la ley: debería haberse definido el ámbito subjetivo referente a las administraciones locales (en la nueva ley se indica que anualmente, en el seno de la Comisión Nacional de Administración Local, se decidirá cuales serán las Entidades locales que, dentro de las mayores de 75.000 habitantes y/o capitales de provincia, podrán incurrir en déficit en el ciclo económico, y cuales no); debe, igualmente, diseñarse un procedimiento coherente para equiparar el objetivo “PIB” en términos de porcentaje sobre los ingresos no financieros; deberá, además, definirse que se entiende por “actuación de carácter productivo”, evitando interpretaciones excesivamente “generosas”. Creemos que, en principio, el nuevo modelo puede ser viable en el caso de las administraciones central y autonómica, cuyos ingresos dependen especialmente del ciclo económico, cuentan con medios suficientes para calcular el PIB a nivel territorial y disponen de técnicos preparados para determinar el equilibrio presupuestario en términos del SEC, tal y como ya es obligado por la Ley General de Estabilidad Presupuestaria. Estos aspectos pueden, sin embargo, ser motivo de preocupación especial en el caso de las administraciones locales, pues sus principales figuras tributarias dependen poco del ciclo económico y mucho de otros factores como pudiera ser el desarrollo de la planificación urbanística local. Puede, en consecuencia, darse el caso de que un municipio carezca de ingresos en época de ciclo económico favorable por la sencilla razón de que tenga agotado su plan de desarrollo urbanístico, del cual depende el Impuesto de Bienes Inmuebles, que grava la propiedad inmobiliaria, el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras, que grava la actividad constructora, el impuesto sobre el incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana, que grava las plusvalías de ésta naturaleza, y la Tasa por Licencia de Obras, que financia los gastos derivados de la necesidad de comprobar que las edificaciones nuevas se ajustan a la normativa. Por el contrario, incluso en épocas de ciclo económico desfavorable hay municipios que viven una situación económica envidiable, como consecuencia de factores turísticos, económicos o urbanísticos.

6. La medición de la ‘*capacidad de financiación*’. Problemas de delimitación y devengo.

Medir la *capacidad de financiación* en términos de Contabilidad Nacional (SEC95), puede ser un proceso ciertamente complejo, máxime cuando debe hacerse en términos presupuestarios; a esta magnitud puede llegarse mediante el análisis de equivalencias entre los términos contenidos en las tablas de la Contabilidad Nacional, y en el proceso se ponen de manifiesto diversas alternativas de valoración y cómputo que aconsejan su aclaración mediante disposición reglamentaria pues, en caso contrario, pueden llevar a distintos resultados según quién lo interprete; para empezar, es preciso valorar la *producción (PI)* de una administración pública, que se caracteriza, precisamente, por no aplicar precios de mercado. El *valor añadido bruto (VAB)* se obtiene restando a la producción los consumos intermedios, y el *valor añadido neto (VAN)* restando al VAB el consumo de capital fijo; si del VAN se deduce la remuneración de los asalariados (incluso cotizaciones sociales a cargo del empleador), se obtiene el *excedente de explotación neto (EEN)* que, evidentemente, en el caso de las administraciones públicas siempre será cero, puesto que se han restado a la producción los mismos ingredientes que se utilizaron para determinarla.

La siguiente magnitud a calcular será el *Saldo de Rentas Primarias Neto (SRPN)*, para cuya determinación se computan como recursos los *impuestos sobre la producción y las importaciones*. También se tienen en cuenta las *rentas de la propiedad*, que pueden constituir un recurso (intereses a favor, dividendos) o un empleo (intereses soportados).

A partir del SRPN puede determinarse la *Renta Disponible Neta (RDN)*, estimando como recurso los *impuestos sobre la renta, el patrimonio, etc* y las *transferencias corrientes recibidas*, y como empleos la *prestaciones sociales en efectivo* y las *transferencias corrientes entregadas*. La RDN permite estimar el *Ahorro Neto (AN)*, en este caso restando como empleo el *gasto en consumo final*, que incluye el *gasto en consumo individual* y el *gasto en consumo colectivo*.

A la vista de la anterior secuencia puede afirmarse que, dentro del concepto de *Ahorro Neto*, se incluyen aproximadamente todos los derechos y obligaciones de naturaleza presupuestaria incluidos en los respectivos capítulos de ingresos y gastos corrientes, así como un concepto que, habitualmente, es de naturaleza no presupuestaria, como es el *consumo de capital fijo*³. Ya hemos visto, sin embargo, que la Ley Reguladora de las Haciendas Locales contiene otro concepto de *ahorro neto* sensiblemente diferente, que no computa como gasto el consumo de capital fijo y sí la carga financiera prevista (cuota de intereses y de amortización) estimada mediante el método de la cuota constante; por su parte, el Tribunal de Cuentas considera que el Ahorro Neto es el porcentaje de los derechos liquidados por operaciones corrientes, menos las obligaciones liquidadas por las mismas operaciones y por el capítulo 9, girado sobre los derechos liquidados por operaciones corrientes. La coexistencia de tres fórmulas de medición diferentes referidas a un mismo concepto puede dar lugar a confusiones

³ Por lo general, en la normativa presupuestaria de la mayoría de los países los “gastos presupuestarios” se refieren a “obligaciones” o “compromisos” de pago, por lo que la amortización o pérdida extraordinaria del inmovilizado no se incluye en los presupuestos.

en más de una Administración Local, por lo que sería deseable una clarificación por parte del legislador (Dodero, 2001:154).

