

Madrid, 29 de mayo de 2009

“La calidad de la información económico-financiera de las AA.PP.: La transparencia y la evolución de las Políticas Públicas de Gasto”

XVII Jornadas de Presupuestación, Contabilidad y Control Público. IGAE

José Luis Malo de Molina
Director General del Servicio de Estudios

Introducción

La actividad desarrollada por el sector público abarca en la actualidad un número muy elevado de áreas que se ha ido ampliando con el tiempo y su análisis se ha convertido en imprescindible para conocer el funcionamiento de la economía.

Desde una perspectiva macroeconómica, por ejemplo, el consumo y la inversión públicos aparecen como variables que repercuten directamente en la demanda nacional. La incidencia indirecta de la actuación del sector público es, sin embargo, muy superior. En concreto, la estructura del sistema fiscal, las políticas de gasto público o la cuantía y la financiación de los déficit públicos, pueden afectar, entre otros factores, a la renta disponible de los agentes, a la estructura de costes, al nivel de precios y a la inflación o a la productividad de la economía y, por tanto, influir sobre las decisiones de consumo, ahorro e inversión privados, el equilibrio exterior y, en fin, el crecimiento económico.

Esta importancia creciente del sector público ha venido acompañada de un fecundo desarrollo de la literatura económica que analiza el impacto de dicha actividad sobre la economía. De esa literatura me interesa destacar el elevado consenso que se ha alcanzado en torno a dos aspectos que resultan muy relevantes a efectos del contenido de esta mesa redonda. De un lado, el papel que la estabilidad macroeconómica y el equilibrio fiscal a medio plazo desempeñan para asegurar la sostenibilidad del crecimiento económico. De otro lado, la importancia de la transparencia en la información económica financiera de las administraciones públicas como resorte imprescindible de la disciplina fiscal. Una transparencia que significa la plena disponibilidad para los ciudadanos, analistas y agentes económicos de toda la información relevante sobre la estructura, funciones y actividad de los distintos niveles de gobierno. Y todo ello requiere la publicación puntual de datos fiables, comprensibles e internacionalmente comparables sobre la actuación del Sector Público.

Me gustaría dedicar mis comentarios sobre el estado de esta cuestión en España desde el punto de vista de las funciones que tiene encomendadas el Banco de España y de la contribución que desde el mismo se ha hecho a la mejora de la transparencia fiscal en los últimos años.

Transparencia y estabilidad presupuestaria

El alcance de la transparencia fiscal va más allá de las cuestiones del control del saldo presupuestario y se extiende a todas las parcelas de la actividad pública, incluyendo la rendición de cuentas y la eficiencia del sector público, pero desde la perspectiva eminentemente macroeconómica que incumbe al Banco de España interesa sobre todo destacar su importancia para un correcto funcionamiento de los mecanismos de estabilidad presupuestaria.

Cabe empezar preguntándose ¿de dónde surge esta relación entre disciplina y transparencia fiscal?

En primer lugar, la eficacia de las políticas presupuestarias depende de su interacción con los mercados financieros. La valoración que hagan los mercados de la sostenibilidad de las finanzas públicas resulta un ingrediente fundamental del coste de financiación para el sector público y para toda la economía, ya que el coste de la deuda pública establece normalmente el suelo para el coste de la financiación de todos los agentes. La transparencia es, por tanto, necesaria para que los mercados puedan efectuar sin distorsiones su función disciplinadora. La disponibilidad de datos puntuales y fiables sobre el nivel de endeudamiento y la carga de la deuda, por ejemplo, resulta indispensable para que los mercados financieros puedan discriminar adecuadamente. La falta de transparencia tiende a redundar en una desconfianza de los mercados que se manifiesta en una cierta prima adicional en el coste de financiación. El ocultamiento de la situación fiscal a la larga siempre tiene efectos negativos duraderos que resultan difíciles de revertir.

