

**COORDINACIÓN DE MODELOS PRESUPUESTARIOS
EN LA U.E. EL CASO DE ESPAÑA**

F. Javier Salinas Sánchez
Universidad de Valladolid
Departamento de Economía Aplicada y Derecho Financiero
Facultad de Derecho

* Este trabajo forma parte del proyecto de investigación PB94-119 de la DGICYT

I.- PLANTEAMIENTO

1. Enfoque Institucional

El planteamiento que va a seguir mi exposición es un planteamiento básicamente institucional. Quiero advertir con esto que el enfoque que voy a dar a mi análisis particular de los problemas que entraña la coordinación de las políticas presupuestarias se aleja bastante de los planteamientos más convencionales.

Generalmente, cuando se estudian los problemas de la política fiscal en el seno de La Comunidad Europea, los estudios se centran en problemas como : la necesidad de una convergencia entre las políticas presupuestarias nacionales ; hasta qué punto dicha convergencia es deseable, los aspectos positivos y los aspectos negativos de la misma ; la definición de objetivos presupuestarios comunes , el tres por ciento del PIB como máximo de déficit público, el sesenta por ciento del PIB como máximo de endeudamiento, etc. ; la fijación de los objetivos instrumentales en los planes de convergencia de los diferentes países europeos, la contención del gasto público global, la necesidad de reestructuración de determinadas políticas de gasto, etc.. Ese no es el tipo de problemas que voy a tratar en mi presentación de hoy. Mi presentación va a tener una orientación "*institucional*", Una orientación en la que el término institución hace referencia a reglas, procedimientos, elementos estructurales, sistema de incentivos, etc.. Por lo tanto, la coordinación de las políticas presupuestarias de la que voy a tratar hoy aquí, es básicamente la coordinación de los modelos presupuestarios. Voy a referirme, por tanto, al grado de compatibilidad o incompatibilidad de la técnica institucional, con la que los países europeos tratan de enfrentarse a los retos fiscales relacionados con la Unión Monetaria Europea.

Aunque no convencional, el enfoque institucional que pretendo seguir en mi análisis particular de los problemas de la coordinación de las políticas presupuestarias tampoco es en absoluto excéntrico. Por el contrario, se enmarca dentro de una corriente moderna de estudios de economía política que pretenden desentrañar las relaciones entre elementos institucionales y el comportamiento de las grandes variables macroeconómicas. La idea que sirve de apoyo para toda esta moderna palanca del análisis económico contemporáneo es elemental. *Las instituciones importan*. Y si las instituciones

importan en el funcionamiento general de las políticas económicas, las instituciones fiscales importan en el funcionamiento de las políticas fiscales. Como dice Jürgen von Hagen “ *las instituciones... distribuyen el poder y canalizan los flujos de información, con lo cual preconfiguran el resultado del proceso político. De ahí el porqué de que las instituciones que regulan el proceso presupuestario afectan a la disciplina fiscal*” (von Hagen, 1996, p.273).

Siguiendo esta idea, hay hoy en día ya una relevante literatura surgida en los últimos seis años en la que se establecen modelos político-económicos que intentan detectar hasta qué punto y de qué forma determinados diseños institucionales afectan a la toma de decisiones de los responsables de las políticas económicas. Los trabajos de Poterba y de Alesina y Perotti para los Estados Unidos, (Poterba, 1994, Alesina y Perotti, 1995) los de von Hagen para Europa (von Hagen, 1992) y los de Hausman y E.Stein (Hausman y Reisen, 1996) para América Latina, hacen patente hasta qué punto este enfoque institucional va ganando fuerza en los últimos años.

