

Carlos Mulas-Granados  
Jorge Onrubia Fernández  
Javier Salinas Jiménez

# Política fiscal e instituciones presupuestarias en los países de la reciente ampliación de la Unión Europea

# Política fiscal e instituciones presupuestarias en los países de la reciente ampliación de la Unión Europea

Carlos Mulas-Granados <sup>1</sup>  
Jorge Onrubia Fernández <sup>1</sup>  
Javier Salinas Jiménez <sup>2,3</sup>

<sup>1</sup> *UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID*

<sup>2</sup> *UNIVERSIDAD DE EXTREMADURA*

<sup>3</sup> *INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES*

## ■ Resumen

En este documento de trabajo se analiza la relación entre el diseño de las instituciones presupuestarias y los procesos de saneamiento de las finanzas públicas abordados por los nuevos Estados miembros de la Unión Europea (UE) (se exceptúan Chipre y Malta), así como por Bulgaria y Rumanía, países de reciente ingreso en la UE en 2007. Tras una revisión de la literatura sobre los aspectos institucionales de la política fiscal, este estudio investiga los factores económicos, políticos e institucionales que explican las diferencias existentes entre estos países a lo largo de los diez años anteriores a su incorporación a la UE, con especial atención al papel desempeñado por los procesos presupuestarios. A partir del tratamiento cuantitativo de estos factores institucionales, se presenta un modelo econométrico para explicar estas diferencias en el comportamiento de la política fiscal, y se obtiene evidencia empírica sobre la influencia de los procedimientos presupuestarios en el grado de éxito de los procesos de consolidación fiscal.

## ■ Palabras clave

Instituciones presupuestarias, disciplina fiscal, procedimientos presupuestarios, ampliación de la UE.

## ■ Abstract

In this working paper we analyse the relationship between budgetary institutions and the performance of public finances in ten of the twelve countries that joined the EU in 2004 and 2007 (Cyprus and Malta excluded). We review the latest contributions in the literature on institutional aspects of fiscal policy, and highlight different economic and political factors that explain why fiscal policies in general and fiscal adjustments in particular vary between countries and along time. The paper inquires into the economic, political, and institutional determinants of these differences, paying special attention to the role played by budgetary procedures. Based on the quantitative analysis of the abovementioned institutional factors, we present an econometric model that enables us to explain such variations. Results show a significant relationship between budgetary procedures and the level of fiscal discipline in these countries.

## ■ Key words

Fiscal institutions, fiscal discipline, budgetary procedures, EU enlargement.

Al publicar el presente documento de trabajo, la Fundación BBVA no asume responsabilidad alguna sobre su contenido ni sobre la inclusión en el mismo de documentos o información complementaria facilitada por los autores.

*The BBVA Foundation's decision to publish this working paper does not imply any responsibility for its content, or for the inclusion therein of any supplementary documents or information facilitated by the authors.*

La serie Documentos de Trabajo tiene como objetivo la rápida difusión de los resultados del trabajo de investigación entre los especialistas de esa área, para promover así el intercambio de ideas y el debate académico. Cualquier comentario sobre sus contenidos será bien recibido y debe hacerse llegar directamente a los autores, cuyos datos de contacto aparecen en la *Nota sobre los autores*.

*The Working Papers series is intended to disseminate research findings rapidly among specialists in the field concerned, in order to encourage the exchange of ideas and academic debate. Comments on this paper would be welcome and should be sent direct to the authors at the addresses provided in the About the authors section.*

Todos los documentos de trabajo están disponibles, de forma gratuita y en formato PDF, en la web de la Fundación BBVA. Si desea una copia impresa, puede solicitarla a través de publicaciones@fbbva.es.

*All working papers can be downloaded free of charge in pdf format from the BBVA Foundation website. Print copies can be ordered from publicaciones@fbbva.es.*

La serie Documentos de Trabajo, así como información sobre otras publicaciones de la Fundación BBVA, pueden consultarse en: <http://www.fbbva.es>

*The Working Papers series, as well as information on other BBVA Foundation publications, can be found at:* <http://www.fbbva.es>

***Política fiscal e instituciones presupuestarias  
en los países de la reciente ampliación de la Unión Europea***

© Carlos Mulas-Granados, Jorge Onrubia Fernández y Javier Salinas Jiménez, 2007  
© de esta edición / *of this edition*: Fundación BBVA, 2007

EDITA / PUBLISHED BY  
Fundación BBVA, 2007  
Plaza de San Nicolás, 4. 48005 Bilbao

DEPÓSITO LEGAL / LEGAL DEPOSIT NO.: M-46.932-2007  
IMPRIME / PRINTED BY: Rógar, S. A.

Impreso en España – *Printed in Spain*

La serie Documentos de Trabajo de la Fundación BBVA está elaborada con papel 100% reciclado, fabricado a partir de fibras celulósicas recuperadas (papel usado) y no de celulosa virgen, cumpliendo los estándares medioambientales exigidos por la legislación vigente.

*The Working Papers series of the BBVA Foundation is produced with 100% recycled paper made from recovered cellulose fibre (used paper) rather than virgin cellulose, in conformity with the environmental standards required by current legislation.*

El proceso de producción de este papel se ha realizado conforme a las normas y disposiciones medioambientales europeas y ha merecido los distintivos Nordic Swan y Ángel Azul.

*The paper production process complies with European environmental laws and regulations, and has both Nordic Swan and Blue Angel accreditation.*

## Í N D I C E

1. Introducción .....	5
2. La política fiscal y los procesos de consolidación presupuestaria en los países incorporados en 2005 a la UE .....	10
2.1. Descripción de la evolución de sus finanzas públicas .....	11
2.1.1. República Checa .....	11
2.1.2. Estonia .....	14
2.1.3. Letonia .....	17
2.1.4. Lituania .....	19
2.1.5. Hungría .....	22
2.1.6. Polonia .....	24
2.1.7. Eslovenia .....	28
2.1.8. Eslovaquia .....	30
2.1.9. Rumanía .....	33
2.1.10. Bulgaria .....	35
2.2. Una valoración de los procesos de consolidación presupuestaria realizados .....	38
3. Teoría de las instituciones fiscales y evidencia empírica de su comportamiento .....	45
3.1. Tipos de instituciones fiscales .....	45
3.1.1. La dirección de la política presupuestaria en un modelo de delegación .....	48
3.1.2. La dirección de la política presupuestaria en un modelo de compromiso .....	53
3.1.3. Un modelo mixto para la dirección de la política presupuestaria .....	56
3.2. El papel de los sistemas políticos en la elección de las instituciones fiscales .....	59
3.3. La teoría sobre las <i>formas de gobierno</i> del proceso presupuestario y su adopción en los países de la ampliación .....	64

