

*DISCIPLINA FISCAL Y NORMATIVA
PRESUPUESTARIA. EL CASO ESPAÑOL**

Javier Salinas
Universidad de Valladolid
Facultad de Derecho
Departamento de Economía Aplicada
y Derecho Financiero
47002 Valladolid
tfno : (983) 423555
Fax : (983) 423012
E-mail : salinasj@cpd.uva.es

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

El autor agradece sinceramente las sugerencias de dos revisores anónimos que han mejorado la versión definitiva de este trabajo. Lógicamente las deficiencias que en el mismo pudieran encontrarse son responsabilidad exclusiva del autor.

I.- INTRODUCCIÓN

Este trabajo defiende la remodelación del modelo presupuestario español girando en torno al pivote del reconocimiento explícito de la regla del equilibrio presupuestario . En base a la teoría de la presupuestación y al contexto de la Unión Económica y Monetaria, se argumenta que en la Comunidad Europea existe una pugna por implantar un estándar presupuestario superior (defendido por Alemania) al seguido tradicionalmente en España. La compatibilidad de la política fiscal nacional con ese estándar presupuestario de la C.E. exige que se introduzcan importantes modificaciones en la actual legislación presupuestaria española que garanticen una disciplina fiscal sostenida a largo plazo.

II.- MODELOS POLÍTICO-ECONÓMICOS DE LOS DÉFICITS PÚBLICOS

Existen indicios claros de la importancia creciente que en los análisis positivos y normativos de carácter macroeconómico se asignan al diseño institucional (González Páramo, 1995). Lo que desgraciadamente no resulta tan claro es que la proliferación de este tipo de modelos haya contribuido positivamente a la mejor comprensión de las causas del endeudamiento público ni que hayan permitido vislumbrar soluciones más adecuadas a las consecuencias negativas derivadas del mismo. En definitiva, el conocido comentario de James M. Buchanan (J.M.Buchanan 1987) de que “las aportaciones de los economistas no han ayudado a clarificar el tema del déficit público” parece que sigue teniendo vigencia en la fecha

presente. De ahí que se dedique este epígrafe a hacer un breve repaso crítico de los modelos político-económicos de los déficits presupuestarios, señalando sus logros, así como sus deficiencias.

La proliferación de modelos político-económicos macroeconómicos elaborados en los últimos diez años relacionados con los déficits públicos¹, nos obliga a limitarnos a presentar algunos de los más relevantes de entre los mismos, agrupados por enfoques temáticos. Así, un primer grupo de modelos podemos clasificarlos como modelos según los cuales los déficits públicos se explican fundamentalmente como una consecuencia de actuaciones estratégicas desarrolladas por los gobiernos (o el votante mediano que respalda las decisiones de los mismos) que, enfrentados ante la incertidumbre del futuro político, incurren en operaciones de endeudamiento para condicionar el gasto público de futuros gobiernos (presuntamente con preferencias dispares), tanto en cuanto a su nivel (Persson y Svensson, 1989), como en cuanto a su composición (Tabellini y Alesina 1990).

Precisamente por las evidentes relaciones existentes entre ellos, estos dos modelos concretos ilustran bastante bien las contradicciones detectables en este tipo de literatura. Mientras que para Persson y Svensson, el referente institucional son los partidos políticos, con una concepción antropomórfica y excesivamente monolítica de los mismos (a la que sería justamente aplicable las observaciones de G.Stigler hechas ya en 1971) (G. Stigler, 1971), para Tabellini y Alesina el referente institucional viene de la mano del teorema del votante mediano. El primero de los modelos citados considera exclusivamente como variable significativa el nivel del gasto público, mientras que el segundo analiza tan sólo la composición del gasto. Como si ambos aspectos no estuvieran íntimamente relacionados entre sí. Difícilmente se puede justificar la conclusión en la que deriva el modelo de Tabellini y Allesina citado de que el votante mediano de hoy prefiere emitir deuda para garantizarse la estructura futura del gasto público, si no existe

¹ Dentro de este tipo de literatura en los momentos presentes tiene una especial relevancia la teoría de los ciclos políticos. Este trabajo no entra en la consideración de este tipo de cuestiones para no diluir el eje central de su argumentación. En cualquier caso, para una recopilación y análisis de trabajos sobre los ciclos políticos, ver : Bruno S. Frey (1997).

problema en cuanto a las variaciones del volumen del mismo. La mayor cuantía de los servicios de la deuda no tiene porqué reducir el incremento futuro de gastos sociales, por ejemplo, si el volumen global del gasto puede desplazarse con relativa facilidad con nuevos endeudamientos.

De forma análoga, es discutible la simetría del modelo de Persson y Svensson. El que el partido en el poder que tiene una configuración de preferencias sobre el volumen del gasto público en la que predomina un nivel reducido del mismo reduzca los impuestos, y emita deuda, es una estrategia comprensible en aras de limitar los niveles de gasto de gobiernos futuros. Lo que resulta más dudoso es que, como mantiene este modelo, el gobierno más proclive a un elevado nivel de gasto no agote sus recursos financieros y genere superávits para potenciar el incremento del gasto de gobiernos futuros.

Siguiendo una orientación paralela a la de los dos modelos citados, otros autores han estudiado las estrategias electorales con las que los gobiernos intentan influir en los resultados electorales futuros utilizando el endeudamiento público como instrumento de configuración de las preferencias de los votantes. Milesi-Ferretti (1995), presenta un modelo en el cual la administración de la deuda diversificada entre títulos a la par e indicados puede ser estratégicamente utilizada por el gobierno en el poder si existen partidos de izquierda que tendrían posibilidades de ganar las elecciones y son más proclives a desarrollar políticas inflacionistas. La sustitución de títulos de la deuda indicados por otros no indicados desanimaría a muchos suscriptores de la misma a apoyar electoralmente la coalición de izquierdas que se prevé pudiera generar políticas inflacionistas.

Este modelo de Milesi-Ferretti, como otros que siguen una orientación análoga, (ver, por ejemplo: Milesi-Ferretti y Spolaore (1995)), son criticables porque implícitamente incorporan en su planteamiento el teorema de la equivalencia de David Ricardo. Apoyándonos en la conocida argumentación de James Buchanan (Buchanan 1987), corresponde llamar la atención sobre la existencia en la financiación del gasto público mediante el endeudamiento de un elemento diferenciador básico con respecto a la alternativa de la financiación vía tributos. La financiación vía tributaria acarrea tan sólo un intercambio en el proceso fiscal, el que tiene lugar entre los

contribuyentes y los ciudadanos que se benefician directamente del gasto público. Desde una perspectiva “postconstitucional”, este intercambio tiene lugar básicamente a nivel agregado, en el sentido de que unos miembros de la sociedad pagan impuestos y otros se benefician del gasto, sean estos dos grupos de individuos coincidentes o no. Por eso, a nivel postconstitucional, este intercambio no es voluntario, sino que se apoya en el poder fiscal que los mismos individuos decidieron otorgar al estado en el momento constitucional. Por el contrario, la financiación vía endeudamiento acarrea, además del anterior tipo de intercambio “coactivo”, un intercambio genuinamente “voluntario” entre los particulares que deciden materializar su ahorro en títulos de la deuda pública (rechazando otras alternativas a su alcance) y el Tesoro Público que emite dichos títulos. Como afirma Buchanan *“el error de no reconocer la dualidad del conjunto de intercambios que el endeudamiento público combinado con el gasto que de él se deriva, es el origen de la gran confusión en la ubicación de la carga de la deuda..”* (Buchanan 1987, pag.1044). Teniendo en cuenta estos dos niveles del intercambio fiscal que la financiación del gasto con endeudamiento entraña, el modelo arriba mencionado pierde coherencia interna. Milesi-Ferreti tiene en cuenta exclusivamente cómo afecta la indicación o no de la deuda a los ciudadanos que participan en el intercambio “voluntario”, pero ignora que esos mismos ciudadanos (y otros también) tendrán que pagar en el futuro como contribuyentes los servicios de esa deuda, en un intercambio fiscal “coactivo”. Los tenedores de títulos de la deuda pueden presentar una gran aversión, como tales tenedores, a las políticas inflacionistas, pero, como contribuyentes sobre los que ha de recaer la carga de la deuda, más que aversión pueden tener preferencias favorables a las mismas. En consecuencia, el resultado neto de la estrategia presentada en el modelo como instrumento inductor de las preferencias electorales de los individuos es dudoso que se decante en la dirección apuntada por Milesi-Ferretti.