Siguiendo esta idea elemental de que las instituciones importan también en materia presupuestaria, hay dos cuestiones básicas que corresponde plantearse con respecto a la coordinación de las políticas fiscales de los países europeos. En realidad, en ambos casos se trata de la misma la cuestión, sólo que contemplada desde dos perspectivas distintas: la perspectiva general de la Unión Monetaria y la perspectiva particular de España como país miembro de la misma. Desde la perspectiva de la Unión, la cuestión es: *¿qué tipo de instituciones presupuestarias nacionales garantizan de forma sostenible la disciplina fiscal adecuada a la estabilidad monetaria del euro?*. Desde la perspectiva particular española, esta misma cuestión se traduce en la pregunta: *¿hasta qué punto el modelo presupuestario español garantiza la sostenibilidad de la disciplina fiscal exigida por la Unión Monetaria?*.

2.-Premisas de partida

El análisis institucional aquí propuesto está lejos de cualquier tipo de análisis que implícitamente arrastre la imagen del Estado (o de cualquier institución política) como “*déspota benevolente*”. Aquí el Estado es considerado como una arena de confluencia de individuos con objetivos parcialmente comunes, pero, al mismo tiempo, parcialmente divergentes. Objetivos que son defendidos en cada caso legítimamente, siguiendo el sistema de incentivos marcado por las reglas que rigen las instituciones democráticas.

Según esta concepción de las instituciones públicas, las políticas presupuestarias no son sino el resultado de la confluencia de demandas diversas de gasto público que surgen desde los diferentes sectores de la sociedad. De ahí que toda política presupuestaria evidencie la tensión existente entre dos tipos de racionalidad: la racionalidad “*del todo*”, que tiende

hacia el bien público que entraña el saneamiento de las finanzas públicas, la disciplina fiscal ; y la racionalidad “*de las partes*”, que tiende hacia la satisfacción de objetivos locales, particulares (A. Schick, 1980). Dentro de ese marco de tensión interna entre el problema “asignativo” y el problema “distributivo”, el mayor o menor grado de disciplina presupuestaria que pueda alcanzarse de forma estable dependerá de forma importante de las reglas, los incentivos, las instituciones, que moldean el proceso presupuestario en cada caso. Un determinado diseño del modelo presupuestario puede ser más o menos adecuado para garantizar de forma sostenible unos determinados grados de disciplina presupuestaria propuestos. En definitiva, en la política presupuestaria no sólo los objetivos planteados son relevantes, sino que de igual modo, resultan relevantes los procesos presupuestarios de los que han de surgir los resultados compatibles con dichos objetivos.

Pero antes de abordar ninguna de la cuestiones antes mencionadas parece obvio que tengamos que demarcar como punto obligado de referencia cuál es el contexto europeo en el que ha de desarrollarse la política fiscal “*coordinada*” a la que ya he hecho reiteradas alusiones.

II.- CONTEXTO EUROPEO DE CONVERGENCIA

1.- Tratado de Maastricht

Con la firma del tratado de Maastricht, los países europeos reconocen implícitamente la estabilidad monetaria como un bien público que beneficia en conjunto a todos los países miembros de la Unión. Este reconocimiento introduce elementos de complejidad en las tradicionales políticas fiscales desarrolladas de forma independiente por los diversos países. Básicamente esta complejidad se plasma en la necesaria combinación ponderada de tres elementos que antes eran considerados, si acaso, de forma independiente, y que con la Unión Monetaria han de ser inexorablemente considerados de forma interdependiente. Me refiero a los elementos de: *la autonomía, la coordinación y la disciplina* de la política fiscal que deben acompañar al proceso de la Unión Monetaria.

La autonomía de las políticas fiscales nacionales es la consecuencia lógica del principio de subsidiaridad consagrado en el tratado, por el que las propias autoridades nacionales tendrán que buscar soluciones *ad hoc* a los problemas particulares de sus respectivos países.

La coordinación de las políticas fiscales viene dada como requisito *sine qua non* de cualquier tipo de política macroeconómica que pretenda eficazmente gestionar la demanda agregada, por supuesto, a nivel de toda la Unión., pero casi también ineludiblemente a nivel nacional (sobre todo para los países miembros más pequeños).

