

# El Pacto de Estabilidad y Crecimiento ante la crisis. Determinación y seguimiento del déficit público de los Estados miembros de la Unión Europea

---

**Rosa María Dasí González**

Departamento de Contabilidad. Universidad de Valencia

## RESUMEN

El déficit público es uno de los indicadores económicos de mayor relevancia, ejerciendo un papel clave para la toma de decisiones políticas a nivel comunitario. De manera destacada su incidencia es notable en la determinación de los criterios de convergencia, en el desarrollo del Protocolo sobre el Procedimiento de Déficit Excesivo (PDE) y en los acuerdos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC). Este hecho ha contribuido a impulsar la elaboración de las cuentas públicas conforme al sistema SEC-95 en todos los Estados miembros y ha supuesto un fuerte impulso a la mejora de las situaciones presupuestarias de la UE.

El objetivo del presente trabajo es, en primer lugar, analizar el concepto de estabilidad presupuestaria y la aplicación del procedimiento de déficit excesivo (PDE) y su evolución normativa y adaptación al contexto de crisis económica actual. A continuación, y en segundo lugar, estudiar qué información suministran los Estados miembros para la determinación y el seguimiento del déficit, analizando las diferencias entre la contabilidad pública y la contabilidad nacional en la obtención del déficit público en términos de capacidad o necesidad de financiación PDE.

## INTRODUCCIÓN

El déficit público es en estos momentos uno de los indicadores económicos de mayor relevancia, dada la situación económica in-

ternacional. Sin embargo, el origen de ese protagonismo data de 1992, cuando el Tratado de Maastricht y sus Protocolos anejos fijaron su límite en el entorno del 3% como uno de los criterios de convergencia que debían cumplir los Estados miembros de la Comunidad Europea para poder acceder a la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria (UEM).

Posteriormente el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), acordado en el Consejo de Ámsterdam, en junio de 1997, tenía por objeto la consecución de unas finanzas públicas saneadas como medio para reforzar las condiciones para la estabilidad de los precios y para un crecimiento sostenible que favoreciera la creación de empleo, garantía para el correcto funcionamiento de la Unión Económica y Monetaria. Los principios derivados del PEC se desarrollaron en diversas normas comunitarias con el claro objetivo, a medio plazo, de presentar situaciones presupuestarias próximas al equilibrio o de superávit al que se comprometieron todos los Estados miembros de la Unión Europea (UE).

A mediados de la década de los noventa, ante la inminente introducción de la moneda única en las economías de la UE que cumplían los criterios de Maastricht, se puso de manifiesto la necesidad de coordinar las políticas fiscales nacionales y establecer una regla que asegurase el rigor fiscal de los gobiernos de los Estados partícipes. En última instancia, con esta estrategia se persigue dotar de credibilidad a la política macroeconómica de la Unión Monetaria, tanto a la política monetaria del Banco Central Europeo (BCE) como a las políticas fiscales de cada uno de los Estados miembros.

Hay que tener en cuenta que, aunque **partimos del concepto de equilibrio presupuestario**, este concepto difiere sustancialmente del concepto **estabilidad presupuestaria**. La noción de equilibrio presupuestario recibió su contenido normativo en el marco de la ideología liberal imperante en el siglo XIX. La defensa teórica de una intervención mínima del Estado en la economía facilitó el entendimiento del presupuesto como una réplica a gran escala del presupuesto familiar que debía regirse por su misma lógica de equilibrio estricto entre ingresos y gastos, lo que evitaba el déficit y, por tanto, recurrir al endeudamiento como fuente de financiación (Fuentes Quintana, 1985).

Frente a la rigidez y simplicidad de la noción de **equilibrio** o «juego de suma cero», que se refiere a la relación entre los ingresos y gastos presupuestarios, la **estabilidad** *«haría referencia a una realidad más amplia y compleja, que incluiría el equilibrio como punto de partida, y la estabilidad y sostenibilidad del modelo económico adoptado como*

*objetivo a cumplir, sin perder en todo caso de vista el carácter instrumental de la noción de estabilidad, en aras de la consecución de otros objetivos más amplios, como la redistribución de la renta y la asignación eficaz de los recursos» (Ruiz Almendaral, 2008).*

El objetivo del presente trabajo es, en primer lugar, analizar el concepto de estabilidad presupuestaria y la aplicación del procedimiento de déficit excesivo (PDE) y su evolución normativa y adaptación al contexto de crisis económica actual. A continuación, y en segundo lugar, estudiar qué información suministran los Estados miembros para la determinación y el seguimiento del déficit, analizando las diferencias entre la contabilidad pública y la contabilidad nacional en la obtención del déficit público en términos de capacidad o necesidad de financiación PDE.

## 1. EL PACTO DE ESTABILIDAD Y CRECIMIENTO

El artículo 104 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (TCE) contiene el régimen jurídico básico de la estabilidad presupuestaria<sup>1</sup> (ver Cuadro 1), disponiendo del procedimiento para su control y las consecuencias del incumplimiento. Desde la aprobación del Tratado de Maastrich (7-2-1992) y hasta la adopción del Pacto de Estabilidad en 1997, el marco jurídico vigente para el control del déficit estaba formado por el Reglamento 3605/1993 del Consejo, de 22 de noviembre, que sufriría modificaciones posteriores, como veremos más adelante.

El deseo de avanzar en el proceso de integración europea se manifiesta de forma sólida en el Tratado de Maastrich, que se basa en la estabilidad presupuestaria como medio para el crecimiento sostenido no inflacionario. De los requisitos que el Tratado impuso a los países que querían pasar a la tercera fase del proceso de integración económica y monetaria, dos tuvieron que ver con el déficit público y la deuda pública. Además podríamos apuntar un prerrequisito de acceso para los nuevos países que acceden a la UE, como es «*un funcionamiento transparente del sector público*» (Allan y Parry, 2003).

Como señala Artis (2003), el antecedente inmediato de la adopción del PEC y los motivos para su implantación se encuentran en

---

<sup>1</sup> En el Tratado de Lisboa, por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007, se corresponden con los artículos 126 y Protocolo N<sup>o</sup> 12.

la preocupación por la inestabilidad económica y presupuestaria en algunos Estados, en particular Alemania. Sin embargo, el contexto en el que debe ubicarse el Pacto es más rico y complejo, pues radica en el proceso de coordinación de políticas económicas ligadas a la Unión Monetaria y Económica, elemento de armonización previo y necesario al control de la estabilidad (Snyder, 1999).

Una explicación de por qué se establecieron los límites señalados es, siguiendo a Ruiz Almendaral (2008), que el 60% representaba la media europea de relación entre el PIB y la deuda en el año 1992, año del Tratado de Maastrich, mientras que, al menos teóricamente, una relación entre el déficit y el PIB del 3% sería la cifra «estabilizadora» con una ratio de deuda del 60%, teniendo en cuenta que el crecimiento nominal de la renta sea del 5%, lo que sucedía como media entre los años ochenta y noventa de la Europa de entonces. Paralelamente, la cifra del 3% venía a representar el nivel típico de gasto en inversión, y teniendo en cuenta la «regla de oro» de las finanzas de acuerdo con la cual, para garantizar la estabilidad financiera, sólo deben permitirse los déficits que no superen la tasa de inversión pública, parecía una cifra adecuada.

Como señalan Carrasco y Pardo (2007) en un primer momento, 11 de los 15 países candidatos estaban en condiciones de cumplir los requisitos de estabilidad de precios y diferencial de tipos de interés, pero sólo dos, Alemania y Luxemburgo, tenían una buena posición desde el punto de vista de las finanzas públicas. Las razones eran variadas: aplicación de políticas fiscales laxas durante períodos de debilidad sostenida de las economías o la carga de los sistemas públicos de seguridad social debido a las tendencias demográficas<sup>2</sup>.

Todo ello estaba teniendo un reflejo en el déficit público estructural muy difícil de ser reducido. Además, otros paradigmas más liberales apostaban por la idea de que el déficit público excesivo puede tener efectos perversos en la estabilidad de precios, el crecimiento y el empleo. Según estas ideas, el proceso de integración europeo no sólo requería la eliminación de las barreras al libre movimiento de factores productivos, sino que debía dar un paso más en términos de coordinación de las políticas económicas.

Así, para reducir el déficit y obligar a los Estados miembros a cumplir la disciplina presupuestaria, el Tratado prohibió la apelación al Banco Central (ya fuera nacional o europeo), así como cual-

---

<sup>2</sup> Sobre la evolución demográfica y sus consecuencias puede verse MARTÍN-GUZMÁN (2004).

quier vía de financiación de las instituciones financieras a las Administraciones Públicas. Se diseñó también un mecanismo de vigilancia (ver Cuadro 1) que en la práctica supondría una limitación muy severa para la aplicación de políticas de estabilización en épocas de recesión, como después se comprobaría.

**CUADRO 1.**  
**PROCEDIMIENTO DE VIGILANCIA DE LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA**

<b>ARTÍCULO 104 DEL TRATADO DE MAASTRICH Y PROTOCOLO Nº 20 APLICABLE EN UNA SITUACIÓN DE DÉFICIT EXCESIVO</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ La Comisión supervisa la evolución del presupuesto de los Estados miembros y sus niveles de endeudamiento, especialmente el cumplimiento de las siguientes proporciones:           <ul style="list-style-type: none"> <li>— Déficit público previsto o real/PIB:               <ul style="list-style-type: none"> <li>– No sobrepasar el valor de referencia del 3 por 100.</li> <li>– En caso de sobrepasarlo podría ser de forma excepcional y temporal y, en cualquier caso, la cantidad debería estar próxima al valor de referencia.</li> </ul> </li> <li>— Deuda pública/PIB:               <ul style="list-style-type: none"> <li>– No sobrepasar el valor de referencia del 60 por 100.</li> <li>– En caso de sobrepasarlo la proporción tiene que aproximarse a la considerada satisfactoria.</li> </ul> </li> </ul> </li> <li>✓ En caso de incumplimiento de alguno de los dos requisitos, la Comisión elaborará un informe.</li> <li>✓ La Comisión también elaborará un informe si considera que algunos Estados miembros tiene riesgo de déficit excesivo, pudiendo enviar el citado informe al Consejo.</li> <li>✓ El Comité Económico y Financiero, que tiene carácter consultivo (previsto en el art. 114 para la coordinación de las políticas), devolverá un veredicto sobre el informe de la Comisión.</li> <li>✓ El Consejo, por mayoría cualificada de 2/3 (excluidos los votos del país evaluado), a propuesta de la Comisión, puede apreciar que el Estado ha incurrido en déficit excesivo, vistas las alegaciones del país y tras valoración global.</li> <li>✓ Declarada la situación de déficit excesivo por el Consejo, se enviarán recomendaciones al país en cuestión. Estas recomendaciones no serán públicas, salvo si son incumplidas. En este caso, el Consejo pedirá al país la presentación de informes para evaluar los esfuerzos realizados para el ajuste.</li> <li>✓ Si el país miembro persiste en el incumplimiento, el Consejo puede:           <ul style="list-style-type: none"> <li>— Pedirle información adicional antes de emitir bonos y títulos.</li> <li>— Recomendar al Banco Europeo de Inversiones la reconsideración de su política de préstamos con el mencionado Estado.</li> <li>— Exigir un depósito no remunerado hasta que el Consejo considere que el país ha corregido su situación de déficit excesivo.</li> <li>— Imponer una multa.</li> </ul> </li> <li>✓ El Presidente del Consejo informará al Parlamento de las medidas adoptadas.</li> <li>✓ El Consejo abolirá las medidas adoptadas cuando el déficit considerado excesivo haya sido corregido.</li> </ul>

El **Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC)** es un acuerdo político configurado por dos Reglamentos y una Resolución<sup>3</sup>, alcanzado en el Consejo Europeo de Amsterdam, en junio de 1997, con el objetivo de prevenir aparición del déficit público excesivo y de garantizar la convergencia económica sostenida de los Estados miembros<sup>4</sup>. Establece un marco de disciplina presupuestaria que busca garantizar una gestión presupuestaria sana en la eurozona y, de esta forma, evitar que una relajación de la política fiscal de uno o varios Estados miembros pueda llegar a penalizar a los demás Estados participantes en el euro, presionando a la autoridad monetaria, el Banco Central Europeo, a aumentar los tipos de interés y minando, en definitiva, la confianza en la moneda única.

El PEC fijó un doble objetivo: uno en el corto plazo, según el cual los Estados miembros deben limitar su déficit público al 3% del PIB, y otro en el medio y largo plazo, que fuerza a los países a alcanzar el equilibrio o superávit presupuestario y tiene como objetivos fundamentales asegurar la estabilidad económica y evitar la aparición de déficits excesivos en los Estados miembros de la Unión Económica y Monetaria.