Un tercer tipo de modelos siguen la orientación de explicar el comportamiento fiscal de los estados modernos en base a estrategias sincrónicas seguidas por los diferentes partidos políticos (o sectores sociales que apoyan a los mismos) que se reparten el poder político. Alesina y Drazen presentan un modelo en el que, cuando un programa de estabilización acarrea consecuencias distributivas importantes (como, por ejemplo, incrementos de la presión fiscal para reducir el déficit público), los grupos

socioeconómicos intentan desplazar la carga de la estabilización sobre otros grupos. El penoso proceso que finalmente conduce a la aplicación del programa de estabilización se convierte en “*una guerra de desgaste*” en la que cuanto más desigual sea la distribución de los costes de la estabilización entre distintos sectores sociales más se aplaza la adopción de las medidas estabilizadoras, ya que mayores son los beneficios relacionados con la esperada victoria por parte de cada grupo contendiente (Alesina y Drazen 1991).

Siguiendo una orientación bastante similar, James Poterba demuestra, en el contexto de los gobiernos estatales de los Estados Unidos, que cuando el poder legislativo y el poder ejecutivo están controlados por el mismo partido, los ajustes fiscales son más rápidos que cuando existe una división en el control del poder político, (Poterba 1994).

En resumen, todos los modelos citados y otros análogos producidos en los últimos años, señalan la existencia de interrelaciones entre : peculiaridades institucionales, la estructura de partidos y los déficits presupuestarios. En definitiva, tienen de positivo que introducen en el análisis macroeconómico convencional variables institucionales que hasta hace muy poco tiempo eran despreciadas en este tipo de modelizaciones. Este es, sin duda, el aspecto más positivo de este tipo de literatura : el convertir los aspectos institucionales en variables endógenas de los modelos macroeconómicos para explicar determinadas medidas de política económica. Por esta vía parece que las nuevas orientaciones de la literatura de las expectativas racionales entra a considerar que realmente “*las instituciones importan*”. Señalar la posibilidad de que la adopción o no de medidas estabilizadoras puedan estar incentivadas por una racionalidad política ajena a la racionalidad exclusivamente económica que la macroeconomía convencional venía otorgando a un poder político personificado en la imagen de un planificador social benevolente, constituye, sin duda, un paso importante en la dirección correcta. Sin embargo, para explicar el origen de los déficits públicos y buscar soluciones a los problemas sociales que los mismos acarrearán, el reconocer que las instituciones importan, aunque , sin duda, cumple una condición necesaria, desgraciadamente, no es suficiente. Precisamente, lo que se hecha en falta en los modelos guiados por la orientación de las expectativas racionales es que, aun incluyendo la idea de que “*las*

instituciones políticas importan“ en las decisiones presupuestarias de los gobiernos, se quedan a medio camino e ignoran el “**cómo**” y el “**porqué**” de su influencia. Más directamente, modelos como los arriba citados intentan establecer una modelización de actuaciones presupuestarias sin fundamentarla previamente en una “*teoría de la presupuestación*”. De ahí precisamente la disparidad e incluso las contradicciones que se detectan en este tipo de literatura así como, y esto es más importante, lo discutible de algunas de sus conclusiones normativas.

Tomando los trabajos de Alesina y Perotti (1995) y (1996) de referente, se pone claramente de manifiesto cómo las limitaciones del análisis positivo arriba mencionadas tienen implicaciones normativas totalmente criticables. Alesina y Perotti llegan a una conclusión muy acertada. : “budget procedures matter” (Alesina y Perotti, 1996, pág.401)”, o dicho de otra forma, “*in order to improve policymaking one has to intervene at institutional level*” (Alesina y Perotti (1995), pág. 24). Pero de ahí pasan a establecer valoraciones políticas totalmente erróneas. En gran medida, el error de las propuestas institucionales de estos autores arranca de las concepciones equivocadas involucradas en su análisis de la economía política de los déficits presupuestarios. En primer lugar, ellos niegan la teoría defendida por Buchanan y Wagner (1977) de que detrás de los déficits presupuestarios se encuentran elementos de “ilusión fiscal”. A mi entender, esta negación pone claramente de manifiesto que el trabajo de Alesina y Perotti no se asienta sobre una teoría correcta de la presupuestación. Se explica así que no consideren la posibilidad de que un diseño institucional deficiente pueda generar un sistema de incentivos del que se derive un sesgo generalizado según el cual, los votantes, actuando racionalmente, actuen guiados por una ilusión fiscal y no sólo por “*uncorrelated errors*” (Alesina y Perotti, 1995, pag. 9).

En segundo lugar, la afirmación que los citados autores hacen de que una política fiscal basada en la regla del equilibrio presupuestario es una política subóptima (Alesina y Perotti, 1995, pág.24 ; 1996, pág. 402), a mi juicio, resulta totalmente infundada. Su afirmación exclusivamente se sustenta en tanto en cuanto la “*tax smoothing policy*” (Barro, (1979) ; Lucas y Stokey (1983)) pueda ser defendida como referente normativo del óptimo alcanzable en la gestión de los presupuestos públicos. El problema está en que dicho referente es totalmente inoperante para el mundo de la

presupuestación real. En el ámbito abstracto de una cierta teoría económica donde los aspectos institucionales son considerados como variables exógenas ignoradas por el observador, efectivamente, podría plantearse que la política fiscal constreñida por la regla del equilibrio presupuestario es Pareto inferior a la guiada por el principio de “*tax smoothing*”. Pero cuando se incorporan las instituciones fiscales en el análisis, las instituciones fiscales imperfectas con que nos ilustra el funcionamiento real de los estados modernos, no existe ningún elemento que justifique a priori que la política fiscal guiada por la regla del equilibrio presupuestario haya de ser calificada como de subóptima. Antes al contrario, existen múltiples elementos que justifican que sea valorada como la menos mala de las formas de gestionar los presupuestos públicos.

En tercer lugar, hay una afirmación especialmente criticable en los trabajos que comentamos de Alesina y Perotti. Me refiero al coste oportunidad que, a su juicio, habitualmente se establece en el ámbito presupuestario entre “*commitments and flexibility*” (Alesina y Perotti, 1995, pág. 25) . Tal afirmación ignora por completo la teoría de las decisiones imperfectas (Ronald A.Heiner,1990). Según Alesina y Perotti, incrementar la predicción de los gastos y de los ingresos presupuestarios reduce los beneficios de las estabilizaciones fiscales lo cual, implícitamente, significa acusar a la regla del equilibrio presupuestario de ir en contra de la eficiencia económica. Tal acusación implica dos tipos de errores que es preciso señalar.

Por una parte, supone recoger las hipótesis construidas por la teoría de la decisión para agentes unipersonales e inconsistentemente, extrapolarlas a la autoridad presupuestaria, que es un agente colectivo². Entre otras consideraciones, las diferencias de naturaleza entre agentes individuales y colectivos hacen que, para estos últimos, las reglas procedimentales (como la del equilibrio) que han de respetarse en el proceso de toma de decisiones resulten especialmente importantes. Desde un punto de vista funcional, las decisiones que adopta la “*autoridad fiscal*” son productos que emergen del proceso presupuestario y no puede ignorarse que las reglas que rigen dicho proceso condicionan el

² Sobre la diferente naturaleza existente entre agentes individuales y agentes colectivos y las implicaciones que de ello se derivan ver : Buchanan (1979), págs. 31-41. También ver : Simon (1959).

carácter de las mismas (Ian Harden 1993). En este sentido, reglas autolimitadoras como la del equilibrio muestran el compromiso de la “*autoridad fiscal*” de mantener, en cualquier caso, la disciplina de las cuentas públicas. Obliga a que los intereses a favor del gasto tengan que ser defendidos en competencia con otros intereses análogos, o carguen con la responsabilidad de justificar que su importancia social justifica la elevación de la presión fiscal. Además, evita la ilusión fiscal de que puede existir gasto público sin incurrir en coste oportunidad, ya que se puede financiar con una deuda que se carga sobre generaciones futuras. En definitiva, la regla del equilibrio presupuestario, no sólo no tienen porqué acarrear un coste oportunidad en términos de eficiencia de la gestión pública, sino que más bien constituye uno de los más firmes baluartes en la lucha por conseguir la misma.

