

XORNADA SOBRE AS LEIS DE ORZAMENTOS XERAIS DO ESTADO E DA COMUNIDADE AUTÓNOMA DE GALICIA, E DAS SÚAS RESPECTIVAS LEIS DE ACOMPAÑAMENTO, DO ANO 2001

(EGAP, Santiago de Compostela, 14 de febreiro de 2000)

María del Carmen Silva López

Avogada

Dentro do marco das súas actividades formativas a Escola Galega de Administración Pública, no seu empeño por documentar e achegar-lles ó funcionariado galego e á cidadanía en xeral as máis recentes e transcendentales novidades xurídicas, realizou o día 14 de febreiro de 2001, na sede da propia escola, unha xornada sobre as leis de Orzamentos xerais do Estado e da Comunidade Autónoma de Galicia, e das súas respectivas leis de acompañamento, do ano 2001. A súa finalidade principal era darlles a coñecer ós numerosos asistentes as novidades introducidas por estas leis, que constitúen pezas esenciais da xestión administrativa. As xornadas contaron cunha nutrida asistencia de máis de cen persoas. Durante a xornada, destacadas personalidades galegas e españolas expresaron as súas posturas sobre esta importante materia.

* * * *

Estas xornadas foron inauguradas polo conselleiro de Economía e Facenda da Xunta de Galicia, José Antonio Orza Fernández, quen afirmou que os orzamentos da CCAA de Galicia de 2001 son os últimos aprobados polo Parlamento galego na actual lexislatura e son posibles

na concreción das políticas prioritarias que conteñen, porque gardan coherencia cos que se viñeron aplicando nas lexislaturas anteriores, é dicir, desde o ano 90. En Galicia, produciuse unha profunda mellora económica e social á que non é allea a política orzamentaria que se seguiu e que fundamentalmente estivo orientada a consolidar o crecemento económico, a creación de emprego e a cohesión social, apoiada na xestión eficaz e transparente.

A conferencia inaugural correu a cargo do director xeral de Orzamentos do Ministerio de Facenda, Jaime Sánchez Revenga, quen falou dos Orzamentos xerais do Estado de 2001 e o seu encadramento nun contexto de estabilidade orzamentaria. Comezou dicindo que os orzamentos de 2001 constitúen o paradigma dun camiño do punto de chegada e do punto de partida dunha política orzamentaria que está baseada fundamentalmente na estabilidade das contas públicas. De forma que esta sexa compatible cun crecemento estable da economía, cunha adecuada creación de emprego e cun mantemento dos equilibrios económicos básicos. Os orzamentos son un estado de ingresos e de gastos. Son a expresión da política económica do axente público ó que lle corresponden. É a expresión da actividade económica do sector público. A actividade do sector público busca tres fins básicos:

1. Asignarlle-los recursos ós mercados.
2. Procura mante-la estabilidade económica.
3. Distribúe a renda.

A asignación de recursos supón non só a clásica provisión de servizos e de bens públicos por parte do sector público, senón tamén o exercicio das denominadas políticas de regulación, destinadas a manter e a asegurar a competencia dos mercados. E, en definitiva, que os excedentes producidos polo mercado e pola actividade económica se repartan dunha forma adecuada evitando situacións monopolísticas ou tendentes ó monopolio.

A estabilidade económica búscase a actividade do sector público a través da creación de capital público e a través do mantemento dos equilibrios básicos mediante unha adecuada conformación do sistema fiscal, de maneira que este sexa suficiente e neutral, e cunhas adecuadas políticas de protección ó emprego.

A distribución da renda perséguese o sector público por unha parte, mediante as políticas de protección social, e por outra, a través das políticas de educación e sanidade que permitan unha igualación de oportunidades para tódolos cidadáns en relación cos mercados de traballo.

Esta actividade do sector público desenvolveuse ó longo dos últimos tempos dunha forma diferente en función das características económicas, políticas do contorno social. Diferéncianse tres grandes períodos:

■ Primeiro período: 1940–1975, caracterizado por:

1. Escaso tamaño do sector público. O sector público a primeiros dos 40 era arredor do 16% do PIB. Termina o período nun 25%. Supón unha escasísima oferta de servicios e bens públicos, e unha escasa actividade destinada a favorecer-lo crecemento económico e a protección social.

2. A actividade reguladora é importante. A actuación do Goberno naquela etapa debido á política de regulación era moito máis intensa que nos nosos días, cos inconvenientes que ten a política de regulación na que o mercado non ten a capacidade de asignar adecuadamente os recursos.

3. Insuficiencia tributaria crónica, a pesar de ser un sector público moi pequeno. Practicamente o concepto de déficit como tal reproducése anualmente, e reformas fiscais significativas como poden se-las de 1957 ou a de 1964 tenden a mellora-la capacidade recadadora do sector público, en tanto que non existe unha imposición persoal, progresiva ata moito despois.

■ Segundo período: 1975–1986 (entrada na UE).