En este sentido, **la Resolución del Consejo** que aprueba el PEC integra los Reglamentos (CE) nº 1466/97 y 1467/97, ambos del Consejo y de 7 de julio, que comprenden las medidas que deben ser perseguidas por los Estados miembros para dar satisfacción a aquellos objetivos. Estas medidas proporcionan orientaciones en el sentido de obligar a los **Estados miembros** a:

- cumplir el objetivo presupuestario a medio plazo de alcanzar una situación de proximidad al equilibrio o superávit;
- son invitados a hacer públicas, por iniciativa propia, las recomendaciones que les dirige el Consejo;
- se comprometen a adoptar las medidas presupuestarias correctoras que sean necesarias para alcanzar los objetivos de sus programas de estabilidad o de convergencia;
- deben aplicar los ajustes presupuestarios correctores que estimen necesarios sin demora cuando se les notifique la existencia de un riesgo de déficit excesivo;
- deben corregir los déficit excesivos lo más rápidamente posible tras su aparición;

---

<sup>3</sup> Los dos Reglamentos del Consejo Europeo tienen fuerza de ley, mientras que la Resolución proporciona orientación a la Comisión, al Consejo y a los Estados miembros sobre la forma de aplicar el pacto.

<sup>4</sup> Puede verse SCHUKNECHT (2007).

– se comprometen a no aducir el carácter excepcional de un déficit asociado a una baja anual del PIB de menos del 2%, salvo si sufren una grave recesión (baja anual del PIB real de como mínimo el 0,75%).

Entre las consecuencias del Pacto, García Crespo (2003) destaca sus costes. El primer coste del Pacto de Estabilidad y Crecimiento fue la pérdida de autonomía de la política presupuestaria como instrumento para la política macroeconómica estabilizadora. El segundo tipo de coste fue el ajuste que las economías de la zona euro debieron realizar para cumplir los requisitos de convergencia antes de acceder al área monetaria única, así como los ajustes que necesariamente deben continuar realizando con la finalidad de colocar y mantener sus cuentas públicas en situación próxima al saldo presupuestario cero. A este respecto, el FMI (1996) señalaba que el necesario ajuste fiscal debía recaer casi íntegramente sobre el gasto, ya que la consideración de un aumento en los impuestos tendría efectos negativos sobre el crecimiento económico y sobre el propio ajuste presupuestario.

Como señala Dodero (2006), a partir de la firma del Pacto, comienza una larga carrera sembrada de negociaciones, precisiones técnicas, reinterpretaciones y hasta experimentos de ingeniería presupuestaria, emprendida por cada uno de los países firmantes con el ánimo de superar la prueba. Uno de los problemas se encontraba en la interpretación de los criterios, especialmente los de tipo presupuestario: así, por ejemplo, podría aceptarse un déficit superior al 3% del PIB siempre que la diferencia no fuese especialmente significativa y que, además, manifestase una tendencia continuada a la baja, o bien que fuese claramente de carácter excepcional; también podría admitirse una deuda acumulada superior al 60% del PIB siempre que su evolución en el tiempo manifestase igualmente tendencia a la baja (esto último permitió que países como Bélgica, con una deuda pública cercana al 120% del PIB, pudiesen entrar sin problemas en la Unión Monetaria). Balassone y Franco (2000) señalan, por ejemplo, que es complicada la separación entre los gastos incluidos en la cuenta de capital de los gastos corrientes, corriéndose el riesgo de que los gobiernos trasladen los gastos corrientes a gastos de inversión, haciendo que el coste político del endeudamiento sea soportado por los gobiernos futuros.

Claro está que, además, quedaban otros recursos de ingeniería contable para mejorar los parámetros presupuestarios. Instrumentos tales como los peajes en la sombra o la contratación de obras por el procedimiento de abono total o final del precio fueron, por ejem-

plo, utilizados por España como forma de no incrementar el endeudamiento. Pero también pueden encontrarse otros claros ejemplos de cosmética presupuestaria<sup>5</sup>, como, por ejemplo, la asunción por parte del ejecutivo francés de la carga futura de pensiones de jubilación de la empresa *France Telecom* a cambio de sanear el déficit de un ejercicio presupuestario, o la creación en Austria de la empresa pública *Bundesimmobiliengesellschaft*, que adquirió, endeudándose, gran parte de los inmuebles de la Administración Central para luego arrendarlos a su propietario original, consiguiendo que esta deuda no se impute al sector público al considerarse que se trata de una empresa «de mercado» (Montesinos, 2002). Puede surgir una duda evidente, como señalan Ezquiaga y García (2001), pues «podría parecer que se propugna el principio de estabilidad sólo porque en realidad se dispone de mecanismos extrapresupuestarios para sortear las restricciones que su aplicación conlleva»<sup>6</sup>.

## 2. LA REFORMA DEL PACTO DE 2005

Los niveles excesivamente altos de déficit público presentados por Francia y Alemania durante tres años consecutivos llevaron a la Comisión Europea a presentar recomendaciones a ambos países. Sólo una semana después de que la Comisión presentase sus recomendaciones, el Consejo ECOFIN<sup>7</sup>, desoyendo a la Comisión, decidió por mayoría cualificada no pasar a la siguiente fase de los procedimientos de déficit excesivos abiertos contra Francia y Alemania y no sancionarlos por su incumplimiento, pese a haberlo hecho con Portugal unos años antes.

El PEC entró en crisis el 25 de noviembre de 2003, cuando el ECOFIN no aprobó la propuesta para que Francia y Alemania corrigieran su déficit excesivo (Fernández Rodríguez, 2005). Esta decisión afectó a la credibilidad y al papel del PEC, ya que no parecía lógico que dos de sus principales precursores lo incumplieran y se mantuvieran criterios rígidos para los nuevos países. Como señala García Menéndez (2007), el eje franco-alemán consigue cambiar las reglas presupuestarias a su medida ocho años después de haber-

<sup>5</sup> Pueden verse además VON HAGEN y WOLFF (2006).

<sup>6</sup> Sobre la financiación de infraestructuras y su incidencia en la estabilidad presupuestaria pueden verse: ACERETE (2004) y (2006), BENITO y MONTESINOS (2003), EUROSTAT (2004) y MARTÍNEZ MANZANEDO (2006).

<sup>7</sup> El Consejo de Asuntos Económicos y Financieros es una de las formaciones más antiguas del Consejo. Está compuesto por los ministros de Economía y Hacienda de los Estados miembros y se reúne una vez al mes.

les impuesto a sus socios una disciplina que precisamente ellos habían desatendido. Así, en el Consejo Europeo de Bruselas de 22 y 23 de marzo de 2005 se aprobó por unanimidad la reforma del PEC, que se plasmó en los Reglamentos (CE) números 1055/2005 y 1056/2005.

Pero el debate y las críticas en torno al PEC no eran nuevos. El Pacto se aprueba en un contexto de crecimiento económico y las críticas, presentes desde su nacimiento, aumentan a medida que las condiciones económicas cambiantes hacían más difícil su cumplimiento y se detectan dificultades para su aplicación por parte de los Estados miembros. Algunos autores cuestionan el calificativo de «crecimiento» del Pacto dado, entre otras cosas, el sacrificio que experimentará la inversión pública como mecanismo de ajuste presupuestario (López, 2000, y García Menéndez, 2007).

Los cambios introducidos en 2005 en el PEC (ver Cuadro 2) intentaron que siguiera basado en normas como garantía para cumplir los compromisos y la igualdad de trato. De manera general se intentó remediar su aspecto pro cíclico, mejorar los procedimientos de déficit excesivo y definir el objetivo presupuestario de cada país en el medio plazo. Como señala Ruiz Almendaral (2008), se afina la política presupuestaria en el sentido de modularla al ciclo económico: en situación de crecimiento económico cero el presupuesto de capital deberá ser financiado con endeudamiento y el corriente con el sistema tributario. En situación de crecimiento el presupuesto corriente tendrá superávit, que será utilizado para financiar también el de capital, de manera que éste también sea financiado con los tributos, y, finalmente, en situación de crecimiento negativo se podrá incurrir en déficit, que será financiado con endeudamiento.

El nuevo Pacto aprobado en 2005 no cambió ni los valores ni la definición de déficit público y no introdujo el **criterio de déficit estructural**, que para los defensores de las reglas hubiera llevado a una elevada discrecionalidad. No obstante, sí que se consideran las reformas estructurales de cada Estado, su necesidad de inversión pública, y se indican, en los factores atenuantes, entre otros, los gastos en I+D, su potencial de crecimiento o la realización de reformas en el sistema de pensiones. Por tanto, no se eliminan algunas partidas en el cálculo del déficit, pero sí se consideran. De la misma manera, la deuda pública y su evolución reciben más atención.

Siguiendo a García Menéndez (2007), con la reforma se facilita el endeudamiento de los países y se sustituyen las reglas estrictas por los «factores relevantes», permitiendo dar una interpretación más flexible y justificar la existencia de un déficit superior al 3%,

convenciendo a la Comisión para eludir las posibles sanciones. El problema principal es que a medida que se flexibiliza una regla fiscal simple, como es el PEC, ésta se hace cada vez más complicada, aumentan las posibilidades de incumplimiento y ello se traduce en la disminución de su credibilidad (Cuadro 2).

**CUADRO 2.**  
**PRINCIPALES MODIFICACIONES EN EL PEC**

	<b>Pacto de Estabilidad y Crecimiento</b>	<b>Pacto de Estabilidad y Crecimiento Reformado</b>
<b>Valores límites</b>	Déficit 3% PIB. Deuda 60% PIB.	Déficit 3% PIB. Deuda 60% PIB.
<b>Déficit cero</b>	El objetivo para todos los países era el déficit cero o superávit en el medio plazo.	Desaparece el objetivo de déficit cero a favor de objetivos individuales; los Estados con «baja deuda» o «alto potencial de crecimiento» podrán tener un déficit de hasta 1% indefinidamente.
<b>Fase preventiva</b>	Idénticas para todos los países.	Obligación de recortar déficit público en fase de bonanza económica.
<b>Obligaciones M/P</b>	Idénticas para todos los países.	En función de la deuda y el potencial de crecimiento nacional.
<b>Factores relevantes</b>	La única posibilidad de superar el 3% sin sanción era sufrir una recesión del 2% del PIB durante un año.	Potencial de crecimiento, crecimiento negativo o período prolongado de muy bajo crecimiento.  Condiciones cíclicas dominantes. Aplicación de la estrategia de Lisboa. Políticas de I+D e innovación. Esfuerzo de consolidación fiscal. Sostenibilidad de la deuda. Inversión y calidad del gasto público. Contribución a la solidaridad internacional. Contribución a las políticas europeas. Costes de la unificación europea. Reformas estructurales, jubilación, Seguridad Social.
<b>Plazos de adopción de las medidas</b>	Se debía situar el déficit por debajo del 3% el año siguiente a la constatación de un valor superior al de referencia.	Habrán dos años para los países con «circunstancias económicas especiales» para corregir su déficit; el plazo se puede ampliar si surgen «eventos adversos inesperados».

Fuente: García Menéndez (2007).

De modo general se pueden observar **tres grandes novedades**:

1. *La eliminación del objetivo de déficit cero y la sustitución por objetivos individualizados según las circunstancias de cada país.* Los países con «baja deuda» o «alto potencial de crecimiento» pueden tener indefinidamente un déficit de hasta el 1% del PIB, y aquellos con deuda importante y potencial de crecimiento reducido deben ir al equilibrio o al excedente presupuestario.

2. *Aumento de los casos que eximen de sanciones.* Son los «factores relevantes», otras circunstancias que explique cada país o la existencia de una tasa de crecimiento negativa.

3. *Aumento de los plazos para corregir el déficit excesivo.* Los países con «circunstancias económicas especiales» podrán tener un año adicional, y si surgen «eventos inesperados adversos» el plazo se puede ampliar indefinidamente.

### 3. LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTROL DE LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA. EL PROTOCOLO DE DÉFICIT EXCESIVO (PDE)

El Pacto de Estabilidad y Crecimiento abre la posibilidad de que el Consejo sancione a un Estado miembro participante por no tomar las medidas necesarias para poner fin a una situación de déficit excesivo. El procedimiento de déficit excesivo está previsto por el artículo 104 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y actual artículo 126 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Dicho artículo obliga a los Estados miembros a evitar los déficits excesivos en sus presupuestos nacionales.

Como ya hemos señalado, el citado Pacto estaba constituido inicialmente por el Reglamento 1466/97 del Consejo, relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas, y el Reglamento 1467/97 del Consejo, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo, modificados en 2005 por los Reglamentos 1055/2005 y 1056/2005.

