XII ENCUENTRO DE ECONOMÍA PÚBLICA
Palma de Mallorca, 3 y 4 de febrero de 2005

Estabilidad y consolidación presupuestaria: Un análisis de la política fiscal de los nuevos miembros de la Unión Europea*.

Carlos Mulas Granados (Oficina Económica del Presidente del Gobierno y Universidad Complutense de Madrid)

Jorge Onrubia Fernández (Universidad Complutense de Madrid)

Javier Salinas Jiménez (Instituto de Estudios Fiscales y Universidad de Extremadura)

* Este trabajo ha sido desarrollado dentro del Proyecto "Instituciones y política fiscal en una Europa ampliada", financiado por la Fundación BBVA en la I Convocatoria de Ayudas a la Investigación en Ciencias Sociales. Los autores desean agradecer la ayuda, comentarios y sugerencias de Samir Yalloutinen y Juan Abascal. Los errores y limitaciones que puedan persistir en el trabajo son, obviamente, responsabilidad única y exclusiva de los autores.

Resumen

En este trabajo se analizan las diferencias en los procesos de saneamiento de las finanzas públicas de los nuevos Estados miembros de la UE, centrándonos en aquellos que proceden del área de influencia soviética y en los dos candidatos a la próxima adhesión en 2007 (Bulgaria y Rumania). El objetivo del trabajo es determinar la influencia que las distintas instituciones presupuestarias vigentes en estos países han podido tener en los resultados de consolidación presupuestaria observados en sus finanzas públicas.

Keywords: Consolidación presupuestaria; ajustes fiscales; Finanzas públicas en la Unión Europea; Amplicación de la Unión Europea.

Códigos JEL: E62, H60

1. Introducción.

Transcurrida prácticamente una década y media de la caída del muro de Berlín y de la disolución de la Unión Soviética , el uno de mayo de 2004, ocho países del centro y este de Europa (Lituania, Letonia, Estonia, República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Polonia y Hungría) se han incorporado a la Unión Europea. Junto a estos países, han ingresado también dos pequeños Estados insulares, Chipre y Malta. En el horizonte del año 2007, está prevista la incorporación de otros dos países pertenecientes a la antigua zona de influencia soviética, Bulgaria y Rumania.

Hasta llegar a su plena incorporación, la mayor parte de estos países ha tenido que enfrentarse a la aplicación de duras e intensas reformas económicas e institucionales, orientadas al cumplimiento de los tres criterios principales exigidos para su adhesión: concluir y completar la transición a la economía de mercado, desarrollar instituciones democráticas y de defensa de los derechos humanos e incorporar plenamente la legislación comunitaria.

Esta ampliación de la Unión Europea se ha producido cuando doce de los Estados miembros ya habían accedido a la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria. Esto supone la utilización del euro como moneda única y la sujeción de sus finanzas públicas a las disposiciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento suscrito en 1997. La incorporación a la Unión Europea de estos países supone la adopción integral del Tratado de la Unión, suscrito en 1992 en la localidad holandesa de Maastricht. Por tanto, estas economías asumen el compromiso de no sobrepasar el límite del 3% del PIB de déficit público y del 60% del PIB como nivel de endeudamiento. Las recomendaciones para el desarrollo de la política económica en la Unión Europea, con sus directrices de política fiscal orientadas a la estabilidad y equilibrio presupuestarios deben pasar a convertirse en guías de la acción política de estos nuevos miembros. No obstante, y en este mismo sentido, la mayor parte de estos países ha introducido ya importantes reformas fiscales durante la última década, con el fin de incorporar sus economías al área de funcionamiento del euro, una vez sean cumplidos los criterios de convergencia nominal exigidos por la Unión Económica y Monetaria.

Aunque la mayoría de estos países ha realizado, en los últimos años, reformas presupuestarias con el objetivo de la estabilización macroeconómica, los avances en materia de consolidación fiscal pueden calificarse como de modestos. Sirva como ejemplo el hecho de que el déficit público medio en los nuevos Estados miembros llegó incluso a incrementarse desde el 3% del PIB en el año 2000, al 3,5% en 2001, y al 3,9% en el año 2002. Como se verá más adelante, debe destacarse la importante heterogeneidad de estos resultados, en gran medida influida por las diversidad mostrada, en términos comparativos, por estas economías.

De acuerdo con la valoración realizada por la Comisión Europea (2000, 2001), Bulgaria es el país que ha aplicado el mayor ajuste fiscal. Eslovenia y Polonia han mantenido un nivel razonable de estabilidad presupuestaria mientras que Hungría ha optado por una estrategia de consolidación fiscal más gradual. Al mismo tiempo, puede decirse que los países más pequeños, Chipre y Malta, siguen estando en una situación de desequilibrio fiscal insostenible. Por su parte, los países Bálticos están aún tratando de recuperarse del duro shock fiscal que sufrieron sus finanzas públicas como consecuencia de la crisis económica rusa de finales de los noventa, con gran incidencia en su saldo presupuestario.

Desde el lado de los ingresos presupuestarios, la mayoría de los países ha hecho arduos esfuerzos para aumentar sus ingresos públicos. Dos han sido las principales vías seguidas. Por un lado, las masivas privatizaciones de las empresas públicas heredadas del antiguo modelo de economía planificada. Y por otro, el ensanchamiento de las bases imponibles correspondientes a los impuestos sobre la renta establecidos, además de la introducción de impuestos sobre el valor añadido, la mejora de los sistemas de recaudación y la introducción de planes de lucha intensiva contra la evasión fiscal.

Por lo que respecta a la vertiente del gasto, la consecución de mejoras en las finanzas públicas no ha sido sencilla. Las fuertes presiones sociales inherentes a la transición de Estados totalitarios a sociedades democráticas ha provocado que, en media, el gasto relativo a la prestación de los servicios públicos se haya duplicado. Las dificultades que supone la introducción de algunas reformas cruciales para la sostenibilidad de los equilibrios presupuestarios a medio plazo podrían generar problemas añadidos en estos países cuando se adhieran a la zona euro. En algunos

casos, como los de Letonia, Eslovaquia o Eslovenia, las reformas de la Seguridad Social han sido mínimas (Comisión Europea 2001). Desde una perspectiva de descentralización del sector público, las reformas de potenciación del nivel local, no se han basado en planes concretos de reparto de competencias entre los distintos niveles de gobierno generando, en muchos casos, fuertes presiones hacia el crecimiento del gasto público.

En definitiva, cabe destacar como características principales de estos procesos, que mientras algunos países candidatos han consolidado su presupuesto de forma aceptable, otros tienen aún pendientes importantes reformas. Además, se aprecian importantes diferencias en las estrategias de ajuste concebidas y aplicadas en los distintos Estados. Mientras que algunos países han decidido hacer ajustes más cortos y drásticos (este es el caso de Bulgaria, país aún candidato a la Unión Europea), otros han optado por llevarlos a cabo de forma más lenta y gradual. Además, podemos señalar que algunos de los países, como la República Checa o Eslovaquia, diseñaron sus procesos de consolidación apostando por la corrección de sus desequilibrios tributarios, adoptando estrategias generalmente orientadas a mejorar su recaudación impositiva. Otros, como Hungría, Lituania o Polonia, prefirieron dirigir sus procesos de consolidación hacia recortes en los programas de gasto público.