1. Caracterízase nos seus inicios pola coincidencia de dous grandes acontecementos, un político e outro económico. O primeiro foi a transición dun réxime dictatorial a outro democrático, e o segundo, pola coincidencia dentro deses anos dunha crise enerxética, que España non aborda no seu inicio. Cando a abordou, a partir de 1976-77, foi con decisións económicas que en lugar de atalla-los problemas do proceso, tenden a fulminalo, que provocan importantes efectos na economía española, e producen desequilibrios nos tipos de xuro e na inflación.

2. Iníciase un importante proceso de reforma fiscal. É a finais dos 70 e principios dos 80 cando se empeza a aplicar en España por primeira vez un Imposto xeral sobre a renda das persoas físicas, xa que non existía esta imposición, aunque existía un imposto chamado «sobre a renda» que era complementario dos impostos de productos. Así, España inicia unha etapa de homologación fiscal, coa estruturación dun imposto sobre a renda persoal a finais dos 70.

3. Comeza unha desregulación tímida do sistema financeiro, unha desregulación dos mercados.

4. Dáse unha reforma importante na imposición indirecta coa introducción do IVE para homologa-la nosa imposición indirecta como consecuencia necesaria do noso ingreso na UE.

5. Prodúcese un importante incremento do sector público que pasa do 25% ó 45%.

6. Caracterízase tamén por desequilibrios nas contas do sector público.

■ Terceiro período: 1986–2000. Este período dividiuno o relator en dous subperíodos: 1986–1995; 1995–2000.

1. O resultado das contas públicas vai empeorando, ata que en 1993 sitúase o déficit público nun tope significativo e de desequilibrio da actuación do sector público (7,3%) e que anuncia un problema importante no equilibrio público.

2. Prodúcense importantes tensións no sistema de protección social, na Seguridade Social, que anuncia un cansazo importante dos seus ingresos.

3. O axuste que soportan as contas públicas españolas e que soportan tódalas contas da UE para pasar ese exame de ingreso na UE, é máis intenso en España, porque a situación de partida era máis baixa. Este axuste coincide coa redución do déficit estrutural.

A política económica nos últimos anos dá lugar ó nacemento dun novo modelo de crecemento económico, no que o alto crecemento se fai compatible cuns intereses adecuados e cunha estabilidade de prezos. Neste contorno de política económica, de crecemento económico, aparecen os orzamentos de 2001, que teñen dúas características:

1. Formal, son os últimos orzamentos en pesetas.

2. De fondo, son os primeiros orzamentos equilibrados dos últimos 25 anos, e salvo excepcións, de todo este longo período da historia financeira española.

Estes orzamentos reforzan a disciplina no gasto que se iniciou en 1996 coa aprobación da Lei de disciplina orzamentaria. Esta disciplina de gastos é compatible cun incremento importante do investimento público, cun apoio ós servicios públicos básicos e cunha priorización do gasto social que supón xa arredor do 55% do total dos Orzamentos xerais do Estado.

Os orzamentos de 2001 presentan prioridades claras no financiamento das políticas públicas: sanidade; prestacións sociais; infraestruturas; investigación, desenvolvemento e innovación; servicios públicos como a xustiza e a seguridade cidadá.

A importancia do equilibrio orzamentario permite consolidar a estabilidade económica, prolonga-lo crecemento e a creación de emprego, asegurar para o futuro a protección social e recortar de forma importante a débeda pública.

A necesidade de consolidar para o futuro este proceso de estabilidade, fixo que o Goberno aprobara recentemente unha norma denominada Lei de estabilidade, que ten a misión de configurar xuridicamente procedementos de xestión orzamentarios que aseguren este proceso de estabilidade. Esta lei de estabilidade demostra no sector público español unha vocación estrutural e permanente de que esta estabilidade orza-

mentaria ten o seu fin no proceso de redución do déficit orzamentario e é o comezo dun proceso de estabilidade (equilibrio e superávit).

Este proceso de rigor da política orzamentaria permitiu o acceso á Unión Monetaria Europea e a redución dos tipos de xuro, creación de emprego e redución da inflación. Estes orzamentos equilibrados consolidan a estabilidade económica, melloran as políticas de investimento e de gasto social, alivian a débeda das xeracións futuras e danlle máis creto ó Estado fronte á sociedade.

Unha política económica debe ir dirixida a estes obxectivos, e a política orzamentaria terá que ser un complemento desa política económica que se ve reflectida na actualización do programa de estabilidade de España, que o Goberno ten a obriga de lle presentar a Bruxelas dentro deste mes ou do seguinte.

A continuación, Antonio Panizo García, xefe da Asesoría Xurídica da Secretaría de Estado de Orzamentos e Gastos do Ministerio de Facenda, na súa intervención sobre o «contido da Lei de Orzamentos xerais do Estado e da Lei de medidas fiscais, administrativas e da orde social de 2001», empezou o seu relatorio facendo referencia á doutrina constitucional sobre o contido da Lei de Orzamentos xerais do Estado. O artigo 134 da CE¹ regula o contido e procedemento de elaboración dos Orzamentos xerais do Estado. O Tribunal Constitucional foi perfilando en doutrina reiterada² o contido temporal e material desta lei. De acordo con esta doutrina constitucional, a Lei de Orzamentos xerais do Estado aparece coma unha verdadeira lei. Non obstante, esta lei non só contén previsións contables senón que tamén constitúe un vehículo de dirección e orientación da política económica do Goberno.

