

Estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y techo de gasto

Por **Julio Bonmatí Martínez** | Director Cont4bl3

La deuda pública española, según el Banco de España, ha aumentado en el segundo trimestre de 2016 en 12.148 millones de euros, lo que la sitúa en un importe total de 1.107.287 millones de euros. Esta cifra implica que en términos porcentuales **la deuda ya ha alcanzado el 100,90% del PIB español**, mientras que en el trimestre anterior —es decir, el primer trimestre de este año— se situaba en el 100,50% del PIB español. Lo que en términos comparativos del segundo trimestre del año 2016 con la habida en el mismo trimestre del año 2015 vemos que la deuda española en términos anuales se ha incrementado en 50.084 millones de euros.

Todo ello supone, en términos per cápita, que en España este segundo trimestre del año 2016, **cada habitante debe la cantidad de 23.800 euros**. En el primer trimestre de 2016 dicho importe era de 23.539 euros, luego durante el segundo trimestre de este año 2016 **se ha producido un incremento de la deuda por habitante de 261 euros**.

La deuda pública

La deuda pública está integrada por las obligaciones financieras emitidas por parte del sector público, en nuestro caso el español, para financiar el exceso de gasto en relación con los ingresos fiscales en referencia a un determinado plazo de tiempo, habitualmente un año, lo que implica la asunción de unos compromisos de pago futuros por los intereses devengados y la amortización del principal.

En teoría, esta situación de exceso de gasto sobre ingresos fiscales podría financiarse de manera alternativa mediante préstamos del banco central a la administración y la emisión de oferta monetaria; sin embargo, esta práctica, considerada poco ortodoxa desde el punto de vista de la gestión monetaria, se encuentra expresa-

mente prohibida en los países integrantes de la Unión Europea, a los efectos de salvaguardar la independencia del Banco Central Europeo. Por tanto, al no poder recurrir a esta opción, el déficit público supondrá siempre irremediablemente un aumento de la deuda pública.

También, como todos ya sabemos, **España y Portugal** este pasado mes de julio en el último momento **se han librado**, como suele decirse “in extremis”, **de convertirse en los dos primeros Estados miembro de la Unión Europea sancionados por déficit excesivo**, al haber decidido el Colegio de Comisarios cancelar las multas que barajaba imponer a ambos países debido a sus respectivos incumplimientos de déficit público en el año 2015.

Recordemos que la multa podría haber llegado hasta el 0,2% del Producto Interior Bruto —algo más de 2.000 millones de euros en el caso de España— habiendo quedado finalmente reducida hasta la denominada “multa 0”; sin embargo, el Colegio de Comisarios sí que ha puesto en marcha la otra sanción posible —aunque esta no es irreversible— la que afecta a los llamados **fondos estructurales** que recibe el Estado, pues el ejecutivo comunitario ha tomado la decisión política de congelar transferencias de fondos europeos a España.

La sanción impuesta tiene la ventaja de que es todavía evitable porque, si España adopta en plazo una Ley de Presupuestos para 2017 que cumpla con la nueva senda de austeridad prevista, podrá desbloquear tales fondos a tiempo.

Hay que destacar que de momento en nuestro beneficio el importe y el tipo de fondos que se congelan; quedan, sin embargo, pendientes de un diálogo abierto con el Parlamento Europeo y se difiere su concreción para después del verano sin efectos prácticos a corto plazo.

Por último y tras las oportunas negociaciones, finalmente la Unión Europea ha decidido darle a España una prórroga de dos años por lo que **el gobierno español tendrá hasta 2018 para tomar las medidas necesarias con las que cumplir con el pacto de déficit.**

Todo lo expuesto hasta aquí implica que, según los nuevos objetivos anunciados por Bruselas, España deberá alcanzar un déficit del 4,6% este año 2016, del 3,1% en 2017 y del 2,2% en 2018. Hay que añadir que las últimas previsiones de la UE, publicadas el pasado mes de mayo, auguraban que, en ausencia de medidas, España solo podría reducir su déficit hasta el 5,1%, 3,9% y 3,1% respectivamente para dichos ejercicios. Lo que traducido en términos absolutos significa que el próximo año la contención del gasto deberá llegar al menos a los 15.000 millones de euros.

