

Seminario Internacional
sobre Implementación de Presupuesto de Mediano Plazo

EUROSOCIAL 2

**REGLAS MACROFISCALES Y PLURIANUALIDAD EN LA
ELABORACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS DE ESPAÑA**

Jaime Sánchez Mayoral
Subdirector General de Política Presupuestaria
Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas-
Gobierno de España

jaime.sanchez@sepg.minhap.es

Asunción, 17-19 de noviembre de 2014

Índice

1. INTRODUCCIÓN

2. REGLAS MACROFISCALES

3. MARCO INSTITUCIONAL DE REGLAS FISCALES Y PLURIANULIDAD: LA LEY ORGÁNICA DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA Y LA DIRECTIVA UE DE MARCOS PRESUPUESTARIOS

MARCO JURÍDICO PRESUPUESTARIO

- **Constitución Española, de 27 de diciembre de 1978 (art 75,134, 135, 157 y 158).**
- **Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, de 27 de abril de 2012.**
- **Ley General Presupuestaria, de 26 de noviembre de 2003.**
- **Ley Anual de Presupuestos**
- **Orden Ministerial de elaboración de los presupuestos anuales.**
- **Resolución por la que se establecen los códigos de clasificación económica.**

**D
E
T
A
L
L
E**

PRINCIPIOS

Constitucionales

- Reserva de ley
- Competencia
- Unidad
- Universalidad
- Anualidad
- Estabilidad presupuestaria
- Sostenibilidad financiera

Legales

- Especificidad
- No afectación
- Plurianualidad
- Transparencia
- Eficiencia
- Responsabilidad
- Lealtad institucional

La sostenibilidad presupuestaria se configura como el principio rector de actuación de todas las administraciones públicas

FASES ELABORACIÓN PGE (I)

DOS FASES EN EL PROCESO DE ELABORACIÓN:

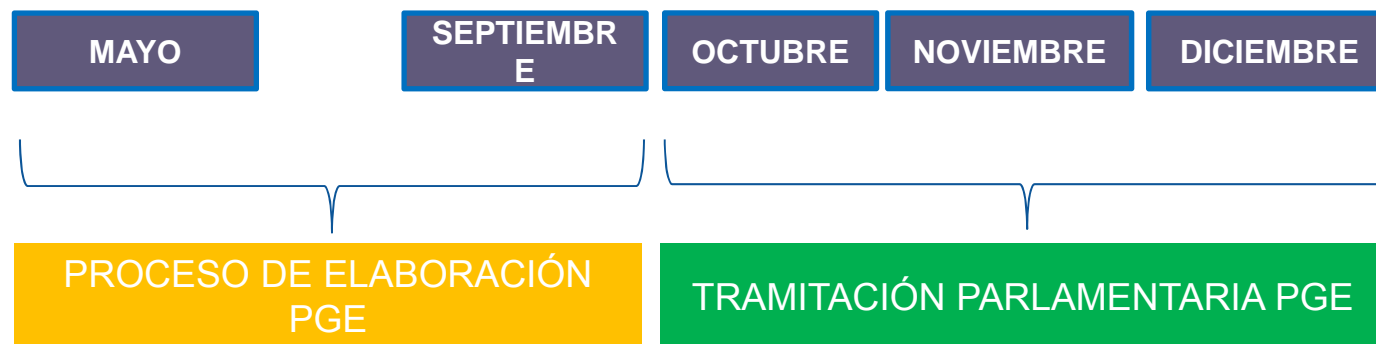
1ª) MARCO ECONÓMICO-PRESUPUESTARIO:

- Plan plurianual-Programa de Estabilidad, Objetivos de estabilidad plurianuales, Informe situación economía española
- ENVOLVENTES FINANCIERAS:
 - OBJETIVO DE ESTABILIDAD PARA EL EJERCICIO SIGUIENTE
 - LÍMITE DE GASTO NO FINANCIERO

2ª) ELABORACIÓN ESPECÍFICA DEL PRESUPUESTO ANUAL

FASES ELABORACIÓN PGE (II)

- Tradicionalmente, el proceso presupuestario:



Nueva planificación presupuestaria en el marco europeo

Semestre europeo

Enero: Comisión presenta el Informe anual crecimiento

Febrero: Debate del IAC en Consejo y Parlamento

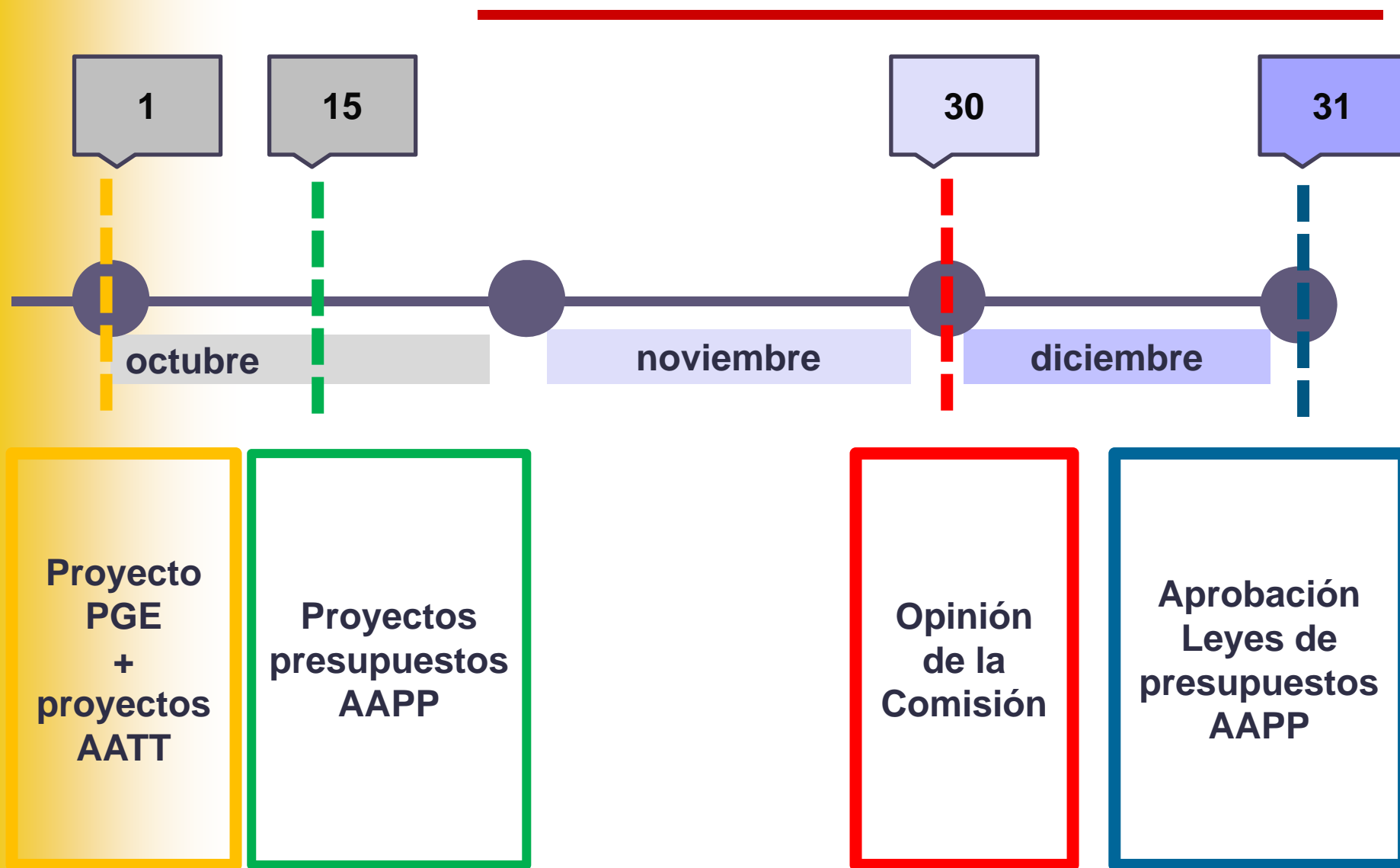
Marzo: Consejo Europeo presenta orientaciones de la UE para las políticas nacionales, basadas en el IAC