4. Las instituciones fiscales en los países de la reciente ampliación de la UE .....	68
4.1. Descripción de los procesos presupuestarios y su perspectiva institucional .....	69
4.1.1. La fase de planificación de la política fiscal y la programación del Presupuesto .....	72
4.1.2. La fase de discusión y aprobación del Presupuesto por el Parlamento .....	75
4.1.3. La fase de ejecución del Presupuesto anual y sus modificaciones .....	77
4.2. Índices de funcionamiento de las instituciones presupuestarias .....	81
4.3. El papel desempeñado por los Programas Económicos de Preadhesión (PEP) dentro de la planificación y la presupuestación .....	93
4.4. Descentralización política e implicaciones para la implementación de la política fiscal .....	94
5. Análisis empírico y resultados .....	97
6. Conclusiones y posibles extensiones .....	112
Bibliografía .....	121
Nota sobre los autores. ....	125

# 1. Introducción

**T**RANSCURRIDA prácticamente una década y media desde la caída del muro de Berlín y la disolución de la Unión Soviética, el 1 de mayo de 2004, ocho países del centro y este de Europa (Lituania, Letonia, Estonia, República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Polonia y Hungría) se han incorporado a la Unión Europea (UE). Junto a estos países, han ingresado también dos pequeños Estados insulares, Chipre y Malta, y otros dos países pertenecientes a la antigua zona de influencia soviética, Bulgaria y Rumanía.

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

Esta ampliación de la UE se ha producido poco después de que 12 de los antiguos Estados miembros hayan accedido a la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria (UEM). Este hecho supone la utilización del euro como moneda única y la sujeción de sus finanzas públicas a las disposiciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, suscrito en 1997 y recientemente reformado en 2005. La incorporación a la Unión Europea de estos países supone la adopción integral del Tratado de la Unión, suscrito en 1992 en la localidad holandesa de Maastricht. Por tanto, estas economías asumen el compromiso de no sobrepasar el límite del 3% del producto interior bruto (PIB) de déficit público y del 60% del PIB como nivel de endeudamiento. Las recomendaciones para el desarrollo de la política económica en la UE, con sus directrices de política fiscal orientadas a la estabilidad y equilibrio presupuestarios deben pasar a convertirse en guías de la acción política de estos nuevos miembros. No obstante, y en este mismo sentido, la mayor parte de estos países ha introducido ya, en su mayoría, importantes reformas fiscales durante la última década, con el fin de incorporar sus economías al área de funcionamiento del euro, una vez se cumplan los criterios de convergencia nominal exigidos por la UEM.

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

De acuerdo con la valoración realizada por la Comisión Europea, Bulgaria es el país que ha aplicado el mayor ajuste fiscal, llegando incluso en 2004 a alcanzar una posición de superávit. Entre los países con mayor peso poblacional, Polonia ha mantenido un nivel razonable de estabilidad económica, con algunos altibajos, que lo han llevado a alcanzar en algunos años ligeros superávits, mientras que Hungría ha optado por una estrategia de consolidación fiscal más gradual, con el resultado en 2003 de un superávit de tres puntos del PIB. Por su parte, los tres países bálticos que han accedido a la UE muestran comportamientos, por regla general, bastante satisfactorios, aunque sus finanzas públicas se tuvieron que enfrentar a un duro *shock* fiscal, consecuencia de la crisis económica rusa de finales de los años noventa. Al mismo tiempo, puede decirse que los países más pequeños, Chipre y Malta, continúan en una situación de desequilibrio fiscal bastante insostenible. Por último, hay que decir que Eslovenia, el país con mayor renta per cápita de los considerados, ha alcanzado una situación estable de equilibrio presupuestario, mientras que en el otro extremo, Eslovaquia, a pesar de los esfuerzos de consolidación realizados, sigue ofreciendo unos niveles de déficit fiscal persistentes.

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

Por lo que respecta a la vertiente del gasto, la consecución de mejoras en las finanzas públicas no ha sido sencilla. Las fuertes presiones sociales inherentes a la transición de Estados totalitarios a sociedades democráticas han provocado que, en media, el gasto relativo a la prestación de los servi-

cios públicos se haya duplicado. Las dificultades que suponen la introducción de algunas reformas estructurales cruciales para la sostenibilidad de los equilibrios presupuestarios a medio plazo podrían generar problemas añadidos en estos países cuando se adhieran a la zona euro. Además, en algunos casos, como los de Letonia, Eslovaquia o Eslovenia, las reformas de la Seguridad Social han sido mínimas (Comisión Europea, 2001). Asimismo, desde una perspectiva de descentralización del sector público, las reformas, en particular de potenciación del nivel local, no se han basado en planes concretos de reparto de competencias entre los distintos niveles de Gobierno, y han generado en muchos casos fuertes presiones hacia el crecimiento del gasto público. Los esfuerzos de coordinación entre los distintos niveles de Gobierno no han logrado aún fructificar en gran parte de los países analizados.

En definitiva, cabe destacar que, mientras que algunos países candidatos han consolidado su presupuesto de forma aceptable, otros tienen aún pendientes importantes reformas que deben acometer. Además, se aprecian importantes diferencias en las estrategias de ajuste concebidas y aplicadas en los distintos Estados. Así, mientras que algunos países han decidido hacer ajustes más cortos y drásticos, éste es el caso de Bulgaria, país aún candidato a la UE, otros han optado por llevarlos a cabo de forma más lenta y gradual. Además, podemos señalar que algunos de los países, como la República Checa o Eslovaquia, diseñaron sus procesos de consolidación apostando por la corrección de sus desequilibrios tributarios, adoptando estrategias generalmente orientadas a mejorar su recaudación impositiva. Otros, como Hungría, Lituania o Polonia, prefirieron dirigir sus procesos de consolidación hacia recortes en los programas de gasto público. No obstante, como se desprende del estudio realizado, el análisis de estos procesos de ajuste fiscal muestra un cierto predominio de aquellos basados en el recorte del gasto público o, al menos, instrumentados mediante estrategias mixtas basadas en su combinación con incrementos en los ingresos públicos.