El Reglamento (CE) nº 1466/97, sobre la supervisión de las posiciones presupuestarias y la coordinación de las políticas económicas, constituye un **sistema de alerta rápida** en el contexto del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Reúne un conjunto de disposiciones, de **naturaleza preventiva**, cuyo propósito es evitar que el déficit público de los Estados miembros de la Unión llegue a resultar excesivo. Con arreglo a este Reglamento, los países de la UE quedan obligados a presentar anualmente a la Comisión los denominados

programas de estabilidad (en caso de haber adoptado la moneda única), o convergencia (si no la han adoptado), en los que deben de especificar, de acuerdo con un esquema acordado o código de conducta, sus objetivos presupuestarios a medio plazo y la estrategia a ejecutar para alcanzarlos.

A pesar de la existencia de estas medidas preventivas, puede darse el caso de que el déficit o el endeudamiento en proporción al PIB de algún gobierno de la Unión sobrepasen los valores de referencia (3 y 60% del PIB, respectivamente), y el Consejo ECOFIN estipule que el Estado en cuestión se encuentra en una situación de déficit excesivo. En esta circunstancia debe de aplicarse el Reglamento (CE) nº 1467/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo a la **aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo**, que regula las consecuencias del incumplimiento de los límites establecidos en el artículo 104 TCE. El procedimiento tiene dos elementos fundamentales: por un lado, los mecanismos para llevar a cabo una valoración exacta de la situación de déficit y delimitar así si se trata de un déficit excesivo, y por otro, y en caso afirmativo, el procedimiento coercitivo, que incluye la eventual imposición de sanciones<sup>8</sup>.

La puesta en marcha del procedimiento de déficit excesivo está supeditada a los resultados presupuestarios que los Estados miembros notifiquen a la Comisión antes del 1 de abril y del 1 de octubre de cada año. En caso de que el gobierno de algún país comunique que su déficit en proporción al PIB o su ratio de deuda pública-PIB rebasan los valores de referencia y la Comisión Europea opine que existe un déficit excesivo, formulará un informe que supondrá la **activación del procedimiento de déficit excesivo** (Gráfico 1). El Comité Económico y Financiero habrá de emitir, en las dos semanas siguientes al informe de la Comisión, un dictamen sobre el mismo manifestando su opinión. Teniendo en cuenta éste, la Comisión remitirá al Consejo ECOFIN un dictamen final, que acompañará de una recomendación en caso de que considere que el déficit es excesivo.

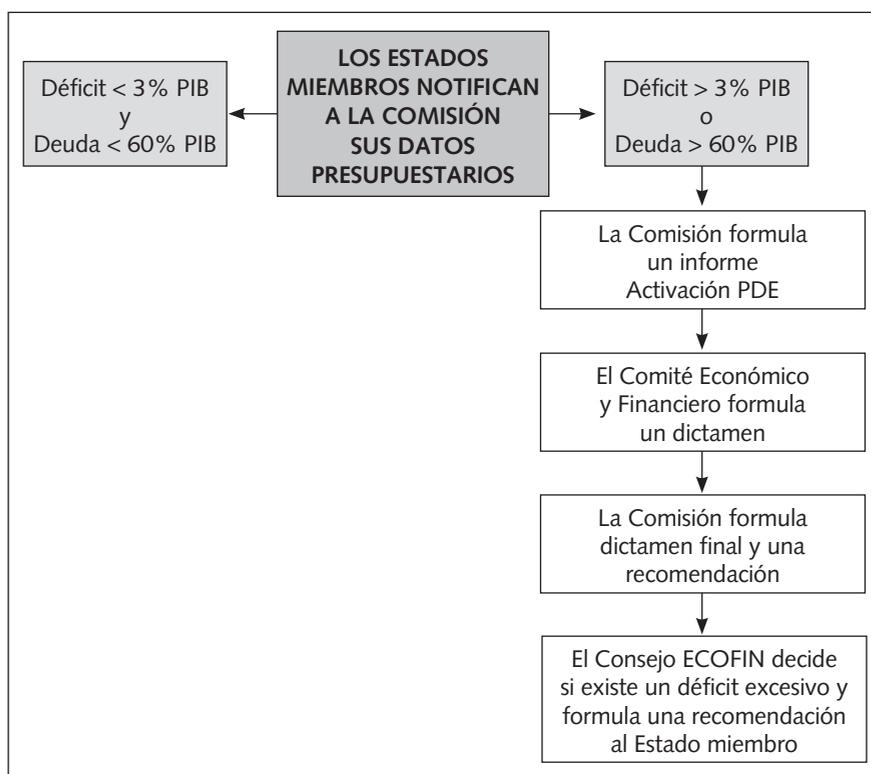
A partir de entonces se inicia el seguimiento del déficit excesivo. La recomendación del Consejo deberá establecer un plazo de seis meses como máximo para que el Estado miembro afectado tome *medidas eficaces*. La recomendación del Consejo también establecerá un plazo para la corrección del déficit excesivo, corrección que deberá realizarse en el año siguiente a su detección, salvo que concu-

<sup>8</sup> Puede verse GUZMÁN PÉREZ (2004).

rran circunstancias especiales, como la aparición de factores económicos adversos, que puedan llevar a una recomendación revisada que pueda ampliar por un año el plazo para la corrección del déficit excesivo.

Si, a juicio del Consejo ECOFIN, el Estado no ha puesto en marcha medidas encaminadas a la reducción del déficit excesivo, podrá hacer pública su recomendación y formular una **advertencia** al Estado solicitándole la ejecución de medidas concretas en un plazo determinado. En caso de que los ministros de Finanzas juzguen, en los 4 meses siguientes a la decisión de formular una advertencia al país en cuestión y en los 16 meses a partir de la notificación de los datos presupuestarios de la Comisión, que el déficit excesivo persiste, podrán imponer sanciones al Estado miembro.

**GRÁFICO I.**  
**ACTIVACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE DÉFICIT EXCESIVO**



En este nivel, el Consejo podrá decidir que se aplique o, en su caso, que se refuerce una o varias de las siguientes medidas (artículo 104.11 del TCE):

- exigir al Estado miembro de que se trate que publique una información adicional, que el Consejo deberá especificar, antes de emitir obligaciones y valores;
- recomendar al Banco Europeo de Inversiones que reconsidere su política de préstamos respecto al Estado miembro en cuestión;
- exigir que el Estado miembro de que se trate efectúe ante la Unión un depósito sin devengo de intereses por un importe apropiado hasta que el Consejo considere que se ha corregido el déficit excesivo;
- imponer multas de una magnitud apropiada.

El Reglamento 1467/1997 desarrolla, en sus artículos 11 a 16, las clases de sanciones que se podrán imponer. Inicialmente se constituirá un depósito sin intereses, que se mantendrá o no en función de la persistencia de la situación de déficit y de la adopción de medidas para su corrección por parte del Estado miembro (art. 12). Eventualmente, el depósito podrá convertirse en multa, lo que sucederá como norma general siempre que transcurridos dos años desde la exigencia del depósito no se haya corregido la situación de déficit (art. 13). Las multas no serán reembolsables en ningún caso, pues de hecho constituyen *otros ingresos* en el sentido del artículo 201 del Tratado, que serán repartidos entre los Estados miembros participantes *que no tengan déficit excesivo* (art. 16). En todo caso, al desaparecer la situación de déficit, o en el caso de avances sustanciales, corresponderá levantar las sanciones (arts. 14 y 15). Como señala Ruiz Almendaral (2008), ahora, como antes de la reforma, el sistema de sanciones es relativamente flexible, deja un amplio margen de interpretación y, si bien se mira, ha sido diseñado para no ser realmente aplicado.

Por otra parte, el Reglamento establece **normas detalladas para organizar la notificación rápida y periódica a la Comisión**, por parte de los Estados miembros, de sus déficits previstos y reales, así como del nivel de su deuda<sup>9</sup>. Actualmente hay varios procedimientos de déficit excesivo abiertos, tal y como se recoge en el Cuadro 3<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Reglamento (CE) nº 3605/93 del Consejo, de 22 de noviembre de 1993, relativo a la aplicación del Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, anejo al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, modificado por Reglamento (CE) nº 475/2000 (DO L 58 de 3-3-2000), Reglamento (CE) nº 351/2002 (DO L 55 de 26-2-2002) y Reglamento (CE) nº 2103/2005 (DO L 337 de 22-12-2005).

<sup>10</sup> Disponible en: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/sgp/deficit/countries/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/deficit/countries/index_en.htm) (acceso el 10 de febrero, 2011).

**CUADRO 3.**  
**PROCEDIMIENTOS DE DÉFICIT EXCESIVO ABIERTOS**

País	Fecha del Informe de la Comisión (art.104.3/126.3)	Decisión del Consejo sobre la existencia de déficit excesivo (art.104.6/126.6)	Fecha límite actual para la corrección
Bulgaria	12 de mayo 2010	13 de julio 2010	2011
Dinamarca	12 de mayo 2010	13 de julio 2010	2013
Chipre	12 de mayo 2010	13 de julio 2010	2012
Finlandia	12 de mayo 2010	13 de julio 2010	2011
Austria	7 de octubre 2009	2 de diciembre 2009	2013
Bélgica	7 de octubre 2009	2 de diciembre 2009	2012
República Checa	7 de octubre 2009	2 de diciembre 2009	2013
Alemania	7 de octubre 2009	2 de diciembre 2009	2013
Italia	7 de octubre 2009	2 de diciembre 2009	2012
Países Bajos	7 de octubre 2009	2 de diciembre 2009	2013
Portugal	7 de octubre 2009	2 de diciembre 2009	2013
Eslovenia	7 de octubre 2009	2 de diciembre 2009	2013
Eslovaquia	7 de octubre 2009	2 de diciembre 2009	2013
Polonia	13 de mayo 2009	7 de julio 2009	2012
Rumanía	13 de mayo 2009	7 de julio 2009	2012
Lituania	13 de mayo 2009	7 de julio 2009	2012
Malta	13 de mayo 2009	7 de julio 2009	2011
Francia	18 de febrero 2009	27 de abril 2009	2013
Letonia	18 de febrero 2009	7 de julio 2009	2012
Irlanda	18 de febrero 2009	27 de abril 2009	2015
Grecia	18 de febrero 2009	27 de abril 2009	2014
España	18 de febrero 2009	27 de abril 2009	2013
Reino Unido	11 de junio 2008	8 de julio 2008	2014/15
Hungría	12 de mayo 2004	5 de julio 2004	2011

El 18 de febrero de 2003 el Consejo Europeo de Ministros de Economía y Finanzas (ECOFIN) aprobó el «**Código de buenas prácticas para la compilación y presentación de los datos en el contexto del Procedimiento sobre Déficit Excesivo**», documento cuyo origen está en la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la necesidad y los medios de mejorar la calidad de las estadísticas presupuestarias» de 27 de noviembre de 2002. Tal como se dice en dicha Comunicación, «*el Procedimiento de Déficit Excesivo y el Pacto de Estabilidad y Crecimiento han desempeñado un papel decisivo en la mejora de las situaciones presupuestarias de los Estados miembros y se consideran mecanismos esenciales de la coordinación de las políticas presupuestarias en la UE y en la UEM. En el marco director de la política económica de la UE, el respeto de la disciplina presupuestaria se verifica sobre la base de dos criterios cuantitativos referidos al déficit público y a la deuda pública. La ca-*

*lidad de las estadísticas es, pues, un hecho crucial para asegurar un funcionamiento apropiado del marco adoptado en materia de vigilancia presupuestaria, así como para una coordinación eficaz de las políticas presupuestarias».*

El propósito del «Código de buenas prácticas» es clarificar y racionalizar los procedimientos, entre los Estados miembros y los diferentes niveles de la Comisión, en todo lo relativo a la compilación y presentación de las cuentas de las Administraciones Públicas, de forma particular en relación con los datos sobre el déficit público y la deuda pública, tanto reales como estimados, en el contexto del Procedimiento sobre Déficit Excesivo. El análisis de la información que proporcionan los Estados miembros en este contexto lo abordaremos en el epígrafe 5 del presente trabajo.

#### 4. ADAPTACIÓN DE LA NORMATIVA DE ESTABILIDAD A LA CRISIS

La crisis económica y financiera mundial invirtió drásticamente las condiciones económicas favorables que prevalecieron hasta 2007, causando un enorme deterioro de las finanzas públicas en los países europeos. En la mayoría de los Estados miembros será necesario proceder a un profundo saneamiento para volver a situar la deuda pública en una trayectoria descendente. Se trata de una tarea urgente teniendo en cuenta además los efectos del envejecimiento de la población, que ejercerá una presión añadida sobre la oferta de mano de obra y los presupuestos públicos. Reducir los niveles de deuda es un objetivo fundamental para la mayor parte de los países, habida cuenta de sus efectos negativos sobre los incentivos económicos y el crecimiento debido al aumento de los impuestos y de las primas de riesgo<sup>11</sup>.