El déficit fiscal, déficit presupuestario o déficit público

Es la diferencia negativa entre los ingresos y gastos del total de las administraciones públicas durante un ejercicio económico. Lo que supone que si el total de las administraciones públicas ingresan menos dinero que el que gastan para acometer todos los servicios públicos, se genera déficit público. Así, en el caso contrario, si los ingresos durante un periodo económico son superiores a los gastos de dicho periodo, se crea superávit público.

Todas las administraciones públicas están obligadas a realizar un presupuesto anual de ingresos y gastos. En estos presupuestos, las administraciones plasmarán las fuentes de todos sus ingresos, fundamentalmente impuestos, tasas y operaciones financieras y de todos sus gastos, recogidos dentro de los gastos, todas aquellas partidas que se precisan para dar cobertura a los servicios públicos que, en el cumplimiento de sus fines, tenga que prestar la administración concreta a los ciudadanos.

La regla de gasto máximo está establecida en la normativa europea y, en virtud de ella, el gasto de las administraciones públicas no podrá aumentar por encima de la tasa de crecimiento de referencia del Producto Interior Bruto. A su vez, esta regla se completa con el mandato de que cuando se

obtengan mayores ingresos de los previstos, estos no se destinarán a financiar nuevos gastos, sino que los mayores ingresos se destinarán a una disminución del recurso al endeudamiento.

Asimismo, también se fija el límite de deuda de las administraciones públicas de tal manera que no podrá superar el valor de referencia del 60 por ciento del Producto Interior Bruto establecido en la normativa europea, salvo en las mismas circunstancias excepcionales en que se puede presentar déficit estructural. Además, se establece la prioridad absoluta de pago de los intereses y el capital de la deuda pública frente a cualquier otro tipo de gasto, tal y como establece la Constitución, lo que constituye una garantía rotunda ante los inversores.

El convencimiento de que la garantía de la estabilidad presupuestaria es una de las claves de la política económica que contribuye a reforzar la confianza en la economía española, y facilita la captación de financiación en mejores condiciones y, con ello, se facilita la recuperación de la senda del crecimiento económico y la creación de empleo, llevó en septiembre de 2011 a reformar el **Art. 135 de la Constitución Española** (CE), introduciendo al máximo nivel normativo de nuestro ordenamiento jurídico una regla fiscal que limita el déficit público de carácter estructural en nuestro país y limita la deuda pública al valor de referencia del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

En su nueva redacción, el Art. 135 CE dispone:

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

traciones 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.

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.

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:

a) 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.

b) La metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural.

c) La responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.

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.

De forma y manera que el nuevo Art. 135 CE dejó establecido el mandato de desarrollar el contenido de este artículo en una Ley Orgánica, lo que había que hacer antes del 30 de junio de 2012, materializándose dicho mandato con la aprobación de la **Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera de las Administraciones Públicas**, donde se da pleno cumplimiento al mandato constitucional.

Tal reforma de la Constitución, como puede verse, pretendía también manifestar el claro

compromiso de España con las exigencias de coordinación y definición del marco de estabilidad común de la Unión Europea.

Por ello, la referencia a la normativa de estabilidad europea, tanto en la Constitución como en la Ley Orgánica, es constante, siendo además España uno de los primeros países en incorporar el paquete de gobernanza económica europea a su ordenamiento jurídico interno.

Además, dicha Ley da cumplimiento al Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria de 2 de marzo de 2012, garantizando una adaptación continua y automática a la normativa europea.

Los **tres objetivos de la Ley Orgánica 2/2012** son:

- Garantizar la sostenibilidad financiera de todas las Administraciones Públicas;
- Fortalecer la confianza en la estabilidad de la economía española; y
- Reforzar el compromiso de España con la Unión Europea en materia de estabilidad presupuestaria.