En este documento de trabajo, precisamente, se analizan estas diferencias en los procesos de saneamiento de las finanzas públicas de los nuevos Estados miembros, centrándonos en aquellos que proceden del área de influencia soviética así como en los dos candidatos de reciente ingreso en 2007, Bulgaria y Rumanía. Dejamos fuera de este análisis a Chipre y Malta por presentar una situación económica e institucional muy distinta, incluido su peso relativo, respecto al resto de países incluidos en nuestro estudio. En concreto, el objetivo principal de esta investigación es determinar la influencia que las distintas instituciones presupuestarias vigentes en estos países, considerando sus recientes reformas, han podido tener en los resulta-

dos de consolidación presupuestaria observados en sus finanzas públicas. El horizonte temporal del análisis realizado abarca el período comprendido desde 1993 hasta 2004.

Desde la década de los ochenta, la literatura económica ha asentado la idea de que la política fiscal viene determinada por un conjunto de factores, tanto económicos como político-institucionales, estos últimos muy relevantes a la hora de interpretar el éxito de las recetas económicas aplicadas. Entre los factores económicos más importantes hay que destacar el ciclo económico, la política monetaria y el nivel de deuda acumulada. Y, entre los factores políticos institucionales, suelen aparecer especialmente significativos: la ideología del partido en el poder, el calendario electoral, el tipo de mayoría parlamentaria que sostiene un Gobierno, así como el grado de fragmentación en la toma de decisiones con influencia presupuestaria por parte del Gobierno (Mulas-Granados, 2003a). Este último aspecto es, fundamentalmente, función del sistema electoral y de composición de las mayorías parlamentarias, así como de los procedimientos presupuestarios aplicables. Puesto que el estudio de los determinantes económicos de la política fiscal en estos países es objeto, actualmente, de intenso estudio en el ámbito de los países pertenecientes a la UE (Hallerberg, Strauch y Von Hagen, 2004), hemos centrado nuestro análisis en un ámbito mucho menos explorado, como son las relaciones entre las instituciones encargadas del presupuesto, entendidas desde una perspectiva amplia, y los resultados de consolidación de las finanzas públicas en los nuevos Estados miembros apuntados.

La elección de la aproximación institucional para el estudio de los procesos de consolidación presupuestaria no restringe la consideración de las variables económicas que pueden influir en el comportamiento de las finanzas públicas. De hecho, si seguimos una práctica tradicional en esta literatura, el modelo propuesto para llevar a cabo el análisis empírico incorpora como variables explicativas el crecimiento económico, recogido a través de las tasas de variación del PIB, y el nivel de desempleo. Además, debe tenerse en cuenta que la variable que recoge, como dependiente, el mayor o menor grado de éxito en el desarrollo de la política fiscal, es una variable macroeconómica de naturaleza presupuestaria, bien como indicador directo o indirecto de su saldo, bien referida al nivel de actividad presupuestaria reflejada en el gasto público. En consecuencia, la combinación en el modelo de variables cualitativas de tipo institucional y económicas permite captar, de forma consistente, las interrelaciones que tienen lugar entre estas variables macroeconómicas, incluidas las que recogen el comportamiento de las finanzas públicas, y los factores institucionales que influyen en las mismas.

El ámbito espacial de esta investigación conlleva algunas limitaciones informativas que deben ser tenidas en cuenta a la hora de valorar el trabajo empírico realizado. La naturaleza de los procesos de transición política, y sobre todo económica, que estos países han realizado hacia el sistema de mercado condiciona de forma no despreciable la calidad de su información estadística, tanto macroeconómica como presupuestaria. Asimismo, la formación, que en muchos casos aún está en proceso, de sus instituciones económicas y políticas ha complicado la obtención de información fiable que permitiese caracterizar los aspectos cualitativos que se recogen en el análisis institucional. En definitiva, el estudio se ha realizado respetando un compromiso entre la disponibilidad de la información y su grado de consistencia, tanto en su proyección temporal como respecto de otras fuentes de información. En todo caso, la pauta seguida en la incorporación y tratamiento de los datos empleados ha respondido siempre a un criterio de cautela, descartando aquellos cuya validez no estuviese suficientemente contrastada.

El trabajo se estructura de la siguiente forma. En el capítulo 2 se describen los desarrollos fiscales más recientes en los nuevos Estados miembros, además de Rumanía y Bulgaria, y se comenta la situación de las finanzas públicas de cada uno de estos países, con especial dedicación a los procesos de consolidación fiscal afrontados por estos países en la última década. El capítulo 3 analiza las predicciones teóricas de la literatura sobre las instituciones encargadas del presupuesto, y apunta algunas hipótesis relativas a la posible influencia de los procedimientos presupuestarios actuales en el comportamiento de la política fiscal de cada país. En el capítulo 4 se proponen una serie de índices institucionales que han de permitir caracterizar los procesos presupuestarios de estos países, ofreciendo los resultados correspondientes a su cuantificación a partir del análisis de sus instituciones presupuestarias. El capítulo 5 presenta varios ejercicios empíricos, de tipo econométrico, dirigidos a verificar la cuestión principal objeto de la presente investigación: si existe o no relación entre los procedimientos presupuestarios y los niveles de disciplina fiscal logrados por los distintos países considerados. El documento de trabajo concluye con un último capítulo, donde a modo de resumen se ofrecen las principales valoraciones extraídas del trabajo, y se apuntan, de forma sintética, sus posibles extensiones en el futuro.

## 2. La política fiscal y los procesos de consolidación presupuestaria en los países incorporados en 2005 a la UE

Al analizar los datos fiscales de los nuevos Estados miembros lo primero que se ha de destacar es que existen problemas serios en cuanto a su fiabilidad. Las series macroeconómicas de la última década muestran cambios estructurales ya que, con frecuencia, los ajustes de revisión no se han aplicado retroactivamente. Esto significa que los datos de las principales macromagnitudes de tipo fiscal, correspondientes a los primeros años del período, aportan información que debe considerarse como aproximada respecto de la verdadera situación presupuestaria existente (v. Comisión Europea, 2002 y 2003). Además, debe tenerse en cuenta que para algunos países es necesario acudir a distintas fuentes estadísticas (Comisión Europea, Fondo Monetario Internacional [FMI] y Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]), dado que ninguna de ellas muestra de forma completa y fiable la evolución de todas las magnitudes desde los inicios del período objeto de estudio.

El segundo aspecto que debe tenerse en cuenta al estudiar las finanzas públicas de estos países es que todos ellos han experimentado un período de transición para acceder a la economía de mercado, obligado por su procedencia de sistemas de planificación centralizada, dentro de la órbita de la antigua Unión Soviética. Existe una amplia coincidencia a la hora de identificar la presencia de fuertes déficits presupuestarios al principio de los períodos de transición y, en especial, en los países que llevan a cabo reformas más rápidas<sup>1</sup>.