Además, la crisis ha puesto de manifiesto las carencias del PEC para promover de forma suficiente la disciplina fiscal. El escaso compromiso que han demostrado algunos gobiernos y los fallos en la vigilancia por parte de las autoridades europeas posibilitaron que se incumplieran de manera reiterada los compromisos adquiridos por parte de algunos países.

En 2010 podemos destacar un **incremento de la deuda y una escasa reducción del déficit**<sup>12</sup>. El déficit público, tanto de la zona

---

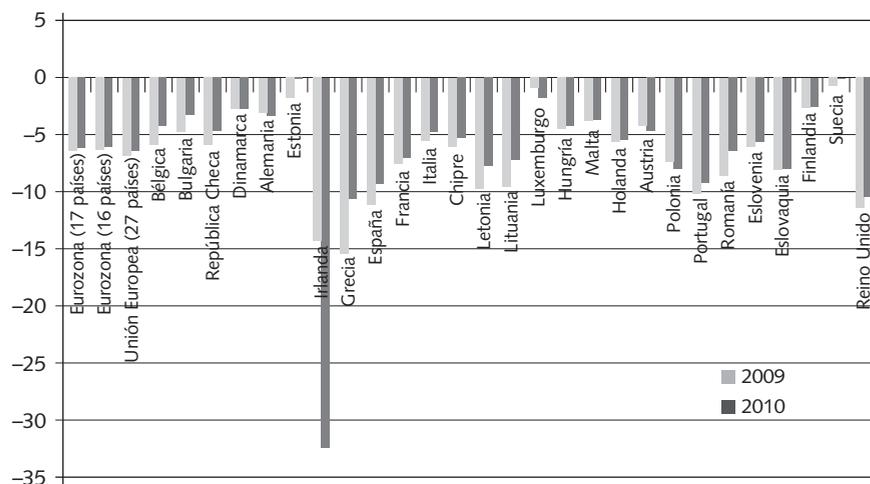
<sup>11</sup> Puede verse en este sentido el trabajo de FIORAMANTI, M., y VICARELLI, C. (2011), donde tratan de evaluar las consecuencias económicas del intento simultáneo de todos los países de la zona del euro para cumplir este criterio en el período 2011-2015.

<sup>12</sup> Todos estos datos, representados en los gráficos 2 a 6, se han obtenido de EUROSTAT: «Eurostatistics Data for short-term economic analysis Issue number 08/2011».

euro como en la UE, disminuyó en comparación con el año 2009, mientras que la deuda y el PIB sufrieron un incremento. En la zona del euro el **déficit público**, en porcentaje del PIB, disminuyó del 6,3% en 2009 al 6,0% en 2010, y en la UE-27 del 6,8 al 6,4%. En la zona del euro la **deuda pública** como porcentaje del PIB aumentó del 79,3% a finales de 2009 al 85,1% a finales de 2010, y en la UE-27 del 74,4 al 80,0%. Estas cifras sitúan a los 27 en su conjunto muy lejos de los límites del 3% para el déficit y 60% para la deuda, contemplados en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, aunque es importante señalar las importantes diferencias entre los Estados miembros.

En 2010, los mayores valores del **déficit** en porcentaje del PIB se registraron en Irlanda (-32,4%), Grecia (-10,5%), el Reino Unido (-10,4%), España (-9,2%), Portugal (-9,1%), Polonia (-7,9%), Eslovaquia (-7,9%), Letonia (-7,7%), Lituania (-7,1%) y Francia (-7,0%). El menor déficit se registró en Luxemburgo (-1,7%), Finlandia (-2,5%) y Dinamarca (-2,7%). Estonia (0,1%), que este año se incorporó a la moneda única, registró un ligero superávit en 2010, y Suecia (0,0%) estaba en equilibrio. En total, 21 Estados miembros registraron una mejora en su balance del gobierno con relación al PIB en el 2010 en comparación con 2009, y 6 un empeoramiento.

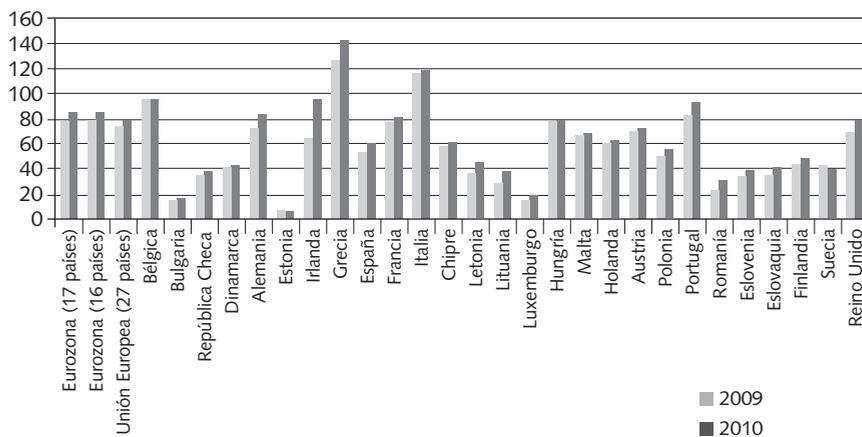
**GRÁFICO 2.**  
**DÉFICIT PÚBLICO EN LA UE EN EL PERÍODO 2009-2010**



Por lo que respecta a la **deuda**, a finales de 2010 los índices más bajos de deuda pública en relación con el PIB se registraron en Estonia (6,6%), Bulgaria (16,2%), Luxemburgo (18,4%), Ru-

mania (30,8%), Eslovenia (38,0%), Lituania (38,2%), la República Checa (38,5%) y Suecia (39,8%). Catorce Estados miembros presentaban coeficientes de deuda pública superior al 60% del PIB en 2010: Grecia (142,8%), Italia (119,0%), Bélgica (96,8%), Irlanda (96,2%), Portugal (93,0%), Alemania (83,2%), Francia (81,7%), Hungría (80,2%), el Reino Unido (80,0%), Austria (72,3%), Malta (68,0%), Países Bajos (62,7%), Chipre (60,8%) y España (60,1%).

**GRÁFICO 3.**  
**DEUDA PÚBLICA EN LA UE EN EL PERÍODO 2009-2010**

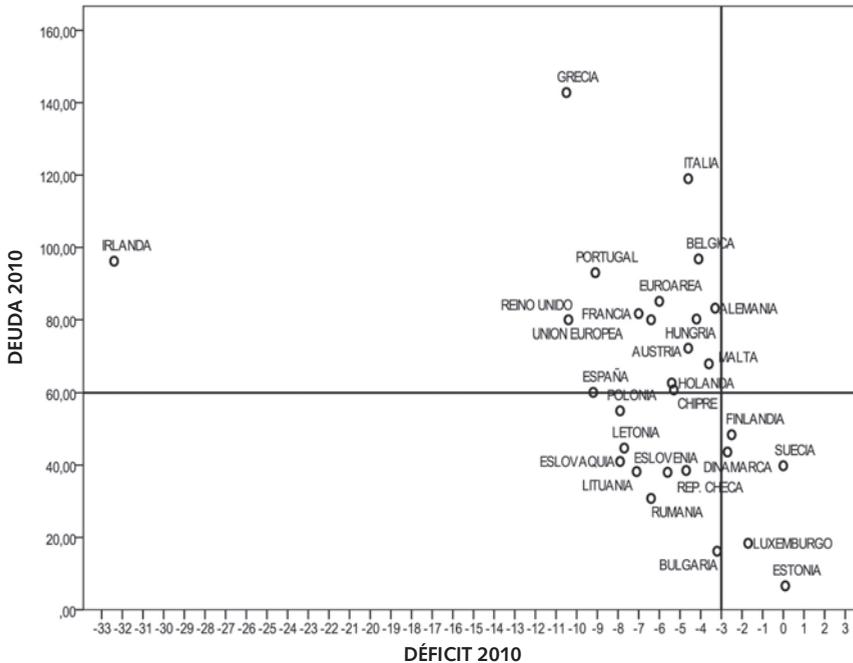


Además, en 2010, los gastos públicos representaban en la zona euro el 50,4% del PIB y los ingresos el 44,4%. Las cifras para la UE-27 fueron 50,3 y 44,0% respectivamente. En ambas zonas, el ratio de gasto público se redujo entre 2009 y 2010, mientras que el ratio de ingresos del gobierno se mantuvo casi sin cambios.

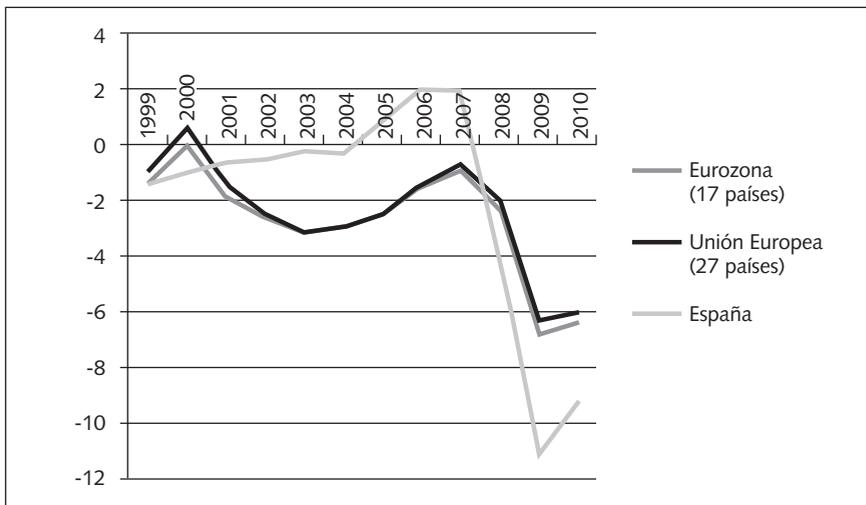
En el Gráfico 3 puede apreciarse la posición de cumplimiento e incumplimiento de los 27 países de la UE conjuntamente respecto a ambos criterios, déficit y deuda públicos. Únicamente cinco países –Finlandia, Suecia, Dinamarca, Luxemburgo y Estonia– cumplen con los criterios de Maastrich, y, como ya hemos señalado, destacan Irlanda, Grecia e Italia por sus niveles de déficit y deuda.

Centrándonos en la evolución de nuestro país, los datos de **España** indican sólo una ligera mejora durante este ejercicio. El **déficit** se situó en el 9,2% del PIB, lo que nos sitúa en el tercer peor lugar en la eurozona. De todos modos, se ha conseguido una reducción de 1,9 puntos, siendo el objetivo de este año recortarlo hasta el 6% del PIB.

**GRÁFICO 4.**  
**DEUDA PÚBLICA Y DÉFICIT EN 2010 EN % PIB**

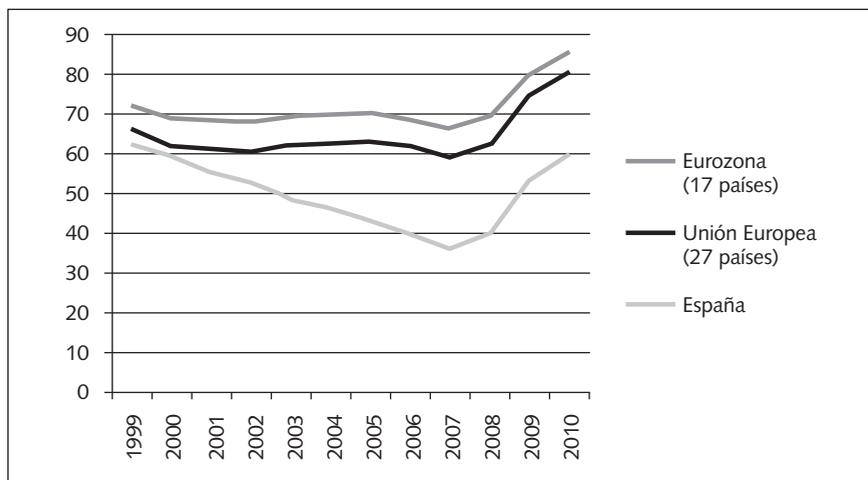


**GRÁFICO 5.**  
**EVOLUCIÓN DEL DÉFICIT PÚBLICO EN ESPAÑA EN EL PERÍODO 1999-2010 RESPECTO A LA EUROZONA Y LA UE**



Por lo que respecta a la **deuda pública** española, aumentó en 2010 hasta el 60,1% frente al 53,3% del año anterior y el 36,1% al comienzo de la crisis en el año 2007.