En este trabajo se analizan las diferencias en los procesos de saneamiento de las finanzas públicas de los nuevos Estados miembros, centrándonos en aquellos que proceden del área de influencia soviética y en los dos candidatos a la próxima adhesión en 2007. En concreto, el objetivo del trabajo es determinar la influencia que las distintas instituciones presupuestarias vigentes en estos países han podido tener en los distintos resultados de consolidación presupuestaria observados en sus finanzas públicas.

Desde la década de los años ochenta, la literatura económica ha asentado la idea de que la política fiscal viene determinada por un conjunto de factores, tanto económicos, como político-institucionales; estos últimos son muy relevantes a la hora de interpretar el éxito de las recetas económicas aplicadas. Entre los factores económicos más importantes hay que destacar el ciclo económico, la política monetaria y el nivel de deuda acumulada. Y entre los factores políticos institucionales, suelen aparecer como especialmente significativos: la ideología del partido en el poder, el calendario electoral,

el tipo de mayoría parlamentaria que sostiene un gobierno, así como el grado de fragmentación en la toma de decisiones con influencia presupuestaria por parte del gobierno (Mulas-Granados 2003). Este último aspecto es, fundamentalmente, función del sistema electoral y de la composición de las mayorías parlamentarias, así como de los procedimientos presupuestarios aplicables. Puesto que el estudio de los determinantes económicos de la política fiscal en estos países es objeto, actualmente, de intenso estudio en el ámbito de los países pertenecientes a la Unión Europea, hemos centrado nuestro análisis en un ámbito mucho menos explorado, como son las relaciones entre las instituciones encargadas del presupuesto, entendidas desde una perspectiva amplia, y los resultados de consolidación de las finanzas públicas en los nuevos Estados miembros apuntados.

Para ello, el trabajo se estructura de la siguiente forma. En la sección 2 se describen los desarrollos fiscales más recientes en los nuevos Estados miembros y se comenta la situación de las finanzas públicas de cada uno de estos países. La Sección 3 analiza las predicciones teóricas de la literatura sobre las instituciones encargadas del Presupuesto, y apunta algunas hipótesis relativas a la posible influencia de los procedimientos presupuestarios actuales en la posición fiscal de cada país. Por último, en la Sección 4 se muestra un ejercicio empírico dirigido a verificar si existe o no relación entre los procedimientos presupuestarios y los niveles de disciplina fiscal logrados por los distintos Estados considerados.

2. La política fiscal en los nuevos Estados miembros.

Al analizar los datos fiscales de los nuevos Estados Miembros lo primero que se ha de destacar es que existen serias dudas sobre su fiabilidad. Las series macroeconómicas de la última década muestran cambios estructurales ya que, con frecuencia, los ajustes de revisión no se han aplicado de forma retroactiva. Esto significa que los datos de las principales macromagnitudes de tipo fiscal, correspondientes a los primeros años del período, aportan información que debe considerarse como aproximada respecto de la verdadera situación presupuestaria existente[1].

[1] Véase Comisión Europea (2002 y 2003).

El segundo aspecto que debe tenerse en cuenta al estudiar las finanzas públicas de estos países es que todos ellos han experimentado un período de transición a la economía de mercado, obligado por su procedencia de sistemas de planificación centralizada, dentro de la órbita de la antigua Unión Soviética. Existe una amplia coincidencia a la hora de identificar la presencia de fuertes déficit presupuestarios al principio de los períodos de transición y, en especial, en los países que llevan a cabo reformas más rápidas[2]. A medida que avanza la transición, es de esperar que las posiciones fiscales mejoren progresivamente como consecuencia de las reformas fiscales y de una mayor eficiencia de la economía en general. Todo ello está sujeto, evidentemente, al tipo de estrategia que se haya adoptado para las reformas en cuestión. Así, en los países donde la reforma se ha visto ralentizada, se han recortado las ayudas directas y subvenciones de forma más agresiva, aunque en compensación se han tenido que aumentar los gastos sociales destinados a las personas afectadas por los cambios de la transición hacia el sistema de libre mercado. Como ha observado la Comisión Europea, un déficit fiscal elevado puede ser, de hecho, un subproducto inevitable de una transición exitosa y no necesariamente un indicador de una política fiscal inadecuada.

Las tablas 1 y 2 presentan estadísticas descriptivas relativas al saldo presupuestario del conjunto de las Administraciones Públicas y la variación anual de los gastos públicos (ambos, en porcentaje del PIB), para los países estudiados. Mientras que, en media, el saldo presupuestario se ha mantenido estable en el intervalo 2,5-4% del PIB, puede observarse que existen diferencias sumamente importantes entre estos países. Algunos de ellos, como Bulgaria o Eslovaquia, han registrado déficit presupuestarios superiores al 10% del PIB, mientras que otros, como Estonia, han tenido superávit del 2,2 %. Asimismo, podemos observar una tendencia a reducir el porcentaje de gasto total con respecto al PIB, entre 1994 y 1998. Dicha tendencia se invirtió en el período siguiente hasta el año 2002. Finalmente, la tabla 2 nos muestra que, en todo el periodo, ha habido importantes episodios de ajuste fiscal (definidos como períodos en los que el saldo presupuestario mejoró al menos un 0,5% del PIB).

[2] Para una revisión, véase Pirttilä (2000).

Tabla 1. Finanzas Públicas en los países de la Europa Central y del Este. Estadísticas descriptivas: 1994-2002

Años	Saldo Presupuestario Medio	Desviación Típica	Rango (mín./máx.)
1994	- 2.7	2.7	De -8.4 (HUN) a 1.3 (EST)
1995	- 2.9	2.3	De -6.7 (HUN) a 0.4 (EQA)
1996	- 3.4	2.9	De-10.3(BUL)a -0.2 (ENA)
1997	- 2.3	2.3	De -5.2 (EQA) a 2.2 (EST)
1998	- 2.7	2.4	De -5.8 (LIT) a 1.3 (BUL)
1999	- 3.9	2.2	De -6.4 (EQA) a 0.4 (BUL)
2000	- 3.3	2.8	De -10.4 (EQA) a -0.4(EST)
2001	- 3.0	2.4	De -7.3 (EQA) a 0.2 (EST)
2002	- 3.3	3.1	De -9.2 (HUN) a 1.3 (EST)

Años	Incremento medio del gasto público	Desviación Típica	Rango (mín./máx.)
1995	- 1.0	2.5	De -6.1 (HUN) a 1.2 (CHE)
1996	- 1.1	1.6	De -3.8 (HUN) a 1.8 (EQA)
1997	- 1.2	3.1	De -9.3 (BUL) a 1.5 (LET)
1998	1.2	2.5	De -2.6 (EQA) a 5.7 (BUL)
1999	0,5	2.5	De-5.6 (HUN) a 3.3 (LIT)
2000	- 0.8	3.1	De -7.3 (LIT) a 2.3 (HUN)
2001	1.0	4.8	De -4.4 (LET) a 13.4 (HUN)
2002	0.9	2.6	De -2.4 (LIT) a 6.8 (HUN)

Fuentes: Yalloutinen (2004) y elaboración propia. Datos del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (2001, 2002) y Comisión Europea (2003).