---

1. Para una revisión, véase Pirttilä (2000).

Lo mismo sucede con la evolución del *stock* de deuda pública. A medida que avanza la transición, es de esperar que las posiciones fiscales mejoren progresivamente como consecuencia de las reformas fiscales y de una mayor eficiencia de la economía en general. Todo ello está sujeto, evidentemente, al tipo de estrategia que se haya adoptado para las reformas presupuestarias en cuestión. En los países donde la reforma se ha visto ralentizada, se han recortado las ayudas directas y subvenciones de forma más agresiva, aunque en compensación se han tenido que aumentar los gastos sociales destinados a las personas afectadas por los cambios de la transición hacia el sistema de libre mercado. Como ha observado la Comisión Europea, un déficit fiscal elevado puede ser, de hecho, un subproducto inevitable de una transición exitosa y no necesariamente un indicador de una política fiscal inadecuada.

## **2.1. Descripción de la evolución de sus finanzas públicas**

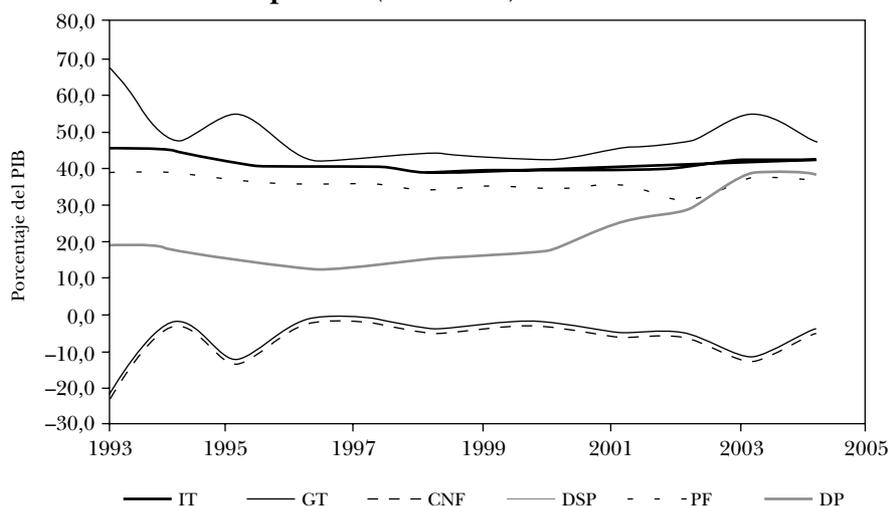
En este epígrafe revisamos cuál ha sido la evolución de las finanzas públicas de los países del centro y este de Europa que hemos incluido en nuestro documento. Dado el objetivo de la investigación, trataremos de presentar de forma sintética los principales resultados para el período 1994-2004, destacando aquellos comportamientos que han podido tener una incidencia más importante sobre los procesos de consolidación presupuestaria que estamos analizando. Las variables analizadas son: ingresos totales (IT), gastos totales (GT), capacidad o necesidad de financiación (CNF), déficit o superávit primario (DSP), presión fiscal (PF), deuda pública (DP), variación de la capacidad o necesidad de financiación (VAR-CNF), variación de los ingresos totales (VAR-IT), variación de los gastos totales (VAR-GT) y crecimiento del PIB (GDP).

### **2.1.1. República Checa**

La República Checa y Hungría son posiblemente las dos economías de mayor entidad y capacidad productiva de los países que han accedido recientemente a la Unión Europea (UE). Sin embargo, la posición de las finanzas públicas de la República Checa no es de las más satisfactorias entre las de estos países. Baste decir que el sector público checo ha mostrado un déficit persistente que desde 1997 siempre ha superado ampliamente el límite del 3% del producto interior bruto (PIB).

Al iniciarse la transición hacia la economía de mercado, el sector público de la República Checa se situaba en 1993 alrededor del 70% del PIB, cifra que fue espectacularmente reducida en tres años, para situarse en 1996 en el 42,8% del PIB. Por lo que respecta a los ingresos públicos, éstos se cifraban en

**GRÁFICO 2.1a: República Checa. Principales magnitudes del sector público (1993-2004)**



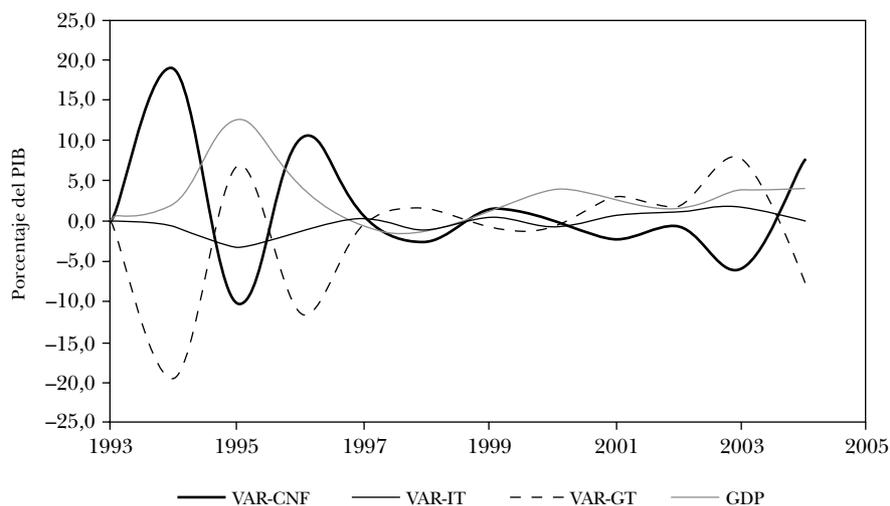
el 45% en 1993, y se vieron reducidos hasta el 39,7% del PIB en 1996, lo que ya revela ese sesgo deficitario de las finanzas públicas checas al que aludíamos.