**GRÁFICO 6.**  
**EVOLUCIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA ESPAÑOLA EN EL PERÍODO**  
**1999-2010 RESPECTO A LA EUROZONA Y LA UE**



Una nueva norma presupuestaria fue presentada en septiembre de 2010 por la Comisión Europea para reforzar el criterio de deuda del procedimiento de déficit excesivo (PDE) a través de la «*Propuesta de Reglamento del Consejo que modifica el Reglamento 1467/97 relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo*<sup>13</sup>». Como ya hemos señalado, el principal instrumento de coordinación y supervisión de las políticas presupuestarias es el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) por el que se aplican las disposiciones del Tratado relativas a la disciplina presupuestaria. La consolidación del Pacto es esencial tanto para aumentar la credibilidad de la estrategia presupuestaria acordada para una salida de la crisis coordinada como para evitar que se repitan los errores del pasado. El objetivo del conjunto de propuestas que se presentan ahora es consolidar el Pacto:

- mejorando sus disposiciones a la luz de la experiencia adquirida, especialmente con motivo de la crisis;
- dotándolo de instrumentos de coerción más eficaces;

<sup>13</sup> Disponible en: [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/com/com\\_com\(2010\)0522\\_/com\\_com\(2010\)0522\\_es.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2010)0522_/com_com(2010)0522_es.pdf)

– complementándolo con disposiciones relativas a los marcos presupuestarios nacionales.

Este conjunto de propuestas forma parte de una reforma más amplia de la gobernanza económica en el marco de la estrategia Europa 2020, que incluye propuestas destinadas a combatir los desequilibrios macroeconómicos a través de una supervisión reforzada, en particular mecanismos de alerta y sanción. Las diferentes facetas de la coordinación de las políticas económicas, incluida la supervisión de las reformas estructurales, se integrarán en un nuevo ciclo de supervisión denominado «semestre europeo», que agrupará los procesos existentes en el contexto del PEC y de las orientaciones generales de política económica, sincronizando en particular la presentación de los programas de estabilidad y convergencia y los programas nacionales de reforma.

Como ya hemos señalado en epígrafes anteriores, el componente preventivo del Pacto pretende garantizar la aplicación por los Estados miembros de **políticas presupuestarias prudentes** a fin de que no sea preciso adoptar formas de coordinación más rigurosas para evitar poner en peligro la sostenibilidad de las finanzas públicas, con las posibles consecuencias negativas para el conjunto de la UEM. Por consiguiente, se invita a los Estados miembros a presentar programas de estabilidad y convergencia en los que expongan sus planes para lograr sus objetivos presupuestarios a medio plazo, que se definen como porcentaje del PIB en términos estructurales (es decir, ajustados en función del ciclo y excluidas las medidas puntuales y otras medidas de carácter temporal) y varían de un país a otro, situándose en todos ellos en torno a una situación próxima al equilibrio a fin de reflejar el nivel de deuda pública y los pasivos relacionados con el envejecimiento de la población. Los Estados miembros que no hayan alcanzado su objetivo presupuestario a medio plazo deben ir aproximándose al mismo a un ritmo anual del 0,5% del PIB en términos estructurales.

Sin embargo, los avances hacia los objetivos presupuestarios a medio plazo han sido en general **insuficientes** y han dejado a las finanzas públicas gravemente afectadas por la recesión económica. Por otra parte, el saldo estructural ha resultado ser en la práctica una medida insuficiente de la situación presupuestaria subyacente de un país debido a la dificultad de evaluar la situación cíclica de la economía en tiempo real y a lo poco que tiene en cuenta los ingresos excedentarios o deficitarios no directamente relacionados con el ciclo económico (en particular, la evolución del mercado inmobiliario y los mercados financieros). Como consecuencia de ello, en

varios países, incluso situaciones presupuestarias aparentemente sólidas antes de la crisis ocultaban una fuerte dependencia de los ingresos excepcionales para financiar el gasto; el vuelco de la situación contribuyó a que se dispararan los déficits presupuestarios.

Para subsanar estas deficiencias, la reforma del componente preventivo que se propone mantiene los actuales objetivos presupuestarios a medio plazo y el requisito de convergencia anual del 0,5% del PIB, pero los hace operativos en virtud de un nuevo **principio de prudencia de la política presupuestaria**. Con arreglo a este principio, el crecimiento anual del gasto no debería exceder y, en caso de no haberse alcanzado el objetivo presupuestario a medio plazo, mantenerse claramente por debajo de una tasa prudente de crecimiento del PIB a medio plazo, a menos que el objetivo se haya cumplido con creces o que el exceso de crecimiento del gasto por encima de esta tasa prudente a medio plazo vaya acompañado de medidas discrecionales por el lado de los ingresos. El objetivo esencial es garantizar que los ingresos excepcionales no se gasten, sino que se destinen a reducir la deuda. Este nuevo principio proporcionará la referencia para examinar los planes presupuestarios de los países, expuestos en los programas de estabilidad y convergencia. Además, si un Estado miembro incumple la tasa acordada de crecimiento del gasto, junto con las medidas estipuladas en materia de ingresos, podrá recibir una advertencia de la Comisión y, en caso de que el incumplimiento sea persistente y/o particularmente grave, una recomendación del Consejo para que adopte medidas correctoras, de conformidad con el artículo 121 del Tratado. Dicha recomendación, aunque emitida en el contexto del componente preventivo, sería respaldada, por primera vez y únicamente en el caso de los países de la zona del euro, por un mecanismo de ejecución creado de conformidad con el artículo 136 del Tratado, consistente en un depósito de hasta el 0,2% del PIB con devengo de intereses. Para imponer este depósito se introduce un mecanismo de «voto inverso»: tras emitirse una recomendación, el depósito será exigible a propuesta de la Comisión, a menos que el Consejo decida lo contrario por mayoría cualificada en el plazo de diez días.

Tal y como se recoge en la exposición de motivos de la propuesta de modificación de la norma, el PDE se ha aplicado regularmente conforme a las disposiciones pertinentes, incluso en el contexto excepcional de la crisis financiera, contribuyendo así a afianzar las expectativas de que ésta se resuelva de manera ordenada. No obstante se han manifestado algunas **deficiencias**. Si bien los criterios de déficit y de deuda tienen en principio la **misma importancia**, y podría alegarse que unos niveles de **deuda** persistentemente

elevados representan una amenaza **más grave** para la sostenibilidad de las finanzas públicas que unos déficits elevados de manera ocasional, en la práctica el PDE se ha centrado casi exclusivamente en el umbral del 3% del PIB, mientras que la deuda ha desempeñado hasta ahora un papel marginal. Ello se debe a la naturaleza más compleja del umbral de deuda en comparación con el de déficit, en particular la ambigüedad del **concepto de disminución a un ritmo satisfactorio**, y al mayor impacto en el ratio de deuda de variables ajenas al control del Gobierno, por ejemplo, la inflación. El PDE está respaldado en principio por un potente mecanismo de ejecución, ya que pueden, y deben, imponerse sanciones financieras en caso de que, de forma reiterada, no se tomen medidas para corregir el déficit excesivo. Sin embargo, podría afirmarse que estas sanciones entran en juego demasiado tarde como para tener un verdadero efecto disuasorio contra los errores manifiestos de una política presupuestaria, especialmente porque la situación financiera del país en cuestión puede haberse deteriorado hasta el punto de restar credibilidad a la amenaza de una multa justo en el momento en que ésta debería materializarse. Por último, la reciente crisis ha puesto de relieve que, si bien la obligación de corregir los déficits excesivos contribuye a afianzar las expectativas de mantenimiento de la solvencia del Estado, es posible que la cronología de la corrección y el perfil del ajuste tengan que establecerse en función de consideraciones concernientes a toda la UEM.

Para solventar estas deficiencias se presentan algunas propuestas de reforma:

– El **criterio de deuda del PDE** se hará operativo, en particular mediante la adopción de un valor de referencia numérico que permita determinar si el ratio de deuda está disminuyendo suficientemente y aproximándose al umbral del 60% del PIB. Concretamente, debe considerarse que un ratio de deuda/PIB superior al 60% está disminuyendo de manera suficiente si su distancia con respecto al valor de referencia del 60% del PIB **se ha reducido en los tres años anteriores a un ritmo del orden de una veintava parte al año**. No obstante, el incumplimiento de este valor de referencia numérico no implicará necesariamente la apertura de un PDE contra el país en cuestión, ya que esta decisión deberá tener en cuenta todos los factores pertinentes, en particular a la hora de valorar la evolución de la deuda (por ejemplo, si un crecimiento nominal muy bajo está obstaculizando la reducción de la deuda), así como factores de riesgo vinculados a la estructura de la deuda, el endeudamiento del sector privado y los pasivos implícitos relacionados con el envejecimiento de la población.

– En consonancia con el **mayor énfasis puesto en la deuda**, si un país tiene una deuda por debajo del umbral del 60% del PIB deberá prestarse mayor atención a los factores pertinentes en caso de incumplimiento del **criterio de déficit**. El enfoque más flexible que se propone en lo que atañe a la consideración de los factores pertinentes en las etapas conducentes a la declaración de la existencia de un déficit excesivo podría también beneficiar a los países que están **reformando sus sistemas de pensiones** más allá del período transitorio de cinco años actualmente previsto. Las disposiciones específicas del PEC aplicables a las reformas de los sistemas de pensiones por lo que respecta al criterio de déficit también se amplían al criterio de deuda al establecer el mismo período transitorio quinquenal para tener en cuenta los costes netos de tales reformas a la hora de evaluar el cumplimiento del criterio de deuda.

– Se refuerzan los mecanismos de ejecución gracias a la introducción de un **nuevo conjunto de sanciones financieras** aplicables a los Estados miembros de la zona del euro; estas sanciones se impondrán en una fase muy anterior del proceso con arreglo a un enfoque gradual. Concretamente, en cuanto se adopte la decisión por la que se declare la existencia de déficit excesivo en un país, se aplicará un depósito sin devengo de intereses equivalente al 0,2% del PIB; este depósito se convertirá en una multa en caso de incumplimiento de la recomendación inicial para corregir el déficit. El importe es igual al componente fijo de las sanciones ya previstas en la última fase del PDE. También se establece una relación con el presupuesto de la UE, lo que debería facilitar la transición prevista a un sistema de ejecución basado en el presupuesto de la UE, según lo previsto en la Comunicación de la Comisión de 30 de junio de 2010, citada anteriormente. El incumplimiento persistente daría lugar a una mayor sanción conforme a las disposiciones vigentes del PEC. Para limitar la discrecionalidad en la ejecución se prevé recurrir al mecanismo de «voto inverso» para imponer las nuevas sanciones en relación con las etapas sucesivas del PDE. Así, en cada etapa del procedimiento, la Comisión propondrá la sanción pertinente, que se considerará firme a menos que el Consejo decida lo contrario por mayoría cualificada en el plazo de diez días. La cuantía del depósito sin devengo de intereses o de la multa solamente podrá ser reducida o anulada por el Consejo por unanimidad o sobre la base de una propuesta específica de la Comisión en caso de circunstancias económicas excepcionales o a raíz de una petición motivada del Estado miembro de que se trate.

Pero no cabe pensar que la observancia efectiva del marco de coordinación presupuestaria de la UEM vaya a ser posible única-

mente gracias a las disposiciones establecidas a nivel de la UE. Debido al carácter descentralizado de la elaboración de las políticas presupuestarias y a la necesidad general de asumir a nivel nacional las normas de la UE resulta esencial que **los objetivos del marco de coordinación presupuestaria se reflejen en los marcos presupuestarios nacionales**. El marco presupuestario nacional es el conjunto de elementos que constituyen la base de la gobernanza presupuestaria nacional, incluyendo los sistemas de cuentas públicas, las estadísticas, las prácticas en materia de previsiones, las reglas presupuestarias numéricas, los procedimientos presupuestarios que regulan todas las etapas del proceso presupuestario y los marcos presupuestarios a medio plazo en particular, y las relaciones presupuestarias entre todos los subsectores de la Administración. Aunque deben satisfacerse las necesidades y preferencias específicas de los Estados miembros, cabe destacar una serie de características que deben respetarse a fin de garantizar un nivel mínimo de calidad y coherencia con el marco presupuestario de la UEM. A ellas se refiere la **Directiva relativa a los marcos presupuestarios nacionales** que se propone para complementar la reforma del PEC. Así, en primer lugar, los elementos más básicos de los marcos presupuestarios nacionales, esto es, los aspectos contables y estadísticos y las prácticas en materia de previsiones, deben atenerse a normas europeas mínimas a fin de favorecer la transparencia y el control del proceso presupuestario. Los marcos presupuestarios nacionales deben igualmente adoptar una perspectiva de **planificación plurianual** con objeto de garantizar el logro de los objetivos a medio plazo fijados a nivel de la UE. Por otra parte, los Estados miembros deberán aplicar reglas presupuestarias numéricas que propicien el cumplimiento de los umbrales de déficit y de deuda. Asimismo, deberán velar por que estos criterios se apliquen a todos los subsectores de las Administraciones Públicas. Por último, las autoridades nacionales deberán garantizar la transparencia del proceso presupuestario facilitando información detallada sobre los fondos extrapresupuestarios, los gastos tributarios y los pasivos contingentes existentes.