Abril: EEMM presentan PE/PC+PNR

Mayo: Valoración por la Comisión del PE+PNR

Junio: Recomendaciones a los EEMM

Otoño europeo: supervisión proyectos de presupuestos nacionales



NUEVO CALENDARIO DE PRESUPUESTACIÓN

SEMESTRE EUROPEO

OTOÑO EUROPEO

Informe posición
cíclica de la
economía

Recomendaciones
de la UE

Aprobación del objetivo
de estabilidad y el límite
de gasto no financiero

Proyecto de
PGE

APROBACIÓN
(Ley PGE)

Marzo

Abril

Mayo

Junio

Septiembre

Octubre

Noviembre

Diciembre

Elaboración presupuesto

Debate parlamentario

Programa de
estabilidad

Orden
elaboración
Presupuesto

Presupuesto a
MP

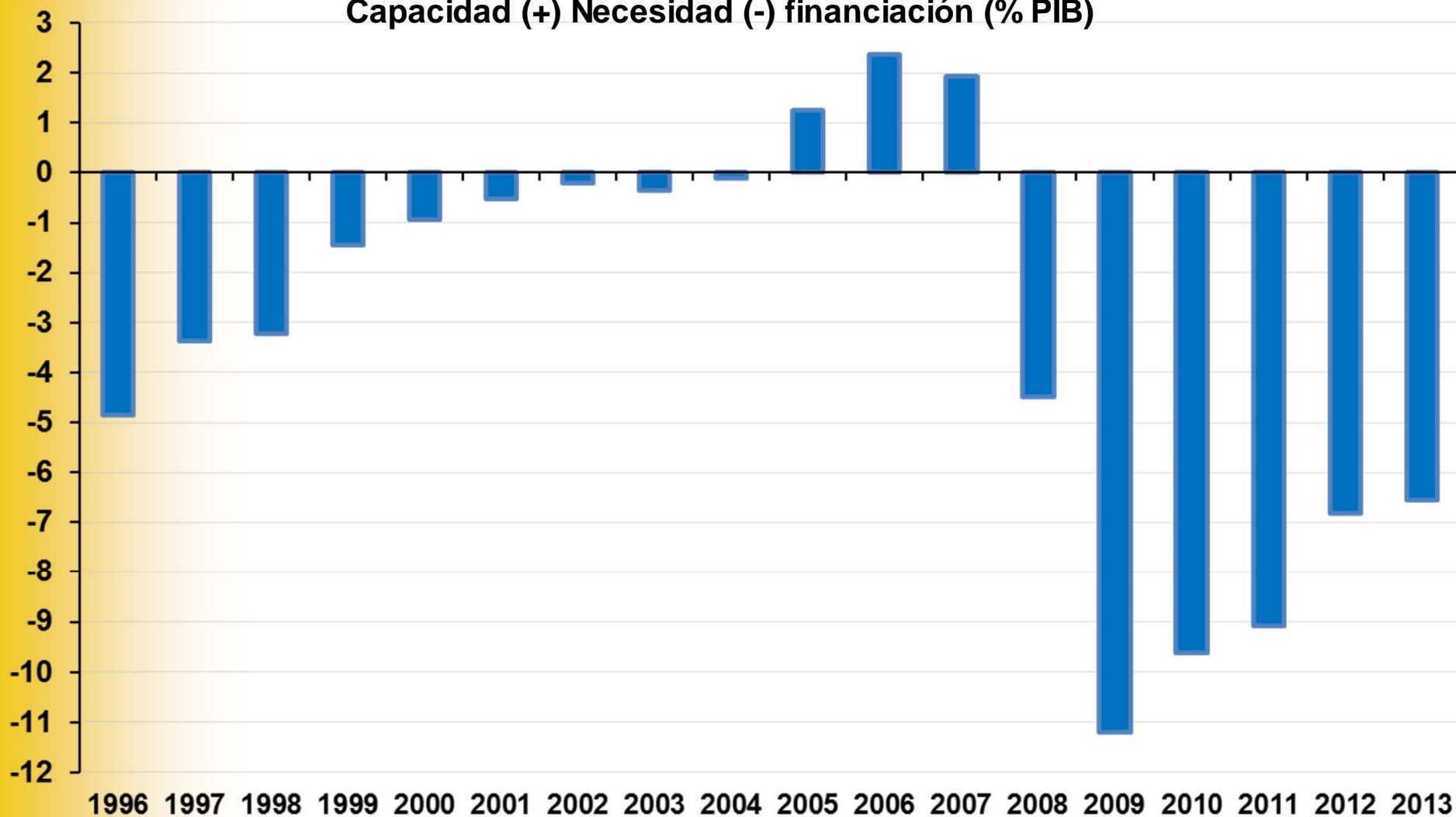
Proyecto de plan
presupuestario

*) Fechas orientativas

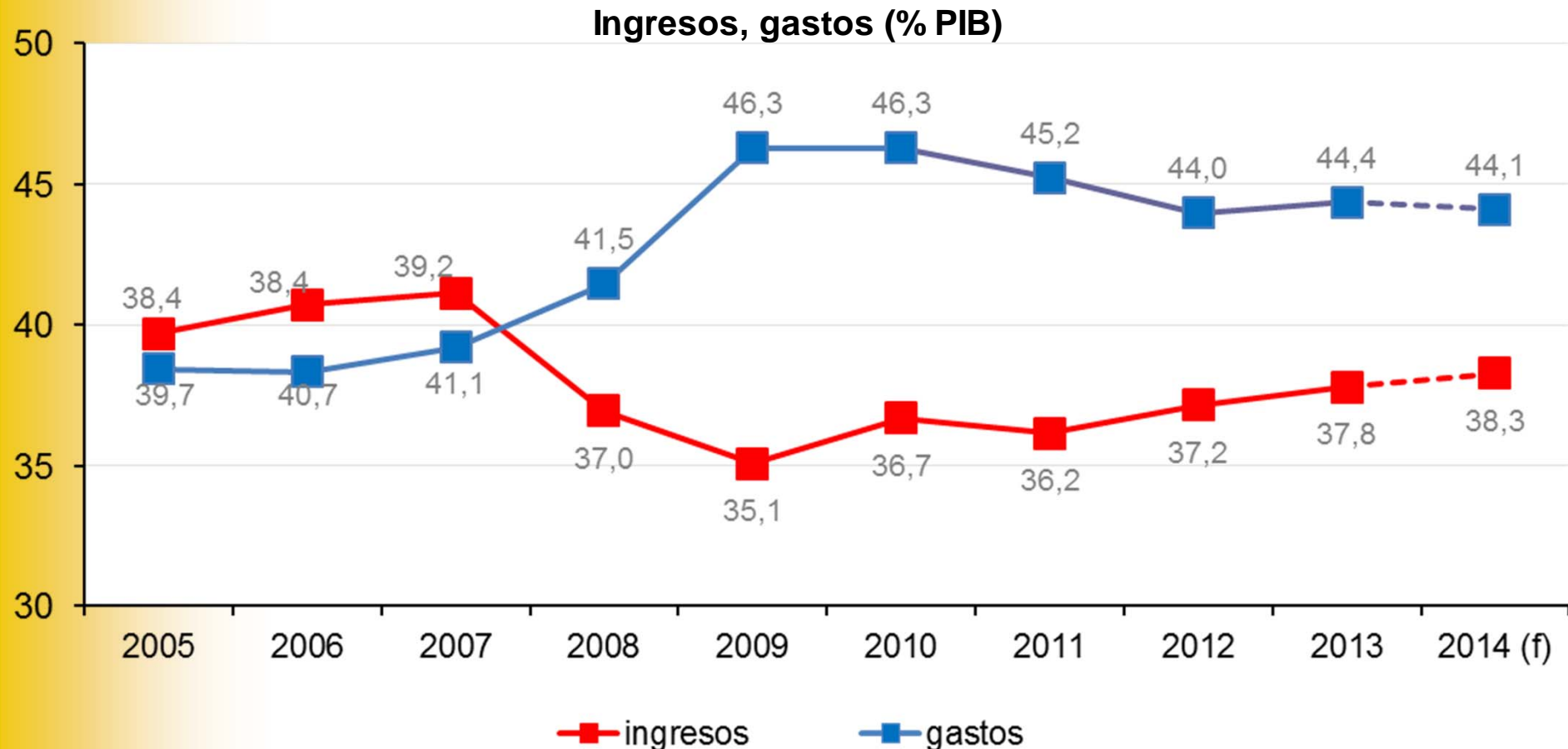
España ¿estabilidad presupuestaria?

Administraciones públicas

Capacidad (+) Necesidad (-) financiación (% PIB)



El Impacto de la crisis en las cuentas públicas: ejemplo de España



CAIDA DRÁSTICA DE INGRESOS

INCREMENTO TENDENCIAL+COYUNTURAL DE GASTOS

INCUMPLIMIENTO DE REGLAS FISCALES

En los últimos años se produjeron desviaciones muy significativas en el cumplimiento de las reglas fiscales:

- Insuficiencia de los mecanismos de control / disciplina fiscal