Por otra parte, la idea del supuesto coste oportunidad que acarrea la regla del equilibrio presupuestario descansa sobre una concepción errónea de la racionalidad humana. En primer lugar, porque se basa en una concepción infundadamente reduccionista de la racionalidad. Según la misma, la racionalidad de los seres humanos descansa exclusivamente en actos concretos, aislados e independientes entre sí. Se ignora, por tanto, un aspecto fundamental de la racionalidad humana (y nuevamente de particular relevancia en el funcionamiento de las instituciones sociales) cual es *la conducta*³, es decir, la secuencia de actos aislados, los métodos seguidos para la adopción de actuaciones puntuales, los comportamientos, las rutinas utilizadas en la adopción de decisiones con que afrontar problemas reiterativos. Esta concepción reduccionista de la racionalidad humana es lo que Rowe denomina “*act-individualism*”, por contraposición a la racionalidad aplicable, no tanto a los actos concretos, como a las reglas de actuación, que él denomina “*rule-individualism*”. Como Rowe categóricamente afirma : “*If act-individualism were true, then social facts, social institutions, society, could not exist.....An action is rational only in so far as it is part of a rational rule of action..*” (Rowe 1989, pags.4-5.)⁴.

³ El diccionario de la Real Academia de la Lengua define el vocablo conducta como “*porte o manera con que los hombres gobiernan su vida y dirigen sus acciones*”

⁴ Para un análisis más extenso y profundo sobre la diferencia entre : “*rule-following behaviour*” y “*discretionary case by case choice*” ver : Viktor Vanberg 1994, págs. 25-38.

En segundo lugar, porque la acusación de que la regla del equilibrio presupuestario genera ineficiencias, implícitamente, incluye una concepción utópica y escasamente operativa de la racionalidad humana como una racionalidad prácticamente ilimitada. Según esta concepción de la racionalidad, la autoridad presupuestaria puede ser representada como un agente decisor perfecto capaz de obtener una información perfecta (sin incertidumbres) y de reaccionar perfectamente (congruentemente, ante ella. En este contexto, el someter la Hacienda Pública a una regla constrictiva como la del equilibrio no constituye sino una fuente de ineficiencias. Lo que esta línea argumental ignora es que **en el mundo presupuestario real**, los decisores presupuestarios, lejos de ser perfectos, patentizan la existencia de “gaps” entre el nivel de competencia del sistema de toma de decisiones fiscales y las dificultades que el mismo ha de afrontar. Precisamente, porque la información que alimenta el sistema de toma de decisiones fiscales tiene imperfecciones y porque las dificultades que el sistema tiene para descifrar la información recibida no garantiza que siempre se reaccione de la forma más adecuada frente a la misma (Salinas1995). En definitiva, una vez que se margina la idea de la autoridad fiscal como un agente decisor perfecto, puede entenderse que, a largo plazo, la regla del equilibrio presupuestario tiene una perfecta racionalidad económica como anclaje de un comportamiento eficiente de la Hacienda Pública en vez de acarrear un coste oportunidad en términos de eficiencia.

Finalmente, Alesina y Perotti cierran sus trabajos planteando determinado tipo de reformas institucionales, a mi entender, no siempre acertadas. Por ejemplo, plantean la conveniencia de optar bajo determinado tipo de circunstancias entre sistemas electorales proporcionales y sistemas electorales mayoritarios (Alesina y Perotti (1995), pág. 27). En un contexto postconstitucional donde no rige la regla del presupuesto equilibrado, tal tipo de planteamientos son comprensibles y razonables. Sin embargo, se echa en falta, una vez más, una visión más “*constitucional*”. Si las reglas que rigen el juego presupuestario no exigen el equilibrio entre ingresos y gastos públicos, es de temer que, tanto con sistemas electorales proporcionales como con sistemas electorales mayoritarios, los sesgos de los gobiernos democráticos hacia el déficit no van a verse substancialmente alterados. Por el contrario, si se adopta una visión “*constitucional*” y se piensa en cómo podría modificarse el sistema

de incentivos mediante el establecimiento de reglas distintas de las que actualmente moldean el proceso presupuestario, la reflexión parece que conduce más allá del mero cambio de la normativa electoral. Parece bastante evidente que se necesita una regla **más exógena** al proceso presupuestario, casi inevitablemente a nivel constitucional, para constreñir eficazmente los sesgos hacia el endeudamiento público.

En conclusión, la literatura macroeconómica comentada, con sus logros y sus limitaciones, pone de manifiesto la necesidad de sustentar los análisis político-económicos de los déficits públicos en una teoría de la presupuestación que sea capaz de explicar el **cómo y el porqué de la influencia de las instituciones políticas** en el proceso presupuestario, tal y como el mismo acontece en el ámbito de las democracias modernas. De ahí que el siguiente epígrafe se dedique a una breve presentación de los problemas básicos inherentes en la presupuestación democrática.

III.- Economía Política del Proceso Presupuestario

La vida de un presupuesto pasa por diferentes fases⁵ que aquí vamos a resumir en las dos siguientes: la aprobación y la ejecución. Cada una de ellas tiene su problemática propia en el curso de un proceso presupuestario democrático. Básicamente, en la primera sobresale el problema de las políticas distributivas en el

⁵ A menudo se hace referencia a cuatro etapas en la vida del presupuesto: elaboración, aprobación, ejecución y control. De una forma más sintética, este trabajo resume las mismas en dos por simplificación del análisis y en línea con modernos planteamientos de la teoría de la presupuestación. Así por ejemplo, L.R. Jones and Fred Thomson plantean que: "*the budgetary cycle may be divided into two components: formulation and execution. Government budget execution consists of spending, monitoring and controlling expenditures, audit and evaluation*". Ver: L.R.Jones and Fred Thomson (1996).

acto compartido entre el poder ejecutivo y el poder legislativo que tiene lugar a la hora de aprobar la ley de presupuestos. En la segunda, sobresale el problema de los contratos de gestión en el encargo que el poder legislativo hace al gobierno para la puesta en práctica del plan económico del Estado en los términos aprobados en el parlamento.

3. a.- La aprobación presupuestaria y las políticas distributivas.

La nueva economía política sugiere una teoría de la presupuestación según la cual la aprobación de un documento presupuestario no es sino un juego político de coordinación para la asignación de un "*patrimonio común*" que es la capacidad fiscal actual y futura del país. En dicho juego, los actores políticos se supone que desarrollan un comportamiento que es mejor comprendido utilizando la hipótesis estándar de la teoría de la elección colectiva de que estos actúan *como si* su objetivo prioritario fuera el mantenerse en el poder político (o alcanzarlo). En el ámbito de la aprobación parlamentaria de un documento presupuestario, esto lleva a considerar que, si no existen limitaciones exógenas, cada actor va adoptar su propia estrategia óptima sin considerar las implicaciones de sus propias acciones sobre el resto de los representantes políticos, con lo que el resultado global puede muy bien estar alejado del resultado socialmente deseable. Este tipo de interacciones individuales que en conjunto dañan el beneficio del colectivo denominado *universalismo*, o *políticas distributivas de pork-barrel* ,(Chari y Cole, 1993), tiene su fundamento en la actuación racional de los actores individuales en un habitat en el que no existen constricciones a los incentivos puramente electorales⁶.

Según este planteamiento, cada responsable político adopta decisiones presupuestarias en base a su propia *Función de Valoración Política* de: Bienes públicos locales y de las

⁶ Efectivamente, la situación difiere con los sistemas políticos. En el sistema americano la actuación parlamentaria es mucho más descentralizada que en el sistema, por ejemplo, español donde el peso relativo de los partidos políticos resulta predominante. Estas diferencias no cambian sin embargo, la naturaleza básica del sistema de incentivos, sino que tan solo limitan el alcance de las políticas distributivas. Ver : Inman y Fitts (1990).

Transferencias o Gastos Fiscales que benefician particularmente a los votantes de su distrito electoral. Formalmente, por tanto, esta función quedaría representada por :

$$VP_d = [L_d , F_d ; X_d]$$

donde :

L_d = Bienes públicos locales que benefician particularmente a los votantes del distrito d

F_d = Gastos fiscales y transferencias que benefician particularmente a los votantes del distrito d

X_d = Características económicas de los votantes del distrito que afectan a cómo estos valoran la recepción de los beneficios derivados de L y de F ⁷.

Siguiendo las hipótesis al uso, de la función anterior derivamos la *Función de Valoración Política Marginal* o curva de pseudodemanda de los bienes públicos locales y gastos fiscales (o transferencias)⁸.

$$\begin{array}{ll} \delta V / \delta L_d > 0 & \delta V / \delta F_d > 0 \\ \delta^2 V / \delta L_d^2 < 0 & \delta^2 V / \delta F_d^2 < 0 \end{array}$$

⁷ La forma más sencilla de entender la entidad de d es términos geográficos, pero no necesariamente su entidad es geográfica. Puede perfectamente entenderse en términos de grupo de individuos relacionados, consciente o inconscientemente por intereses afines, etc.