Notas: 1. Todas las cifras se refieren al conjunto de las Administraciones Públicas.
2. BUL: Bulgaria, CHE: República Checa, EQA: Eslovaquia, ENA: Eslovenia, EST: Estonia, HUN: Hungría, LET: Letonia, LIT: Lituania, POL: Polonia, RUM: Rumanía,

Tabla 2. Finanzas Públicas en los países de la Europa Central y del Este. Cifras de cada país 1994-2002

Saldo Presupuestario	BUL	CHE	EST	HUN	LET	LIT	POL	RUM	EQA	ENA
1994	-3.9	-1.1	1.3	***-8.4***	-4.4	-4.8	-2.2	-2.2	***-1.5***	-0.2
1995	-5.7	-1.1	-1.3	***-6.7***	***-4.0***	-4.4	-3.1	-2.5	***0.4***	-0.3
1996	***-10.3***	-1.7	***-1.5***	***-5.0***	***-1.8***	***-4.5***	***-3.3***	-3.9	-1.3	-0.2
1997	***-2***	-2.1	***2.2***	***-4.8***	***0.3***	***-1.8***	***-3.1***	-4.6	-5.2	-1.7
1998	***1.3***	-2.4	-0.3	-4.8	-0.8	***-5.8***	***-3.2***	***-5.0***	-5.0	-1.4
1999	***0.4***	-3.7	***-4.0***	***-5.6***	***-5.3***	***-5.7***	***-1.5***	***-4.5***	-6.4	-2.2
2000	-0.5	-4.0	***-0.4***	***-3.0***	***-2.7***	***-2.6***	-1.8	***-4.6***	***-10.4***	***-3.3***
2001	0.2	***-5.5***	***0.2***	-4.7	***-1.6***	***-2.2***	-3.0	***-3.3***	***-7.3***	***-2.8***
2002	-0.6	***-3.9***	***1.3***	-9.2	-3.0	***-2.0***	-4.1	***-2.2***	***-7.2***	***-2.6***
Δ Gasto público	**BUL**	**CHE**	**EST**	**HUN**	**LET**	**LIT**	**POL**	**RUM**	**EQA**	**ENA**
1995	-4.4	1.2	0.7	-6.1	1.0	-1.6	-1.3	0.8	-0.3	-0.2
1996	0.7	-0.8	-1.0	-3.8	-2.0	-1.6	-2.8	-0.9	1.8	-0.5
1997	-9.3	-0.5	-2.9	0.7	1.5	-0.7	-0.6	0.2	-1.5	0.9
1998	5.7	-0.8	2.0	0.9	2.3	4.1	-1.2	0.7	- 2.6	0.6
1999	2.2	1.0	3.1	-5.6	0.8	3.3	-0.7	0.5	0.4	0.1
2000	1.4	1.8	-4.1	2.3	-2.1	-7.3	-1.3	-0.2	2.1	- 0.4
2001	-1.4	1.0	-0.8	13.4	-4.4	-1.9	2.6	-0.6	2.3	0.2
2002	-0.7	3.1	1.5	6.8	-0.1	-2.4	0.5	-0.8	2.3	-0.8

Fuentes: Yalloutinen (2004) y elaboración propia. Datos del Banco Europeo de Reconstrucción y desarrollo (2001, 2002) y Comisión Europea (2003). Todas las cifras se refieren al conjunto de las Administraciones Públicas.
Nota: Los episodios de consolidación fiscal van en negrita y cursiva.

Como señalan los estudios más relevantes en este campo, cualquier gobierno que se enfrente a la necesidad de reducir su déficit presupuestario ha de concebir una estrategia de ajuste fiscal de cuatro dimensiones[3]. Así, el gobierno ha de decidir 1) cuál va a ser el tamaño del ajuste que desea acometer 2) cuándo va a iniciarse el ajuste; 3) la duración del ajuste; y 4) qué partidas del presupuesto van a ser afectadas por el esfuerzo del ajuste (composición).

El tamaño y la duración de las consolidaciones fiscales son factores muy relevantes ya que si las consolidaciones son cortas e intensas pueden provocar una desaceleración en el crecimiento económico o ahondar una recesión. Esto suele producirse cuando el sector privado no compensa con la suficiente rapidez la reducción de la demanda

[3] Giavazzi y Pagano (1990), Alesina y Perotti (1995), Alesina y Ardagna (1998), Von Hagen, Hallet y Straucht (2001), Mulas-Granados (2003b).

ocasionada por la política fiscal de contracción. Por el contrario, si las consolidaciones fiscales son lentas y sostenidas, pueden tener efectos políticos muy negativos para el gobierno que aplica tales medidas. Además, la duración de las consolidaciones fiscales está estrechamente asociada con su composición, en la medida en que los ajustes que se basan fundamentalmente en los recortes de los salarios pagados por el sector público y en las transferencias públicas serán, con toda probabilidad de mayor duración y más exitosos, frente a aquéllos que se fundamentan en un aumento de los ingresos públicos y en un menor nivel de inversión pública (Alesina y Ardagna, 1998).

Para reducir el déficit público, cualquier gobierno tiene cinco posibilidades: (1) aumentar los ingresos públicos más que los gastos públicos: 2) aumentar los ingresos públicos y congelar los gastos; 3) aumentar los ingresos públicos y reducir los gastos; 4) congelar los ingresos públicos y reducir los gastos; y 5) reducir los ingresos en menor medida que los gastos. Básicamente, las consolidaciones que descansan en las dos primeras estrategias de ajuste pueden denominarse “ajustes basados en los ingresos públicos”, mientras que aquéllas que se basan en las dos últimas estrategias pueden calificarse como “ajustes basados en el gasto público”. La tercera posibilidad es realmente una alternativa intermedia y, por ello, suele denominarse como “estrategia mixta”. De este modo, la Comisión Europea considera que, en el ámbito de la Unión Europea de los Quince, Austria, Bélgica, Dinamarca, Holanda y España aplicaron estrategias de tipo mixto para poder acceder a la Unión Monetaria Europea a lo largo de la década de los noventa. Esto es así ya que primero utilizaron composiciones basadas en los ingresos públicos, para posteriormente inclinarse por enfoques basados en el recorte del gasto público, cuando se puso de manifiesto que la estrategia inicial no sería suficiente para cumplir los criterios exigidos (Comisión Europea, 2000).

Como muestra la tabla 3, pueden identificarse quince episodios de ajuste fiscal entre 1994 y 2002 dentro de los países de la Europa Central y del Este que han accedido reciente a la Unión Europea o lo harán, con toda probabilidad, en el año 2007. De este modo, se comprueba que Estonia, Hungría, Letonia, Lituania y Eslovaquia han realizado dos ajustes, mientras que el resto de países tan sólo realizaron uno. Estos episodios de ajuste han sido distintos en términos de calendario, duración, tamaño y composición, si los comparamos entre países. Algunos episodios han durado sólo dos años, mientras que otros se han alargado hasta seis. La media de estos ajustes ha sido de

3,4 puntos porcentuales de reducción del déficit con respecto al PIB. Sin embargo, ha existido una gran dispersión de los casos de recortes fiscales, algunos de ellos muy significativos, aunque otros han sido mucho menores, con consolidaciones del 0,9%. Finalmente, hay que destacar que la mayor parte de los episodios de ajuste (las dos terceras partes de los mismos) ha estado basado en decisiones de recorte de gasto público, mientras que tan sólo el 15% se han dirigido hacia los ingresos públicos. Ello contrasta con la experiencia de los quince Estados miembros que formaron la Unión Europea hasta mayo de 2004, la mayoría de los cuales consolidó su presupuesto en su carrera hacia la Unión Monetaria Europea, aumentando la recaudación y no recortando significativamente el gasto (Mulas-Granados, 2003). De hecho, ésta puede ser una causa relevante para explicar por qué la mayoría de los ajustes fiscales, con esta orientación, en los nuevos Estados miembros ha tenido éxito (Purfield, 2003).