Una vez computados ingresos y gastos corrientes en términos presupuestarios, o *recursos* y *empleos* para el SEC, deben aún considerarse otras variaciones de activos y pasivos no financieros para determinar la *capacidad o necesidad de financiación*. En primer lugar se sumarán, como incremento del patrimonio neto, las *transferencias de capital, a cobrar* y los *Impuestos sobre el Capital*. También como variación del patrimonio neto, pero en este caso negativa, se restarán las *Transferencias de capital, a pagar*. El resultado final constituye la cuenta *III.1.1: Variaciones del patrimonio neto debidas al ahorro y a las transferencias de capital*. Restaría, por último, computar las variaciones experimentadas por los activos no financieros para disponer de un sistema completo de cómputo de los ingresos y gastos de carácter no financiero. Ello se realiza en la siguiente cuenta, la *III.1.2: Adquisiciones de activos no financieros*, cuyo saldo final es la capacidad (+) o necesidad (-) de financiación.

El proceso, expuesto en forma simple, puede parecer que no es excesivamente complicado. Pero el problema se encuentra en el hecho de que el SEC95 se refiere a información que no siempre va a encontrarse en los presupuestos, o que debe valorarse con criterios diferentes del que en ellos se aplica (derechos-obligaciones). Ocurre, además, que en el ámbito territorial restringido en el que se encuadran las administraciones locales, el sistema impositivo puede considerarse como “residual” en comparación con el de la administración central. Ello significa que el simple esquema tributario contenido en el SEC95 (tributos sobre la producción, sobre la renta y el patrimonio, sobre el capital) se adapta mal a la configuración de los tributos locales, lo que obligará a distinguir, dentro del hecho imponible de un impuesto local, dos o incluso más hechos imposables SEC95.

Debe, pues, recurrirse a fórmulas simplificadoras que, si bien no se encuentran expresamente desarrolladas en la Ley, permiten al menos cumplir con el objetivo final de determinar una única cifra: la *capacidad (+) o necesidad (-) de financiación*. En términos resumidos, y con independencia del contenido de cada una de las tablas secuenciales del SEC95, dicha magnitud combina todos los ingresos y gastos de carácter no financiero, es decir, exceptuando las variaciones de activos y pasivos de ésta naturaleza. En consecuencia, bastará con sustraer al montante de los ingresos no financieros (que en la normativa presupuestaria en vigor en España están constituidos por ingresos impositivos, precios de los servicios públicos, ingresos derivados de la posesión de bienes patrimoniales, transferencias corrientes y de capital y enajenación de activos reales) los gastos de la misma naturaleza (gastos de personal, compras de bienes y servicios corrientes, intereses de la deuda, transferencias corrientes y de capital y adquisición de activos reales). La cifra resultante debe corregirse, no obstante, teniendo en cuenta que el SEC95 aplica diferentes criterios de reconocimiento y devengo. Dichas correcciones pueden, sin embargo, resumirse en los siguientes puntos:

1. Los ingresos impositivos no pueden computarse por el importe de los derechos reconocidos, sino por el importe recaudado o bien por el equivalente a los derechos reconocidos menos aquellos que se consideren de difícil o imposible recaudación.
2. Los gastos financieros deben computarse con criterio de devengo

3. Las aportaciones a sociedades mercantiles públicas para compensación de pérdidas acumuladas, aunque presupuestariamente revistieran la forma de adquisición de activos financieros, en términos del SEC95 deben computarse como subvenciones de capital y, en consecuencia, deducirse como gasto no financiero.
4. Las operaciones de “leasing financiero” serán objeto de tratamiento similar al de la contabilidad patrimonial, es decir, aunque presupuestariamente únicamente se computan como gasto las cuotas de arrendamiento, en términos del SEC95 se considerará como adquisición de inversiones reales y, en consecuencia, se deducirá el valor actual del bien objeto del contrato.