La disciplina presupuestaria se reconoce como la necesidad de evitar déficits excesivos en los sectores públicos nacionales cuyos efectos desestabilizadores, además de afectar a la economía nacional, se exportarían a los restantes países miembros de la Unión.

Esta evidente mayor complejidad de la política fiscal que conlleva el Tratado de Maastricht es abordada por el mismo estableciendo límites externos a los sistemas presupuestarios nacionales. Fijando unos objetivos a la disciplina presupuestaria y estableciendo un mecanismo de seguimiento y control para garantizar el cumplimiento por parte de todos los miembros de estos objetivos. En otras palabras, enlazando este punto con el enfoque institucional antes mencionado, se puede decir que el Tratado de Maastricht aborda el problema de la mayor complejidad de la política fiscal desde la lógica de los resultados (presupuestarios) sin considerar para nada los procedimientos (presupuestarios) por los que dichos resultados van a ser producidos.

Resulta importante reconocer que la firma en Maastricht el 7 de Febrero de 1992 del *Tratado de la Unión Europea* supone un cambio importante de la *Constitución Económica Europea*. Con la ratificación de dicho tratado por parte de las instituciones nacionales de los países miembros, se puede decir también que el contenido de dicho Tratado supone una modificación implícita de las reglas básicas sobre las que se rige la actuación de los poderes públicos en las actividades económicas respectivas. Básicamente, dos son las modificaciones más importantes que en materia económica acarrea el mencionado cambio constitucional para los países miembros. Por una parte, existe una transferencia íntegra de las políticas monetarias y de tipos de cambio a la Comunidad Europea. Por otra, existe también una cesión limitada de la jurisdicción en materia de política fiscal desde las instancias nacionales a las instituciones europeas.

Centrándonos exclusivamente en lo concerniente a la política fiscal, queda bien claro que, en aplicación del principio de subsidiaridad, las autoridades nacionales, de todos y cada uno de los países miembros de la Unión, mantienen plena autonomía en las decisiones concernientes a cuál pueda ser la dimensión y la estructura del sector público nacional. Es decir, mantienen plena autonomía en la determinación del volumen del gasto público, en las diferentes políticas de gasto a seguir, en la fijación de la presión fiscal y en la estructuración del sistema tributario. Sin embargo, hay tres aspectos del Tratado de Maastricht que ponen de manifiesto hasta qué punto en materia de política fiscal las autoridades nacionales, en la aplicación del mismo, ceden una jurisdicción limitada a la Unión Europea:

a) La redacción del nuevo artículo 104 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea prohíbe tajantemente *la autorización de descubiertos o la concesión de cualquier otro tipo de créditos por el Banco Central Europeo y por los Bancos Centrales de los Estados miembros,, en favor de instituciones u organismos comunitarios, Gobiernos centrales, autoridades regionales o locales,....., así como la adquisición directa a los mismos de instrumentos de deuda por el BCE o los Bancos Centrales nacionales.*

b) El nuevo artículo 104-C del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea establece en su apartado 1 como mandato de carácter general :*Los Estados miembros evitarán déficits públicos excesivos.*

c) En garantía del cumplimiento del mandato anterior, el mismo artículo 104-C, en concordancia con el *Protocolo sobre el Procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo* anexos al Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, establece un procedimiento para que el Consejo determine tales déficits, así como fija un sistema de ejecución de medidas pertinentes a adoptar por parte del Consejo. En esencia, dicho sistema de ejecución de medidas para evitar que los países miembros incurran en déficits excesivos tiene tres grados. En un primer grado, el Consejo se limita a establecer *recomendaciones* al Estado correspondiente. En un segundo grado, el Consejo puede pasar a *la publicación de sus recomendaciones* si las mismas no han originado una respuesta que el Consejo considere adecuada. En un tercer grado, el Consejo puede llegar a establecer *sanciones* sobre el Estado miembro que no se ajuste a las recomendaciones que se le han formulado.

