

60

40

20

0

-20

-40

-60

# Coste cero

El Tratado de Maastricht y el espacio económico europeo integrado han supuesto la aceptación de unas reglas presupuestarias y de unas políticas económicas, armónicas y "convergentes": inflación homologada, endeudamiento controlado y cuentas públicas equilibradas.



Hace poco más de dos años tomó cuerpo en el ordenamiento laboral español una disposición de fomento de la contratación femenina surgida de una iniciativa del grupo Juristas Pro-Gente. Se popularizó con el nombre de "coste cero" porque, tal como estaba formulada, su articulación no generaba gasto ni a la Tesorería de la Seguridad Social ni a los empresarios que contratasen sustitutos de una empleada que estuviera disfrutando de su permiso por maternidad.

Probablemente el hecho —insólito en el orden financiero— de no implicar su adopción la generación de un coste contribuyó decisivamente a que la Administración y los representantes de los empresarios coincidieran en lo conveniente de llevar aquella iniciativa a las páginas del *Boletín Oficial*, y a que se viniera a denominar con lo más llamativo de su contenido: coste cero.

El coste cero se convierte así en la excepción que confirma la regla, por otra parte ampliamente recogida por el refranero popular: "Nadie da duros a cuatro pesetas", "Quién algo quiere algo le cuesta", "Lo barato sale caro". La experiencia cotidiana demuestra, sin embargo, que el ciudadano es muy poco dado a entender lo que no está dispuesto a aceptar, quizá porque sepa que "quien no llora no mama". De manera que, permanentemente —se trate de vacas locas o de Universidad— se reivindica la asistencia financiera de "la Administración", olvidando que, se quiera o no, "Hacienda somos todos": para ingresar, unos más que otros, pero para gastar, todos por igual.



**Para abrir la puerta a la Unión Monetaria era imprescindible sujetar los sectores públicos a un mismo canon académico, asumir un mismo ideal de sistema financiero**

Hasta hace pocos años, en concreto es 1993, las espaldas del sector público eran colosales y se ensanchaban con generosidad a golpe de endeudamiento. Los créditos presupuestarios se asemejaban a caudalosas cajas de Pandora de las que la magia de las dotaciones extraordinarias, las ampliaciones o transferencias, los suplementos o incorporaciones de crédito, la "contabilidad creativa" extraían recursos insospechados. El gestor público era buen conocedor de esta flexibilidad del crédito y, dádivo sembrador del haber común, multiplicaba los panes y los peces presupuestarios: gastaba lo que no tenía y comprometía lo que suponía que llegaría a conseguir.

### **Aceptar las reglas europeas**

Con el Tratado de Maastricht se acabó la fiesta y se impuso la disciplina. El logro de un espacio económico europeo integrado exigía la aceptación de unas reglas presupuestarias, de unas políticas económicas, armónicas, "convergentes": inflación homologada, endeudamiento controlado y cuentas públicas equilibradas. Para abrir la puerta a la Unión Monetaria era imprescindible sujetar los





sectores públicos a un mismo canon académico, asumir un mismo ideal de sistema financiero.

Así lo hicieron los Estados miembros y, con el viento a favor de la bonanza económica, así se ha cumplido por quienes se embarcaron en el euro. Llega ahora el reto de mantener los objetivos alcanzados, y es entonces cuando el estado español advierte que la estructura descentralizada de su sector público hace posible que los esfuerzos de unos naufraguen en las alegrías de otros. Se abre así el año 2002 con una legislación financiera novedosa en el espacio europeo y que traduce al ordenamiento jurídico interno las prescripciones del texto vigente del Tratado de la Unión en materia de gasto público y de los compromisos finan-

cieros suscritos en los consejos europeos de Amsterdam y Santa María de Fera, que componen el llamado Pacto de Estabilidad y Crecimiento: la Ley General de Estabilidad Presupuestaria y la Ley orgánica que la complementa.

Entre las dos, suman una treintena larga de artículos llamados a cambiar la faz del sector público. En apretada síntesis:

- a) Con el entusiasmo del converso, el derecho español profesa la fe de la estabilidad presupuestaria, como sublime principio inspirador de toda la actividad financiera del sector público;
- b) La doctrina se aplicará a todo lo ancho de las administraciones públicas y entes asimilados, y en todos sus niveles de responsabilidad territorial, incluidos —con la venia de sus instituciones representativas— los territorios forales;
- c) Se enriquece el ciclo presupuestario con la formalización de lo que se denomina “escenario plurianual”, que no es otra cosa sino la asunción del período de tres años como marco general de programación de gastos;
- d) Se pretende poner orden en la ejecución de los presupuestos con la creación de un “fondo de contingencia” que, con el límite del 2 % del total de gastos anuales, está llamado a ser el único aliviadero de necesidades y desequilibrios financieros no previstos al inicio del ejercicio;
- e) Se aspira a disciplinar las cuentas públicas autonómicas y locales, ciñéndolas a rigurosos planes de saneamiento, severas restricciones al endeudamiento, y exigentes requerimientos de información contable y económica.