- Desconfianza internacional en la solvencia país y, especialmente, de sus administraciones territoriales.



- Bajadas de los ratings

- Dificultad de acceso a la financiación



- Encarecimiento del coste de financiación

REFORMA del marco institucional presupuestario

- Reforma Constitucional
- LO Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.
- Autoridad Fiscal Independiente
- Ley de Transparencia: Impulso a la ordenación y transparencia de las cuentas públicas
- Mejora de información y frecuencia estadística

Índice

1. INTRODUCCIÓN

2. REGLAS MACROFISCALES

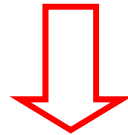
3. MARCO INSTITUCIONAL DE REGLAS FISCALES Y PLURIANULIDAD: LA LEY ORGÁNICA DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA

Requisitos de credibilidad del sistema fiscal

- Reglas fiscales
 - fuertes
 - de fácil aplicación
- Transparencia
- Procedimientos claros y sencillos
 - preventivos
 - y correctores

Regla fiscal: concepto y objetivo

- Restricción permanente que especifica algún tipo de límite en variables relevantes de la política fiscal
- Generalmente tiene carácter normativo



OBJETIVO

Disciplina presupuestaria

REGLAS MACROFISCALES EN ESPAÑA

- **Distinción entre:**

a) Regla de saldo

b) Techo de gasto

c) Regla de gasto

d) Regla de deuda

Regla de saldo (I)