Tabla 3. Características de los ajustes fiscales. 1994-2002

Países	Calendario	Duración	Tamaño	Composición
BULGARIA	1996-1999	4	10.7	Basada en el gasto público
R. CHECA	2001-2002	2	1.6	Basados en los ingresos públicos
ESTONIA	1996-1997	2	3.7	Basados en los ingresos públicos
	1999-2002	4	3.7	Basada en el gasto público
HUNGRIA	1994-1997	4	3.6	Basada en el gasto público
	1999-2000	2	2.6	Basada en el gasto público
LETONIA	1995-1997	3	3.7	Basados en los ingresos públicos
	1999-2001	3	3.7	Basada en el gasto público
LITUANIA	1996-1997	2	2.7	Basada en el gasto público
	1998-2003	6	3.8	Basada en el gasto público
POLONIA	1996-1999	4	1.8	Basada en el gasto público
RUMANíA	1998-2002	5	3.2	Basada en el gasto público
ESLOVAQUIA	1994-1995	2	1.9	Basados en los ingresos públicos
	2000-2002	3	3.2	Basados en los ingresos públicos
ESLOVENIA	2000-2002	3	0.9	Basada en el gasto público
TOTAL	15 episodios	50 años	Media: 3.4	5 Ingresos / 10 Gasto

Fuente: elaboración propia

Ante estos hechos, se plantea la cuestión de investigación que nos ocupa en este trabajo: el análisis de los factores económicos y políticos que explican por qué los diferentes países estudiados escogieron estrategias de ajuste distintas. De todos estos factores, los más estudiados por la literatura han sido: a) la influencia de la ideología del Gobierno en la política fiscal (Perotti y Kontopoulus, 2002; Mulas-Granados, 2003); b) la influencia del sistema electoral y del proceso presupuestario (Persson y Tabellini, 1999; Hallerberg y Von Hagen, 1997; Von Hagen y Straucht, 2001); y c) la proximidad de las elecciones (Alesina, Cohen y Roubini, 1992; Maroto y Mulas-Granados, 2002). Asimismo, también se ha estudiado en profundidad el nivel de fragmentación en la toma de decisiones y su impacto sobre el presupuesto (Roubini y Sachs, 1989; Grillo, Masciandaro y Tabellini, 1991; Mulas-Granados, 2003).

No obstante, debe aclararse que, a pesar de su trascendencia, esta cuestión está precedida por otra más crucial. Puesto que las decisiones estratégicas referidas al calendario, tamaño, duración y composición de los ajustes fiscales están intrínsicamente determinadas por las instituciones encargadas del presupuesto existentes en cada país, cabe conjeturar si se puede identificar la existencia de una relación entre las instituciones presupuestarias y la disciplina fiscal en estos países. A continuación se revisa, de forma muy sintética, la literatura que ha abordado este cuestión

3. La teoría de las instituciones encargadas del presupuesto y la política fiscal.

En la literatura que trata de las instituciones encargadas del presupuesto, generalmente se identifican tres fases dentro de lo que definimos como proceso presupuestario: a) la elaboración del proyecto de presupuesto realizado por el ejecutivo; b) la presentación y aprobación del presupuesto por el legislativo; y c) la ejecución del presupuesto por los agentes burocráticos encargados de gestionar los programas de ingresos y gastos públicos.

La mayor parte de los trabajos se ha centrado en las dos primeras fases del proceso presupuestario. Este énfasis parece justificado ya que, durante estas fases, se establece quiénes ejercerán su influencia en el presupuesto final resultante y cuándo, y qué tamaño tendrá dicho presupuesto. Estas fases también ilustran los diferentes ámbitos decisorios del proceso presupuestario. El ejecutivo formula el proyecto del presupuesto, el legislativo lo debate, introduce enmiendas y lo aprueba por votación. En este trabajo nos centraremos, principalmente, en la literatura relativa al proceso decisorio que tiene lugar en el interior del Consejo de Ministros. No obstante, no puede olvidarse que las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo son también importantes desde la perspectiva de la política fiscal, aunque su tratamiento resulta más complejo.

Los trabajos que se centran en el funcionamiento del poder ejecutivo a la hora de realizar su función de asignación presupuestaria han destacado varios modelos de procedimiento institucional, de acuerdo con la estrategia seguida dentro del consejo de ministros a la hora de configurar el contenido y composición del presupuesto[4].

Así, puede encontrarse el conocido como modelo de "common pool", donde los distintos ministros que forman el gobierno actúan con plena autonomía a la hora plantear sus propuestas de gasto, sin que existan restricciones envolventes a la hora de limitar estos programas, más allá de las asumidas por cada departamento respecto de la política fiscal del gobierno. Una de las implicaciones más importantes de los modelos "common pool" radica en que las instituciones fiscales, que consiguen que los participantes en el proceso presupuestario internalicen los costes del déficit presupuestario, inducirán menores déficit presupuestarios (véanse Weingast, Shepsle y Johnson, 1981). A este respecto, parece obvio que la centralización de la toma de decisiones del proceso presupuestario puede contribuir a superar los costes de la fragmentación, permitiendo una visión global de las consecuencias presupuestarias de todas las medidas que se han de tener en cuenta, y forzando a los participantes a que reconozcan los costes reales y los beneficios de cada medida.

En este sentido, la existencia de sesgos fiscales generados por los aspectos de la política económica ha servido de justificación de las dos formas de fomentar la

[4] Para una completa revisión de estos distintos modelos de instituciones presupuestarias puede verse González-Páramo (2001).

centralización en las diferentes fases del proceso presupuestario y, en consecuencia, el rigor fiscal. En la primera, que denominamos como colegiada o de compromiso, los miembros del consejo de ministros negocian los objetivos cuantitativos del gasto público total y su distribución por áreas. La segunda, conocida como jerárquica o de delegación, implica asignar una posición de dominio estratégico a los miembros del gobierno que responden de forma más amplia al interés colectivo, habitualmente el vicepresidente económico o el ministro de hacienda[5].

Esencialmente, la delegación implica una transferencia de competencias fiscales del poder legislativo al ejecutivo, y dentro de este último, de los ministros de gasto al ministro de hacienda. Para ser efectivo el "gestor" (vicepresidente económico o ministro de hacienda) del enfoque de la delegación debe tener capacidad para controlar a otros, contar con incentivos selectivos y estar dispuesto a soportar los costes de dicho control. Una vez que el gobierno ha aprobado el presupuesto, el parlamento sólo puede realizar pequeños cambios, siguiendo el enfoque del compromiso. Los objetivos se negocian, pues, entre los distintos ministerios al inicio del proceso presupuestario y, en general, con un horizonte plurianual. Los objetivos pactados son vinculantes para todos los ministerios y son objeto de seguimiento para verificar su cumplimiento. El papel del ministro de hacienda puede ser importante especialmente para aplicar el acuerdo existente. Por el contrario, el parlamento tiene una posición fuerte en este proceso, particularmente, en el control de la ejecución del presupuesto. La introducción de "techos máximos de gasto", como limitaciones al inicio del proceso de asignación presupuestaria son un diseño institucional propio de este modelo de delegación.