A doutrina constitucional distingue na Lei de orzamentos un contido mínimo, necesario e indispoñible, constituído pola expresión cifrada da previsión de ingresos e a habilitación de gastos e, un contido posible, non necesario ou eventual.

Por outra parte, o TC en diversas sentencias cualificou a Lei de orzamentos como unha norma esencialmente temporal. De modo que cando accidentalmente poden formar parte da Lei de orzamentos preceptos con carácter plurianual, se no precepto incluído na lei non se establece outra cousa, a súa vixencia coincidirá co ano de vixencia do exercicio orzamentario. Por todo, o articulado da Lei de orzamentos na actualidade limítase a regular medidas de carácter anual directamente relacionadas coa previsión de ingresos ou coa autorización de gastos, así como outras de carácter tributario.

¹ Constitución española do 27 de decembro de 1978.

² Sentencias do TC números 27/1981, 63/1986, 65/1990, 195/1994, 203/1998... e a última delas a número 32/2000, do 3 de febreiro.

Despois apareceu no noso ordenamento un novo instrumento lexislativo, as leis de medidas fiscais, administrativas e da orde social, tamén coñecidas como leis paralelas ou de acompañamento. Esta lei non difire formal e materialmente de calquera outra lei ordinaria. Non teñen un contido constitucionalmente taxado, xa que poden regular todas aquelas medidas que, no ámbito de competencias do Estado, non se atopan reservadas á lei orgánica.

Referiuse despois ó contido da Lei de Orzamentos xerais do Estado para o ano 2001³. Esta lei estrutúrase en oito títulos, que comprenden oitenta e oito artigos, unha parte final na que se inclúen vinteseite disposicións adicionais e seis disposicións transitorias, así como sete anexos.

A introducción do euro como moeda de curso legal a partir do 1 de xaneiro de 2002, e a desaparición definitiva da peseta como medio de pagamento de curso legal o 28 de febreiro do mesmo ano, esixirá que os Orzamentos xerais do Estado para ese exercicio se elaboren nesa unidade monetaria. A vixente Lei de orzamentos inclúe, xunto á expresión en pesetas das cifras que contén, o seu valor de cambio en euros. Non obstante, a expresión do valor en euros carece de todo valor preceptivo.

O título I da lei inclúe o seu núcleo esencial, incorporando no capítulo I a aprobación da totalidade dos estados de ingresos e gastos do Estado, dos seus organismos autónomos, da Seguridade Social así como os orzamentos das demais entidades que integran o sector público estatal, consignando ademais o importe dos beneficios fiscais que afectan os tributos do Estado. Tamén aproba os orzamentos do ente público Radiotelevisión Española e das sociedades mercantís estatais Televisión Española e Radio Nacional de España, os das restantes sociedades mercantís estatais e os das entidades públicas empresariais e dos organismos públicos. Tamén a aprobación dos gastos de funcionamento e investimentos do Banco de España. No capítulo II establécense as normas de modificación e execución dos créditos orzamentarios. No capítulo III establécese o financiamento do Instituto Nacional da Saúde e o Instituto de Migracións e Servicios Sociais.

O título II da xestión orzamentaria, no seu capítulo I regula a xestión dos orzamentos docentes. No capítulo II acóllense as normas relativas á xestión orzamentaria da sanidade e dos servicios sociais, e incorpora as normas de modificación e execución dos créditos do orzamento do INSALUD e o INSERSO. No capítulo III fíxase a porcentaxe de participación da Axencia Estatal de Administración Tributaria do Estado na recadación bruta obtida no 2001 derivada da liquidación e xestión recadadora ou doutros actos acordados ou dictados por ela, establecéndose nun 18%.

³ Lei 13/2000, do 28 de decembro de 2000.

O título III, no seu capítulo I fíxase con carácter básico para o conxunto do persoal ó servizo dos sectores públicos estatais, autonómicos e locais, un incremento global das retribucións que non poderá superalo 2% respecto ás retribucións do ano 2000.

O título IV regula a determinación inicial das pensións do réxime de clases pasivas do Estado, especiais de guerra e non contributivas da Seguridade Social, as limitacións na sinalización inicial de pensións públicas, a revalorización e modificación dos valores das pensións públicas para o ano 2001, os complementos para mínimos e fíxase a contía das pensións non concorrentes do extinguido Seguro obrigatorio de vellez e invalidez (SOVI). Establécese un incremento destas para o ano 2001 dun 2%, igual ó do IPC previsto para o ano 2001.

O título V relativo ás operacións financeiras, recolle no seu capítulo I dedicado á débeda pública, a autorización da contía ata a cal o Estado e os organismos públicos poden realizar operacións de endebedamento.

O título VI ocúpase daquelas medidas en materia tributaria que poden regularse na Lei de orzamentos por prevelo así unha norma tributaria substantiva. En materia de impostos directos, no Imposto sobre a renda das persoas físicas, actualízanse os coeficientes correctores do valor de adquisición de bens ó 2%; no Imposto de sociedades actualízanse os coeficientes. En materia de impostos locais, actualízanse tódolos valores catastrais do Imposto sobre bens inmobles, e no Imposto sobre actividades económicas modifícanse diversos epígrafes das tarifas. En materia de imposición indirecta, no Imposto sobre transmisións patrimoniais e actos xurídicos documentados actualízanse as escalas aplicables ás transmisións, rehabilitacións e recoñecementos de títulos e grandezas. En materia de taxas, establécense con carácter xeral os tipos de contía fixa das taxas da Facenda estatal, dáselle nova redacción á regulación dos tipos de taxa por xogos de sorte, envite ou azar.