Una vez establecido el nivel de gasto público en el año 1996 alrededor del 43%, esta participación se mantuvo prácticamente constante hasta el año 2000 (con un 42,1%). A partir de este momento se iniciaría un nuevo período de crecimiento, muy fuerte, que situaría el nivel de gasto en 2003, en el 54,5% del PIB, aunque se ha visto reducido en 2004 al 46,7%. Se marcan así dos períodos bastante delimitados, uno de decrecimiento, comprendido entre 1993 y el año 2000, y otro, iniciado en 2001, de fuerte crecimiento, aunque algo acompasado en el cierre provisional de 2004. Si bien en la primera etapa el gasto corriente se mantuvo prácticamente invariable, en torno al 38% del PIB, en la segunda etapa su crecimiento explicó en gran medida el comportamiento del gasto público total, junto con la formación bruta de capital, partida bastante estimulada por la necesidad de desarrollo del país en los momentos previos al acceso a la UE. Dentro del gasto corriente hay que destacar el crecimiento importante, desde niveles del 7 hasta el 8,5% de las retribuciones a los empleados públicos, en línea con el incremento experimentado por todo el consumo público. Por su parte, la carga de intereses se ha mantenido prácticamente estable, en torno al 1,5%, si bien se produjo un crecimiento moderado desde su nivel más bajo del 0,9% alcanzado en el año 2000.

Por lo que respecta a los ingresos públicos corrientes, éstos se han mantenido, en gran medida, bastante estables, sin estar nunca por debajo del 41%

del PIB (el 41,2% en 2000 fue su nivel más bajo). La presión fiscal, en cambio, decreció de forma continuada hasta el año 2001, desde un 39,1% del PIB en 1993 hasta un 31,1% del PIB en 2002. En esta importante caída, destaca la pérdida de peso de los impuestos indirectos, desde un 14 hasta el 11% actual, mientras que la participación de los impuestos directos cayó también desde el 10,8% de 1993 hasta el 8,4% de 2000, si bien, desde este año, la reforma fiscal puesta en marcha para tratar de sanear las finanzas públicas checas ha elevado su peso hasta prácticamente el 10% de nuevo. Las contribuciones a la Seguridad Social se han mostrado bastante estables, aunque con una ligera tendencia al alza, pasando del 14 al 15% del PIB en todo el período analizado.

**GRÁFICO 2.1b: República Checa. Variación anual del PIB real y de los componentes del saldo presupuestario (1994-2004)**



Este comportamiento de los ingresos y los gastos públicos explica, como ya apuntamos, ese carácter deficitario que ha acompañado desde los primeros años noventa a las finanzas públicas de la República Checa. Los sucesivos esfuerzos de consolidación presupuestaria han sido siempre neutralizados, en la medida en que, si bien la tendencia de reforma en materia de ingresos públicos era clara hacia la reducción de la presión fiscal impositiva, por el lado del gasto público las reducciones eran de menor intensidad, como hasta el año 2000, o bien se convertían en fuertes crecimientos como el experimentado en 2003, de unos siete puntos porcentuales del PIB. De este modo, el déficit público no ha descendido del umbral del 3% del PIB, a excepción del año 1997, llegando a dispararse en 2003 por encima del 12%. La incidencia de este desequilibrio persistente se refleja en la

evolución del *stock* de deuda pública, el cual ha crecido espectacularmente desde el 12,4% de 1996 hasta el 37,8% del PIB de 2004, lo que supone multiplicar dicho *stock* por tres en apenas ocho años. El bajo nivel de los tipos de interés ha amortiguado la presión sobre el coste financiero de la deuda, lo cual ha permitido contener la carga por intereses, a pesar de que ésta también ha crecido notablemente, aunque desde un nivel bajo como era el 0,9% del PIB del año 2000, y sin llegar a superar el nivel del 1,5%. Esto pone de manifiesto que el déficit público coincide prácticamente con el saldo presupuestario primario, lo que permite ver el problema de escasez de ingresos públicos mostrado por la economía checa, más preocupante si tenemos en cuenta las presiones al alza del gasto público que han existido en estos dos últimos años.

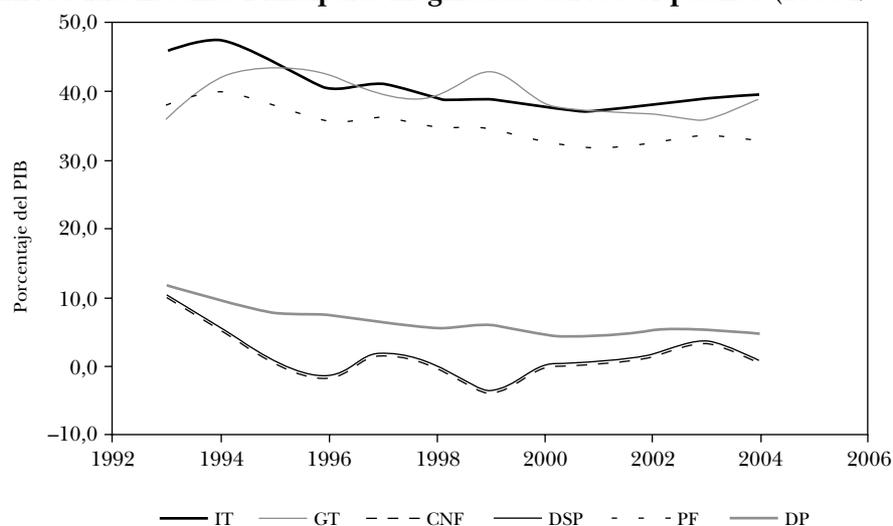
### 2.1.2. Estonia

Estonia, al igual que los otros dos países bálticos que se han incorporado a la Unión en 2005, presenta unas finanzas públicas relativamente saneadas, con un *stock* de deuda pública muy reducido —actualmente en torno al 5% del PIB—, y con situaciones de superávit presupuestario desde el año 2001 que pueden ser caracterizadas actualmente como de situación de equilibrio presupuestario. Desde 1993, únicamente en el año 1996 y en 1999 su saldo presupuestario incurrió en déficit público (1,8 y 3,7% del PIB, respectivamente).