Mientras que los techos de déficit y deuda establecen puntos de referencia común y consistente de prudencia fiscal entre los Estados miembros, las normas fiscales nacionales pueden reforzar el cumplimiento de estas disposiciones en toda la UE. En particular en tres aspectos clave: aplicabilidad, autonomía en la elección de objetivos y compatibilidad con las circunstancias institucionales y económicas de cada país (Hauptmeier, 2010).

En este punto es necesario destacar también la «Propuesta de Directiva del Consejo sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros»<sup>14</sup>. En el Informe sobre la misma de mayo de 2011 se recoge que las Administraciones Públicas de los Estados miembros y sus subsectores disponen de sistemas de contabilidad pública que incluyen funciones como teneduría de libros, control interno, presentación de información financiera y auditoría. Estas funciones deben distinguirse de los datos estadísticos que se refieren a los resultados de las finanzas públicas basados en metodologías estadísticas y de las previsiones o acciones de presupuestación que se refieren a la evolución futura de las finanzas públicas. Respecto a los sistemas de información contable pública, se incluyen dos cuestiones que nos parecen de especial relevancia:

– En primer lugar, se indica que las disposiciones de los Estados miembros del marco de supervisión presupuestaria establecido en el Tratado de la Unión Europea (TUE), y en particular el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, deben actualizarse de conformidad con las **Normas Contables Internacionales del Sector Público**.

– En segundo lugar, la consideración de que en un buen número de Estados miembros se ha llevado a cabo una **descentralización considerable en el ámbito presupuestario** con la transferencia de poderes presupuestarios a las Administraciones subnacionales. Así pues, el papel de estas últimas en garantizar el cumplimiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento se ha reforzado en una medida significativa, por lo que resulta necesario velar por que el alcance de las obligaciones y procedimientos establecidos en los marcos presupuestarios nacionales se extienda debidamente a todos los subsectores de las Administraciones Públicas, sobre todo en los Estados miembros más descentralizados.

Estas dos cuestiones se concretan en el Capítulo II de la Propuesta de Directiva, que se refiere a la Contabilidad y Estadísticas. En su artículo 3.1 se recoge que para garantizar la información oportuna y precisa de los datos gubernamentales anuales y trimestrales basados en el SEC los Estados miembros dispondrán de unos **sistemas de contabilidad pública que apliquen la contabilidad en valores devengados** y cubran de manera íntegra y coherente todos los subsectores de las Administraciones Públicas según se definen en el Reglamento (CE) nº 2223/96

<sup>14</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2011-0184+0+DOC+XML+V0//ES>

(SEC-95). Tales sistemas estarán sometidos a un control y una auditoría independientes.

En el mismo artículo se señala que los Estados miembros deberán adoptar las Normas Contables Internacionales del Sector Público en los tres años siguientes a la entrada en vigor de la presente Directiva.

En el artículo 3.2 se indica que los Estados miembros garantizarán la disponibilidad pública, oportuna y periódica de datos presupuestarios relativos a todos los subsectores de las Administraciones Públicas. En particular, los Estados miembros publicarán:

*a)* Datos presupuestarios basados en la **contabilidad de caja** con las frecuencias siguientes:

– con frecuencia mensual y antes de finalizado el mes siguiente, para las Administraciones Centrales, las Administraciones Estatales y los Fondos de Seguridad Social, en los que todos sus subsectores estén identificados por separado, y

– con frecuencia trimestral, para las Administraciones Locales, en el plazo de un mes a contar desde el fin del trimestre en cuestión;

*b)* **Un cuadro de conciliación detallado que muestre los elementos de transición entre los datos basados en la contabilidad de caja y los basados en el SEC-95.**

En este contexto nos parece fundamental el contenido de los epígrafes siguientes del presente trabajo, en los que, tras analizar la información que presentan los Estados miembros sobre sus niveles de déficit y deuda, analizaremos la conciliación entre las magnitudes presupuestarias y de contabilidad nacional relativas al déficit.

## **5. LA INFORMACIÓN SUMINISTRADA POR LOS ESTADOS MIEMBROS A EUROSTAT EN EL CONTEXTO DEL PROCEDIMIENTO APLICABLE EN CASO DE DÉFICIT EXCESIVO (PDE)**

Como hemos señalado, el PDE y el PEC han supuesto un fuerte impulso a la mejora de las situaciones presupuestarias de los Estados miembros de la UE y constituyen mecanismos fundamentales de coordinación de las políticas presupuestarias en la UE y la UEM. En este contexto, **la Comisión actúa como autoridad estadística** más allá de sus responsabilidades de supervisión de las situaciones presupuestarias nacionales y coordinación de las políticas presupuestarias. Sin embargo, dado que la propia Comisión no elabora directamente los datos en cada Estado miembro, el Reglamento (CE) 3605/93 del Consejo contempla un **procedimiento de notifi-**

**cación** mediante el cual cada país comunicará a la Comisión dos veces al año sus niveles de déficit y deuda junto con otros datos relacionados. A continuación, la Comisión comprobará la calidad de los datos y, en particular, su conformidad con las normas contables antes de su publicación oficial.

La elaboración de las cuentas económicas de las Administraciones Públicas está basada en dos procesos:

- la **compilación** (*compiling process*) **de la información** de base procedente de las diversas unidades públicas, y
- el procedimiento de **aplicación de los métodos de la contabilidad nacional** a dicha información.

Este último proceso garantiza la integración conceptual de la información de las fuentes básicas en el marco contable definido por el SEC-95, siempre y cuando la información de base cumpla con los requisitos exigidos para la correcta elaboración de las cuentas económicas, pues hay que tener presente que la calidad de las cuentas nacionales está necesariamente vinculada a la disponibilidad de toda la información necesaria para permitir la adecuada aplicación de los criterios de delimitación institucional y de imputación de operaciones que establece la metodología del SEC-95 (Martínez Manzanedo, 2004).

El 18 de febrero de 2003 el Consejo Europeo de Ministros de Economía y Finanzas (ECOFIN) aprobó el «**Código de buenas prácticas para la compilación y presentación de los datos en el contexto del Procedimiento sobre Déficit Excesivo**», cuyo propósito es clarificar y racionalizar los procedimientos, entre los Estados miembros y los diferentes niveles de la Comisión, en todo lo relativo a la compilación y presentación de las cuentas de las Administraciones Públicas, de forma particular en relación con los datos sobre el déficit público y la deuda pública, tanto reales como estimados, en el contexto del Procedimiento sobre Déficit Excesivo. Para ello el Código desarrolla cuatro puntos:

1. Compilación de los datos por los Estados miembros.
2. Transmisión de los datos a la Comisión.
3. Procedimientos para asegurar la calidad de los datos: inventario estadístico de fuentes y métodos, resolución de cuestiones metodológicas y seguimiento de los datos.
4. Publicación de los datos por la Comisión.

El Código establece que la **responsabilidad** de las instituciones nacionales de los Estados miembros será ejercida por los Institutos

Nacionales de Estadística, por los Bancos Nacionales Centrales (en los casos de las operaciones de su competencia) y por los Ministerios de Finanzas cuando existan acuerdos institucionales nacionales en este sentido, como ocurre en el caso de España, en que la competencia recae sobre el Instituto Nacional de Estadística, el Banco de España y la Intervención General de la Administración del Estado, que actúa en nombre del Ministerio de Hacienda.

Los Estados miembros señalarán a la Comisión (EUROSTAT) qué autoridades nacionales son responsables de la notificación relativa al Procedimiento aplicable en caso de Déficit Excesivo. En nuestro país, el Instituto Nacional de Estadística es el organismo responsable de la elaboración de las Contabilidad Nacional de España (CNE), que incluye, entre otras cosas, las cuentas no financieras del gobierno general. El Banco de España es la institución encargada de preparar las cuentas financieras y la deuda del gobierno general.

El Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo ha sufrido una **modificación con el Reglamento 479/2009** del Consejo, de 25 de mayo (*DOUE* del 10 de junio), en aras de conseguir una mayor claridad, al haber sido modificado en diversas ocasiones, y entre otros aspectos de la reforma cabe destacar que los Estados miembros continuarán notificando a la Comisión (a través de EUROSTAT) el déficit público previsto y el real, y los niveles de deuda pública prevista y real, dos veces al año, pero se retrasa un mes en relación con las fechas previstas anteriormente. Así, la primera se realizará **antes del 1 de abril**, y la segunda, **antes del 1 de octubre del año en curso**.

Por cifras de **déficit público previsto** y de **nivel de deuda pública prevista** se entenderán las cifras establecidas por los Estados miembros en relación con el **año en curso**. Deberán corresponder a las previsiones oficiales más recientes que tengan en cuenta las decisiones presupuestarias y la evolución y las perspectivas económicas más recientes. Deberán presentarse lo antes posible al término del plazo de notificación. Por cifras de **déficit público real** y de **nivel de deuda pública real** se entenderán los resultados estimados, provisionales, semidefinitivos o definitivos de un año anterior. Los datos previstos y los datos reales formarán una serie temporal coherente en lo que a definiciones y conceptos se refiere.

Asimismo, los Estados miembros informarán a la Comisión (EUROSTAT), en cuanto dispongan de ella, de cualquier **revisión** importante de las cifras reales o previsiones de déficit y deuda que ya hayan comunicado.

Por su parte, **la Comisión** (EUROSTAT) evaluará periódicamente la calidad de los datos reales notificados por los Estados miembros y de aquella partida de las cuentas públicas en que se basen, elaboradas con arreglo al SEC-95. Por calidad de los datos reales se entenderá su adecuación con las normas contables, su integridad, fiabilidad, puntualidad y coherencia con los datos estadísticos. La evaluación girará en torno a ámbitos especificados en los inventarios de los Estados miembros, como la delimitación del sector público, la clasificación de las transacciones y obligaciones públicas y el plazo para el registro. Mantendrá un diálogo permanente con las autoridades estadísticas de los Estados miembros y para ello efectuará **visitas periódicas de diálogo** y, si procede, **visitas metodológicas**.

Las **visitas de diálogo** tendrán la finalidad de revisar datos notificados, examinar cuestiones metodológicas, debatir acerca de fuentes y procesos estadísticos descritos en los inventarios y evaluar el cumplimiento de las normas contables. Las visitas de diálogo servirán para detectar los riesgos o los problemas potenciales en relación con la calidad de los datos notificados.

Las **visitas metodológicas** no rebasarán el ámbito puramente estadístico y tendrán la finalidad de controlar los procesos y las cuentas públicas justificativos de los datos reales notificados y sacar conclusiones detalladas sobre la calidad de los datos notificados. Dichas visitas únicamente se realizarán en aquellos casos en que se observasen riesgos significativos o posibles problemas con respecto a la calidad de los datos, particularmente cuando se refieran a los métodos, conceptos y clasificaciones aplicados a los datos que los Estados miembros están obligados a notificar.

## 6. SEGUIMIENTO DEL DÉFICIT PÚBLICO DE LOS ESTADOS MIEMBROS: LAS TABLAS DE NOTIFICACIÓN PDE

El informe sobre los niveles de Déficit y Deuda que, según el Reglamento (CE) 479/2009, deben notificar los Estados miembros a la Comisión a través de EUROSTAT dos veces al año consta de cuatro tablas:

– **Tabla 1:** Notificación de los déficit o superávit y los niveles de deuda y suministro de los datos asociados. La Tabla 1 ofrece una vista de resumen que muestra la capacidad/necesidad de financiación de las Administraciones Públicas y subsectores, la deuda pública por instrumentos o categorías, los intereses pagaderos por las Administraciones Públicas (comunicados con y sin

pago de intereses de los *swaps* y los FRA<sup>15</sup>), la formación bruta de capital fijo de las Administraciones Públicas, así como el PIB del año de referencia.

– **Tabla 2:** Suministro de los datos que expliquen la correspondencia entre el déficit/superávit presupuestario no financiero (*working balance*) y el déficit/superávit en términos de contabilidad nacional (EDP B.9). Se presenta una tabla para cada subsector de la Administración (Tabla 2A: Administración Central, Tabla 2B: Administración Autonómica, Tabla 2C: Administración Local, Tabla 2D: Seguridad Social).