⁸ La Valoración Política Marginal de los bienes públicos locales y gastos fiscales (o transferencias) puede plasmar fidedignamente la valoración social de los beneficios reales que perciben los afectados, o bien puede plasmar una valoración social distorsionada por la ilusión fiscal derivada de actuaciones implícitas o explícitas desarrolladas en el proceso fiscal. Para seguir la línea mantenida por la literatura comentada anteriormente, aquí ignoraremos en principio la posibilidad de que existan ilusiones fiscales en el proceso fiscal y supondremos que la valoración política es un fiel reflejo de los beneficios reales de los votantes afectados.

El suministro presupuestario de bienes públicos locales y gastos fiscales (transferencias) acarrea costes financiero-fiscales que tienen también su correlativo coste político. Los costes fiscales del suministro de L_d y F_d tienen que ver con la recaudación tributaria que se necesita para financiar el suministro de L y de F a otros distritos distintos de d , cuyos representantes políticos forman parte de la mayoría requerida para que el suministro de L_d y F_d sean políticamente factibles. Suponiendo que N es el tamaño de la coalición, y que 100 pesetas es el coste financiero-fiscal global del suministro unitario de L_d y F_d , en un reparto totalmente proporcional, $100 / N = \Phi_d$ es la carga fiscal que afecta al representante político del distrito d .

En términos presupuestarios globales, tendremos que el *coste financiero* global será :

$$\sum^N T_j = \sum^N L_j + \sum^N F_j + P + rE_{-1} - (-\Delta G)$$

donde : $j= 1, \dots, N$

P = Bienes públicos puros nacionales (defensa)

$r E_{-1}$ = Servicio de la deuda viva

$\Delta G < 0$ déficit con que se financian parte de los gastos presupuestarios actuales.

$$T_d = \Phi_d \left\{ \sum^N T_j \right\}$$

Correlativamente, el *coste político* para el representante político del distrito d , puede definirse como :

$$C_d = C (T_d ; W_d)$$

donde : W_d es el vector que representa el exceso de carga que acarrea la recaudación de T_d sobre los votantes del distrito d y que aquí suponemos es percibida por los mismos. El *coste político marginal* de suministrar una unidad adicional de L_d y F_d vendrá dado por :

$\delta C_d / \delta T_d \geq 1$. Aquí supondremos que para unidades reducidas de L_d y de F_d el coste marginal es constante, manteniendo las hipótesis usuales para las funciones de coste : $\delta C_d / \delta T_d > 0$; $\delta^2 C_d / \delta T_d^2 \geq 0$. Es decir, que un pequeño incremento del suministro de L y de F a los votantes del distrito d llevará un *coste político* para su representantepolítico :

$$C (T_d ; W_d) \left(\delta \sum^N T_j / \delta L_d \right) \delta C_d / \delta L_d = \Phi_d$$

$$\delta C_d / \delta F_d = \Phi_d C (T_d ; W_d) \left(\delta \sum^N T_j / \delta L_d \right)$$

La *rentabilidad política* del suministro presupuestario de L y F para el representante político estándar aquí considerado será obviamente la diferencia entre su valoración política y su coste político : $RP = V (L_d, F_d, ; X_d) - C_d (T_d; W_d)$ (1). Esta rentabilidad se hará óptima para el nivel de suministro de L y de F al distrito d que hagan que la *valoración política marginal* sea igual al *coste político marginal*, es decir, dado W_d , para aquellos valores que hagan que :

$$\delta V / \delta L_d = \delta C_d / \delta T_d \quad (2) ; \quad \delta V / \delta F_d = \delta C_d / \delta T_d \quad (3).$$

Resulta patente aquí que ante la ausencia de restricciones, en la aprobación de un documento presupuestario cada representante político considerará exógenas a sus propias decisiones el suministro de L y F a otros sectores del electorado : $\sum^N L_d$ (y) $\sum^N F_d$, $j \neq d$, de donde :

$\delta L_i / \delta L_d = \delta F_j / \delta F_d = 0$ para $j \neq d$. En consecuencia, de la definición del coste financiero global tendremos que :

$$\delta \sum^N T_j / \delta L_d = \delta \sum^N T_j / \delta F_d = 1.$$

Solucionando las ecuaciones (2) y (3) para L_d (y) F_d se definen las cantidades de equilibrio que por razones electorales elegirán los representantes presupuestarios en ausencia de restricciones.

$$L_d = L \left\{ \Phi_d C (T_d(-d), W_d), X_d \right\} \quad (4)$$

$$F_d = F \left\{ \Phi_d C (T_d(-d), W_d), X_d \right\} \quad (5)$$

Como pone de manifiesto la figura 1, la participación del distrito en los costes fiscales globales es menor del 100%, lo que hace que el coste político marginal del suministro de L_d y F_d este siempre por debajo del coste fiscal. Este factor es el que motiva que la asignación más preferida por el representante político estándar sea superior al nivel eficiente de suministro de L_d y F_d (Weingast, Shepsle y Johnsen 1981). En nuestra figura, el área A' que representa la pérdida de bienestar social que acarrea el suministro del nivel ineficiente I absorbe el excedente del consumidor mostrada por el área A que potencialmente pudiera haberse obtenido por los afectados con el suministro del nivel eficiente E. Aun en el supuesto de que el coste político marginal fuera inferior al reflejado en este gráfico y el área A' fuera superior al área A, el suministro de L y F nunca sería superior al nivel I, ya que ello acarrearía una pérdida neta de bienestar para los votantes y pondría en peligro la reelección del representante político. Sería el mismo

representante político el que, en estos casos, buscaría limitaciones a la práctica de las políticas presupuestarias distributivas de pork-barrel que impidieran tal tipo de resultados mediante la internalización de una mayor proporción del coste fiscal global⁹.

Especialmente relevante en esta presentación de las consecuencias que se derivan de las políticas presupuestarias distributivas es el sesgo al déficit público que las mismas acarrearán.

El comportamiento racional de todos los agentes políticos llevan a un suministro agregado de L y F : $\sum^N L_j$ $\sum^N F_j$ que define la cuantía del déficit presupuestario global como :

$$\Delta G = \sum^N T_j - P - rE_{-1} - (\sum^N L_j + \sum^N F_j) \quad (6)$$

donde : rE_{-1} = viene fijado exógenamente por decisiones fiscales previas.

P = suponemos aquí también como una variable exógena fijada por acontecimientos de diversa índole que fijan los gastos en Defensa, Justicia, Interior, etc.

$\sum^N T_j = \alpha + \tau B$; es decir recaudación tributaria global (excluidos gastos fiscales) que suponemos corresponden a impuestos de capitación ($\alpha > 0$) o transferencias ($\alpha < 0$), más ingresos establecidos sobre la base tributaria B , multiplicada por el tipo impositivo medio nacional τ .

Según lo arriba expuesto, puede entenderse que para el representante político estándar la elevación de la recaudación tributaria acarrea un coste político. Por el contrario, la reducción de la recaudación tributaria reduce los costes políticos. Existe pues un incentivo *propio del sistema* hacia el endeudamiento. Es cierto que siguiendo el enfoque de “tax-smoothing” de Barro (1979), la reducción de impuestos es atractiva para el representante político sólo hasta cierto punto. Los votantes con expectativas racionales entenderán que menos impuestos hoy suponen más endeudamiento y éste acarreará más impuestos en el futuro. En consecuencia, parece que el representante político estará incentivado a bajar la presión fiscal hoy sólo en tanto en cuanto el valor presente de la presión fiscal futura sea menor que la presión fiscal actual. Sin

⁹ Para una explicación del funcionamiento del “universalismo limitado” y sus consecuencias, ver : Inman y Fitts (1990), págs. 93-99.

embargo, siguiendo el mismo planteamiento que Barro, Feldstein (1985), cambia el horizonte temporal “infinito” de aquél por un horizonte temporal “limitado”, donde el votante, y por ende sus representantes políticos, padecen de miopía a la hora de formar las expectativas de los impuestos futuros, ignorando algunos de ellos excesivamente alejados en el tiempo como para incluirlos en la operación de actualización. Moviéndonos en el contexto más realista de horizontes temporales “no infinitos”, aquí establecemos ρ como la tasa de descuento del representante político de valor superior a la tasa social de descuento de preferencia temporal medida en términos de la rentabilidad (tasa de descuento) del capital: r . En consecuencia, cuanto menor sea el valor de (r / ρ) la financiación del gasto presupuestario mediante el establecimiento de déficits resultará *racionalmente* más atractiva, a la par que resultarán también más atractivos la reducción del tipo medio y de la base tributaria. De ahí podemos deducir el tipo medio preferido por el representante político como :

$$\tau = \tau \left(\frac{(L + F + P)}{B} ; \frac{r E^{-1}}{B} ; R ; \frac{r}{\rho} ; S ; U \right) \quad (7)$$

donde : $(L + F + P) / B$ = gasto presupuestario global permanente o esperado como fracción de la Base general tributaria .