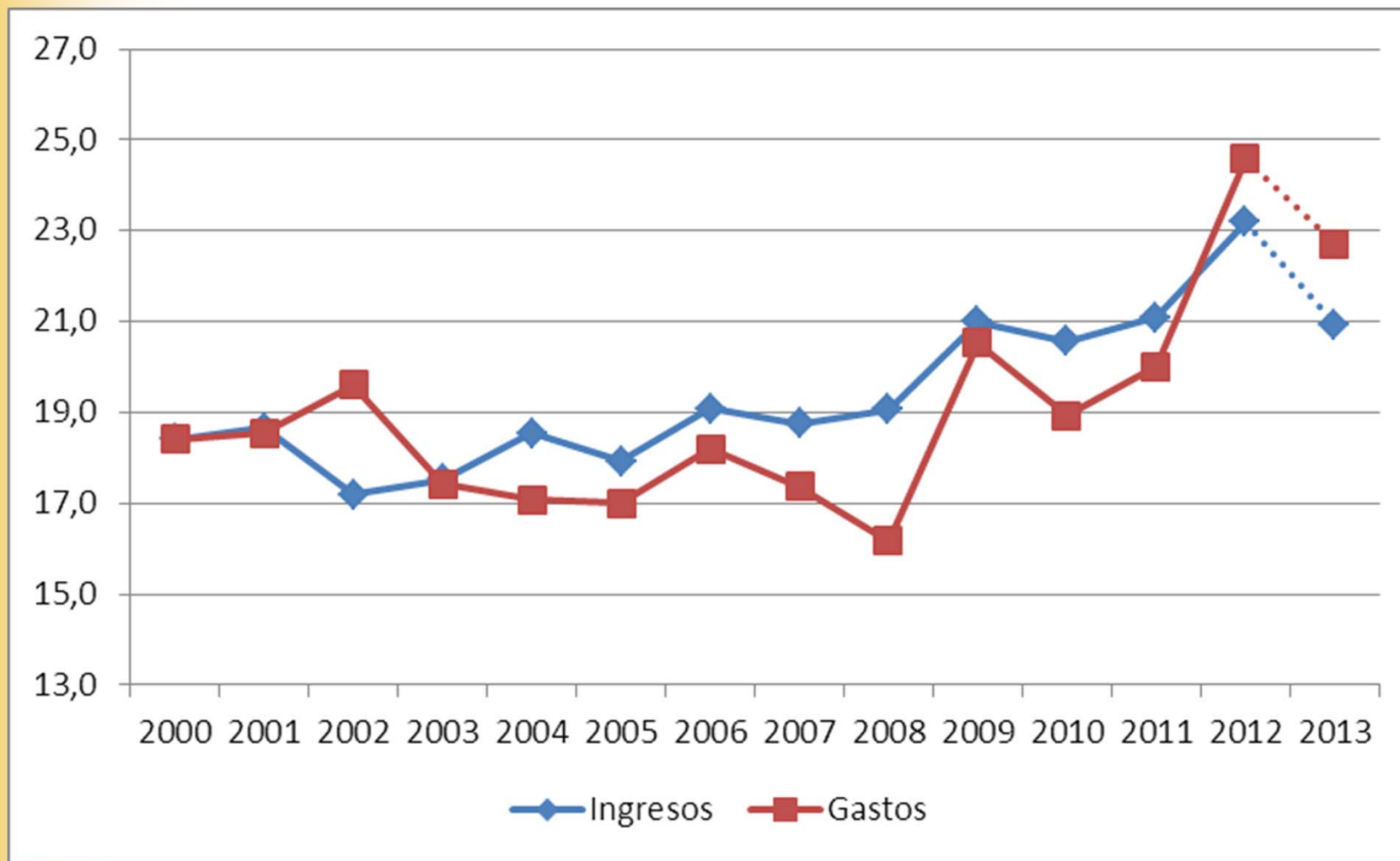
- Regla fiscal más extendida
- Relaciona Ingresos y Gastos en % PIB
- Mayor corresponsabilidad fiscal y libertad para actuar:
 - Gastos
 - Ingresos
- Observado/nominal vs. estructural
- Saldos primarios

Regla de saldo (II): AAPP españolas

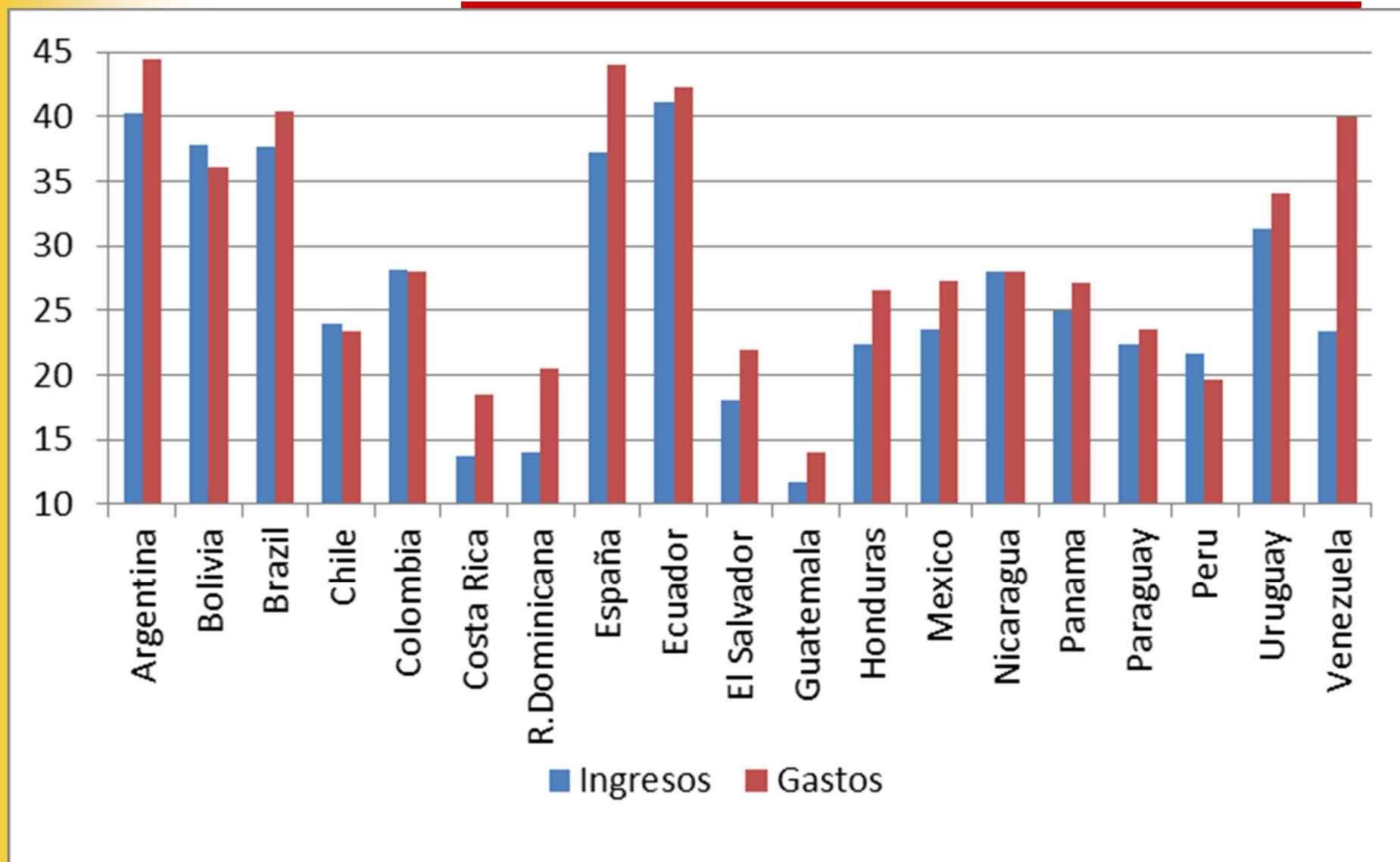
Capacidad (+) Necesidad (-) financiación pública en % del PIB