En segundo lugar, la transparencia tiene la enorme ventaja de ejercer por si misma efectos disciplinadores al incrementar los costes de la aplicación de políticas fiscales insostenibles, reduciendo, de esta manera, la probabilidad de que estas se produzcan.

Asimismo, en el caso de un país altamente descentralizado, como es el caso español, la transparencia fiscal es necesaria para garantizar una adecuada coordinación presupuestaria entre los distintos niveles de gobierno. En efecto, en un contexto en el que es obligado respetar la autonomía de cada administración, la transparencia y la información son las principales herramientas para una articulación efectiva de las decisiones de los gestores de la política económica a los diferentes niveles de descentralización, permitiendo el control efectivo de los agentes económicos en su ámbito de actuación y el control democrático de los ciudadanos a través del proceso político.

Por último, la transparencia de los datos públicos es también un requisito para que puedan existir reglas fiscales con mecanismos adecuados para el control de su cumplimiento, que contemplen (o que permitan aplicar) sanciones proporcionadas en los supuestos de desviación grave.

Esta relación entre transparencia fiscal y estabilidad presupuestaria se ha hecho más evidente a partir de los compromisos fiscales que se han ido adoptando tanto a nivel europeo, en el Tratado de Maastricht y en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, como a nivel nacional, con la aprobación de las leyes de estabilidad presupuestaria. En ambos casos, se fijan unos límites al nivel o evolución del déficit o la deuda públicos y, en paralelo, se establecen unos requisitos de transparencia en la información.

La situación en España

En el caso de las leyes de estabilidad presupuestaria aprobadas en España, la transparencia tiene al menos dos vertientes. En primer lugar, la formulación explícita de objetivos fiscales de medio plazo. En segundo lugar, la difusión de datos completos, fiables y puntuales sobre las liquidaciones presupuestarias y la creación de centrales de información tanto para la administración local como autonómica.

Los avances en relación con la primera de esas dos vertientes han sido indudables y se han plasmado en la presentación de los objetivos plurianuales de estabilidad presupuestaria en el primer semestre de cada año. Las leyes de estabilidad presupuestaria han atribuido al Banco de España la responsabilidad de suministrar unas proyecciones macroeconómicas que sirvan, junto con otras, para valorar la posición cíclica de la economía y caracterizar adecuadamente el tono de la política presupuestaria. Permítanme destacar aquí que la publicación de dichas proyecciones en los últimos años ha permitido amplificar la voz del Banco de España en el ejercicio de su papel de conciencia crítica y dispositivo de alerta frente a los eventuales riesgos macroeconómicos de la economía española.

En el terreno de la difusión de información existe, sin embargo, un margen de mejora relativamente amplio.

En concreto, en relación con la actividad no financiera de las Administraciones Públicas, si bien la difusión de datos relativos al Estado es abundante, detallada y con desfases relativamente reducidos, en el caso de de las administraciones territoriales la situación es muy distinta. De estas administraciones no se difunde información intraanual sobre su actividad no financiera. Y la de carácter anual, detallada por Comunidades autónomas y sistematizada según la metodología de la contabilidad nacional, se difunde con un retraso superior a los dos años. Dada la importancia en términos de las responsabilidades de gasto o ingresos adquiridas por las Administraciones Territoriales y especialmente por las Comunidades autónomas, esta carencia limita la capacidad de control a tiempo de su actividad y la rendición de cuentas que los distintos estamentos de las administraciones públicas deben dar a la opinión pública. En mi opinión, es relativamente urgente subsanar las carencias señaladas de forma que, en un horizonte razonablemente cercano, se disponga de información adecuada y con estándares de calidad aceptables. Los organismos internacionales han venido señalando repetidamente estas carencias.