En general el tipo de proceso presupuestario escogido por cada país parece mostrar una fuerte correlación con el sistema electoral y con la estructura organizativa de los gestores del gasto público (Von Hagen y Harden, 1994, Onrubia, 1999). Por lo tanto, se podrían esperar las siguientes predicciones, de acuerdo con los enfoque señalados:

a) Enfoque colegiado: los Estados con gobiernos de coalición (posiblemente presentes en aquellos países cuyos sistemas electorales tienen elementos proporcionales y/o estructuras divisionales difusas).

[5] Véase Von Hagen (1992), Von Hagen y Harden (1994, 1996) y Alesina y Perotti (1996).

b) Enfoque de delegación: los Estados con gobierno de mayoría de un único partido, sobre todo susceptible de darse en países que tienen elementos mayoritarios en sus sistemas electorales y/o estructura divisional simple, o con gobierno de coalición con escasas diferencias ideológicas.

Puesto que la mayoría de los países considerados en este trabajo emplea sistemas electorales proporcionales, *a priori*, puede esperarse que exista en ellos un predominio del enfoque del compromiso. Hungría es la excepción ya que, aunque no posee un sistema bipartidista simple, un hecho recurrente de la política húngara a lo largo de la década de los noventa ha sido un cierto nivel de bipolaridad. Ello sugiere que, a diferencia de los demás países de la Europa Central y del Este, las instituciones tributaria húngaras presenten algunas características del enfoque de delegación. Muchos países, como Bulgaria, la República Checa o Rumania, han sufrido frecuentes cambios de los tipos de administración, lo que implica que hayan podido pasar del enfoque del compromiso al de delegación, o incluso que tengan elementos de ambos.

Polonia parece reunir condiciones para ser incluido dentro del enfoque del compromiso, ya que los gobiernos de coalición han sido dominantes, aunque se han dado situaciones políticas bastante volátiles. Así, la conducta observada en las votaciones de los presupuestos a menudo puede calificarse como de indisciplinada. Ello sugiere la existencia de un enfoque híbrido en el caso de dicho país. Por otra parte, Lituania ha mostrado una estabilidad bastante elevada, pero curiosamente el tipo de gobierno durante la primera parte del período ha sido el de un único partido, mientras que, en la segunda parte del periodo, ha tenido un flujo constante de gobiernos de coalición. Por último, Eslovenia sería un buen candidato para el enfoque del compromiso, pero la indisciplina en el voto y algunos indicios del escaso nivel de competencia entre los partidos nos inducen a creer que este país ha desarrollado rasgos de un enfoque más híbrido. En los demás Estados, el enfoque de compromiso podría ser esperable que fuese el dominante.

En la mayoría de los casos estas predicciones teóricas se ajustan a los hechos contrastados de forma empírica. En sentido amplio, la existencia en las fases de planificación y de decisión corresponde a los argumentos teóricos presentados más arriba. Como es de esperar, el elemento de compromiso es importante en la mayoría de

estos países. El Consejo de Ministros tiene un papel relevante en la fijación de objetivos, en la negociación de los presupuestos y en la resolución de nuevos conflictos. El elemento de compromiso de las estructuras fiscales se ha visto fortalecido, aunque en distintos grado, por la introducción de la presupuestación de carácter plurianual. No obstante, se comprueba la ausencia de algunos de los elementos esenciales del enfoque de compromiso, ya que estos procesos están todavía tomando forma en la mayor parte de estos países.

Basándonos en esta información relativa a la fase ejecutiva recogida por el cuestionario distribuido por Yalloutinen (2004), podemos aseverar que, en general, los objetivos fiscales pueden calificarse como "débiles". Se comprueba que los objetivos se basan en el compromiso político y sirven como referencia no vinculante o indicativa del proceso presupuestario. La mayoría de los países no analiza las desviaciones entre los objetivos establecidos en los planes plurianuales y los resultados obtenidos.

El resultado anterior debilita la credibilidad de los objetivos o directrices plurianuales incorporadas a los procesos presupuestarios. En general, los países considerados no han fijado directrices claras sobre lo que se ha de hacer en los períodos en que no se alcancen los objetivos o, por el contrario, se sobrepasen. Además, en todos los países se fijan los objetivos plurianuales en el seno del consejo de ministros, pero por regla general no se incluye el compromiso acordado en los pactos de la coalición. Así, pues, es más fácil abandonar los objetivos negociados conjuntamente, siendo los costes políticos de la defección menores, mientras que el seguimiento del cumplimiento pasa a ser más arduo. Sin embargo, debemos señalar que muchos países aún se encuentran inmersos en el proceso de desarrollo de sus estructuras presupuestarias de carácter plurianual.

Como señala Yalloutinen (2004), Hungría y Eslovenia son los dos países con los ministros de hacienda más poderosos a nivel de planificación y de toma de decisiones. A tenor del análisis teórico realizado, ello era de esperar para el caso de Hungría. Por otra parte, Eslovenia ha tenido gobiernos de coalición de forma sistemática, incumpliéndose en este caso la predicción de que la menor disciplina en el voto podría no promover el desarrollo del enfoque de compromiso. En ambos países, las negociaciones bilaterales presupuestarias tienen un papel más predominante. En la

práctica, el Ministro de Hacienda tiene el derecho a vetar cambios significativos en el proyecto del presupuesto y, finalmente, el primer ministro (no el consejo de ministros en pleno) es quien resuelve las disputas. Bulgaria, Lituania y Polonia no negocian conjuntamente los objetivos fiscales anuales ni tampoco tienen Ministros de Hacienda poderosos. Sin embargo, todos estos países han fortalecido recientemente sus procesos presupuestarios, tendiendo a un enfoque de compromiso con objetivos fiscales anuales y plurianuales negociados en el seno del consejo de ministros[6].

En la etapa legislativa del proceso presupuestario, los países han tratado de utilizar distintos medios de limitar las enmiendas parlamentarias y, por tanto, las posibilidades de la legislatura de variar el proyecto presupuestario, en general, son limitadas. Los Estados en los que prima el enfoque de delegación no suelen tener parlamentos más débiles que los Estados que se guían por el otro enfoque, tal y como predica la teoría.

La evidencia descrita en los párrafos anteriores muestra que es considerable la variación del marco institucional en los países considerados. No obstante, no podemos pasar por alto que esta variación resulta inferior a la observada en los quince países miembros de la Unión Europea (véase la tabla 4) anteriores a la amplicación de mayo de 2004. Al mismo tiempo y, a pesar de esta elevada variación, pueden identificarse algunos aspectos comunes. Así, por ejemplo, estos Estados miembros han conseguido dotarse de ministros de hacienda algo más fuertes y de parlamentos también más poderosos que los países de la Europa Central y del Este (Yalloutinen, 2004).

Tabla 4: El Proceso presupuestario y la Elección a nivel institucional

Estados Miembros	Elección Institucional	
	Compromiso	*Delegación*
La Europa de los 15	Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Holanda, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Portugal, Suiza	Alemania, Francia, Grecia, Reino Unido,
Los países de la Europa Central y del Este.	Bulgaria, Estonia, Letonia, Lituania, Polonia,República Checa, República Eslovaca, Rumanía,	Eslovenia, Hungría.

Fuente: elaboración propia basada en Von Hagen, Hallett y Strauch (2001) y Yalloutinen (2004)

[6] Tanto Lituania como Polonia han introducido cambios en otras fases del proceso presupuestario.