En general, todas las anteriores correcciones contribuirán a empeorar el resultado final, por lo que es muy posible que una situación inicial de “capacidad de financiación” pase a ser de “necesidad de financiación” por obra y gracia de los ajustes del SEC95. Y muy especialmente en el caso de las Entidades Locales españolas, cuyo sistema tributario está constituido por ingresos de “contraído previo” y no de “autoliquidaciones”, debe tenerse en cuenta el impacto de la corrección descrita en el apartado 1. Baste como ejemplo la siguiente información real correspondiente a la liquidación de los presupuestos del total de los municipios españoles en el año 2003 (en miles de euros):

Total ingresos no financieros:	33.634.220
Total gastos no financieros:	34.540.942
DIFERENCIA (NECESIDAD DE FINANCIACIÓN ANTES DE AJUSTES)	-906.722
MENOS: IMPUESTOS DEVENGADOS NO RECAUDADOS:	2.137.571
NECESIDAD DE FINANCIACIÓN SEC95:	-3.044.293

SELECCIÓN BIBLIOGRAFICA:

BARRIO, José (2001): “La futura Ley de estabilidad Presupuestaria y su efecto en las Corporaciones Locales”. *Revista Análisis Local*, 36/2001, pp. 5-11.

BRUSCA ALIJARDE, Isabel (2000): “La diversidad de los sistemas contables públicos en el contexto internacional”. VI Jornada de Trabajo sobre Contabilidad Pública, Oviedo, marzo de 2000. Ed. ASEPUC, Málaga, 2000.

CARRASCO CANALS, Fernando (1999/1): “Fundamentos del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (SEC95)”. Ed. Pirámide, Madrid.

CARRASCO CANALS, Fernando (1999/2): “Las administraciones públicas en el sistema europeo de cuentas”. *REVISTA ESPAÑOLA DE CONTROL EXTERNO*, vol. II, Nº 2, mayo 1999.

CARRASCO CANALS, Fernando (2000): “El Sistema Europeo de Cuentas y los Tratados de la Unión Europea”. Ed. Instituto de Estudios Económicos, Madrid.

DÍAZ CORRAL, P. (2001): “Estudio de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria en cuanto a su aplicación a las entidades locales”. *REVISTA DE ESTUDIOS LOCALES*, 49, Septiembre, pp. 39-49.

DODERO JORDÁN, Adolfo (2000): “La Ley de Estabilidad Presupuestaria: consideraciones en torno a su impacto en las administraciones locales”. *REVISTA DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS*, 4/2000, pp. 145-166.

DODERO JORDÁN, Adolfo (2002/1): “Implicaciones de la Ley General de estabilidad Presupuestaria en la contabilidad de las Administraciones Locales”. *VII Jornada de Trabajo sobre Contabilidad Pública*, ASEPUC, Murcia, pp. 45-63.

DODERO JORDÁN, Adolfo (2002/2): “La aplicación de la ley general de estabilidad presupuestaria en el ámbito de las administraciones Locales”. *REVISTA DE EMPRESA Y ESTUDIOS ECONÓMICOS*, 4/2002, Ed. Ilustre Colegio de Economistas de Almería, Almería, pp. 5-11.

EUROSTAT (1996): “Sistema Europeo de Cuentas SEC95”. *CECA-CE-CEEA, Bruselas. Luxemburgo*.

EZQUIAGA DOMÍNGUEZ, Ignacio y GARCÍA DE BUSTOS, Felicidad (2002): “Estabilidad, autonomía y contabilidad nacional”. *REVISTA DE ANÁLISIS LOCAL*, Nº 36, Mayo/Junio.

GONZÁLEZ-PÁRAMO, José Manuel (2001): “Costes y beneficios de la disciplina fiscal: la ley de estabilidad presupuestaria en perspectiva”. Ed. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

LÓPEZ HERNÁNDEZ, Antonio M. y RODRÍGUEZ BOLÍVAR, Manuel Pedro (2002): “La Ley de Estabilidad Presupuestaria: algunas reflexiones en torno a su difícil concreción”. *REVISTA DE EMPRESA Y ESTUDIOS*

ECONÓMICOS, 4/2002, Ed. Ilustre Colegio de Economistas de Almería, Almería, pp. 12-16.

MARTÍNEZ MANZANEDO, Rosario (1994): “Las administraciones públicas en el marco del sistema europeo de cuentas económicas integradas (SEC): comentarios sobre la elaboración de las cuentas económicas”. PRESUPUESTO Y GASTO PÚBLICO, núm 13.

MONTESINOS JULVE, Vicente (1996): “La introducción del criterio de devengo en los presupuestos públicos: Consideraciones generales”. PRESUPUESTO Y GASTO PÚBLICO, Núm. 20.

MONTESINOS JULVE, Vicente (2000): “La reforma de la Ley General Presupuestaria en el Marco de la Estabilidad Financiera: una reflexión desde la perspectiva de la contabilidad pública”. PRESUPUESTO Y GASTO PÚBLICO, núm. 30.

MONTORO ROMERO, Cristóbal Ricardo(1996): “La Política Económica Española y la UEM”. PRESUPUESTO Y GASTO PÚBLICO, num. 19.

ONU (1953): “Un sistema de cuentas nacionales y correspondientes cuadros estadísticos”. Ed. Naciones Unidas, Nueva York.