	2014	2015	2016	2017
Administración Central	-3,5	-2,9	-2,2	-1,1
Comunidades Autónomas	-1,0	-0,7	-0,3	0,0
Entidades Locales	0,0	0,0	0,0	0,0
Seguridad Social	-1,0	-0,6	-0,3	0,0
Total Administraciones Públicas	-5,5	-4,2	-2,8	-1,1

Regla de saldo (III): Ingresos y Gastos de Paraguay (en % del PIB)



Regla de saldo (IV): comparativa internacional 2012



FUENTE: FMI Database

Regla de saldo (V): Paraguay

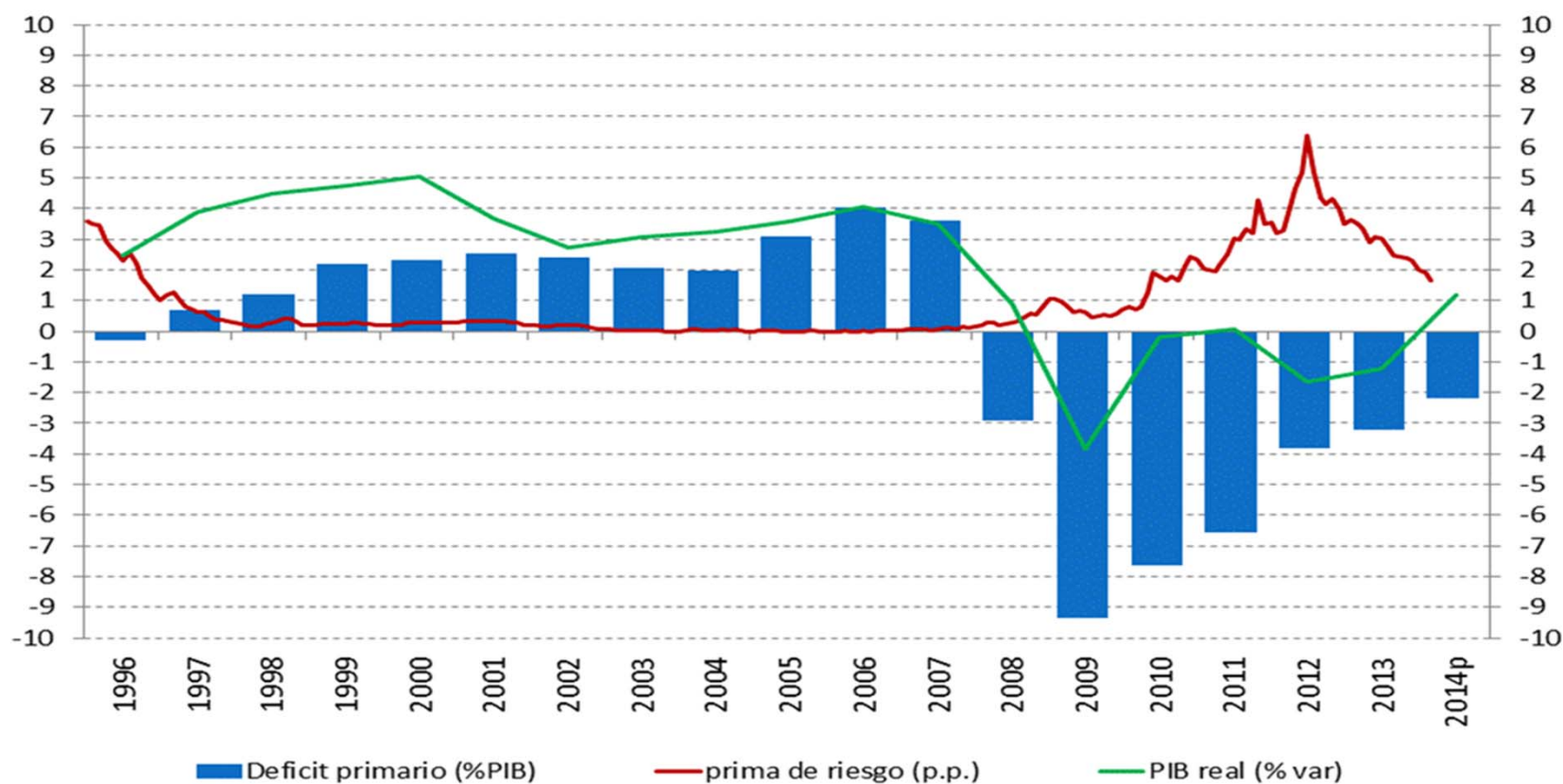
Evolución macroeconómica y saldos macrofiscales del Gobierno Central del Paraguay (% PIB, salvo indicación en contrario)

	2009	2010	2011	2012	2013
Crecimiento real del PIB (% variación)	-4	13,1	4,6	-1,2	13,0
Crecimiento nominal del PIB (% variación)	-2	20	14,6	0,0	15,6
Ingresos	17,5	17,1	17,4	19,0	17,0
Gastos	17,4	15,8	16,5	20,6	18,7
Gastos corrientes	13,4	12,5	12,8	16,0	15,0
Saldo público	0,1	1,3	0,9	-1,6	-1,7
Intereses de la deuda	0,6	0,4	0,3	0,2	0,3
Gasto corriente primario	12,8	12,1	12,5	15,8	14,7
% de variación del Gasto corriente primario		-5,5	3,3	26,4	-7,0