El logro de estos tres objetivos será el que contribuya a consolidar el marco de la política económica orientada al crecimiento económico y la creación del empleo.

Recordemos que la mencionada Ley Orgánica 2/2012 entró en vigor el 1 de mayo, al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial del Estado, y como no podía ser de otra manera dado el tradicional carácter de reinos de taifas típico de nuestras administraciones públicas lo más comentado de la ley durante su tramitación parlamentaria ha sido la posibilidad de que las administraciones públicas incumplidoras de sus objetivos puedan ser intervenidas por el Estado.

Techo de gasto

Últimamente venimos oyendo hablar mucho del techo de gasto que precisamente viene **definido** en la mencionada Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera,

como el límite máximo de gasto no financiero que puede asumir la Administración Pública. Y quedan sujetos a él tanto el Estado como las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales (anteriormente a esta ley, la limitación sólo estaba prevista para el Estado).

Para el **cálculo** de este techo de gasto no se tienen en cuenta, entre otras partidas, los intereses de la deuda o la parte del gasto financiado con fondos finalistas (subvenciones) procedentes de otras Administraciones Públicas o de la Unión Europea.

Este umbral máximo de gasto se calcula exclusivamente tomando como referencia el gasto computable del presupuesto liquidado del año anterior multiplicado por un coeficiente o tasa que fija cada año el Ministerio de Economía y Competitividad y, por tanto, no se tienen en cuenta para su cálculo los ingresos.

Lo que se pretende con esta medida es evitar que ingresos puntuales puedan poner en peligro la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera del sector público.

Para el caso de sobrepasar este límite, se obliga a la Administración de que se trate a presentar un plan económico-financiero que permita la corrección de la desviación en el plazo de un año.

No olvidemos que la perseguida estabilidad presupuestaria implica que **todas las Administraciones Públicas deben obligatoriamente presentar equilibrio o superávit estructural** (neto de medidas excepcionales o temporales) o, dicho de otro modo, se prohíbe incurrir en déficit, de modo que los gastos no deben superar nunca a los ingresos.

Sostenibilidad financiera

Se define como la **capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de deuda y déficit**. Tiene su reflejo en la exigencia de un volumen de deuda pública, para el conjunto de las Administraciones Públicas, no superior al 60% del Producto Interior Bruto en términos nominales. Este porcentaje global se reparte entre el Estado (44%), las Comunidades Autónomas (13% en conjun-

to y cada una de ellas) y las Corporaciones Locales (3%).

Y en cuanto a la administración estatal, todo lo antedicho precisa para su ejecución que se cumpla rigurosamente lo establecido en el Art. 134 CE:

1. Corresponde al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y a las Cortes Generales, su examen, enmienda y aprobación.

2. Los Presupuestos Generales del Estado tendrán carácter anual, incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado.

3. El Gobierno deberá presentar ante el Congreso de los Diputados los Presupuestos Generales del Estado al menos tres meses antes de la expiración de los del año anterior. (1 de octubre)

4. Si la Ley de Presupuestos no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerarán automáticamente prorrogados los presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos.

5. 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.

6. Toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación.

7. La Ley de Presupuestos no puede crear tributos. Podrá modificarlos cuando una ley tributaria sustantiva así lo prevea.

En definitiva, sea cual sea, el gobierno que finalmente tengamos –a fecha de escribir este artículo, finales de agosto de 2016, todavía algunos irresponsables mencionan la posibilidad de unas terceras elecciones– salido de un Congreso de los Diputados elegido en las urnas legítimamente por los ciudadanos, tendrá como **primera tarea** la encomienda de **presentar unos presupuestos generales del Estado para 2017 que cumplan, con los ajustes necesarios, los parámetros impuestos desde Bruselas**, para obtener cuanto antes el levantamiento definitivo del posible bloqueo en la recepción de fondos estructurales europeos, tan necesarios en estos momentos para el despeje de la economía de nuestro país.