En definitiva, en esta sección se ha puesto de manifiesto que existen diferencias claras en las estructuras fiscales de los países de la Europa Central y del Este. La cuestión clave que nos planteamos ahora es ver cómo estas diferencias han podido afectar la actuación fiscal de dichos países.

4. Instituciones y política fiscal: análisis empírico.

Uno de los métodos más utilizados para comprobar si las diferencias existentes en las instituciones presupuestarias han tenido algún impacto sobre los resultados de la política fiscal consiste en construir índices que describan las características institucionales de los procedimientos presupuestarios para un conjunto determinado de países. En general, estos índices miden el poder del ministro de hacienda sobre los ministros sectoriales con funciones de gasto, así como el poder del ejecutivo sobre el legislativo en la fase de discusión parlamentaria del presupuesto. Posteriormente, estos índices serán empleados como variables explicativas de los resultados de la política fiscal.

La literatura sobre economía político-institucional del presupuesto sugiere que los países con instituciones presupuestarias descentralizadas son más propensos a incurrir en problemas de disciplina que aquellos otros países que optan por modelos de centralización siguiendo los enfoques de compromiso o de delegación. Además, la teoría señala que los países que se guían por el enfoque del compromiso utilizan más los objetivos fiscales negociados conjuntamente, que aquéllos otros que refuerzan el poder concedido al ministro de hacienda. Este hecho plantea algunos interrogantes respecto a la utilización de índices basados en la preponderancia del ministro de hacienda cuando afecta a países que utilizan esa clase de enfoque. En el ámbito de nuestro análisis, hay que recordar que en la mayoría de los países de la Europa Central y del Este se utilizan modelos institucionales basados en el enfoque de compromiso, puesto que es el consejo de ministros, y no el ministro de hacienda, quien adopta la mayor parte de las decisiones en materia presupuestaria. No obstante, a la vista de los datos aportados en la sección precedente, puede afirmarse que existen razones suficientes para afirmar que el

elemento “compromiso” no ha sido suficientemente fuerte para garantizar la disciplina fiscal en estos países.

Dentro de la Unión Europea previa a la ampliación de 2004 (UE-15), con una cultura fiscal asentada en los principios del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, se detecta que en aquellos países que han seguido el modelo de compromiso, podría ser menos importante la posición prevalente del ministro de hacienda. Esto se explica, fundamentalmente, por el hecho de que los planes plurianuales suelen estar cimentados en acuerdos de coalición que permiten garantizar *per se* la disciplina fiscal. Así, Hallerberg, Strauch y Von Hagen (2001) han contrastado que, al formular los planes plurianuales, los ministros de hacienda “fuertes” han sido más efectivos en los países que siguen el principio de delegación o un híbrido entre éste y el de compromiso.

En cambio, en los países recientemente incorporados a la Unión Europea, la influencia del ministro de hacienda parece ser más significativa a pesar de presentar casi todos ellos rasgos del enfoque de compromiso. Esto puede explicarse por la escasa implantación de acuerdos de coalición que permitan fomentar la disciplina fiscal. En estos países, el elemento “compromiso” ha sido fortalecido a través de la introducción de escenarios presupuestarios plurianuales. No obstante, hay que tener en cuenta que esta elección de diseño institucional es de reciente adopción, hecho que impide obtener una valoración adecuada de su impacto.

En consecuencia, el análisis realizado permite deducir que, en estos países, a pesar de una aparente contradicción inicial con la teoría, la existencia de un ministro de hacienda fuerte puede servir para lograr un mejor cumplimiento de los objetivos presupuestarios negociados con los ministros sectoriales. Este argumento implicaría que aquellos países que han decidido otorgar mayores poderes a sus ministros de hacienda deben haber alcanzado un mejor comportamiento en términos de disciplina presupuestaria. A continuación presentamos una contrastación de esta hipótesis, utilizando un conjunto de índices, propuestos por Yalloutinen (2004), que recogen distintos aspectos institucionales del proceso presupuestario en los países de la ampliación.

Estos índices describen las características de los procedimientos presupuestarios desde una consideración global, aunque no siguen estrictamente el criterio adoptado en la sección anterior para clasificar las formas de organización de la institución presupuestaria (aquéllas basadas en el compromiso y en la delegación). La no utilización en nuestro análisis de índices que distingan de forma independiente entre el enfoque de compromiso y el de delegación atiende, fundamentalmente, al escaso rango de variabilidad que un índice único ofrece cuando se aplica a los países analizados[7]. De hecho, tan solo se han identificado dos países (Eslovenia y Hungría) que siguen el enfoque de delegación. Además, tanto el nivel de cobertura como el nivel de compromiso en relación con los objetivos presupuestarios es bastante uniforme para todos los países analizados. Como limitación debemos señalar que el carácter plurianual de los compromisos no ha podido ser incorporado a los índices ante la ausencia de información suficiente.

En concreto, se utilizan cuatro índices tipo, cada uno ellos asociado a una fase del proceso presupuestario, considerado en sentido amplio. En primer lugar, el índice que recoge el papel del Ministro de Hacienda (MFD) en la fase de planificación y elaboración del proyecto presupuestario. Además, utilizamos un índice que refleja el poder del Parlamento en la fase de discusión y aprobación (PL). En tercer lugar, se define un índice que muestra el poder de decisión del Ministro de Hacienda en la fase de ejecución (MFI). En la realización de las regresiones econométricas presentadas en este estudio se ha incluido también un índice que mide la relación existente entre los programas económicos pre-adhesión y los presupuestos anuales (PEP). Todos los índices utilizados han sido normalizados en su valor para un rango entre 0 y 8, considerándose que un mayor valor supone un mayor poder de la institución correspondiente.

A partir de estos índices, se han estimado varias regresiones con los datos de panel correspondientes a los diez países de la ampliación objeto de estudio. El modelo

[7] Otros autores como Hallerberg, Strauch y Von Hagen (2003) construyen índices independientes para los enfoques de compromiso y de delegación. De este modo, el índice para los países que siguen el principio de compromiso da un peso destacado a los objetivos fiscales negociados y a la consideración de marcos de presupuestación plurianuales. Por su parte, para los países que adoptan instituciones presupuestarias basadas en la delegación, los índices se construyen teniendo en cuenta la relación de poderes entre el ministro de hacienda y los ministros de gasto a lo largo de las fases en las que ambos se interrelacionan.

general, estimado por mínimos cuadrados ordinarios (M.C.O.), presenta la siguiente forma básica:

$$X_{it} = \beta_0 + \beta_1 MFD_{it} + \beta_2 PL_{it} + \beta_3 MFI_{it} + \beta_4 PEP_{it} + \beta_5 PIB_{it} + \beta_6 DES_{it} + \varepsilon_{it}$$

Donde *X* es la variable dependiente, que puede ser definida como el ratio "saldo presupuestario/PIB" o como la variación anual del ratio "gasto público/PIB", en el país *i*. β_0 es la constante para todos los países de la muestra. Y donde *PIB* es la tasa anual de crecimiento real del Producto Interior Bruto, y donde *DES* es la tasa de desempleo del país correspondiente. Estas dos últimas variables se incluyen para tratar de capturar los efectos del ciclo económico. Por su parte, *MDF*, *PL*, *MFI*, y *PEP* son los índices institucionales descritos anteriormente. Finalmente, ε es el término de error.