$(r E^{-1}) / B$ = servicio de la deuda viva como fracción de la base general tributaria .

$R = (1,0)$ variable que indica la disponibilidad o no de una imposición sobre la renta más eficiente (con respecto al exceso de carga fiscal).

(r / ρ) = horizonte relativo de los representantes políticos (considerado aquí, por simplificación, perfectamente homogéneo).

S = Impactos importantes sobre el sector público derivados de guerras o acontecimientos de inestabilidad política .

U = Tasas de desempleo notablemente superiores a las tasas medias de la economía nacional.

En resumen, la presupuestación democrática, por razones básicamente electorales, revela un sistema de incentivos ante el cual el comportamiento racional de los agentes políticos tenderá a aprobar presupuestos donde los bienes públicos estrictamente locales y las transferencias directas o cubiertas por la forma de

gastos fiscales tendrán una dimensión ineficiente desde el punto de vista del conjunto del colectivo. Así mismo, ante la existencia de shocks externos, la reacción presupuestaria no va a ser la elevación de impuestos, sino más bien el mayor recurso al endeudamiento. Todo ello, en el más puro contexto de un funcionamiento del proceso de aprobación presupuestaria guiado por la actuación racional de los individuos y donde no existe ningún tipo de “ilusión fiscal” propiamente dicha, ni problemas de agencia entre las preferencias de los representantes políticos y los ciudadanos por ellos representados. Por supuesto, los ciudadanos pueden acabar teniendo una opinión negativa del funcionamiento global del proceso presupuestario, pero, aunque resulte paradójico, cabe esperar que sigan votando a los mismos representantes políticos de cuya actuación se derivan resultados socialmente no deseables¹⁰. Si no se establecen limitaciones exógenas al mismo proceso presupuestario, existe el riesgo evidente de que sobre la racionalidad “del todo” (la cobertura de objetivos presupuestarios generales) prevalezca la racionalidad “de las partes” (la cobertura de los objetivos presupuestarios particulares (A. Schick 1980).

De lo arriba expuesto deriva la teoría de la ilusión fiscal que rechazan Alesina y Perotti, pero que queda claramente puesta de manifiesto en el trabajo de Buchanan y Wagner (1978). En la aprobación de un documento presupuestario en la que no existe la limitación de tener que equilibrar los gastos públicos con la recaudación tributaria, se reduce la competencia entre las distintas partidas de gastos que “luchan” entre sí por ganarse un puesto (o ampliar el ya conseguido) en el presupuesto. Como Buchanan y Wagner señalan, la posibilidad de recurrir al déficit para la financiación de servicios públicos genera ante el ciudadano la ilusión fiscal de que el coste-oportunidad de los mismos es menor a cuando hay que financiarlos con impuestos (Buchanan y Wagner, 1978, pág. 92). Precisamente por eso, es importante que la institución presupuestaria se asiente sobre la regla que exige el equilibrio presupuestario, porque una vez que esta regla es anulada, se potencian las presiones latentes en el proceso presupuestario que tienden al déficit por razones que no tienen necesariamente nada que ver con los supuestos principios de la hacienda estabilizadora keynesiana (Buchanan y Wagner, 1978, pág. 94.).

¹⁰ Para una exposición más detallada y matizada de esta teoría de la presupuestación, ver : Salinas (1993) pags. 83-127.

3.b.- La ejecución presupuestaria y el diseño del contrato de gestión entre el poder legislativo y el poder ejecutivo.

Una vez que el documento presupuestario ha sido aprobado por el poder legislativo, resta la importante tarea de llevar a la práctica el mismo, de ejecutar el plan económico del Estado en los términos decantados por la voluntad de quien detenta la soberanía popular: el parlamento. Por razones obvias, el parlamento no ejecuta directamente dicho plan económico, sino que encarga dicha ejecución al gobierno. Existe aquí un *contrato de gestión* implícito para la administración de los recursos presupuestarios entre mandantes (parlamentarios) y mandatarios (responsables presupuestarios del gobierno). Dicho contrato de gestión tiene la finalidad última de minimizar los costes de transacción insoportables que acarrearía la gestión directa por parte del parlamento del plan económico aprobado para un determinado ejercicio fiscal. Este contrato de gestión resulta por su propia naturaleza un contrato complejo, donde se procede a fijar una determinada estructuración de la gestión. El que dicho contrato sea o no eficiente depende fundamentalmente de cómo se diseñe la *regulación normativa de la gestión presupuestaria* e incide de forma importante en el mayor o menor grado de adecuación del conjunto del proceso presupuestario global.

Una explicación de los problemas inherentes en el diseño de dicho contrato de gestión es la recogida en la figura 2. El eje horizontal de esta figura representa, en términos ordinales, los diferentes grados de *regulación normativa de la gestión presupuestaria*. De izquierda a derecha se miden, de menor a mayor, los diferentes niveles de rigor (de menos a más estrictos) con que se regula la gestión de los recursos presupuestarios. El punto **A** en este eje representa el punto donde se ubica un *contrato de gestión* entre el parlamento y el gobierno diseñado en base a un grado de regulación nulo. Aquí el nivel de rigor es mínimo y con arreglo al mismo los gestores presupuestarios gozan de una discrecionalidad máxima para administrar los recursos

presupuestarios según sus criterios personales sin ataduras normativas al respecto. El punto **B** del mismo eje representa la situación opuesta a la anterior. Aquí se ubica *un contrato de gestión* entre el parlamento y el gobierno diseñado en base a un grado de regulación máximo. Es decir, en **B** existe un nivel de rigor máximo según el cual los gestores presupuestarios gozan de una discrecionalidad nula para gestionar los recursos presupuestarios, puesto que todas las decisiones presupuestarias están estrictamente regladas de antemano. Es digno de resaltar que, en paralelo, las diferentes situaciones que puedan representarse en este eje de abscisas son reflejo de diferentes tipos de *reparto de los derechos de propiedad sobre los recursos presupuestarios*. Así, la situación representada por el punto **A** de este eje corresponde a una situación en la que ninguno de los representantes políticos parlamentarios (obviamente como agentes políticos de los ciudadanos) tiene ningún derecho de propiedad sobre los recursos presupuestarios. Ello explica que los responsables gubernamentales en esta situación gocen de una discrecionalidad absoluta en la gestión de los mismos, es decir, que el derecho de propiedad sobre los recursos presupuestarios corresponde exclusivamente al poder ejecutivo. Si bien conviene explicitar que dichos responsables gubernamentales lo son por la legitimidad que las elecciones democráticas les han otorgado, y en su momento el electorado tendrá en cuenta en qué medida dichos responsables han actuado en aras del interés general, el punto **A** representa una situación que bien puede denominarse de *dictadura presupuestaria electa*. Por su parte, la situación representada por el punto **B** corresponde a una situación en la que todos los representantes políticos parlamentarios tienen derecho de propiedad sobre los recursos presupuestarios, es decir, que son las Cámaras las que tienen en exclusiva el derecho de propiedad. Ello explica que los responsables gubernamentales estén sujetos en su toma de decisiones presupuestarias a desarrollar una conducta estrictamente reglada, en anuencia estricta con la voluntad de los parlamentarios. En **B** no cabe en la gestión de los recursos públicos ningún tipo de acción que no cuente con el consentimiento de las Cámaras.