– **Tabla 3:** Suministro de los datos que explican la contribución del déficit/superávit públicos y los demás factores relevantes en la variación de los niveles de deuda pública y la consolidación de la deuda. Se presenta también una tabla para cada subsector de la Administración. La Tabla 3 [3A, 3B, 3C, 3D, 3E] establece el vínculo entre la capacidad /necesidad de financiación (déficit del SEC-95) y la variación de la deuda. Existe cierta discrepancia entre la variación de la deuda pública y el déficit público, y se conoce como «**ajuste entre déficit y deuda**», o en términos más generales como «**ajuste flujo-fondos**» (*stock-flow adjustment SFA*)<sup>16</sup>.

– **Tabla 4:** Suministro de otros datos de conformidad con las declaraciones contenidas en el acta del Consejo de 22-11-1993. La Tabla 4 muestra información adicional: el *stock* de créditos comerciales a pagar por la Administración, el saldo vivo de la deuda pública de la financiación de las empresas públicas, el alcance y las razones en caso de diferencias sustanciales entre el valor nominal y el valor presente de la deuda pública, y la Renta Nacional Bruta (RNB)

De toda esa información que presentan los Estados miembros para el seguimiento de déficit y la deuda públicos nos vamos a centrar en la Tabla 2, que es la que mejor refleja las **diferencias entre la contabilidad pública y la contabilidad nacional** respecto a la

---

<sup>15</sup> **FRA Forward Rate Agreement:** Es un acuerdo entre dos partes mediante el cual se determina un tipo de interés para un determinado periodo con fecha de comienzo futura y para un importe nominal teórico. De tal modo que en la fecha de vencimiento se liquida la diferencia entre el mercado de contado y el tipo de interés acordado en el FRA. Se trata de un contrato de futuros utilizado para conseguir coberturas de tipo de interés.

<sup>16</sup> Ver documento: EUROSTAT (2010): «Stock-flow adjustment (SFA) for the Member States, the euro area and the EU27 for the period 2006-2009, as reported in the April 2010 EDP notification», en [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_PUBLIC/STOCK\\_FLOW\\_2010/EN/STOCK\\_FLOW\\_2010-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/STOCK_FLOW_2010/EN/STOCK_FLOW_2010-EN.PDF)

capacidad/necesidad de financiación y que nos permitirá estudiar las diferencias entre ambas a través de los ajustes llevados a cabo.

Como ya señalamos, el objetivo de estabilidad presupuestaria y, en general, la situación de déficit o superávit de las cuentas públicas está expresado en términos de contabilidad nacional, es decir, aplicando los criterios metodológicos del Sistema Europeo de Cuentas (SEC-95), que es el que permite la comparación homogénea entre los distintos países europeos y el utilizado a efectos de la aplicación del Procedimiento de Déficit Excesivo y del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

Estos criterios del SEC-95 difieren de la metodología presupuestaria en diversos aspectos que afectan a la valoración de los gastos y de los ingresos no financieros. Por ello, para determinar el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria es necesario establecer la **equivalencia entre el saldo del presupuesto por operaciones no financieras y el saldo de estas mismas operaciones en términos de contabilidad nacional**.

Las Tablas 2 (2A, 2B, 2C y 2D) sirven de enlace entre el llamado *working balance*, es decir, el déficit/superávit público de operaciones no financieras, y la capacidad/necesidad de financiación en el SEC-95 para cada subsector. El *working balance* corresponde a menudo al déficit presupuestario tradicional o balance de las cuentas públicas.

La tabla consta de **siete columnas** en las que se recogen: las magnitudes a mostrar en la primera columna, los datos de 5 años consecutivos en las cinco siguientes y una pequeña explicación o indicación de la obtención de los datos en la última columna (aunque algunos países recogen esta información en la primera columna y dejan sin contenido esta última, como es el caso de Bélgica).

Se parte de la magnitud *working balance*, que se define en la última columna como el resultado presupuestario de operaciones no financieras (*balance of non-financial budget operations*). Asimismo se indica la base de reconocimiento de dicha magnitud, caja (*cash*), devengo (*accrual*), mixta (*mixed*) u otras (*other*). Esta magnitud debe ser ajustada para obtener la capacidad/necesidad de financiación. Algunos ajustes tienen que ver con la base de reconocimiento de algunas operaciones (caja *versus* devengo), otros con diferencias de criterio en la contabilización en contabilidad pública y en contabilidad nacional (como la clasificación entre operaciones financieras u operaciones no financieras) y otros en la propia definición del sector S.13 Administraciones Públicas y los subsectores que lo componen. Tal y como aparecen en la Tabla estos ajustes pueden ser clasificados en ocho grupos:

**A1.** Operaciones financieras incluidas en el *working balance* que deben ser corregidas (excluidas/incluidas):

- préstamos concedidos (+),
- reembolso de préstamos (-),
- adquisición de participaciones de capital (+),
- venta de participaciones de capital (-),
- otras operaciones financieras (+/-).

**A2.** Operaciones no financieras que no están incluidas en el presupuesto y deben incluirse en el *working balance*. Este ajuste aparece por primera vez en las tablas de notificación de octubre de 2009 y anteriormente la información se incluía en el epígrafe «Otros ajustes».

**A3.** Diferencia entre intereses pagados (+) y devengados (EDP D.41) (-). Estas diferencias surgen cuando en el presupuesto los intereses se registran en el ejercicio en que se produce su vencimiento, mientras en contabilidad nacional se imputan siguiendo el principio de devengo.

**A4.** Otras cuentas por cobrar (+).

**A5.** Otras cuentas por pagar (-).

En estos dos epígrafes se recogen los ajustes por periodificación originados por desfases temporales en el reconocimiento de ingresos y gastos, que son una de las diferencias entre la contabilidad pública y la contabilidad nacional.

**A6.** *Working balance* de otras entidades que no formen parte del subsector (central, autonómico, local o Seguridad Social).

**A7.** Capacidad o necesidad de financiación de otros organismos del subsector (central, autonómico, local o Seguridad Social), como es el caso de organismos autónomos. Este ajuste está relacionado con la delimitación del sector. Recoge la incorporación del resultado de las actividades económicas desarrolladas por entidades que pertenecen al gobierno central pero que constituyen otros sectores (como, por ejemplo, los sectores públicos empresarial y fundacional).

**A8.** Otros ajustes. En este grupo se recogen, en España por ejemplo, ajustes relacionados con diferencias en cuanto al momento de registro o algunas operaciones no reflejadas en el presupuesto que afectan al déficit.

Tras la realización de todos estos ajustes conciliamos la magnitud *working balance* o resultado presupuestario de operaciones no

financieras con la capacidad/necesidad de financiación en términos de contabilidad nacional.

Podríamos agruparlos en las siguientes categorías, como se recoge en el Gráfico 6:

1. Ajustes originados por *diferencias en la clasificación* de las operaciones financieras o no financieras entre la contabilidad pública y la contabilidad nacional. Incluiríamos los **ajustes 1 y 2**.

2. Ajustes originados por *diferencias en la base de reconocimiento y el período temporal*. Incluiríamos los **ajustes 3, 4 y 5**.

3. Ajustes originados por *diferencias en la delimitación del sector*. Incluiríamos los **ajustes 6 y 7**.

4. **Otros ajustes**. Incluiríamos el **ajuste 8**, que recoge, por ejemplo, *diferencias relacionadas con el momento de registro e información considerada no presupuestaria* pero que afecta al déficit en términos PDE.

#### GRÁFICO 7.

**TABLA 2 PDE: PROVISION OF THE DATA WHICH EXPLAIN THE TRANSITION BETWEEN THE PUBLIC ACCOUNTS BUDGET BALANCE AND THE CENTRAL GOVERNMENT DEFICIT/SURPLUS**

WORKING BALANCE IN CENTRAL GOVERNMENT ACCOUNTS		
AJUSTE 1	FINANCIAL TRANSACTIONS INCLUDED IN THE WORKING BALANCE	➔ CLASIFICACIÓN OPERACIONES
AJUSTE 2	NOT FINANCIAL TRANSACTIONS NOT INCLUDED IN THE WORKING BALANCE	
AJUSTE 3	DIFFERENCE BETWEEN INTEREST PAID (+) AND ACCRUED (EDP D. 41) (-)	➔ CENTRO DE RECONOCIMIENTO (DEVENGO)
AJUSTE 4	OTHER ACCOUNTS RECEIVABLE (+)	
AJUSTE 5	OTHER ACCOUNTS PAYABLE (-)	
AJUSTE 6	WORKING BALANCE OF ENTITIES NOT PART OF CENTRAL GOVERNMENT	➔ DELIMITACIÓN DEL SECTOR
AJUSTE 7	NET BORROWING (-) OR NET LENDING (+) OF OTHER CENTRAL GOVERNMENT BODIES	
AJUSTE 8	OTHER ADJUSTEMENTS (+/-)	➔ MOMENTO REGISTRO NO PRESUPUESTARIA
NET BORROWING (-)/LENDING (+) (EDP 8.9) OF CENTRAL GOVERNMENT		

A continuación presentamos los datos correspondientes a España en las Tablas de Notificación PDE de abril de 2011 respecto al subsector Administración Central, en las que «m» significa «no aplicable». Se observa que el ajuste 1, originado por diferencias en la clasificación de las operaciones, y los ajustes 4 y 5, relacionados con diferencias en la base de reconocimiento y período temporal, y el

ajuste 6, originado por diferencias en la delimitación del sector, no proceden en nuestro país, es decir, no existen las citadas diferencias entre la contabilidad presupuestaria y la contabilidad nacional.

	2007		2008		Year 2009		2010		2011	
	accrual		accrual		accrual		accrual		accrual	
<b>Working balance in central government accounts</b>	25,905		-24,164		-69,345		-39,174		-31,835	
<i>Rest of the working balance</i>										
Financial transactions included in the working balance	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Loans, granted (+)	m	m	m	m	m	m	m	m	m	m
Loans, repayments (-)	m	m	m	m	m	m	m	m	m	m
Equities, acquisition (+)	m	m	m	m	m	m	m	m	m	m
Equities, sales (-)	m	m	m	m	m	m	m	m	m	m
Other financial transactions (+/-)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
of which: transactions in debt liabilities (+/-)	m	m	m	m	m	m	m	m	m	m
<i>Detail 1</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<i>Detail 2</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Non-financial transactions not included in the working balance	-767	5,658	-6,516	-2,297	-1,650	-1,650	-2,297	-1,650	-1,650	-1,650
<i>Detail 1</i>	-805	-1,740	-1,503	-986	-400	-400	-986	-400	-400	-400
<i>Detail 2</i>	0	8,000	-5,440	-1,203	-1,100	-1,100	-1,203	-1,100	-1,100	-1,100
<i>Detail 3</i>	27	43	372	-101	-150	-150	-101	-150	-150	-150
<i>Detail 4</i>	11	-445	55	-7	0	0	-7	0	0	0
Difference between interest paid (+) and accrued (EDP D.41)(-)	83	-631	-3,237	203	1,300	1,300	203	1,300	1,300	1,300
Other accounts receivable (+)	m	m	m	m	m	m	m	m	m	m
<i>Detail 1</i>										
<i>Detail 2</i>										
Other accounts payable (-)	m	m	m	m	m	m	m	m	m	m
<i>Detail 1</i>										
<i>Detail 2</i>										
Working balance (+/-) of entities not part of central government	-211	39	690	-2,112	-2,000	-2,000	-2,112	-2,000	-2,000	-2,000
Net borrowing (-) or net lending (+) of other central government bodies	10,256	10,181	10,966	11,115	11,115	11,115	11,115	11,115	11,115	11,115
<i>Detail 1</i>	-10,100	-10,663	-11,064	-11,479	-11,479	-11,479	-11,479	-11,479	-11,479	-11,479
<i>Detail 2</i>	-387	521	768	-1,748	-1,748	-1,748	-1,748	-1,748	-1,748	-1,748
Other adjustments (+/-) (please detail)	-13,130	-11,750	-20,100	-9,418	9,334	9,334	-9,418	9,334	9,334	9,334
<i>Detail 1</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<i>Detail 2</i>	-4,545	-6,011	-4,242	-2,181	-3,525	-3,525	-2,181	-3,525	-3,525	-3,525
<i>Detail 3</i>	-5,039	-6,083	-8,023	-8,691	-8,500	-8,500	-8,691	-8,500	-8,500	-8,500
<i>Detail 4</i>	339	243	182	177	0	0	177	0	0	0
<i>Detail 5</i>	-446	-256	-356	-549	-450	-450	-549	-450	-450	-450
<i>Detail 6</i>	-149	-343	-419	-1,259	-1,174	-1,174	-1,259	-1,174	-1,174	-1,174
<i>Detail 7</i>	-72	-80	-31	-50	-50	-50	-50	-50	-50	-50
<i>Detail 8</i>	-1,701	2,408	-4,667	5,890	25,513	25,513	5,890	25,513	25,513	25,513
<i>Detail 9</i>	-14	-26	-60	0	0	0	0	0	0	0
<i>Detail 10</i>	-1,024	-1,020	-1,551	-1,086	-1,086	-1,086	-1,086	-1,086	-1,086	-1,086
<i>Detail 11</i>	-479	-82	-933	-1,669	-1,669	-1,669	-1,669	-1,669	-1,669	-1,669
<i>Detail 12</i>										
<b>Net borrowing (-)lending(+)</b> (EDP B.9) of central government (S.1311)	11,880	-30,648	-96,508	-52,788	-24,851	-24,851	-52,788	-24,851	-24,851	-24,851
<i>(ESA 95 accounts)</i>										