Para efectuar el análisis econométrico se ha realizado, en primer lugar, una regresión en la que se ha incluido la totalidad de las variables expuestas, con el fin de observar el efecto conjunto de las mismas. A continuación, manteniendo en todos los casos las variables de ciclo económico (*PIB* y *DES*), se han ido incorporado en sucesivas regresiones el resto de variables institucionales de forma separada. Las regresiones se han efectuado considerando como variable dependiente tanto el saldo presupuestario en términos del PIB, como la variación del ratio "gasto público/PIB".

Cuando se utiliza el saldo presupuestario como variable dependiente es de esperar que, β_1 y β_3 sean mayores que 0; es decir, que un proceso presupuestario menos descentralizado debe conducir a una reducción del déficit presupuestario (o a un mayor superávit, en su caso). Por su parte, β_2 debería tomar valores negativos, en la medida que la teoría indica que un parlamento con poder para alterar significativamente el proyecto de presupuesto incide negativamente en la disciplina fiscal. Cabe esperar que β_4 sea positivo, puesto que una mayor vinculación entre los programas económicos previos a la adhesión y el proceso presupuestario anual debería conducir a un mejor cumplimiento de los objetivos de la política fiscal. El crecimiento económico, a través de los estabilizadores automáticos, influye favorablemente en la evolución de los ingresos públicos, a la vez que reduce el gasto público ligado a la protección social; por ello β_5 debe mostrar valor positivo. Por último, β_6 debería tener signo negativo, en la

medida que una reducción del desempleo afecta positivamente al saldo presupuestario, vía reducción del gasto público en prestaciones por esta contingencia. En el caso de que la variable dependiente se defina en términos de variación del ratio “gasto público/PIB”, los signos esperados serían los contrarios a los señalados para la variable saldo presupuestario.

Al analizar longitudinalmente el panel de datos construido para los diez países considerados, se detecta la presencia de un cambio estructural generalizado que nos permite hablar de dos periodos diferenciados. En este sentido, la mayor parte de los estudios realizados en este ámbito optan por dividir la muestra en dos subperíodos, con el año 1998 como frontera entre ambos. La tabla 5 presenta los resultados de la regresión M.C.O. obtenidos para el primer subperíodo (1994-1998). Éstos indican que los índices institucionales definidos no explican las diferencias de actuación fiscal en los países de la adhesión considerados[8]. Cuando se utiliza la variación del ratio “gasto público/PIB” como variable dependiente, los coeficientes de correlación no son significativos, presentando incluso un signo contrario al esperado. En cambio, al utilizar como variable dependiente el saldo presupuestario, los coeficientes correspondientes a cada índice presentan los signos esperados, aunque el grado de significatividad de las variables explicativas es pequeño. Por su parte, el coeficiente de correlación R^2 tiene un muestra un valor bastante reducido en todas las regresiones.

[8] No se incluyeron los PEP en estas regresiones porque, en el período considerado (1994-1998), aún no estaban elaborados los programas de pre-adhesión.

Tabla 5. Instituciones y Política Fiscal en los países de la ampliación de la U.E. (Período: 1994-1998)

	Variable Dependiente	
	Saldo Presupuestario	Δ Gasto Público
Constante	-1.18	0.79
	(0.93)	(1.02)
Índice del Ministro de Hacienda (Fase de Toma de Decisiones)	-0.30	-0.22
	(0.21)	(0.21)
Índice del Parlamento (Fase Legislativa)	0.16	0.36
	(0.33)	(0.33)
Índice del Ministro de Hacienda (Fase de Ejecución)	0.04	-0.21
	(0.13)	(0.16)
PIB	0.28***	0.09
	(0.09)	(0.11)
Desempleo	-0.19**	-0.12
	(0.08)	(0.09)
R^2	0.28	0.09
N	50	50

	Variable Dependiente					
	Saldo Presupuestario			Δ Gasto Público		
	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)
Constante	-0.52	-2.71	-2.25***	0.79	-0.26	0.56
	(0.97)	(1.11)	(0.74)	(0.94)	(0.99)	(0.86)
Índice del Ministro de Hacienda (Fase de Toma de Decisiones)	-0.35			-0.10		
	(0.23)			(0.24)		
Índice del Parlamento (Fase Legislativa)		0.27			0.26	
		(0.33)			(0.29)	
Índice del Ministro de Hacienda (Fase de Ejecución)			0.14			0.12
			(0.15)			(0.16)
PIB	0.28***	0.25***	0.26***	0.08	0.08	0.07
	(0.09)	(0.09)	(0.09)	(0.11)	(0.11)	(0.11)
Desempleo	-0.17***	-0.17**	-0.16**	-0.10	-0.13	-0.07
	(0.06)	(0.08)	(0.07)	(0.07)	(0.10)	(0.07)
R^2	0.27	0.24	0.25	0.05	0.05	0.06
N	50	50	50	50	50	50

Fuentes: Yalloutinen (2004) y elaboración propia
Nota: niveles de significación : < 0.01 = ***, 0.01-0.05=**, 0.05-0.10=*.

Tabla 6. Instituciones y Política Fiscal en los países de la ampliación de la U.E. (Período: 1999-2002)

	Variable Dependiente Saldo Presupuestario
Constante	-5.81***
	(1.81)
Índice del Ministro de Hacienda (Fase de Toma de Decisiones)	0.59**
	(0.23)
Índice del Parlamento (Fase Legislativa)	-0.54**
	(0.26)
Índice del Ministro de Hacienda (Fase de Ejecución)	1.34***
	(0.36)
PIB	0.59***
	(0.12)
Desempleo	-0.17*
	(0.09)
R^2	0.53
N	40

	Variable Dependiente Saldo Presupuestario			
	(1)	(2)	(3)	(4)
Constante	-8.81***	-3.92**	-4.92***	-7.50***
	(1.56)	(1.72)	(1.14)	(1.60)
Índice Ministro de Hacienda (Fase de Toma de Decisiones)	0.76***			
	(0.26)			
Índice del Parlamento (Fase Legislativa)		-0.61**		
		(0.28)		
Índice Ministerio de Hacienda (Fase de Ejecución)			0.64***	
			(0.18)	
PEP				0.31
				(0.20)
PIB	0.49***	0.57***	0.56***	0.53***
	(0.10)	(0.13)	(0.12)	(0.12)
Desempleo	0.09	0.05	-0.23**	0.05
	(0.09)	(0.09)	(0.11)	(0.10)
R^2	0.34	0.28	0.37	0.24
N	40	40	40	40

Fuentes: Yalloutinen (2004) y elaboración propia
Nota : niveles de significación : < 0.01 = ***, 0.01-0.05=**, 0.05-0.10=*.

La tabla 6 muestra los resultados para el segundo subperíodo (1998-2002). Los coeficientes obtenidos en este caso, a diferencia de lo que sucede para el primer subperiodo, presentan los signos esperados y son significativos estadísticamente.

Al analizar los resultados obtenidos, puede observarse que, en general, los países con instituciones fiscales más centralizadas han disfrutado de una mayor disciplina fiscal. De acuerdo con los postulados teóricos considerados, parece que los países con ministros de hacienda "fuertes" se han comportado con un mayor rigor presupuestario. Si tenemos en cuenta el predominio, en estos países, de los modelos basados en el "compromiso", estaríamos verificando el papel positivo que el reforzamiento del ministro de hacienda tiene a la hora de hacer efectivo el cumplimiento de los objetivos de la negociación conjunta con los ministros sectoriales. Del análisis efectuado, se desprende también que el diseño institucional de todas las fases del proceso presupuestario es a la hora de conseguir comportamientos fiscales satisfactorios. Debemos, no obstante, insistir en que estas conclusiones son válidas exclusivamente para el segundo subperiodo considerado, y por tanto, han de ser tomados con cautela ya que se refieren a un periodo de tiempo corto.