Obviamente, el sistema de ejecución de medidas a adoptar por el Consejo para garantizar la disciplina fiscal de los países miembros de la Unión sólo es aplicable para aquellos países que, superando la tercera fase, entren a formar parte de la Unión Económica y Monetaria. En el caso de aquellos países que a juicio del Consejo no cumplen los criterios de convergencia antes de ponerse en funcionamiento la Unión Económica y Monetaria, simplemente, no entran a formar parte de la Unión Monetaria.

Con respecto a la disciplina fiscal que impone el Tratado de Maastricht no es banal la consideración de que la misma resulta un elemento esencial para el buen funcionamiento de la Unión Económica y Monetaria. Podría darse muy bien la situación de una actuación estratégica de alguno o algunos países en esta materia. Incentivados por la conveniencia de participar como socios fundadores en la Unión Económica y Monetaria, algún país podría esforzarse por cumplir con los requisitos de Maastricht durante la segunda fase, pero relajar su disciplina presupuestaria en la tercera fase. El que la Unión se viera forzada a aplicar *el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo*, durante la tercera fase podría acarrear peligros más o menos importantes según las ocasiones para la estabilidad de la moneda europea. En consecuencia, el que los países miembros de la Unión cumplan los criterios de convergencia en materia fiscal, no sólo tiene importancia para que el proceso de convergencia pueda desembocar finalmente en la creación de una única

moneda europea, sino que su importancia se mantiene incluso después de que esta haya sido creada. Cabe esperar, por tanto, que los posibles cambios que pueda sufrir la redacción actual de la *Constitución Económica Europea*, no sólo no reduzcan las competencias que actualmente tiene ya la Comunidad en materia de política fiscal, sino que es plausible pensar en un incremento de las mismas.

En directa relación con lo arriba señalado, resulta digno de resaltar que en la actual redacción de la *Constitución Económica Europea*, existe una importante asimetría entre el tratamiento dado a los resultados de la política fiscal y el tratamiento dado a los procedimientos seguidos en la determinación de la política fiscal. Frente a la concreción que significa la determinación de los *valores de referencia* del déficit y del endeudamiento públicos, llama la atención la ambigüedad de la única mención que se hace a los procedimientos presupuestarios. Esta única mención es la que se recoge en el artículo 3 del *Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo*, cuando se indica: "Los Estados miembros garantizarán que los procedimientos nacionales en materia presupuestaria les permitan atender...a sus obligaciones derivadas del Tratado". Habrá que concluir que la actual redacción de la *Constitución Económica Europea* ignora por completo la relación entre procedimientos presupuestarios y resultados presupuestarios, o lo que es lo mismo, la relación entre los procesos y los outputs de la política fiscal. Mientras que la Unión exige a sus países miembros la consecución de determinados resultados presupuestarios, deja a éstos completa autonomía para la fijación de los procesos presupuestarios por los que aquellos han de obtenerse, como si los procesos presupuestarios fueran neutros o irrelevantes con respecto a los resultados.

2.- Pacto de Estabilidad

Uno de los puntos de preocupación que deja la redacción literal del tratado de Maastricht es la posibilidad de que se cree la Unión Monetaria sobre una base no suficientemente sólida, con un cumplimiento temporal del criterio del déficit público, de forma más o menos forzada, y con un posterior relajamiento o dejación de los esfuerzos de reformas estructurales y de contención del gasto público que arrastre al euro a posiciones de inestabilidad. El Consejo Europeo celebrado en Dublín el 12 de Diciembre de 1996 ha buscado la solución a este problema de credibilidad de los mercados a través de el llamado *Pacto de Estabilidad* que intenta garantizar el rigor presupuestario de los países que se integren en el euro en 1999. Con este pacto, todos los gobiernos europeos se comprometen a continuar con sus esfuerzos de saneamiento de las cuentas públicas. Sin embargo, ha habido diferencias entre los distintos países con respecto a los grados de exigencia