(*) Fuente: Informe del artículo 4 del FMI. Enero 2014

EL DÉFICIT DEL GOB. CENTRAL NO SUPERIOR AL 1,5 %
GASTO CORRIENTE PRIMARIO SECTOR PÚBLICO \leq INFLACIÓN +4%

Regla de saldo (VI): saldo primario España



	2013	2014	2015
Saldo observado (SEC 95 PDE)	-7,1	-5,5	-4,2
Intereses	3,4	3,5	3,6
Saldo primario	-3,7	-2,0	-0,6
Ajuste fiscal primario		-1,7	-1,4

Fuente: Programa de Estabilidad 2013-2017, abril 2014

Regla de saldo (VII): saldo estructural España

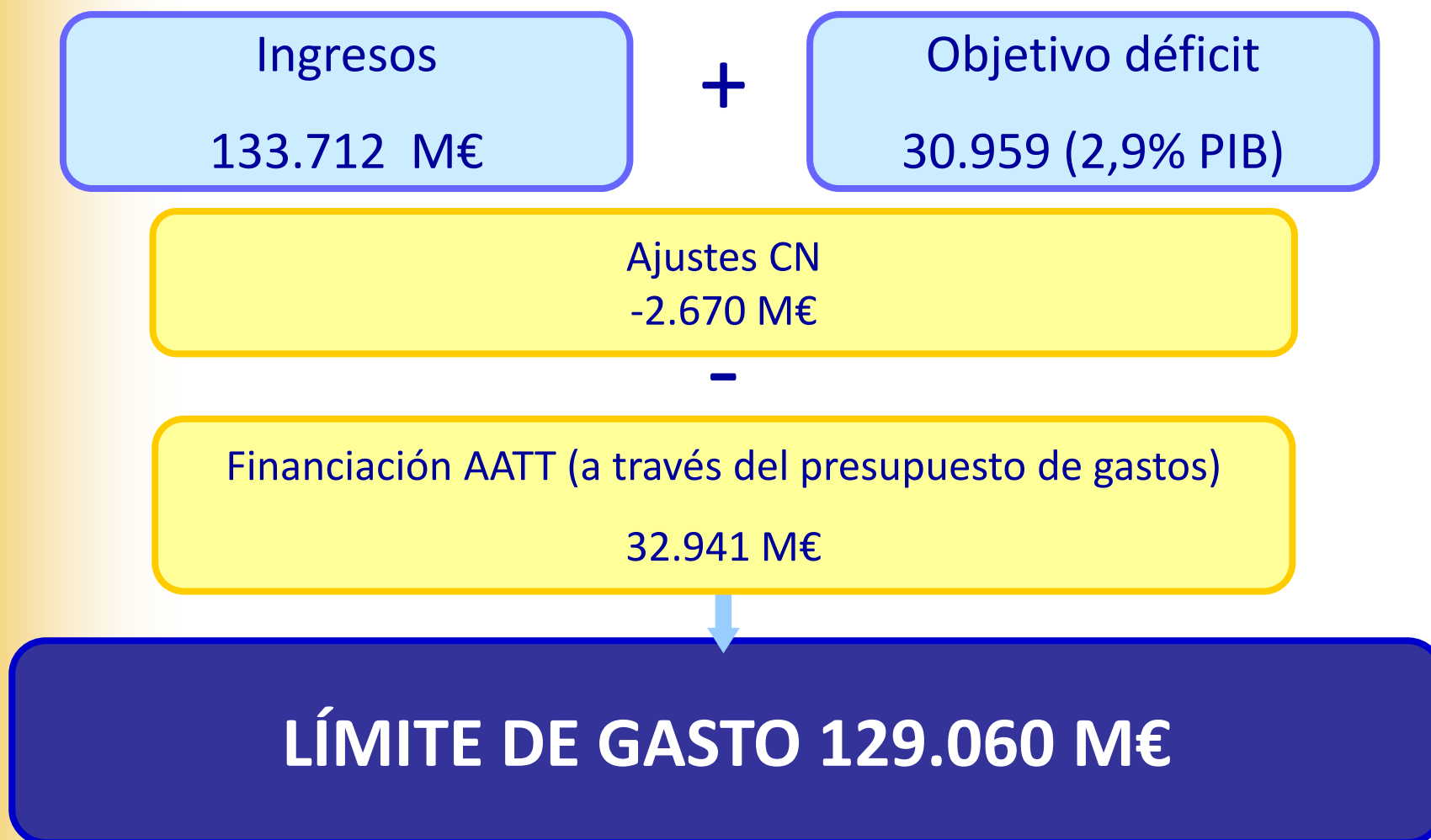
	2013	2014	2015	2016
1.-Saldo presupuestario Administraciones Públicas	-6,8	-5,5	-4,2	-2,8
2. Intereses	3,3	3,3	3,4	3,4
3. Saldo primario (1-2)	-3,5	-2,2	-0,8	0,6
4. Output gap	-9,9	-8,5	-6,5	-4,1
5. Saldo cíclico	-5,3	-4,5	-3,5	-2,2
6. Saldo cíclicamente ajustado (1-5)	-1,5	-1,0	-0,7	-0,6
7. Medidas One-off y otras medidas temporales ^a	-0,5	-0,4	-0,2	0
8. Saldo estructural (6-7)	-1,0	-0,6	-0,5	-0,6
9. Esfuerzo estructural		0,4	0,1	-0,1

Fuente Plan Presupuestario 2015, octubre 2014

Techo de Gasto (I)

- Aprobación primer semestre del año
- Coherente con el objetivo de saldo presupuestario
- Efectos:
 - Control del volumen de gasto
 - Negociación ministerial

Techo de Gasto (II): PGE 2015



Regla de Gasto en España (I)

Variación del gasto computable



Tasa de referencia del crecimiento
del PIB de medio plazo

Gasto computable =

Empleos no financieros SEC – Intereses - gasto no discrecional en desempleo
- gasto financiado con fondos finalistas UE u otra AAPP
- transferencias a CCAA y CCLL vinculadas a los sistema de financiación

Cambios normativos $\Rightarrow \Delta$ permanentes de recaudación = Δ **Gasto computable**

Cambios normativos $\Rightarrow \nabla$ recaudación = ∇ **Gasto computable**

Los ingresos que se obtengan > previsto se destinarán a reducir el nivel de deuda