Para finalizar, nos gustaría señalar que los resultados obtenidos para el período 1994-1998 difieren de los presentados en otros trabajos, como el de Gleich (2002). Este autor concluye que el diseño de las instituciones presupuestarias en los países del Centro y Este de Europa resultaba significativo en relación con su comportamiento fiscal satisfactorio. No obstante, la diferencia en la definición de los índices incorporados al análisis, en uno y otro trabajo, junto con la habitual problemática de los datos macroeconómicos disponibles para estos países pueden explicar esta discrepancia.

5. Conclusiones.

El presente trabajo ha puesto de manifiesto la trascendencia que, en nuestra opinión, tienen las instituciones presupuestarias a la hora de explicar los logros (y los fracasos) de la política fiscal. La literatura sobre la economía político-institucional del presupuesto, en auge desde finales de la década de los años ochenta, se ha centrado en el estudio de esta relación en el ámbito de las economías desarrolladas. La creación de la Unión Económica y Monetaria en la Unión Europea también ha contribuido a desarrollar los estudios sobre instituciones presupuestarias en los países de la zona euro. Sin embargo, es muy escasa todavía la literatura que aborda estas cuestiones para los

países que, provenientes del área de influencia de la antigua Unión Soviética, se han adherido en fecha reciente a la Unión Europea. El corto periodo de tiempo transcurrido desde la incorporación de estos países a la economía de mercado, apenas una década, junto a la debilidad de las instituciones encargadas de confeccionar sus estadísticas macroeconómicas pueden contribuir a explicar este hecho.

Este trabajo, no exento de las limitaciones apuntadas, constituye una primera aproximación al estudio del papel jugado por las instituciones presupuestarias en los procesos de consolidación fiscal abordados por estos países en los años en los que realizaban las reformas necesarias para incorporarse a la Unión Europea. Los resultados obtenidos, con las cautelas mencionadas, permiten ratificar la importancia del diseño de las instituciones presupuestarias para alcanzar una situación con finanzas públicas saneadas y sostenibles. La futura incorporación de estas naciones a la Unión Económica y Monetaria supondrá un nuevo reto para dichas instituciones, lo que sin duda potenciará este ámbito de estudio, que se beneficiará, con toda seguridad, de la mejora de la información estadística derivada de su pertenencia a la Unión, así como la disponibilidad de series temporales más largas.

Referencias.

Alesina, A. y Ardagna, S. (1998): "Tales of Fiscal Contractions: Fiscal Adjustments. Why They Can be Expansionary". *Economic Policy*, 27, 489-543.

Alesina, A., Cohen, G.D. y Roubini, N. (1992): "Macroeconomic Policies and Elections in OECD Democracies". *Economics and Politics*., 4: 1-30.

Alesina, A. y Perotti, R. (1995): "The Political Economy of Budget Deficits". *IMF Staff Papers*, 42 (1): 1-31.

Alesina, A. y Perotti, R. (1996): "Budget Deficits and Budget Institutions". *NBER Working Papers*, No. 5556.

Comisión Europea (2000): Public Finances in EMU. European Economy, No. 3

Comisión Europea (2001): Public Finances in EMU. European Economy, No. 3

Comisión Europea (2002): Public Finances in EMU. European Economy, No. 3

Comisión Europea (2003): Main Results of the April 2003 fiscal notifications presented by candidate countries. No. 17. September.

Giavazzi, F. y Pagano, M. (1990): "Can Severe Fiscal Contractions be Expansionary?". *NBER Macroeconomics Annual*: 75-116.

Gleich, H. (2002): *The Evolution of Budget Institutions in Central and Eastern European Countries*. Doctoral Dissertation. University of Bonn.

González-Páramo, J.M. (2001), *Costes y beneficios de la disciplina fiscal: la Ley de Estabilidad Presupuestaria en perspectiva.* Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

Grilli, V, Masciandaro, D. y Tabellini, G. (1991): "Institutions and Policies: Political and Monetary Institutions and Public Financial Policies in the Industrial Countries". *Economic Policy*, 13: 341-392.

Hallerberg, M., Strauch, R. y Von Hagen, J. (2001): "The use and Effectiveness of Budgetary Rules and Norms in EU Member States. Report Prepared for the Dutch Ministry of Finance by the Institute of European Integration Studies. June 11.

Hallerberg, M., Strauch, R. y Von Hagen, J. (2003): Budgeting in Europe after Maastricht: Patterns of Reform and their Effectiveness. Manuscript. University of Pittsburg.

Halleberg, M. y Von Hagen, J. (1997): "Electoral Institutions, Cabinet Negotiations and Budget Deficits in the European Union". *CEPR WP*, 1555.

Maroto, R. y Mulas-Granados, C. (2001): "Duration of Fiscal Consolidations in the European Union". *FEDEA--Documento de Trabajo*. No. 19/2001.

Martinez-Vazquez, J. y Boex, J. (2000): "Budgeting and Fiscal Management in Transitional Countries". Georgia State University. International Studies Program. Working Paper 00-6.

Mulas-Granados, C. (2003): "The Political and Economic Determinants of Budgetary Consolidations in Europe". *European Political Economy Review*, 1(1): 25-39.

Mulas-Granados, C. (2003b): *The Political Economy of Fiscal Adjustments in the European Union*. Doctoral Dissertation. Institute Juan March, No. 41.

Onrubia, J. (1999): *La organización eficiente del sector público: Un estudio desde la Economía de la Información y una aplicación para el caso español.* Tesis Doctoral, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Complutense de Madrid.

Pirttilä, J. (2000): "Fiscal Policy and Structural Reforms in Transition Economies: An Empirical Analysis". Discussion Paper. Bank of Finland Institute for Economies in Transition, No. 5.

Perotti, R. y Kontopoulus, Y. (2002) "Fragmented Fiscal Policy". *Journal of Public Economics*, 82(2): 191-222.

Persson, T. y Tabellini, G. (1999): "Political Economics and Public Finance". In Auesrbach, A. and Feldstein, M. (eds): *Handbook of Public Economics. Vol III.* North Holland, Amsterdam.

Purfield, C. (2003): "Fiscal Adjustment in Transition Countries: Evidence from the 1990s". IMF Working Paper, WP/03/36.

Roubini, N. y Sachs, J.D. (1989): "Political and economic Determinants of Budget Deficits in the Industrial Democracies". *European Economic Review*, 33, 903-938.

Von Hagen, J. (1992): "Budgeting Institutions and Fiscal Performance". *Economic Papers Series.* Brussels: European Commission.

Von Hagen, J. y Harden, I.J. (1994): "Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline". *European Economic Review*, 39: 771-779.

Von Hagen, Hallett, A.H., y Strauch, R. (2001): "Budgetary Consolidation in EMU". *Economics Papers*, 148. Bruselas: Comisión Europea.

Weingast, B, Shepsle, K. y Johnson, C. (1981): “The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Redistributive Politics”. *Journal of Political Economy*, 89, 642-664.

Yalloutinen, S. (2004): *Fiscal Institutions in CEECs*. *Draft* Doctoral Dissertation. University of Jyväskyla.