de este pacto. Impulsados por las exigencias alemanas no ha habido excesivos problemas en aceptar el tipo de sanciones que se impondrán a los países que incurran en *déficits excesivos*. Los límites de la multa tendrán un mínimo fijo del 0'2 por ciento del PIB del país infractor más una décima adicional por cada punto de exceso de déficit sobre el techo del 3 por ciento que puede elevarlo hasta el 0'5 por ciento del PIB. La parte fija del depósito será acumulable a diferencia de la parte variable que no lo será. La sanción se aplicará cuando se conozcan los datos de déficit público de un país y no las previsiones. Así y todo, se establecen mecanismos de "*alerta temprana*" que permitan a la Comisión advertir a los gobiernos de posibles desviaciones. El mecanismo de la sanción será a través de un depósito sin interés del país multado que a los dos años, si no se ha corregido el desequilibrio, puede convertirse en una sanción definitiva. Los intereses que genere el depósito de la multa se utilizarán para disminuir las aportaciones al presupuesto comunitario sólo de aquellos países incorporados al euro, que serían los perjudicados en términos de menor estabilidad monetaria.

El aspecto más polémico del pacto de estabilidad es todavía hoy la definición de "circunstancias excepcionales" en las que el país infractor no sería sancionado. Se considera que pueden darse circunstancias excepcionales en las que se justifique que un país sobrepase el criterio de déficit público superior al 3 por ciento del PIB, pero se está muy lejos del acuerdo unánime sobre la definición de la recesión. Poco a poco en el seno del Consejo de Ministros de Economía y Finanzas (Ecofin) parece imponerse la lógica presupuestaria alemana que utiliza como criterio la obtención de una tasa negativa del PIB del 2 por ciento o , en cualquier caso, por encima del 1,5 por ciento, durante, al menos, cuatro trimestres sucesivos. Otros criterios propuestos en un principio, como el de definir una recesión significativa como "un crecimiento negativo de medio punto, pero con una severa caída o abrupto cambio con respecto a las tendencias anteriores", parecen definitivamente destinados al olvido en el seno del Ecofin. Con todo lo importante es que, bajo la égida alemana, la Unión Monetaria acarrea el compromiso que firmarán los gobiernos respectivos de mantener las políticas restrictivas de consolidación fiscal que obligarán a continuar por la vía de las reformas estructurales, flexibilizando y liberalizando el mercado laboral y los mercados de bienes y servicios en aras de conseguir una economía europea más eficiente.

III.- PERSPECTIVA ESPAÑOLA

En el contexto europeo arriba descrito la perspectiva española es bastante versátil. Tan pronto se tiene una opinión pesimista como optimista de

las posibilidades de que España entre a formar parte de la Unión Monetaria con los países de cabeza. De hecho, el paso del año 1996 a 1997 ha acarreado un cambio muy positivo en esto sentido. Las bajadas sucesivas del tipo de interés ha relajado las presiones deficitarias sobre los presupuestos públicos y, en términos globales, parece que el gasto público se mantiene en límites tolerables. Y sin embargo, el horizonte no está exento de nubes preocupantes que en cualquier momento amenazan con poder desatar más de una tormenta de consecuencias imprevisibles. Por eso, al margen de la situación coyuntural de cada momento, nuevamente el aspecto institucional se nos presenta como el más relevante. En este sentido, resulta importante la contestación que se da a dos tipos de cuestiones.