O título VII refírese ós entes territoriais.

O título VIII recolle a actualización das bases e tipos de cotización á Seguridade Social nos distintos réximes e polas distintas continxencias. Así mesmo, recóllense as cotizacións ás mutualidades de funcionarios, MUFACE, ISFAS e MUGEJU.

Complementase a lei con diversas disposicións adicionais e transitorias.

Referiuse despois o relator ó contido da Lei de acompañamento⁴ que se estrutura en cinco títulos, que inclúen oitenta e seis artigos, trinta e nove disposicións adicionais, nove disposicións transitorias, unha disposición derogatoria e dúas disposicións finais.

⁴ Lei 14/2000, do 29 de decembro, de medidas fiscais, administrativas e da orde social.

O título I inclúe tódalas normas que conforme o artigo 134.7 da CE, poden formar parte da Lei de orzamentos. En materia de impostos directos o capítulo I inclúe modificacións de diversos impostos, que se complementan polas disposicións adicionais segunda e trixésimo quinta, e transitorias oitava e novena (Imposto sobre a renda de persoas físicas, Imposto sobre sociedades, Imposto sobre a renda de non residentes, Imposto sobre sucesións e doazóns). O capítulo II recolle diversas normas en materia de impostos indirectos (IVE, Imposto de transmisións patrimoniais e actos xurídicos documentados). No capítulo III modifícanse e actualízanse diversas taxas, en particular a que grava a utilización do dominio público radioeléctrico e as taxas postais. No capítulo V modifícase a Lei xeral tributaria sen materia de interrupción da prescrición.

O título II, do social, modifica diversos preceptos do texto refundido da Lei xeral da Seguridade Social, do texto refundido da Lei sobre infraccións e sancións da orde social.

O título III, recolle diversas normas aplicables ós funcionarios públicos.

O título IV, da xestión e organización administrativa, modifica un conxunto de normas no texto refundido da Lei xeral orzamentaria.

O título V recolle diversas medidas reguladoras de actividades da Administración (en materia monetaria, de mercado de valores, de seguros, de exportación, de turismo, de hidrocarburos, de portos, de autoestradas, de agricultura, de cultura, de telecomunicacións, do medio natural, de sanidade, de investigación científica e técnica, de seguridade privada e de navegación aérea).

As disposicións adicionais e transitorias recollen diversas previsións que, por razóns de técnica legislativa, non se consideran susceptibles de inclusión nos títulos anteriores. Culmina a lei cunha disposición derogatoria na que se inclúe a derogación xenérica de cantas disposicións de igual ou inferior rango se opoñan ó establecido na lei, e dúas disposicións finais, relativas á habilitación ó Goberno para dictar cantas disposicións sexan necesarias para o desenvolvemento e execución da lei, e de entrada en vigor da lei que se fixa o 1 de xaneiro de 2001.

O derradeiro relator da mañá foi o subdirector xeral de Política Orzamentaria da Dirección Xeral de Orzamentos do Ministerio de Facenda, José Antonio Godé Sánchez, quen falou do «Proxecto de lei xeral de estabilidade orzamentaria: aspectos económicos e normativos».

A economía do sector público dos países desenvolvidos experimentou nas últimas décadas un proceso sostido de crecemento do gasto público, xeralmente acompañado da aparición de déficit significativo nas contas das administracións públicas, que teñen uns ingresos que non eran capaces de se lles igualaren ós gastos. O fenómeno deu lugar a pre-

sentacións de políticas orzamentarias orientadas a unha limitación do crecemento do gasto público a través dun control rigoroso do déficit e da redución da débeda pública.

Os programas de estabilidade que España veu comprometendo desde 1998 que culminan co recentemente aprobado para o período 2001-2004 esforzáronse en adoptar esta liña e supera-los sucesivos obxectivos de redución do déficit e prepara-lo camiño de transformar un mandato xurídico obrigatorio, esta política de saneamento estable do sector público, que agora se traslada a unha norma con rango de lei. Pero o compromiso e a responsabilidade que asume o Estado español fronte a Europa, non se esgota no ámbito orzamentario do Estado e anque a el lle competen constitucionalmente as bases e coordinación da planificación xeral da actividade económica e o sistema monetario, as actuacións concírenlles así mesmo ás comunidades autónomas⁵, sen prexuízo da súa autonomía financeira, que é imprescindible coordinar coa actividade do propio Estado. Así o considera o Consello de Estado, que argumenta no seu informe o fundamento constitucional da competencia do Estado para a aprobación da Lei xeral de estabilidade orzamentaria, co carácter de lexislación básica, salvo na parte referida exclusivamente ó Estado. Á súa vez, a normativa dirixida ás CCAA, que responde a mecanismos de coordinación entre a Facenda estatal e a das CCAA revestirá o carácter de lei orgánica. Polo tanto, estamos en presenza non dun, senón de dous proxectos de lei de estabilidade, que cando culmine a súa tramitación parlamentaria darán lugar tamén a dúas leis distintas, referidas a unha única materia, a estabilidade orzamentaria, que deberán ser interpretadas e aplicadas en forma conxunta e complementaria.