Simultáneamente, en el eje vertical, la figura 2 representa de abajo a arriba mayores valores de dos variables que se comportan en relación funcional con los grados de regulación normativa de la gestión presupuestaria: *la valoración marginal de la regulación y el coste marginal de la regulación*. La valoración marginal de la

regulación normativa de la gestión presupuestaria representa la utilidad positiva que el representante político estándar obtiene como agente (sin imperfecciones) de los ciudadanos de la existencia de diferentes grados de rigor en la regulación normativa de la gestión de los fondos públicos. Cuando el diseño del contrato de gestión es muy laxo, porque el nivel de rigor es mínimo, como es el caso de la situación **A**, la valoración marginal de la regulación es muy elevada (la función está casi en paralelo con el eje vertical). A medida que el diseño del contrato de gestión es más estricto, porque existe una regulación más rigurosa de la gestión de los fondos públicos, el representante político estándar experimenta un decrecimiento en la utilidad que obtiene de esa regulación. Finalmente, cuando esa regulación alcanza un nivel de rigor absoluto en la situación **B**, la valoración se hace exactamente cero. En última instancia, esta función decreciente con respecto a los diferentes grados de rigor en la regulación presupuestaria, puede entenderse como el coste esperado por parte del representante político derivado de que se adopten por parte de los decisores gubernamentales decisiones presupuestarias no coincidentes con sus intereses (perfectamente identificados con los de sus electores).

El coste marginal de la regulación normativa de la gestión presupuestaria representa en términos de coste oportunidad, el coste esperado que acarrea la regulación de la toma de decisiones presupuestarias para el representante político parlamentario estándar. Es decir, representa el coste esperado por parte del político estándar de que la existencia de la normativa presupuestaria impida en ocasiones a los responsables presupuestarios adoptar las decisiones óptimas en cada momento coyuntural. En el momento de fijar la regulación presupuestaria no pueden preverse la totalidad de situaciones a las que habrá que hacer frente en la gestión de los recursos presupuestarios y la existencia de regulación conlleva la posibilidad de perder la oportunidad de tomar decisiones más adecuadas en términos de eficiencia eficacia y economía del gasto público que aquellas que hay que adoptar por exigencia de las normas presupuestarias. La variable del coste marginal de la regulación presupuestaria tendrá una relación funcional directa con respecto a los grados de rigor de la regulación presupuestaria. En el punto **A**, en el que el rigor de la regulación es nulo, el coste marginal de la regulación será inexistente, para ir creciendo a medida que se establece una regulación más estricta y alcanzar unos niveles máximos (en los que la función es prácticamente paralela al eje

vertical) en el punto **B** que representa una situación en la que la regulación es muy estricta y minuciosa.

Como pone de manifiesto la figura 2, con respecto al diseño del contrato de gestión entre el poder legislativo y el poder ejecutivo, ni la situación representada por el punto **A** ni la representada por el punto **B** son las más deseables para el representante político estándar, (ni para el ciudadano estándar). Cualquiera que potencialmente fuera la posición de partida, existe siempre una ganancia de bienestar para pasar de la situación **A** o de la situación **B** a la situación **E** en la que coinciden las funciones de valoración marginal y de coste marginal de la regulación. La situación **E** representa la ubicación de un contrato de gestión eficiente porque la regulación presupuestaria alcanza un grado de rigor **eficiente**, no sólo para el representante político parlamentario estándar, sino también para el ciudadano estándar cuyos intereses suponemos están perfectamente defendidos por aquél.

Detectada cuál es la ubicación óptima del contrato de gestión entre el parlamento y el gobierno, resulta fácil explicar la existencia de vías a través de las cuales puede generarse un fenómeno de ilusión presupuestaria, así como las consecuencias derivadas de dicho fenómeno. Por lo que respecta a las primeras, estas son dos: por una parte, con la introducción de la presupuestación por programas, se puede extender un excesivo optimismo con respecto a la capacidad de los decisores presupuestarios para adoptar decisiones óptimas. La creencia de que la presupuestación pública puede someterse a un sistema de racionalización omnicompreensiva ignora el aspecto fundamental de que la presupuestación es fundamentalmente una actividad política (Wildasky 1992). Además, esta aproximación a la presupuestación implica la hipótesis, arriba criticada, de que los gestores presupuestarios en su toma de decisiones están siempre basados en una información perfecta y reaccionan de la forma más adecuada ante la misma. Hay serios problemas que sugieren que ésta no es una hipótesis realista para una correcta comprensión del papel que juegan los responsables de los centros gestores del gasto público (Salinas,1995). De ahí el peligro de que por la vía de este excesivo optimismo en la capacidad de los gestores presupuestarios se introduzca en el proceso presupuestario una ilusión presupuestaria que desplace la función de coste marginal de la regulación presupuestaria hacia arriba y hacia la izquierda. Desplazando la

curva **C** a la posición **C'** en la figura 2. Un excesivo optimismo en la racionalidad que la presupuestación por programas aporta al modelo presupuestario, puede llevar a sobrevalorar la capacidad de los responsables gubernamentales para adoptar las decisiones presupuestarias más adecuadas y puede distorsionar la imagen real del auténtico coste de la regulación presupuestaria, sobrevalorando el mismo.

Por otra parte, limitada por el lastre de la gestión pública tradicional más inmovilista, existe una visión reduccionista de la función de control presupuestario que únicamente percibe de él su aspecto negativo. Siguiendo esta aproximación al control presupuestario se ignora que el mismo está llamado a jugar un papel positivo de aprendizaje en la tarea presupuestaria. Esta visión puede ser también una vía por la que se genere una ilusión presupuestaria. En este caso, se minusvaloraría la utilidad derivada de la regulación de la actividad presupuestaria, con lo que en la figura 2, la función **V** que representa el auténtico valor marginal de la regulación presupuestaria se desplazaría hacia abajo hasta **V'**.

Puede ahora entenderse que si el representante político estándar no percibe las verdaderas funciones de coste y de valoración **C** y **V** sino que, imbuido de una cultura presupuestaria errática en la que predomina una ilusión fiscal generada por las dos fuentes arriba indicadas, percibe las funciones **C'** y **V'**, la consecuencia final es que se ubique el contrato de gestión entre el poder legislativo y el poder ejecutivo en el punto **E'**. Como pone de manifiesto la figura 2, el punto **E'** representa un grado de rigor de la regulación de la gestión de los recursos públicos inferior al grado de rigor eficiente representado por el punto **E**. En definitiva, el efecto fundamental de la ilusión presupuestaria aquí señalada resulta ser que se acaba otorgando un grado de discrecionalidad a los gestores del gasto público superior al eficiente, estableciendo un contrato de gestión inadecuado por tener un diseño excesivamente laxo.

IV.- La política fiscal española en el contexto de la Unión Monetaria Europea

4.a.- La fijación de un sistema de estándares presupuestarios europeo.

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 españolas, 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 la actividad económica española. Básicamente, dos son las modificaciones más importantes que en materia económica acarrea el mencionado cambio constitucional para nuestro país. 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 españolas, como las de cualquier otro país miembro de la Unión, mantienen plena autonomía en las decisiones concernientes a cuál pueda ser la dimensión y la estructura del sector público español. 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 españolas 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 Consejo¹¹. 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.

¹¹ El aspecto más polémico 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 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 resultados¹². Sin embargo, en las negociaciones del Ecofin y del propio Consejo se está poniendo de manifiesto una pugna velada entre dos sistemas de estándares presupuestarios, el propugnado por Alemania y el propugnado por Francia. Esta pugna evidencia que en torno a la coordinación de las políticas presupuestarias la Unión Monetaria habrá de plantearse ineludiblemente sobre qué anclaje se institucionaliza la política fiscal europea, si sobre la base de la actual tecnología institucional presupuestaria instalada en los países del sur, o sobre la base de la actual tecnología institucional presupuestaria de países de centro-Europa, como Alemania¹³. Aunque es difícil prever en estos momentos cual será el resultado final de esta pugna, el pacto de estabilidad ya alcanzado y los borradores del proyecto de directiva comunitaria que sobre esta materia se conocen, ponen de manifiesto que gran parte de la actual base tecnológica institucional presupuestaria de Alemania va a fijar el sistema de estándares presupuestarios que definitivamente haya de regir en la Unión Monetaria.

4.b.- El modelo presupuestario español.

En el contexto anterior, la compatibilidad del modelo presupuestario español con las exigencias de la nueva política fiscal en el contexto de la Unión Monetaria es más que dudosa. Básicamente, hay tres etapas dignas de destacar en la configuración del sistema presupuestario actualmente vigente en España.

La primera etapa, 1977-1993, se caracteriza por la explosión del gasto público, y corresponde a una situación en la que el gasto público español pasa de representar el 29.01 del PIB al 44.96 (

¹² Para un análisis de las características básicas de los procesos presupuestarios de los países europeos y un estudio sobre cómo estas inciden en las políticas presupuestarias seguidas por los mismos, ver : von Hagen (1993).