En primer lugar, resulta importante preguntarse hasta qué punto el planteamiento hecho a través del Tratado de Maastricht garantiza una convergencia sostenible en términos de política fiscal. Como se ha llamado la atención en el apartado II, el Tratado primero y el pacto de estabilidad después tan sólo se centran en los resultados presupuestarios. No sobrepasar el límite del déficit del 3 por ciento del PIB, es el objetivo a conseguir en un primer momento y a mantener en la tercera fase de la Unión Monetaria. Nada se dice sobre por qué vías puede alcanzarse este objetivo. La cuestión es saber a dónde nos puede conducir esta lógica de los resultados presupuestarios que ignora por completo los procedimientos presupuestarios para alcanzar aquellos. A estas alturas bastante países han inventado variopintas cosméticas para lucir en 1997 el presupuesto adecuado que les permita ganar el informe favorable de la Comisión Europea sobre sus posibilidades de entrar en la moneda única en 1999 : Francia, con la operación France Telecom, pero también otros, mediante diversas *one-shot measures*, medidas que se agotan en un sólo ejercicio fiscal. Ante la exigencia de los objetivos establecidos en el tratado de Maastricht, una reacción generalizada ha sido la de introducir la flexibilidad por la vía de la *contabilidad creativa* y de las medidas presupuestarias *de un sólo uso*.

El problema de la disciplina presupuestaria en gran medida ha quedado aplazado para más allá de 1997. En ese más allá, ni el Tesoro francés podrá ingresar el fondo de pensiones de su Telefónica, porque ya lo ha hecho ; ni Italia podrá fácilmente mantener su “impuesto sobre Europa”, prometido para un sólo año ; ni, lo que para nosotros es más relevante, el gobierno español podrá congelar de nuevo el sueldo de los funcionarios. La cuestión básica, por tanto, es : cuando sean inevitables medidas presupuestarias más dolorosas, ¿hay garantías de que el actual modelo presupuestario español pueda aguantarlas ? . ¿ Hasta qué punto, los planteamientos presupuestarios recogidos en el tratado de Maastricht no introducen claros incentivos para maquillar la realidad presupuestaria e, incluso, para transformar parte del sector público tradicional en sector público sumergido ? .

Hay experiencias múltiples, pero me limitaré a citar aquí la experiencia del antiguo gobierno turco del primer ministro Turgut Özal. Según estimaciones fidedignas, cuando Turgut Özal consideró excesivo el control del parlamento

sobre el presupuesto del estado desvió una parte importante del mismo a fondos extrapresupuestarios, con lo que, en tan sólo tres años, había sumergido el 30 por ciento del presupuesto del estado (van Wijnbergen, 1996, pág.268).

En congruencia con lo anterior, cabe hacerse una segunda pregunta : ¿es el actual diseño del modelo presupuestario español el más adecuado para garantizar el cumplimiento sostenible de los objetivos fiscales exigidos en los criterios de convergencia ?. ¿Qué tipo de mejoras cabría introducir para caminar hacia la compatibilidad óptima del modelo presupuestario español con los objetivos fiscales fijados en Maastricht ?.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

von Hagen, Jürgen, “Comment “ en : R. Hausman y H. Reisen 1996, págs.273 - 78.

von Hagen, Jürgen, “*Budgeting procedures and fiscal performance in the EC*” European Commission DGII, **Economic Papers**, 1992, N.92, Luxembourg.

Poterba, J. “*State Responses to Fiscal Crises : The Effects of Budgetary Institutions and Politics*”, **Journal of Political Economy**, 1994 n.102, págs.799-821.

Alesina, A. y R.Perotti, “*The political economy of budget deficits*”, **International Monetary Fund Staff Papers**, 1995, N. 42, págs. 1-31.

Hausman, R. y H.Reisen, ed **Securing Stability and growth in Latin America. Policy issues and prospects for shock-prone economies.**, París, OECCD, 1996.

Hausman, R. y E.Stein, “ *Searching for the right budgetary institutions for a volatile region*”, en Hausman, R. y H. Reisen, 1996, págs. 247-279.

Schick, A. **Congress and money**, Washington D.C. : Urban Institute Press, 1980.

van Wijnbergen, Sweder : *A comment*, en : R.Hausman y H. Reisen, 1996, págs. 267-271.