A continuación, o relator examinou separadamente ámbolos proxectos, que se atopan actualmente nas Cortes Xerais, en período de presentación de emendas.

En canto ó Proxecto de lei xeral de estabilidade orzamentaria, o seu ámbito obxectivo é o establecemento dos principios rectores ós que deberá adecuarse a política orzamentaria do sector público verbo da consecución da estabilidade e crecemento económicos, así como a determinación dos procedementos necesarios para a aplicación do principio de estabilidade orzamentaria (art. 1). En canto ó ámbito obxectivo de aplicación (art. 2) distínguense dous grandes grupos de axentes: as administracións públicas (o Estado, a Seguridade Social, as comunidades autónomas e as entidades locais) e o resto do sector público ou sector público empresarial (as entidades públicas empresariais).

Os principios que informan esta lei son os seguintes:

⁵ En adiante CCAA.

1. Estabilidade, principio esencial. Entenderase por estabilidade orzamentaria, en relación coas administracións públicas, a situación de equilibrio ou de superávit, computada en termos de capacidade de financiamento. Considérase a estabilidade como as situacións de non déficit. En relación coas empresas e entidades empresariais, entenderase como a posición de equilibrio financeiro á que se accederá a través da adopción de estratexias de saneamento que eviten ou diminúan as perdas e poidan achegar beneficios adecuados ó seu obxecto social ou institucional.

2. Temporalidade, principio complementario do principal. A elaboración dos orzamentos no sector público enmarcarase nun escenario plurianual compatible co principio de anualidade polo que se rexe a aprobación e execución orzamentaria.

3. Transparencia, de natureza instrumental. O principio de transparencia establécese ó afirmar que os orzamentos dos suxeitos comprendidos no ámbito de aplicación desta lei e as súas liquidacións deberán conter información suficiente e adecuada para permiti-la verificación do cumprimento do principio de estabilidade orzamentaria.

4. Eficiencia na asignación e utilización de recursos públicos, de referencia. As políticas orzamentarias diríxense ó cumprimento de políticas de redistribución, prestación de servicios e produción de bens ó servizo dos cidadáns. Para asegura-la súa viabilidade estas deben relacionarse coa situación da economía e dimensionarse atendendo ó principio de estabilidade que o orzamento debe preservar, e a súa realización debe asumir a necesidade de conseguir a calidade nos resultados, e garantir a eficiencia e economía da súa execución.

O autor acabou por concluír que a lei propugna a estabilidade orzamentaria como suposto xeral, considera e regula como excepciónais as situacións de déficit, atribúelle ó Goberno a obriga de velar polo cumprimento do obxectivo en tódolos ámbitos do sector público, asigna por axentes un obxectivo global que someteu previamente á aprobación das Cortes Xerais, obxectiva a medición uniforme do obxectivo con metodoloxía europea e define determinados supostos de responsabilidade derivados do incumprimento individual dos axentes.

Pasa de seguido a lei a regula-lo proceso orzamentario dentro do sector público estatal, no que a lei introduce tres novidades:

1. Fixación dun límite máximo anual de gasto coherente cos escenarios orzamentarios plurianuais previamente elaborados.

2. Establecemento dun «fondo de continxencia de execución orzamentaria» co que se atenderán necesidades de carácter non discrecional e non previstas no orzamento inicialmente aprobado que poidan presentarse ó longo do exercicio.

3. Impónselle ó Goberno a obriga de lles remitir ás Cortes Xerais un plan de corrección da situación de desequilibrio.

A lei inclúe tamén como novidade derivada do principio de plurianualidade, a preparación dunha previsión de ingresos e gastos nun horizonte plurianual, pois é o instrumento que posibilitará a adopción de decisións de política orzamentaria imposibles de cumprir nun horizonte tan curto como é o do orzamento anual.

Aborda seguidamente a lei a fase de execución orzamentaria, e introduce unha figura nova consistente na dotación inicial dun fondo global e baleiro de adscrición a atencións concretas chamado destino do saldo da liquidación. É claro o propósito da lei de garanti-la elaboración e execución de orzamentos equilibrados, pero a vontade da lei vai máis alá e establece o destino final dos recursos que constitúan o superávit e que non é outro que a redución da débeda.

Finalmente o Proxecto de lei de estabilidade inclúe as entidades locais, declarando a obrigatoriedade de adecua-los seus orzamentos ó obxectivo de estabilidade orzamentaria que lles sexa fixado polo Goberno para cada exercicio, sen prexuízo das competencias que, nas respectivas materias teñan recoñecidas as CCAA a que pertencen as entidades locais.