Member state: SPAIN  
Data are in millions of Euros  
Date: 31/03/2011

Working balance in central government accounts  
Rest of the working balance

Financial transactions included in the working balance

Loans, granted (+)

Loans, repayments (-)

Equities, acquisition (+)

Equities, sales (-)

Other financial transactions (+/-)

of which: transactions in debt liabilities (+/-)

Detail 1

Detail 2

Non-financial transactions not included in the working balance

Detail 1

Detail 2

Detail 3

Detail 4

Difference between interest paid (+) and accrued (EDP D.41)(-)

Other accounts receivable (+)

Detail 1

Detail 2

Other accounts payable (-)

Detail 1

Detail 2

Working balance (+/-) of entities not part of central government

Net borrowing (-) or net lending (+) of other central government bodies

Detail 1

Detail 2

Detail 3

Other adjustments (+/-) (please detail)

Detail 1

Detail 2

Detail 3

Detail 4

Detail 5

Detail 6

Detail 7

Detail 8

Detail 9

Detail 10

Detail 11

Detail 12

Net borrowing (-)lending(+)

(EDP B.9) of central government (S.1311)

(ESA 95 accounts)

## 7. RESUMEN Y CONCLUSIONES

– El déficit público es uno de los indicadores económicos de mayor relevancia, ejerciendo un papel clave para la toma de decisiones políticas a nivel comunitario. De manera destacada su incidencia es notable en la determinación de los criterios de convergencia, en el desarrollo del Protocolo sobre el Procedimiento de Déficit Excesivo (PDE) y en los acuerdos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC). Este hecho ha contribuido a impulsar la elaboración de las cuentas públicas conforme al sistema SEC-95 en todos los Estados miembros, desplazando otras definiciones del déficit menos pertinentes a efectos de análisis económico y no armonizadas entre los países.

– El PDE se ha aplicado regularmente conforme a las disposiciones vigentes, incluso en el contexto excepcional de la crisis financiera actual, poniéndose de manifiesto algunas deficiencias. En particular, pese a que los criterios de déficit y deuda tienen en principio la misma importancia, en la práctica el PDE se ha centrado casi exclusivamente en la vigilancia del umbral del 3% del PIB, mientras que la deuda ha representado hasta ahora un papel menos decisivo. En estos momentos podría alegarse que unos niveles de deuda persistentemente elevados representan una amenaza más grave para la sostenibilidad de las finanzas públicas que unos déficits elevados de manera ocasional, y por ello la Comisión Europea ha presentado una propuesta para modificar el PDE que, entre otras cuestiones, pone un mayor énfasis en el criterio de la deuda además del déficit.

– En el contexto de la crisis económica y de la disciplina fiscal se ha elaborado una «Propuesta de Directiva del Consejo sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros» en la que se señala que las disposiciones de los Estados miembros del marco de supervisión presupuestaria establecido en el TUE, y en particular el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, deben actualizarse de conformidad con las Normas Contables Internacionales del Sector Público. Los Estados miembros dispondrán de unos sistemas de contabilidad pública que apliquen la contabilidad en valores devengados y presentarán un cuadro de conciliación detallado que muestre los elementos de transición entre los datos basados en la contabilidad de caja procedentes de la información presupuestaria y los basados en el SEC-95.

– El informe sobre los niveles de déficit y deuda se recoge en las Tablas de Notificación PDE que dos veces al año presentan los Estados miembros, en las que también se informa sobre los ajustes

entre el resultado presupuestario no financiero (*working balance*) y la capacidad/necesidad de financiación en términos PDE, dado que se exige información normalizada sobre las diferencias entre magnitudes obtenidas de la contabilidad pública presupuestaria y la contabilidad nacional.

## BIBLIOGRAFÍA

- ACERETE GIL, J. B. (2004): *Financiación y gestión privada de infraestructuras y servicios públicos: asociaciones público-privadas*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- (2006): «Aspectos contables de las colaboraciones público-privadas», *Presupuesto y Gasto Público*, nº 45, pp. 199-214.
- ALLAN, W., y PARRY, T. (2003): *Fiscal transparency in EU accession countries: Progress and future challenges*. Washington D. C., IMF Working paper 03/163.
- ARTIS, M. J. (2003): «The Stability and Growth Pact: Fiscal Policy in the EMU», en F. Breuss, Fink, G. and S. Griller (eds.): *Institutional, Legal and Economic Aspects of the EMU*, pp. 102 y ss., Springer, Viena/Nueva York.
- BALASSONE, F., y FRANCO, D. (2000): «Public investment, the Stability Pact and the Golden Rule». *Fiscal Studies*, vol. 21, nº 2, pp. 207-209.
- BASTIDA, F. J., y BENITO, B. (2007): «Central Government budget practices and transparency: an international comparison», *Public Administration*, 85, 3, pp. 667-716.
- BENITO LÓPEZ, B., y MONTESINOS JULVE, V. (2003): «Análisis de la financiación ¿privada? de infraestructuras», *Revista Valenciana de Economía y Hacienda*, nº 9, pp. 9-27.
- CARRASCO MONTEAGUDO, I., y PARDO GARCÍA, I. (2007): «El Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Implicaciones en una Europa ampliada». *Revista ICE. Información Comercial Española, Revista de Economía*, nº 835, marzo-abril 2007, Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.
- DODERO, A. (2006): *El impacto de la Ley de Estabilidad Presupuestaria en las entidades locales españolas*. <http://www.eurorai.org/PDF/pdf%20seminar%20Wroclaw/Wroclaw-ponencia%20A.%20Dodero.pdf>.

- EUROSTAT (2010): *Stock-flow adjustment (SFA) for the Member States, the euro area and the EU27 for the period 2006-2009, as reported in the April 2010 EDP notification* en [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ity\\_public/stock\\_flow\\_2010/en/stock\\_flow\\_2010-en.pdf](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ity_public/stock_flow_2010/en/stock_flow_2010-en.pdf).
- (2011): *Eurostatistics Data for short-term economic analysis Issue number 08/2011*. [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product\\_details/publication?p\\_product\\_code=KS-BJ-11-008](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/publication?p_product_code=KS-BJ-11-008).
- EZQUIAGA DOMÍNGUEZ, I., y GARCÍA DE BUSTOS, F. (2001): «Estabilidad, autonomía y contabilidad nacional», *Análisis Local*, nº 36, páginas 35-46.
- FIORAMANTI, M., y VICARELLI, C. (2011): «The New Stability and Growth Pact: Primum non Nocere». *Centre for European Policy Studies*, nº 344, March, ISBN 978-94-6138-087-6 (<http://www.ceps.eu>).
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (1996): *Perspectivas de la economía mundial*, mayo.
- FUENTES QUINTANA, E. (1985): «Hacienda Pública y déficit», *Papeles de Economía Española*, nº 24, ISSN: 0210-9107.
- GARCÍA CRESPO, M. (2003): «Los costes de la estabilidad presupuestaria», *REVISTA ESPAÑOLA DE CONTROL EXTERNO*, ISSN 1575-1333, vol. 5, nº 13, pp. 15-31, 2003.
- GARCÍA MENÉNDEZ, J. R. (2007): «Integración, convergencia e (in) cumplimientos del pacto de estabilidad y crecimiento: coordinación de políticas económicas en la Unión Europea», *Integración & comercio*, nº 26, pp. 261-311, ISSN 1026-0463.
- GUZMÁN PÉREZ, V. (2004): «El procedimiento de déficit excesivo», *Quaderns de Política Económica, Revista electrónica*, 2ª época, vol. 8, septiembre-diciembre, 2004, ISSN: 1579-8151, Universitat de València.
- HAUPTMEIER, S.; HOLM-HADULLA, F., y ROTHER, P. (2010): «A Stonger Implementation of the Stability and Growth Pact: the case for Expenditure Rules», en KASTROP, C.; MEISTER-SCHUEFELN, G.; SUDHOF, M.; STRUCK, P., y OETTINGER, G. (2010): *Die neuen Schuldenregeln im Grundgesetz zur Fortentwicklung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen*, Ed. Berlin BWV, Berliner Wiss.-Verl, ISBN: 978-3-8305-1780-1.
- LÓPEZ DÍAZ, J. (2000): «Pacto de Estabilidad y ¿Crecimiento?», *Hacienda Pública Española*, nº 153, 2000, pp. 87-102, ISSN 0210-1173.

- MARTÍN-GUZMÁN CONEJO, P. (2004): «La evolución demográfica y sus consecuencias», *Cuenta y razón*, nº 132, pp. 13-16, ISSN 1889-1489.
- MARTÍNEZ MANZANEDO, R. (2004): «La aplicación del SEC-95 a las entidades locales para el cálculo del equilibrio financiero», *Revista Jurídica de Castilla y León*, nº 2, febrero.
- (2006): «La contabilidad de la colaboración público-privada en el contexto del Sistema Europeo de Cuentas (SEC-95)», *Presupuesto y Gasto Público*, nº 45/2006, pp. 187-197.
- MONTESINOS JULVE, V. (2002): «La reforma de la Ley General Presupuestaria en el marco de la estabilidad financiera: una reflexión desde la perspectiva de la contabilidad Pública», *Presupuesto y Gasto Público*, nº 30/2002.
- RUIZ ALMENDARAL, V. (2008): *Estabilidad presupuestaria y gasto público en España*, ISBN 978-84-9725-983-5, Wolters Kluwer España, S. A.
- UNIÓN EUROPEA (UE) (1993): *Reglamento (CE)*, nº 3605/93 del Consejo, de 22 de noviembre de 1993, relativo a la aplicación del Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, anejo al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.
- Reglamento (CE), nº 1466/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas [*Diario Oficial* L 209 de 2-8-1997].
- Reglamento (CE), nº 1467/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo [*Diario Oficial* L 209 de 2-8-1997].
- (1997): Resolución del Consejo Europeo sobre el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (Amsterdam, 17 de junio de 1997) [*Diario Oficial* C 236 de 2-8-1997].
- (2000): Reglamento (CE), nº 475/2000 del Consejo, de 28 de febrero de 2000, por el que se modifica el Reglamento (CE) número 3605/93, relativo a la aplicación del Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo.
- (2005): Reglamento (CE), nº 1055/2005, por el que se modifica el Reglamento (CE) 1466/97, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas.
- Reglamento (CE), nº 1056/2005, por el que se modifica el Reglamento (CE) 1467/97, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo.

- 
- (2007): «Finanzas públicas en la UEM-2007: garantizar la eficacia de la vertiente preventiva del pacto de estabilidad y crecimiento», COM (2007) 316 – no publicada en el *Diario Oficial*].
  - (2009): Reglamento (CE), nº 479/2009, de 25 de mayo de 2009, sobre la aplicación del Protocolo sobre el procedimiento de déficit excesivo, anejo al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.
  - (2010): *Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea* (2010/C 83/01).
- SCHUKNECHT, L. (2002): «The Implementation of the Stability and Growth Pact» *OCDE Journal of Budgeting*, nº 17, volumen 1, issue: 3, pp. 81-116. [http://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-journal-on-budgeting\\_16812336](http://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-journal-on-budgeting_16812336).
- SNYDER, F. (1999): «EMU Revisited: Are We Making a Constitution? What Constitution Are We Making?», in Craig, Paul and de Búrca, Gráinne (eds.): *The Evolution of EU Law*, pp. 417-477, Oxford University Press, Oxford, 1999.
- VON HAGEN, J.; GUNTRAM B., y WOLFF, G. B. (2006): «What do deficits tell us about debt? Empirical evidence on creative accounting with fiscal rules in the EU», *Journal of Banking & Finance*, nº 30, páginas 3259-3279.