Por lo que respecta al lado de los ingresos hay que destacar que las reformas fiscales adoptadas tras el colapso de la Unión Soviética y la independencia del país se produjeron de forma muy rápida durante los primeros años de la década de los noventa, sin que se produjera —a diferencia de lo que ocurrió en la mayor parte de las economías en transición— una caída significativa de los ingresos fiscales. Como consecuencia, la estructura de los ingresos no sufrió variaciones radicales durante dicha década. Al final de los años noventa se ha producido una reforma en las leyes de los principales impuestos (Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas [IRPF], Impuesto sobre Sociedades [IS], e Impuesto sobre el valor Añadido [IVA]) y se han realizado esfuerzos importantes para modernizar la Administración Tributaria. En este sentido los avances conseguidos han sido sustanciales. La presión fiscal ha ido reduciéndose paulatinamente desde niveles cercanos al 40% en 1994 hasta el entorno actual del 32-33% del PIB. Debe destacarse que esto se ha producido en un período, iniciado en el año 2000, con importantes crecimientos anuales del PIB real por encima del 4%. El nivel de los impuestos directos es relativamente bajo, mientras que los impuestos indirectos y las contribuciones sociales tienen un peso mayor. Los rendimien-

tos del trabajo tienen un peso muy alto dentro de la imposición directa, lo que ha sido criticado por sus efectos negativos sobre el crecimiento y por incentivar el desarrollo de actividades en el marco de la economía sumergida. Además, la escasa relevancia de la imposición directa ha originado problemas de equidad, habiéndose incrementado la desigualdad en la distribución de la renta. No obstante, la principal debilidad continúa siendo el elevado nivel de evasión fiscal que, en cualquier caso, es bajo si se compara con los estimados para la mayor parte de los países de la ampliación.

GRÁFICO 2.2a: Estonia. Principales magnitudes del sector público (1993-2004)

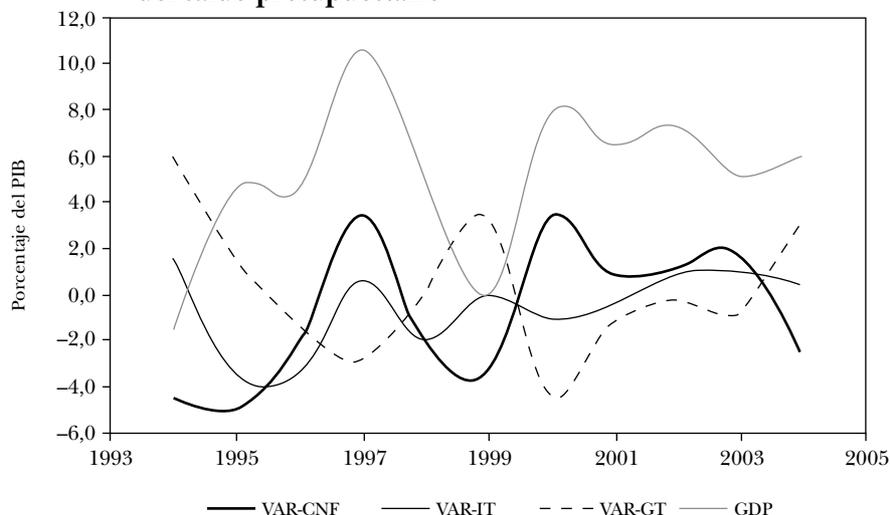


Las contribuciones sociales tienen un peso elevado dentro de los ingresos corrientes, debido al elevado tipo que recae sobre los trabajadores, siendo las cuotas pagadas por los empleadores relativamente bajas. En relación con los impuestos indirectos, el IVA —introducido en 1993— es el que tiene un mayor potencial recaudatorio, debido tanto al hecho de que el tipo general es elevado (18%) como a que el tipo reducido (5%) se aplica a un grupo de bienes y servicios muy restringido.

Finalmente hay que señalar que, como en la mayor parte de los países procedentes del antiguo bloque soviético, en Estonia las Administraciones subcentrales tienen una importancia muy pequeña comparada con la de los países occidentales. Actualmente, el nivel del gasto local en Estonia (7,1%) es prácticamente igual al de los nuevos miembros procedentes del Este (7,2%), pero muy inferior al valor medio de la Unión. La financiación de los gobiernos locales se realiza, principalmente, mediante

ingresos impositivos (69%), mientras que las transferencias del Gobierno central tienen un peso menor que en el resto de los países de la ampliación.

**GRÁFICO 2.2b: Estonia. Variación anual del PIB real y de los componentes del saldo presupuestario**



Por lo que respecta al gasto público, éste ha mostrado una evolución relativamente estable en el período analizado, aunque ha disminuido en los últimos años. Así, se ha pasado de niveles cercanos o superiores al 40% del PIB, en la segunda mitad de la década de los noventa, a un volumen de gasto del 36% en los años 2002 y 2003. No obstante, la previsión es que el nivel de gasto se incremente en los próximos años, debido a las reformas emprendidas en los ámbitos de la sanidad, la educación y en la prestación de servicios de carácter social. De hecho, en el ejercicio 2004, el nivel ya se ha situado en el 38,8% del PIB. El descenso de los niveles de gasto en los últimos años se explica básicamente por la disminución del gasto corriente (que ha experimentado una disminución media de cinco puntos porcentuales), manteniéndose relativamente estable la inversión pública en niveles próximos al 4% del PIB.

Dentro de las partidas de gasto, aproximadamente el 50% corresponde al consumo público. Las retribuciones a los empleados públicos han disminuido ligeramente, pasando del 11% a mediados de los años noventa al 10% en la actualidad. Este descenso en las remuneraciones se ha producido a pesar del incremento del número de empleados que trabajan para la Administración Pública en los últimos años, teniendo su origen en la congela-

ción salarial que se ha producido en estos años en el ámbito del sector público.

En conclusión, cabe señalar que Estonia ha presentado en el período analizado unos niveles relativamente bajos de déficit y de deuda. Las reformas emprendidas en el sistema fiscal y en la Administración Tributaria permiten augurar que en los próximos años esta tendencia se mantendrá y que el país se moverá en situaciones próximas al equilibrio presupuestario. Podemos decir que, de acuerdo con su comportamiento en la última década, se trata de una de las economías estudiadas con unas finanzas públicas más saneadas.