### **Comunidades autónomas: “corresponsabilidad fiscal”**

Al mismo tiempo se ha reformado, en profundidad, el marco jurídico de la financiación autonómica, retocando la LOFCA y agregando la dispersa e inestable normativa básica de los ingresos de las comunidades autónomas de régimen general —en esencia, participaciones y tributos cedidos— en un único texto legal con vocación de permanencia y profusión de prescripciones, que incluye en su contenido los sistemas de revisión automática de las cifras de financiación de las mencionadas autonomías.


### **El Estado da entrada a las comunidades autónomas en la cabeza de la Agencia Tributaria y en los tribunales económico-administrativos regionales**

Este sistema de financiación autonómica da un paso más, y de alcance, en el modelo adoptado en 1996, extendiéndose, además —y a diferencia del anterior—, a todas las comunidades autónomas extrañas a los regímenes forales. Se desarrolla, con decisión, el principio de “corresponsabilidad fiscal”: unidos para lo bueno y para lo malo, en el gasto y en el ingreso. El estado da entrada a las comunidades autónomas en la cabeza de la Agencia Tributaria, creando a tal efecto un Consejo Superior de Dirección, y en los tribunales económico-administrativos regionales. Se facilitan a las

comunidades autónomas nuevos y abundantes recursos (participación en la recaudación del IVA y de los impuestos especiales, fundamentalmente) y se les reconoce competencia normativa para establecer determinados recargos o para reducir la presión fiscal en buena parte de los impuestos que integran su esfera competencial. Ahora sólo resta que ejerzan, efectivamente, su autonomía para gastar lo que consideren conveniente, recurriendo a los instrumentos financieros de que disponen, en las lindes, eso sí, de la estabilidad presupuestaria, del “déficit cero”. Nadie les podrá constreñir a exigir a sus contribuyentes un recargo específico sobre el suministro de carburantes, pero tampoco podrán recurrir al Estado para exigir la cobertura de un nivel de servicios públicos superior al que sus finanzas les permite ofrecer. La decisión corresponderá a los parlamentos autonómicos, a los ciudadanos que eligen a sus representantes.

Durante años adornaba el muro del Colegio Mayor San Raimundo de Peñafort un graffiti con una ecuación imaginativa que condensa la cuadratura del círculo financiero: “- taxes + beques”. Y es que pretendemos construir una economía del sector público que rompa la propia definición de lo que por economía se entiende, logrando la cobertura ilimitada de las necesidades infinitas sin recurso alguno. En toda comunidad de vecinos que se precie se configuran tres bloques de copropietarios: los que quieren hacer reformas, los que no quieren sufragarlas y los que no asisten a las reuniones para no soportar las discusiones entre unos

y otros. En la comunidad política, sin embargo, el grupo abrumadoramente mayoritario está compuesto por aquéllos a los que toda prestación pública les parece insuficiente y cualquier tributo les resulta excesivo.

Pues bien, en adelante en España habrá de quedar para la libre y legítima discusión política decidir si el nivel del gasto público en relación al PIB es el conveniente o no; si el Estado del Bienestar es suficiente, excesivo o ridículo; si se ha de financiar con unos recursos tributarios o con otros, por las entidades locales, las autonómicas, el Estado o la Unión Europea. Se podrá poner en duda que el déficit cero conduzca efectivamente al crecimiento general o a la ruina del común en beneficio de unos pocos; si, por el contrario, constituye la única senda razonable hacia un crecimiento económico equilibrado y capilar. Lo que ya no se puede discutir —y así ha quedado en el BOE— es que en el sector público español se ha impuesto el “déficit cero” con carácter preceptivo: la ley de la botella —“el que la tira va a por ella”— o, en términos marineros, “que cada palo aguante su vela”. Eso sí, las haciendas locales, como siempre, fuera de juego y con una de sus principales fuentes de financiación, el IAE, amenazado de suspensión y cierre. 

**José Andrés Rozas Valdés**

*Director del Centro Universitario Abat Oliba CEU y Profesor Titular de Derecho Financiero y Tributario*