¹³ Para un análisis de los sistemas legales como sistemas de estándares, y de la pugna que entre los diferentes sistemas europeos se establece, ver : Adams (1996).

Departamento de estadística y Coyuntura de la Fundación FIES, 1996). A lo largo de esta etapa se introducen importantes modificaciones en la legislación presupuestaria. Teniendo como referente obligado la Ley General Presupuestaria de 4 de Enero de 1977, la nueva configuración del Estado español establecida por la Constitución de 1978, y la implantación de nuevas técnicas presupuestarias fueron, entre otras, los motivos alegados por el legislador para introducir sucesivas modificaciones legislativas, normalmente a través de las correspondientes leyes de presupuestos. La fiebre legislativa en esta materia llegó a desbordar el principio elemental de seguridad jurídica, obligando a recopilar todas las modificaciones establecidas a la Ley General Presupuestaria en el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria de 1988. Sin embargo, este acto legislativo no redujo la fiebre reformista y hasta el momento presente, continúan estableciéndose modificaciones legales sucesivas que afectan al diseño del sistema presupuestario español.

Desde la perspectiva de la política fiscal, el rasgo más sobresaliente de este periodo es el importante crecimiento del déficit público. Medido en términos de necesidades de financiación, se pasa de un porcentaje del PIB del -0.73 en 1977 al -6.20 en 1993. Correlativamente, desde la perspectiva institucional, esta etapa se caracteriza porque por la vía de las modificaciones presupuestarias introducidas en las sucesivas reformas a la normativa de la Ley General Presupuestaria (créditos extraordinarios y suplementarios, ampliaciones de créditos, transferencias de crédito, incorporaciones de crédito, generaciones de crédito, habilitaciones de créditos, adscripción de créditos, etc.), las desviaciones en la ejecución presupuestaria alcanzan niveles preocupantes (entre un 20 y 30 por 100) ,(Valiño, De Pablos y Edo, 1996). En general, la línea seguida por las sucesivas reformas introducidas en la legislación presupuestaria apuntan siempre a lo largo de este periodo hacia una mayor flexibilización en la ejecución presupuestaria, de la mano siempre de la implantación generalizada de la presupuestación por programas en las Administraciones Públicas.

La segunda etapa, 1994-1ª mitad de 1996, se caracteriza por el fracaso de los programas de convergencia, que, aun reduciendo el ritmo de crecimiento del gasto público, no consiguen poner freno al deterioro creciente de las finanzas públicas cuyo endeudamiento

alcanza a finales de 1995 la preocupante cifra del 65,91 por 100 del PIB (Departamento de Estadística y Coyuntura de la Fundación FIES, 1996). Desde la perspectiva institucional, continúa en esta etapa la acumulación de reformas puntuales en la legislación presupuestaria, incluso con la publicación en el Boletín Oficial de Las Cortes Generales (con fecha 6 de Octubre de 1995) de un nuevo *Proyecto de Ley General Presupuestaria* , proyecto que no ha llegado a plasmarse en ley como consecuencia de la disolución de las cámaras y la celebración de una nueva consulta electoral que acarrearía un cambio de gobierno.

La tercera etapa, 2ª mitad de 1996 hasta nuestros días, se caracteriza por los condicionantes que establece sobre la presupuestación pública española el calendario de la Unión Monetaria y el pacto de estabilidad derivado del mismo. En esta etapa se congela el gasto público y, desde la perspectiva institucional se introducen nuevas modificaciones en la legislación presupuestaria, aunque esta vez en la línea de disciplinar la ejecución del presupuesto. Sin embargo, está por ver hasta qué punto las medidas de disciplina presupuestaria son eficaces, y se hecha en falta una aproximación más ambiciosa hacia una reforma global de un modelo presupuestario que ha evidenciado de forma tan elocuente sus sesgos hacia el crecimiento del gasto público.

En definitiva, dentro de un clima de inestabilidad normativa, el modelo presupuestario español actualmente se caracteriza por dos rasgos básicos.

En primer lugar por desarrollar una cultura presupuestaria en todos los ámbitos del sector público de indisciplina. El endeudamiento es una práctica extendida en el sector público español, independientemente de la fase del ciclo económico por la que se atraviese, a todos los niveles : Administración Central, Autonómica, Local, y subsector público empresarial (Valle, 1996, pág.6).

En segundo lugar, por evidenciar un alto grado de ilusión presupuestaria. Por una parte, la laxitud de la actual legislación presupuestaria se ha ido introduciendo en el sistema presupuestario español con la falaz justificación de que de que con la presupuestación por programas la racionalización de la gestión pública exigía un nivel de flexibilidad muy superior al que la

legislación presupuestaria tradicional permitía. Por otra parte, la gestión pública no se ha modernizado suficientemente y evidencia el lastre de una tradición en la que el control del gasto es simplemente ignorado como elemento de gestión. Con carácter general se infravalora la función que el control del gasto público puede tener en la mejora de los procesos de toma de decisiones (Metcalf y Richards, 1990).

V.- Conclusiones.

Todo lo arriba expuesto apunta la conclusión de que la remodelación del actual modelo presupuestario español necesita ser adoptada de forma urgente y profunda. La introducción en nuestra legislación presupuestaria de la regla del equilibrio presupuestario puede no ser una condición suficiente para anular las tendencia universalmente arraigada en nuestro sector público hacia el déficit, pero, sin duda, es una condición necesaria. Hay que tener en cuenta que para que esta medida sea eficaz necesita imponerse al proceso presupuestario **como un elemento exógeno** al mismo. No resulta en absoluto baladí proponer la conveniencia de que dicha regla sea introducida en nuestro sistema presupuestario por la vía de una modificación constitucional. Adicionalmente, corresponde anular la ilusión presupuestaria que acarrea la falta de incorporación de la función de control como elemento positivo que mejore el proceso de toma de decisiones presupuestarias. En esa dirección, que la regla del equilibrio presupuestario sea reforzada por alguna de las reglas propuestas por Wildasky (Wildasky, 1993) es una opción digna de detenida consideración.

FIGURA 1

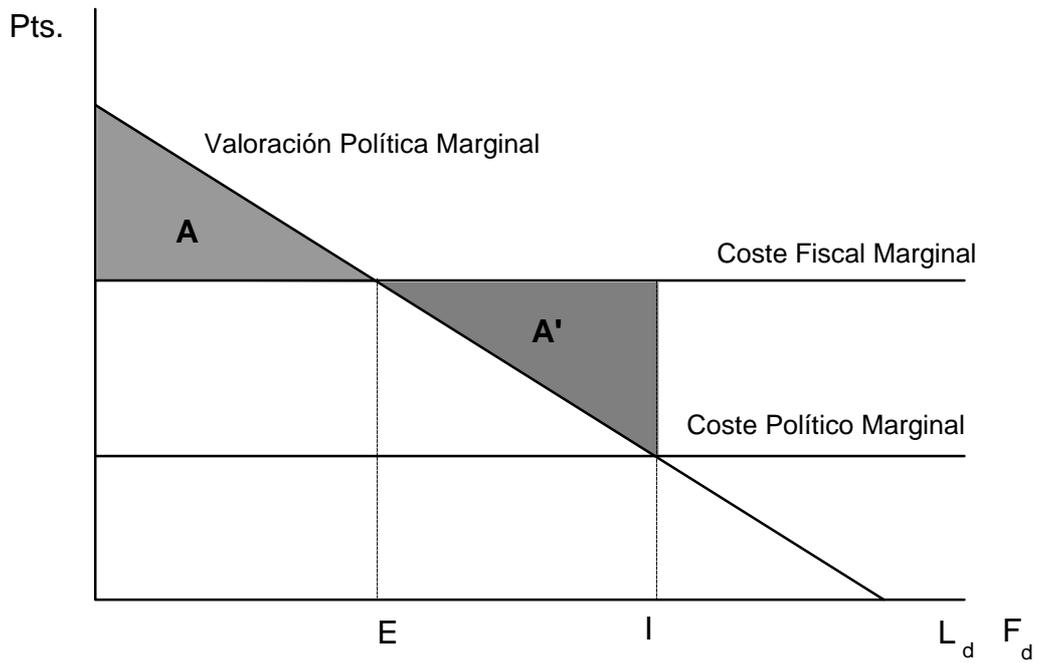
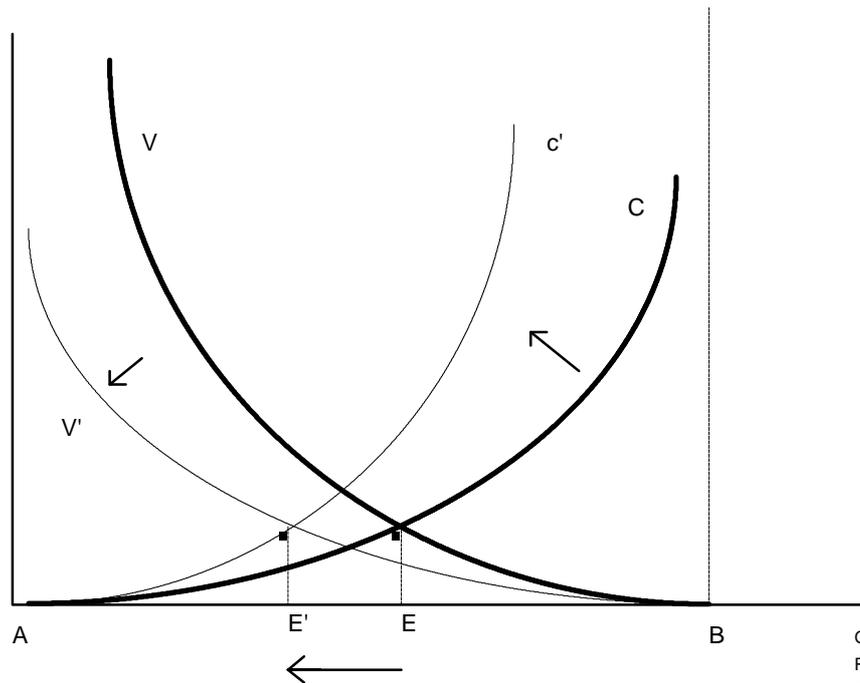