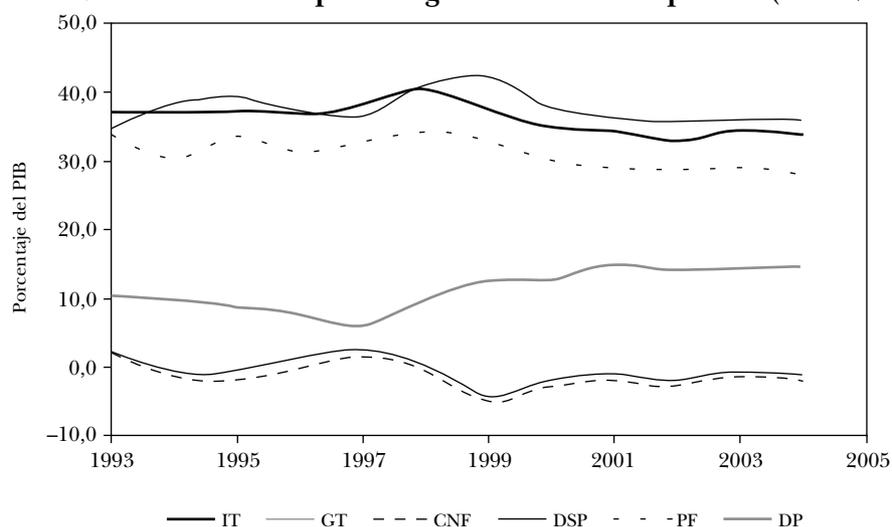
### 2.1.3. Letonia

Debido a sus altas tasas de crecimiento durante los últimos años de la década de los noventa y los primeros del año 2000, Letonia ha sido denominada como *el tigre de la Europa del Este*. Esta tendencia de crecimiento, por encima del 6% desde 2000, aparece consolidada en las proyecciones realizadas por la Comisión Europea para 2004-2005. Estas altas tasas de crecimiento, sin embargo, no han servido para mantener una situación de equilibrio presupuestario, situado siempre, salvo en 1997, en números rojos. Aunque los niveles de déficit no son excesivos, y en raras ocasiones superan el límite del 3% (sólo en 1999, el peor año del impacto de la crisis rusa, que alcanzó una necesidad de financiación del 4,9% del PIB), el déficit ha sido persistente en los últimos años, provocando que el nivel de deuda pública respecto al PIB haya pasado de aproximadamente el 10% en 1993 al 14,6% del PIB en 2004, en una tendencia continuamente creciente.

En la evolución de las finanzas públicas de Letonia podemos distinguir dos períodos claramente diferenciados. El primero abarca desde el año 1993 hasta 1998 y está caracterizado por niveles de déficit público relativamente reducidos, o incluso en algunos años, como en 1997, por la existencia de superávit. El segundo período se inicia en el año 1999, año, como hemos señalado, de la crisis rusa que afectó de forma muy aguda a la economía y a las finanzas públicas de los tres países bálticos, y se caracteriza por unos niveles mayores de déficit. No obstante, en los años previos al acceso a la UE, los planes de saneamiento han hecho que este déficit tienda a reducirse a lo largo del subperíodo, situándose bastante estable, en torno al 2% del PIB, aunque un punto porcentual, aproximadamente, es resultado de la carga financiera del *stock* de deuda acumulado.

En el período 1994-1998, la presión fiscal se incrementó de forma considerable, situándose alrededor del 34,3% del PIB. En este incremento

GRÁFICO 2.3a: Letonia. Principales magnitudes del sector público (1994-2004)



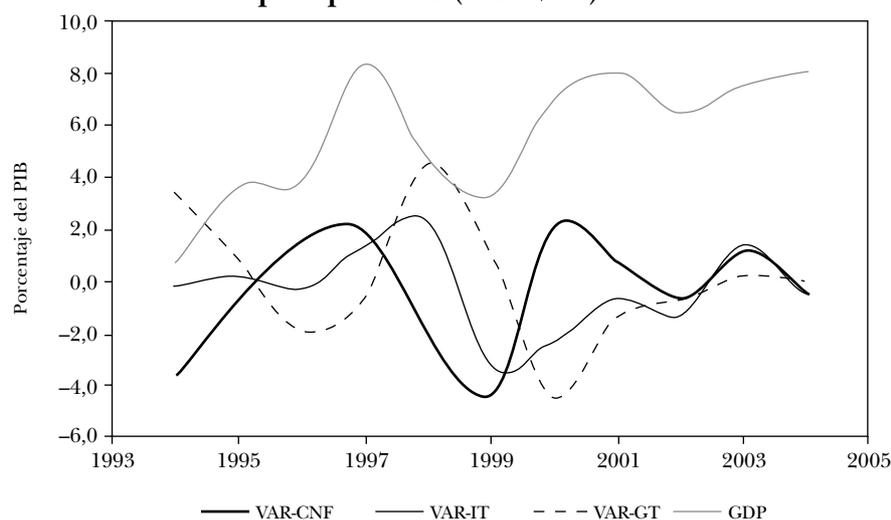
tuvo especial influencia la introducción en el año 1993 del IVA, con un tipo general del 18%. Los impuestos directos tienen, al igual que en los otros dos países bálticos, una menor importancia que los impuestos indirectos y que las cotizaciones sociales, siendo el impuesto más relevante en términos de recaudación el IRPF, tipo *flat tax* que grava a los perceptores de renta con un tipo fijo del 25%.

Por lo que respecta a los gastos, en el período 1993-1998 se produjo también un incremento considerable, pasando del 35,1% del PIB en 1993 al 42,3% en 1999. Este incremento se explica casi en su totalidad por el aumento del consumo público, que se elevó en el subperíodo desde el 18,1% en 1993 al 23,5% en 1998, y particularmente por el aumento de las retribuciones a los empleados públicos, que experimentó un aumento del 8,6 en 1993 al 11% en 1998.

En el período comprendido entre 1999 y 2004 se produce una reducción sustancial de la presión fiscal y un recorte del gasto público. La presión fiscal ha descendido hasta el entorno del 32% en 2004, mientras que el nivel de gasto se ha estabilizado alrededor del 36% del PIB. Dentro de los impuestos indirectos, se ha mantenido el tipo general del 18%, pero a partir del año 2001 se creó un tipo reducido —del 9%— que se aplica a algunos bienes y servicios de primera necesidad. También se ha producido en este subperíodo un recorte sustancial de la imposición sobre sociedades, disminuyendo el tipo aplicado a los beneficios del 25 en 1999 al 15% en 2002.

Finalmente, las cotizaciones sociales pagadas por los empresarios han disminuido sustancialmente, con la finalidad de promover la creación de

**GRÁFICO 2.3b: Letonia. Variación anual del PIB real y de los componentes del saldo presupuestario (1994-2004)**



empleo y de contribuir a mantener las elevadas tasas de crecimiento real de la economía letona. Por lo que respecta al gasto público, el recorte ha sido también importante, aunque menor que el de los ingresos públicos. Las principales partidas en las que se ha producido este recorte han sido las transferencias monetarias y en especie, que han disminuido del 26 en 1999 al 19,7% en 2004, y las subvenciones.