Consciente de esta importancia, el Banco de España, dentro de sus competencias, ha venido prestando, desde hace mucho tiempo, una atención preferente a la difusión de datos estadísticos sobre la actividad financiera de las Administraciones públicas ampliando considerablemente los detalles publicados y cuidando, hasta donde le ha sido posible, su calidad. Así, la información trimestral armonizada y coherente para todos los subsectores de las administraciones públicas se viene difundiendo regularmente desde 1999 en el marco de las cuentas financieras de la economía

española y con un desfase, en la actualidad, algo menor a los cuatro meses. Por su parte, la deuda pública detallada por Comunidades autónomas se difundió por primer vez a mediados de 1991 y de forma sistemática, cada trimestre, desde finales de 1995. Un paso adicional, lo constituyó la difusión, desde septiembre de 2005, de la deuda de las empresas públicas del ámbito de la administración autonómica pero que, por sus características, están incluidas en el sector de sociedades no financieras.

En el ámbito de la administración local, un avance importante en cuanto a la transparencia lo constituyó la difusión del detalle de la deuda de los seis ayuntamientos españoles con una población superior a los 500.000 habitantes desde enero de 2005. Esta información se ha visto complementada recientemente con la difusión por parte del Ministerio de Economía de la deuda correspondiente a los restantes ayuntamientos españoles de forma individualizada, sobre la base de la información proporcionada por la Central de Información de Riesgos del Banco de España.

En este punto quisiera destacar la importancia de la colaboración institucional para conseguir cotas elevadas de calidad y armonización de la información del sector público. Dada la notable descentralización del gasto público, este se puede articular siguiendo modelos muy diferentes. Así, en España algunas administraciones han optado por crear, en sus respectivas áreas, empresas públicas o han acudido a acuerdos de colaboración entre la administración y empresas privadas para la producción de los bienes y servicios para la comunidad. Cuando se da esta diversidad de situaciones, la coherencia de las cuentas públicas hace imprescindible la coordinación entre las distintas instituciones responsables de su elaboración.

En este terreno se han dado pasos importantes en los últimos años. Por un lado, viene funcionando, con notable eficacia, un grupo de trabajo constituido por el INE, la IGAE y el Banco de España para dirimir muchas de las cuestiones que surgen en esta materia. El trabajo desarrollado por este grupo ha permitido mantener una relación muy fluida con las distintas administraciones públicas para el intercambio constante de información y para resolver cualquier discrepancia en la aplicación de los criterios que deben aplicarse al elaborar las cuentas públicas. Como ejemplos de esta colaboración, me van a permitir que cite dos ejemplos significativos en lo que atañe al Banco de España.

El primero de estos ejemplos lo constituye la difusión que realiza el Banco de España en su sitio de internet de una enumeración muy pormenorizada de las unidades institucionales que se incluyen en cada uno de los sectores en los que se divide la economía. Ello permite, entre otras cosas, identificar las empresas públicas incluidas en el sector de las administraciones públicas y las que se han clasificado en el sector de sociedades no financieras. Esta clasificación de las unidades públicas está plenamente consensuada con el INE y la IGAE y permite que las distintas piezas de las cuentas públicas de las que cada uno de los organismos son responsables sean

plenamente consistentes, desde la óptica de definición del sector de las administraciones públicas.

Un segundo ejemplo se refiere a la elaboración y difusión por parte del Banco de España de la deuda detallada por cada comunidad autónoma y por los seis ayuntamientos principales en orden a su número de habitantes. El Banco de España elabora esta estadística sobre la base de sus propias fuentes de información, principalmente su base de datos de valores valor a valor, la Central de Información de Riesgos y la posición de inversión internacional. Pues bien, cada trimestre, como paso previo a su publicación, esta información es compartida con las propias comunidades autónomas y los propios ayuntamientos para dirimir posibles discrepancias. De esta forma, se asegura la máxima fiabilidad posible de las cifras que difunde el Banco de España.