FIGURA 2

V. Mg. de la Regulación
C. Mg. de la Regulación.



Grados de rigor en la Regulación de la Gestion Presupuestaria.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Adams, Michael, "*Norms, standards, rights*", **European Journal of Political Economy**, Vol.12, No. 2, September 1996, págs. 363-375.

Alesina, Alberto and Roberto Perotti, "*The Political Economy of Budget Deficits*", **International Monetary Fund Staff Papers**, Vol 42, March 1995, pags. 1-31.

Alesina, Alberto and Allan Drazen, "*Why are stabilizations delayed*", **American Economic Review**, Vol. 81 , December 1991, pags. 1171-88.

Alesina, Alberto and Roberto Peroti, "*Fiscal discipline and budget process*", **American Economic Review**, Vol.86, May 1996, pags. 401-7.

Barro, Robert J. "*On the determination of Public Debt*", **Journal of Political Economy**, Vol. 87, 1979, pags. 940-971.

Barro, Robert J. "*On the determination of public debt*", **Journal of Political Economy**, Vol.87 (October,1979), págs. 940-71.

Buchanan, James M, "*Clarifying confusion about the balanced budget amendment*", **National Tax Journal**, 48 September 1995. Pags. 347-355.

Buchanan, James M. and Richard Wagner, **Democracy in Deficit : The Political Legacy of Lord Keynes**, (New York : Academy Press, 1977).

Buchanan, James M., "*Public Debt*", **The New Palgrave. A Dictionary of Economics**, London, The Macmillan Press, 1987, pgs. 1044-1047.

Buchanan, James y Richard Wagner, "*The political bases of keynesian economics*", en : James Buchanan y Richard Wagner :

Fiscal responsibility in constitutional democracy, Boston : Kluwer, 1978, págs. 79-100.

Chari, V. V. y H. Cole, “*A contribution to the teory of pork barrel spending*”, **Federal Reserve Bank of Minneapolis, Research Department Staff Report Staff**, No. 156, 1993.

Departamento de Estadística y Coyuntura de la Fundación FIES, “*Rasgos fundamentales de la hacienda española en la democracia. Anexo estadístico*”, **Papeles de Economía**, no.68, 1996, págs. 10-26.

Feldstein, Martin, “*Debt and taxes in the theory of public finance*”, **Journal of Public Economics**, Vol. 28, 1985, págs. 233-46.

Frey, Bruno S., **Political Business Cycles**, The international library of critical writings in Economics, Cheltenham, U.K. : Edward Elgar, 1997.

González Páramo, José Manuel “*Convergencia Europea y modernización de las instituciones presupuestarias*”, **Gestión y Análisis de las Políticas Públicas**, N. 4, Septiembre-Diciembre 1995, págs. 13-24.

Harden, Ian, *Budget: “Objectives, norms and procedures”*, en : Aaron Wildavsky and Eduardo Zapico Goñi, eds., **National Budgeting for Economic and Monetary Union**, Maastricht : European Institute of Public Administration, 1993, págs. 65-87.

Heiner, Ronald, A. “*Rule-governed behavior in evolution and human society*”, **Constitutional Political Economy**, Vol. I, (Winter 1990), págs. 19-46.

Inman, Robert y Michael Fitts, “*Political institutions and Fiscal Policy : Evidence from the U.S. Historical Record*”, **Journal of Law, Economics and Organization**, Vol.6, 1990, págs. 79-132.

Jones, L.R., and Fred Thompson : “*Reform of Budget Execution Control*”, **Public Budgeting and Finance**, Spring 1986, págs.33-49.

Lucas, Robert E. Jr., and Nancy Stokey, "*Optimal fiscal and monetary policy in an economy without capital*", **Journal of Monetary Economics**, Vol. 12 (July 1983), págs. 55-93.

Metcalf, Les y Sue Richards, **Improving Public Management**, 2ª edición, London : Sage, 1990.

Milesi-Ferretti, Gian Maria and Enrico Spolaore, "*How cynical can an incumbent be ?*", **Journal of Public Economics**, Vol. 55 (September 1994), págs. 121- 40.

Milesi-Ferretti, Gian Maria, "*Do good or do well ?. Public debt management in a two-party economy*", **Economics and Politics**, Vol. 7, March 1995.

Persson, Torsten and Lars E.O. Svensson "*Why a stubborn conservative would run a deficit : Policy with time-Inconsistent Preferences*", **Quarterly Journal of Economics**, Vol. 104 (May 1989), págs. 325-45.

Poterba, James M., "*State responses to fiscal crises : the effects of budgetary institutions and politics*", **Journal of Political Economy**, Vol. 102, No. 4, págs. 799-821.

Rowe, Nicholas, **Rules and Institutions**, New York : Philip Allan, 1989.

Salinas Sánchez, F. Javier, "*Racionalidad económica y derecho presupuestario*", **Hacienda Pública Española**, 132-1, 1995, págs. 245-252.

Salinas Sánchez, F. Javier, **Economía Política Constitucional de los Presupuestos Públicos**, Madrid : Tecnos , 1993.

Schick, Allen, **Congress and money**, Washington D.C. : Urban Institute press, 1980.

Stigler, Geroge J. "*Economic Competition and Political Competition*", **Public Choice**, 2 (1971), págs. 35-69.

Tabellini, Guido and Alberto Alesina, "*Voting on the Budget Deficit*", **American Economic Review**, Vol. 80 (March 1990), págs. 37-49.

Valiño, Aurelia, Laura de Pablos y Valentín Edo, “*Las desviaciones presupuestarias en el período 1975-1995*”, **Papeles de Economía Española**, No. 68, 1996, pags. 36-43.

Valle, Victorio *La Hacienda Pública de la Democracia Española. Principales rasgos.*”, **Papeles de Economía Española**, No.68, 1996, pags. 2-9.

Vanberg, Viktor J., **Rules and choice in economics**, London : Routledge, 1994.

Von Hagen, Jürgen, “ *The role of budgeting procedures for improving the fiscal performance of the member states of the EC*”, en : Aaron Wildasky y Eduardo Zapico-Goñi, (1993), págs. 33-63.

Weingast, B., K.Shepsle y C. Johnsen, “ *The political economy of benefits and costs : a neoclasical approach to distributive politics*”, **Journal of Political Economy**, Vol. 89, No. 4, 1981, pags. 624-64.

Wildasky, Aaron, “*A budget for all seasons ?. Why traditional budget lasts*”, **Public Administration Review**, Vol.38, November-December, 1978.

Wildasky, Aaron, “*Securing budgetary convergence within the European Community without central direction*”, en : Aaron Wildasky y Eduardo Zapico-Goñi (1993), pags. 145-71.

Wildasky, Aaron y Eduardo Zapico-Goñi, **National budgeting for economic and monetary union**, Amsterdam : Martinus Nijhoff, 1993.