A disposición final quinta establece a súa entrada en vigor a partir do 1 de xaneiro de 2002. A eficacia da lei comezará co establecemento polo Goberno do obxectivo de estabilidade orzamentaria no primeiro cuadrimestre de 2002 referido ós tres exercicios seguintes, cuns obxectivos parciais que deberán ser asumidos polos distintos suxeitos obrigados ó formula-los seus orzamentos do ano 2003.

O segundo proxecto de lei contén unha norma con carácter de lei orgánica, que é explicitamente complementaria da Lei xeral de estabilidade orzamentaria e establece os mecanismos xurídicos de cooperación entre a Facenda estatal e as comunidades autónomas.

A lei limita o seu ámbito obxectivo ás CCAA e ós entes dependentes delas e establece como principios xerais os de estabilidade orzamentaria, plurianualidade, transparencia e eficiencia na asignación e utilización de recursos públicos que serán aplicables ás CCAA.

O esquema normativo esencial do proxecto segue as mesmas liñas directrices do proxecto de Lei xeral de estabilidade orzamentaria: cumprimento do principio de estabilidade orzamentaria, obxectivo de estabilidade, responsabilidade derivada do incumprimento, corrección das situacións de desequilibrio, réxime dos entes empresariais, subministración de información e central de información, e autorización de operacións de crédito e emisión de débeda.

O proxecto incorpora unha disposición adicional coa modificación dos artigos 2, 3, 14 e 21 da LOFCA.

Como consideración final poderíase engadir que ámbalas leis, a Lei xeral de estabilidade orzamentaria e a orgánica que a complementa, cando entren en vigor, serán de aplicación a tódalas comunidades autónomas, incluídas as de Navarra e o País Vasco.

Pola tarde interveu o director xeral de Orzamentos da Consellería de Economía e Facenda da Xunta de Galicia, Juan José Novoa Montero, quen falou da evolución dos orzamentos da Comunidade Autónoma de Galicia, con especial referencia ós orzamentos xerais de 2001.

Empezou o relator facendo unha referencia á evolución dos orzamentos de Galicia, dicindo que, en virtude dos problemas da CCAA en 1990, o primeiro obxectivo que se presentou consistiu en darlle un impulso definitivo ó seu nivel competencial dentro do marco do Estatuto de autonomía, e coa seguridade de que só así se podería desenvolver unha política integral coherente que lles dese resposta ás necesidades da nosa CCAA. As competencias que polo volume dos recursos obtivo a CCAA pódense resumir naquelas que teñen a materia de emprego, por senllos decretos do ano 1993 e 1997 nos que se traspasou a xestión realizada polo INEM no ámbito do traballo, emprego e formación, e tamén en materia de formación profesional ocupacional. En materia de xustiza, a transferencia máis importante tivo lugar no 94, cando se traspasou a provisión de medios materiais e económicos para a Administración de Xustiza, e no 96 traspasáronse as funcións e servicios en materia de medios persoais. A maior en recursos foi a do INSALUD por Real decreto 1697/90 e que tivo efectividade a partir do primeiro de xaneiro de 1991. En educación, por tres reais decretos do ano 1999. Estas competencias asumidas pola CCAA deron lugar ó incremento na xestión dos servicios de carácter esencial e sentaron as bases que nos permitiron avanzar na corrección dos desequilibrios básicos da nosa comunidade.

A continuación explicou o desenvolvemento cuantitativo dos orzamentos desde un punto de vista económico, sen facer referencia ás magnitudes macroeconómicas.

Fixo despois referencia ós orzamentos de 2001⁶, e enfocounos desde dous prismas distintos: o dos ingresos e o das medidas legais contidas na Lei de orzamentos que posibilitan unha execución transparente e eficaz acorde coas políticas de restricción do gasto burocrático.

Respecto dos ingresos⁷, indicou que ascenden a 1.124.526.155.000 pesetas. A esta mesma cifra ascende o orzamento de gastos. A taxa de crecemento respecto do ano anterior é de 8,13%. É preciso indicar que o bo comportamento dos ingresos débese fundamentalmente ó modelo

⁶ Lei 4/2000, do 27 de decembro, de Orzamentos xerais da CCAA de Galicia para o ano 2001.

⁷ Vid. artigos 1 a 3 da Lei 4/2000, do 27 de decembro.

de financiamento e ás excelentes condicións financeiras derivadas da aplicación do marco de apoio comunitario. O total de ingresos por operacións correntes elévase a 970.900 millóns de pesetas, fronte ós 898.500 millóns do ano 2000. A contía dos ingresos non financeiros, incluíndo os capítulos I a VII, elévase a 1.076.182.710.000 pesetas.

Neste punto dos ingresos é necesario distinguir entre os ingresos tributarios, como parte integrante dos ingresos correntes, non obtidos a través de transferencias doutras administracións, o que se chama «ingresos propios», que coa suma do capítulo IV e V totalizan os ingresos incondicionados e os ingresos procedentes dos fondos europeos, que, a excepción do Fondo Social Europeo, sitúanse todos como ingresos de capital.