Finalmente, en el ámbito de la calidad y la transparencia de las cuentas públicas hay que destacar el trabajo que están desarrollando los organismos internacionales en cooperación con los distintos países. En el ámbito europeo, se ha ido desarrollando en los últimos años un amplio y sólido cuerpo legislativo encaminado a armonizar las cuentas públicas y fomentar su transparencia que ha suministrado la base adecuada para la importante labor de vigilancia y disciplina que vienen desarrollando los organismos europeos.

Conclusión: la importancia de preservar la transparencia en la crisis económica actual

Desde esta perspectiva quisiera dedicar el final de mi intervención al papel que, desde mi punto de vista, debe desempeñar la transparencia fiscal en la actual situación de severa crisis económica.

La actual crisis económica y las actuaciones que ha desencadenado están teniendo importantes implicaciones para la estabilidad presupuestaria y la transparencia fiscal. En efecto, las posiciones presupuestarias de la práctica totalidad de las economías mundiales han sufrido un fuerte deterioro en los últimos meses. Este deterioro es consecuencia de dos elementos. De una parte, y como cabía esperar, los déficit públicos han aumentado como resultado del juego de los estabilizadores automáticos con que cuentan los presupuestos públicos. La magnitud de la crisis económica ha provocado, sin embargo, que el impacto de estos estabilizadores sobre el déficit público haya sido muy superior al de ocasiones precedentes, lo que es particularmente visible en el caso español en el que el incremento de las prestaciones por desempleo y la caída de los ingresos impositivos han sido especialmente significativos en el último año. De otro lado, las autoridades han reaccionado con la aprobación de numerosas y cuantiosas medidas de emergencia encaminadas a paliar los efectos de la crisis sobre los agentes económicos. Esta actuación expansiva discrecional por parte de las autoridades tampoco tiene parangón en nuestra reciente historia económica ni en su magnitud ni en su carácter generalizado a todas las economías.

Las circunstancias de excepcionalidad de esta crisis, tanto en términos de su origen financiero como de su magnitud y previsiblemente de su duración, permiten justificar esta aplicación de políticas fiscales expansivas de carácter discrecional, que complemente los estabilizadores automáticos. Ello incluso a pesar de que esta expansión de las políticas fiscales ha llevado a la mayoría de los países europeos a superar los límites del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y, en nuestro caso, también de la Ley de Estabilidad Presupuestaria. Las excepcionales circunstancias actuales justifican, sin duda, una aplicación flexible de las reglas fiscales, como, de hecho, se está efectuando tanto a nivel nacional como europeo. Y es que debe reconocerse que estas reglas no fueron diseñadas, ni pueden probablemente serlo, para hacer frente a una crisis de una magnitud como la que estamos viviendo.

Esta flexibilidad no puede entenderse, sin embargo, de manera ilimitada. La propia eficacia de las actuaciones expansivas requiere que estas sean plenamente compatibles con el mantenimiento de la estabilidad a medio plazo, de manera que la situación fiscal sea percibida como sostenible por los agentes y los mercados. En otras palabras, la flexibilidad en el corto plazo no puede poner en riesgo la sostenibilidad de la situación fiscal en el medio y largo plazo.

Del mismo modo, la flexibilidad en la aplicación de las reglas no debería implicar, en ningún caso, una ruptura con el principio de transparencia en la actuación pública, que debe mantenerse de forma estricta. En este sentido, hay que evitar que las medidas se pongan en marcha mediante fórmulas complicadas, sin un reflejo explícito y transparente de su impacto sobre el déficit o la deuda pública o de los riesgos implícitos que asume el sector público. En este contexto, la labor de los organismos internacionales en el ámbito de la transparencia cobra, en mi opinión, una importancia máxima, para que se preserven los principios y normas contables establecidas. No hay razones para que la crisis actual de lugar a un retroceso de las cotas de rigor y transparencia que tanto tiempo ha costado lograr. Si la transparencia de las cuentas públicas llegase a ser otra de las muchas víctimas de la actual crisis será mucho más difícil la vuelta a la estabilidad presupuestaria y la reanudación de un crecimiento elevado y sostenible.