Regla de Gasto en España (II): Acuerdo de Consejo de Ministros 27 junio 2014

- De conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera y de acuerdo con lo recogido en el informe de situación de la economía española:

**Tasa de crecimiento de referencia del PIB
(% variación anual en volumen)**

2015	2016	2017
1,3	1,5	1,7

Regla de deuda (I)

- Relaciona deuda pública en % PIB
- Muy utilizada en comparativas internacionales de calidad y sostenibilidad finanzas públicas
- Correlación con regla de saldo
- Límite total o por intervalos

Regla de deuda en España (II): Acuerdo de CM de 27 de junio de 2014

Deuda pública en % del PIB

	2015	2016	2017
Administración Central y Seguridad Social	76,3	76,4	74,3
Comunidades Autónomas	21,5	21,3	20,6
Entidades Locales	3,9	3,8	3,6
Total Administraciones Públicas	101,7	101,5	98,5

- El Estado y las CCAA deberán estar autorizados por Ley para emitir deuda pública
- La autorización del Estado a CCAA y CCLL para realizar operaciones de crédito y emisiones de deuda tendrá en cuenta el cumplimiento de lo dispuesto en LOEP y SF

Índice

1. INTRODUCCIÓN

2. REGLAS MACROFISCALES

3. MARCO INSTITUCIONAL DE REGLAS FISCALES Y PLURIANULIDAD: LA LEY ORGÁNICA DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA

Objetivos y planteamientos generales de la Ley Orgánica

- Garantizar la sostenibilidad presupuestaria de todas las AAPP
- Fortalecer la confianza en la estabilidad de la economía española
- Reforzar los compromisos de España con la UE

La estabilidad y sostenibilidad presupuestarias son clave para el crecimiento económico y la creación de empleo

- Desarrolla el artículo 135 de la Constitución
- Contempla las exigencias derivadas de la normativa de la UE, permitiendo una adaptación continua y automática
- Texto único para todas las Administraciones

Estructura de la Ley

- Capítulo I. Ámbito de aplicación.
- Capítulo II. Principios generales.
- Capítulo III. Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.
- Capítulo IV. Medidas preventivas, correctivas y coercitivas.
- Capítulo V. Transparencia.
- Capítulo VI. Gestión presupuestaria.

Tres reglas fiscales

EQUILIBRIO ESTRUCTURAL

DEUDA PÚBLICA

REGLA DE GASTO

- ✓ Se fortalecen los mecanismos preventivos y correctivos
- ✓ Reglas claras, simples, flexibles

Principios generales

Estabilidad

*(equilibrio o superávit SEC
⇒ Pacto Fiscal)*

Plurianualidad

Responsabilidad

(no bail-out)

Eficiencia y
eficacia

Transparencia

Sostenibilidad

(Criterio de deuda)

Lealtad
institucional

La sostenibilidad presupuestaria se configura como el principio rector de actuación de todas las administraciones públicas

Estructura de la Ley

- Capítulo I. Ámbito de aplicación.
- Capítulo II. Principios generales.
- Capítulo III. Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.
- Capítulo IV. Medidas preventivas, correctivas y coercitivas.
- Capítulo V. Transparencia.
- Capítulo VI. Gestión presupuestaria.

Instrumentación del principio de estabilidad presupuestaria

Todas las Administraciones Públicas



Equilibrio o superávit estructural

La Ley contempla **2 excepciones:**

Reforma estructural con efecto presupuestario a largo plazo



0,4% Déficit estructural

Circunstancias excepcionales:

- Catástrofe natural
- Recesión económica grave (tasa de crecimiento real anual PIB < 0)
- Emergencia extraordinaria

Mayoría absoluta del Congreso



Déficit estructural Estado y/o CCAA

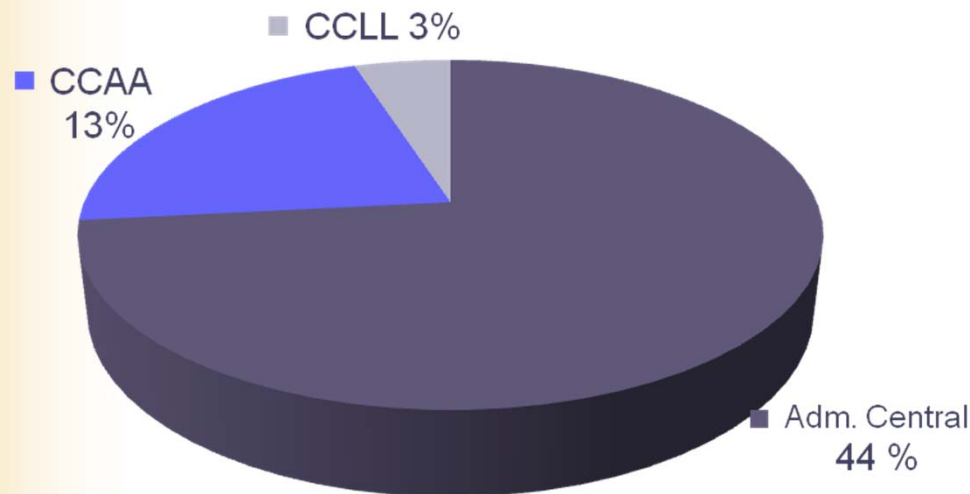


Plan de reequilibrio

Déficit estructural = déficit ajustado del ciclo, neto de medidas excepcionales y temporales. Cálculo de acuerdo con la metodología de la Comisión Europea.

Instrumentación del principio de sostenibilidad financiera

- Volumen de deuda pública PDE < 60% o el que establezca la UE



- Estado y CCAA deberán estar autorizados por Ley para emitir deuda pública
- La autorización del Estado a CCAA y CCLL para realizar operaciones de crédito y emisiones de deuda tendrá en cuenta el cumplimiento de lo dispuesto en esta Ley

Si se supera el límite

No se podrán realizar operaciones de endeudamiento neto

Circunstancias excepcionales

Mayoría absoluta del Congreso

PLAN DE REEQUILIBRIO

Prioridad absoluta de pago de la deuda pública

- Los créditos presupuestarios para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus Presupuestos
- No podrán ser objeto de enmienda o modificación mientras se ajusten a las condiciones de la Ley de emisión
- **El pago de los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones Públicas gozará de prioridad absoluta frente a cualquier otro gasto.**

Garantía constitucional a los tenedores de deuda pública española

Estructura de la Ley

- Capítulo I. Ámbito de aplicación.
- Capítulo II. Principios generales.
- Capítulo III. Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.
- Capítulo IV. Medidas preventivas, correctivas y coercitivas.
- Capítulo V. Transparencia.
- Capítulo VI. Gestión presupuestaria.