Os ingresos tributarios divídense en tres capítulos e inclúen tributos propios, cedidos e taxas, prezos e outros ingresos. A previsión de ingresos desta natureza incrementouse respecto do ano anterior nun 7,65%, pois a cantidade para o 2001 elévase a 136.400 millóns de pesetas. A previsión para o capítulo de impostos directos é de 74.400 millóns de pesetas. Dentro deste capítulo a previsión de ingresos polo tramo autonómico do Imposto sobre a renda das persoas físicas experimenta unha variación en alza ó situarse en 53.900 millóns de pesetas. As boas previsións macroeconómicas para o vixente exercicio posibilitarán o incremento da recadación deste tributo a pesar das rebaixas nas retencións do IRPF e da redución da fiscalidade. O Imposto sobre sucesións e doazóns sitúase en 14.100 millóns de pesetas, cunha suba respecto do ano pasado do 5,38%. De igual modo, o Imposto sobre o patrimonio das persoas físicas segue a evolucionar positivamente. O capítulo II de impostos indirectos, prevé un incremento de ingresos do 10,33% con respecto ás previsións do ano anterior, e está cifrado en 40.870 millóns de pesetas. A partida principal deste capítulo correspóndelle ó Imposto de transmisións patrimoniais e actos xurídicos documentados. A tributación autonómica sobre o xogo tamén ascende e o Imposto sobre a contaminación atmosférica é o único que experimenta un descenso da orde de 150 millóns de pesetas, como consecuencia da diminución das actividades contaminantes das empresas con emisións nocivas. Por último, os ingresos previstos para o capítulo III que inclúe taxas, prezos e outros ingresos, só crece un 0,5% respecto ó exercicio anterior.

Polo que respecta ós fondos europeos, a nosa comunidade recibe no ano 2001 un total de 83.042 millóns de pesetas procedentes da UE. Esta cifra moi superior á do ano pasado, obedece á favorable negociación para Galicia do marco de apoio comunitario 2000–2006. Tódolos fondos procedentes da UE experimentan unha notable suba. O máis voluminoso é o FEOGA, despois está o Fondo Europeo de Desenvolvemento Rexional (FEDER). Debemos mencionar tamén o Fondo de Compensa-

ción Interterritorial (FCI), aunque non se trata dun fondo europeo, pois procede da Administración do Estado. O FCI ten un descenso do 6,1% respecto do ano anterior, que se debe a que se trata dun fondo de solidariedade que se reduce á medida que a nosa economía aumenta a súa converxencia coa española e a europea.

Respecto das disposicións normativas, ó longo destes últimos anos incluíronselles certas restriccións ás modificacións, o cal converte en máis ríxido o orzamento, impedindo a libre disposición entre conceptos. Así, por un lado, contéñense un grande número de conceptos e subconceptos vinculantes cun grao de desagregación co que figuraban nos orzamentos iniciais. Estes conceptos, a excepción do 130.02 ó plus de perigosidade, penosidade e toxicidade, correspóndenlles basicamente ó capítulo II e máis en concreto ó concepto 226 de gastos diversos.

Con vixencia para o ano 2001 está prohibido realizar transferencias de crédito que incrementen as autorizadas inicialmente nalgunhas aplicacións orzamentarias, como a que lles corresponde á 226.02 publicidade e propaganda e á 227.06 estudio e traballos técnicos. Tampouco se poderán tramitar expedientes de transferencias de crédito que afecten os capítulos VI e VII cando diso se derive o incremento do gasto corrente, coa única excepción de educación, sanidade e familia, en atención á potenciación dos gastos sociais.

Por último, como medida global, que pon de manifesto a política de contención do gasto, cabe sinala-lo artigo que se refire á adecuación de créditos, polo cal, e para facilita-la consecución do equilibrio económico financeiro na execución do orzamento, os créditos incluídos nos estados de gasto experimentarán os axustes necesarios para acomodár-lle-lo seu importe ós recursos na medida en que estes últimos difiran dos inicialmente previstos no orzamento de ingresos. Este artigo tradúcese na imposibilidade de lle incorporar créditos a un exercicio financiado no anterior con fondos propios, ou, de autorizarse, obriga a reter créditos por igual contía no exercicio no que se incorpora.

Desde o punto de vista persoal, pódese afirmar que as grandes liñas orzamentarias consistiron en:

- a potenciación dos gastos en investimentos, con redución do déficit público.
- potenciación do aforro á custa de serias restriccións nos gastos correntes con garantía do mantemento dos gastos sociais.

No ano 2001 continuarán con esta firme decisión de política orzamentaria, aunque, como dixo o relator, atoparémonos con serios problemas na súa execución. Neste ano presentáronse na nosa comunidade unhas adversidades ás que necesariamente hai que lles facer fronte, como son as encefalopatías esponxiformes bovinas e os danos ocasiona-

dos como consecuencia dos temporais de decembro e xaneiro. Isto vai supo-la implantación de plans de actuación de carácter inmediato que terán que asumirse desde o orzamento da comunidade. Atopáronos con que estes gastos que se derivan destes problemas non estaban previstos inicialmente e haberá que busca-los recursos necesarios, e serán importantes as xestións que poida realiza-la Administración do Estado e a UE para conseguir financiamento, xa que é un problema común.

Como remate da súa intervención dixo que este ano vai ser un ano complicado desde o punto de vista orzamentario, se pretendemos cumprir-los obxectivos propostos inicialmente en canto ó que se refire á eliminación do déficit, presenta-las contas en equilibrio e potencia-los investimentos.