Medidas preventivas, correctivas y coercitivas

PREVENTIVAS

MEDIDAS AUTOMATICAS DE PREVENCIÓN (95% limite de deuda ↗ solo operaciones de tesorería)

FORMULACION DE ADVERTENCIA

CORRECTIVAS

MEDIDAS AUTOMATICAS DE CORRECCION (Autorización de endeudamiento, informe previo subvenciones o convenios)

PLAN ECONOMICO-FINANCIERO// PLAN DE REEQUILIBRIO

COERCITIVAS

No disponibilidad + depósito remunerado durante 3 meses 0,2% PIB, multa
Misión de expertos

Medidas de cumplimiento forzoso (artículo 155 CE)



Estructura de la Ley

- Capítulo I. Ámbito de aplicación.
- Capítulo II. Principios generales.
- Capítulo III. Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.
- Capítulo IV. Medidas preventivas, correctivas y coercitivas.
- Capítulo V. Transparencia.
- Capítulo VI. Gestión presupuestaria.

INFORMACIÓN A REMITIR

- Los presupuestos incluirán información para calcular el saldo en términos SEC
- Líneas fundamentales de los presupuestos (antes de 1 de Octubre)
- Proyectos de presupuestos
- Presupuesto general
- TRIMESTRALMENTE: Liquidaciones de ingresos y gastos de las EELL
- MENSUALMENTE: Liquidaciones de ingresos y gastos de CCAA
- Orden del Ministerio Hacienda y AAPP, previo informe CPFF y CNAL

CENTRAL DE INFORMACIÓN

- Incluirá información sobre la actividad financiera de las CCAA
- Mantenimiento por el Ministerio de Hacienda y AAPP
- Información sobre la actividad económica y financiera de las Administraciones
- Orden del Ministerio de Hacienda y AAPP, previo informe CPFF y CNAL

Estructura de la Ley

- Capítulo I. Ámbito de aplicación.
- Capítulo II. Principios generales.
- Capítulo III. Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.
- Capítulo IV. Medidas preventivas, correctivas y coercitivas.
- Capítulo V. Transparencia.
- Capítulo VI. Gestión presupuestaria.

Plan presupuestario a medio plazo (I)

- ❑ Elaboración en primer cuatrimestre año: forma parte del Programa de Estabilidad y Crecimiento que se evalúa por la Unión Europea.
- ❑ Se aprueba por el Consejo de Ministros
- ❑ Es el marco de planificación en el que se encuadra la elaboración del presupuesto anual.
- ❑ Se acompaña del Plan Nacional de Reformas.

NO TIENE CARÁCTER JURÍDICO
SE ELABORA EN TÉRMINOS DE CONTABILIDAD NACIONAL

Plan presupuestario a medio plazo (II)

- Plazo mínimo de 3 años
- Contenido min:
 - Objetivos de estabilidad y deuda
 - Proyecciones tendenciales de las principales partidas de I y G,
 - y proyecciones con impactos de las medidas adoptadas.
- Supuestos de base de proyecciones
- Evaluación efecto medidas en sostenibilidad a largo plazo de las finanzas.

Plan presupuestario a medio plazo (III)

- Otro contenido habitual::
 - Comparación con Plan anterior
 - Análisis de sensibilidad y riesgos
 - Cambio en tipos de interés
 - Crecimiento econ. Resto UE
- Análisis sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas:
 - Pasivos contingentes
 - Proyecciones de pensiones a 50 años.

Refuerzo de la planificación en la Unión Europea.

Nuevas exigencias de los marcos plurianuales

- Estrategias para salir de la crisis refuerzan la necesidad de la perspectiva plurianual
 - Naturaleza de las medidas
 - Planes de consolidación fiscal UE
- Transparencia y debate de metodología mejoran calidad de previsiones macroeconómicas y presupuestarias
- Análisis de sensibilidad: evolución de variables presupuestarias con diferentes tipo de interés y tasa de crecimiento. Disminuye riesgos y aumenta disciplina presupuestaria
- Escenario macro de la UE y España pueden diferir. Describir y motivar diferencias significativas

Otras cuestiones de Gestión presupuestaria

- Límite de gasto no financiero
 - Estado + CCAA+ CCLL
 - Antes del 1 agosto se informará al CPFF de los LGnF de las CCAA y Estado
- Fondo de contingencia → Estado + CCAA
- Destino del superávit:
 - Reducir endeudamiento
 - Seguridad Social al Fondo de Reserva

- Mayor supervisión fiscal:

- Seguimiento del cumplimiento de las reglas fiscales, basado en análisis realizados por **órganos independientes**



**CONSEJO FISCAL:
AIREF**

- Supervisión por UE proyectos presupuestos EEMM

AIREF(I)

- Tiene por objeto velar por la sostenibilidad de las finanzas públicas como vía para asegurar el crecimiento económico y el bienestar de la sociedad española a medio y largo plazo.
- Su misión es garantizar el cumplimiento efectivo por las Administraciones Públicas del principio de estabilidad presupuestaria previsto en el artículo 135 de la Constitución Española, mediante la evaluación continua del ciclo presupuestario y del endeudamiento público.

RENDICIÓN DE CUENTAS, TRANSPARENCIA Y
REDUCCIÓN COSTES REPUTACIONALES

AIREF(II)

- INFORMES: preceptivos y tasados por Ley
 - Las previsiones macroeconómicas
 - Metodología previsiones tendenciales y tasa referencia
 - Programa de Estabilidad plurianual
 - Análisis de ejecución presupuestarias y cumplimiento de reglas fiscales
 - Objetivos individuales CCAA
 - Planes Eco-Financieros y de Reequilibrio
 - Proyectos de presupuestos
 - medidas preventivas, correctivas y coercitivas LOEPSF

NO VINCULANTES PERO “COMPLY OR EXPLAIN”

AIREF(III)

- OPINIONES: podrá emitirlas sobre:
 - Riesgos de incumplimiento reglas fiscales
 - Sostenibilidad finanzas
 - Factor de sostenibilidad
 - Así lo disponga una ley
- ESTUDIOS: previa solicitud AAPP

CALENDARIO Y PLAN DE ACTUACIONES