O derradeiro relatorio estivo a cargo de José María Traveso Pardo, subdirector xeral de Análise Económica-Financeira da Consellería de Economía e Facenda da Xunta de Galicia, co relatorio sobre «As leis de acompañamento dos Orzamentos xerais da Comunidade Autónoma de Galicia. A Lei 5/2000, de medidas fiscais e de réxime orzamentario e administrativo».

As chamadas leis de acompañamento dos orzamentos xerais son de aparición moi recente no noso ordenamento xurídico. A primeira delas aparece xunto á Lei de Orzamentos xerais do Estado do ano 1994, e aínda máis próxima é a súa presenza nesta comunidade, que aprobou en 1998 a que serviría de complemento da Lei de orzamentos dese exercicio.

Detrás das leis de acompañamento do Estado podería advertirse a pretensión de subtraer do ámbito das leis anuais de orzamentos aquelas materias nas que se advertía o risco de que se situasen fóra do marco establecido para este tipo de leis na Constitución. Nese contexto é onde aparecen as leis de acompañamento ós orzamentos do Estado, que na súa idea orixinal parecen responder ó criterio de recoller aquelas materias que polas restriccións derivadas da súa natureza fiscal, ou pola súa conexión máis atenuada ou menos evidente, que excedía do carácter esencialmente anual das leis de orzamentos, poderían considerarse susceptibles de seren incluídas nunha norma de carácter ordinario. Trasladándonos ó ámbito das comunidades autónomas, os problemas eran moi parecidos.

A primeira Lei de acompañamento dos Orzamentos xerais de Galicia data do ano 1998 e respondía ó enunciado «Lei de medidas tributarias, de réxime orzamentario, función pública, organización e xestión», tiña dezanove artigos, cinco disposicións adicionais, e unha disposición transitoria. Destacaban pola súa novidade no ordenamento xurídico galego os artigos que recollían o exercicio de competencias normativas da Comunidade Autónoma en materia de tributos cedidos, entre outras cues-

tións. A do ano 1999 tivo unha extensión aínda menor e dedicábase novamente á regulación de aspectos tributarios e orzamentarios. Cun contido similar fíxose a de 2000.

A Lei 5/2000, do 28 de decembro, de medidas fiscais e de réxime orzamentario e administrativo ten unha compoñente de natureza fiscal e orzamentaria, aínda que o seu contido non se esgota unicamente neses aspectos. Está estruturada en sete artigos, distribuídos en dous títulos dedicados a normas tributarias e de réxime orzamentario, oito disposicións adicionais e dúas disposicións derradeiras.

O título I está dedicado ás normas tributarias. Seguindo as anteriores leis de acompañamento, e formando parte da política de incentivación da natalidade, apróbanse diversas deducións de carácter familiar sobre a cota autonómica do IRPF, imposto no que o Estado ten cedido ata agora o 15% do seu rendemento na Comunidade Autónoma.

O título II está dedicado ás normas de réxime orzamentario, consistentes en modificacións do texto refundido da Lei de réxime financeiro e orzamentario de Galicia.

Nas disposicións adicionais da lei aparecen incluídas as normas de maior alcance e repercusión sobre os obxectivos xerais de política económica que se presentan a través dos orzamentos.

Para rematar, o relator dixo que as leis de acompañamento son leis ordinarias, vinculadas a unhas leis de carácter especial, como son as leis de orzamentos, por unha relación de complementariedade que constitúe a súa razón de ser e o seu principal elemento definitorio. A súa tramitación realizouse sempre polo procedemento de urxencia, que discorreu en paralelo ó trámite parlamentario da Lei de orzamentos, coa que compartiron finalmente a data de entrada en vigor.

Este tipo de leis foron o vehículo elixido para o exercicio das competencias normativas da Comunidade Autónoma en materia de tributos cedidos. A través delas establecéronse deducións sobre a cota autonómica do IRPF, por nacemento ou adopción de fillos e por familias numerosas, e levouse a cabo a determinación de tipo impositivo sobre transmisións de inmobles, no Imposto sobre transmisións patrimoniais e actos xurídicos documentados, así como a modificación de tarifas na taxa sobre o xogo. Tamén foron utilizadas para a modificación do ordenamento xurídico preexistente de natureza non tributaria. En concreto, foi modificada a Lei de réxime financeiro e orzamentario de Galicia e o seu texto refundido. Por medio delas efectuouse a creación de dous novos entes públicos: o Centro Informático para a Xestión Tributaria, Económico-Financeira e Contable, e a Axencia Galega de Desenvolvemento Rural.

En contraposición ó carácter basicamente anual das disposicións incluídas nas leis de orzamentos, as recollidas nas leis de acompañamento

tiveron, salvo contadas excepcións, a vixencia permanente que lles corresponde ás leis ordinarias. Vixencia que resulta moito máis adecuada para a consecución dos obxectivos que deberán estenderse máis aló do ámbito temporal dun único exercicio orzamentario.

A clausura desta xornada correspondeulle ó xefe de estudos da EGAP, Manuel Cano, quen agradeceu a presenza do público asistente e tamén a intervención de tan prestixiosos relatores. **G**