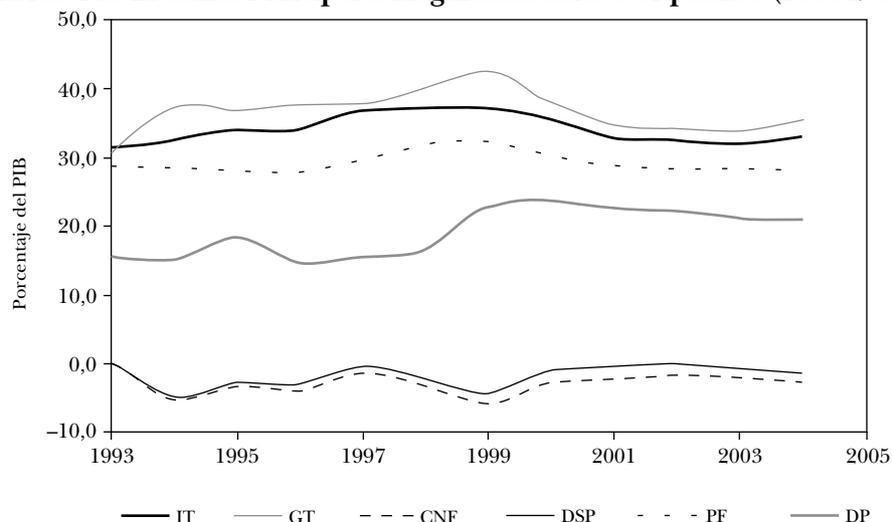
En definitiva, y a pesar de que Letonia ha cumplido de forma permanente los requisitos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento desde el año 2000, hay que señalar que los niveles de déficit público tienden a situarse, en los últimos años, en cifras próximas al 3%. En el mismo sentido, las estimaciones de la Comisión prevén para los años 2005 y 2006 niveles de déficit del 2,8 y 2,9%, en gran medida como resultado de la tensión de los gastos financieros. Esta situación ha provocado que el Gobierno de Letonia haya elaborado un programa de reducción del déficit marcado por el mantenimiento de los ingresos y de la formación bruta de capital —necesaria para el mantenimiento de las tasas actuales de crecimiento— y por un recorte decidido del gasto corriente.

#### 2.1.4. Lituania

De los tres países bálticos, Lituania es el que presenta unos niveles mayores de endeudamiento. El déficit se ha mantenido en los últimos siete años en niveles superiores al 1,5%, habiéndose cerrado el ejercicio 2004 con un 2,5%. Este hecho no ha tenido una influencia demasiado fuerte en

la ratio de deuda con relación al PIB, dadas las altas tasas de crecimiento de la economía lituana en este período y, también, la caída de los tipos de interés experimentada desde 1997. De esta forma, en el año 2004 la ratio deuda/PIB se situaba en torno al 21%, porcentaje relativamente inferior al de los años anteriores, donde en 2000 alcanzó el máximo nivel, con un 23,8%. Al igual que en los casos de Estonia y Letonia, los niveles máximos de déficit se alcanzaron en el año 1999, año de la crisis rusa, en el 5,6% del PIB, aunque a partir de ese momento siempre se ha movido en porcentajes inferiores al 3%.

**GRÁFICO 2.4a: Lituania. Principales magnitudes del sector público (1993-2004)**

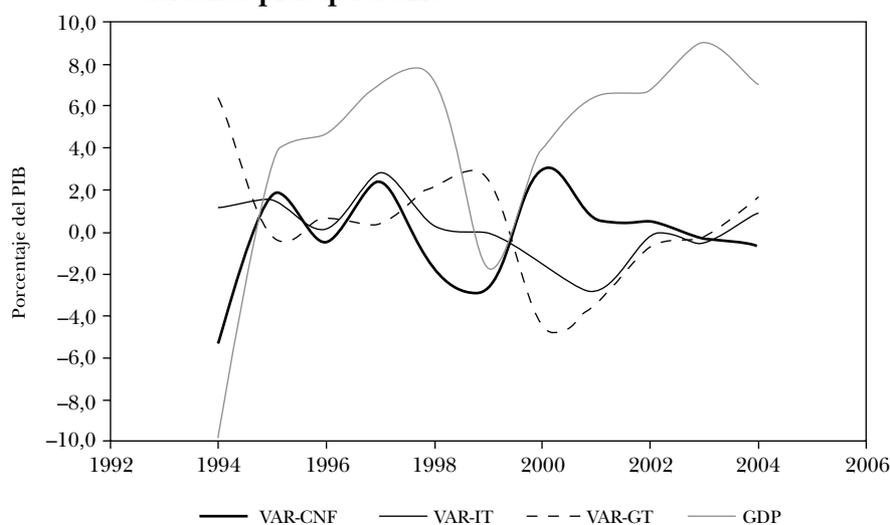


La presión fiscal y el gasto público aumentaron de forma significativa en el período 1993-2000, con una reducción ambas magnitudes a partir de entonces. Por lo que respecta a los ingresos públicos, los impuestos indirectos, y en particular el IVA, son los que tienen una mayor importancia, seguidos de los impuestos directos y de las cotizaciones sociales, que tienen un peso análogo. El sistema impositivo lituano es relativamente similar al de los otros países bálticos. El impuesto personal sobre la renta es un impuesto de tipo único que grava las rentas al 33%. Existe, sin embargo, un tipo reducido del 15%, que se aplica a ciertas fuentes de renta, como son los beneficios distribuidos, los intereses, las pensiones y las ganancias de capital. El IS grava los beneficios totales de las sociedades a un tipo del 15%. Por último, la estructura del IVA es muy similar a la de la UE, estableciéndose como tipo general el 18% y existiendo dos tipos reducidos del 5 y del 9%. También se han estableci-

do regímenes específicos de IVA para algunas actividades como la agricultura y el turismo.

Los gastos públicos se han comportado, en términos generales, con la misma tendencia que los ingresos públicos, incrementándose del 31,1% en 1993 hasta el valor máximo alcanzado del 42,9% en el año 2000. A partir de ese año se inició un descenso continuado que ha situado el nivel de gasto en 2004 en el 34,1%, aunque en 2005 ha repuntado hasta el 35,7%. Estas oscilaciones del gasto total se han debido casi en su totalidad a la evolución experimentada por los gastos corrientes, ya que la formación bruta de capital se ha mantenido prácticamente estable en todo el período, en niveles comprendidos entre el 2 y el 3% desde el año 1996. Dentro de los gastos corrientes, tanto el consumo público como la participación de las retribuciones a asalariados públicos han mostrado una tendencia creciente hasta el año 2000 y un recorte significativo a partir de ese año.

**GRÁFICO 2.4b: Lituania. Variación anual del PIB real y de los componentes del saldo presupuestario**



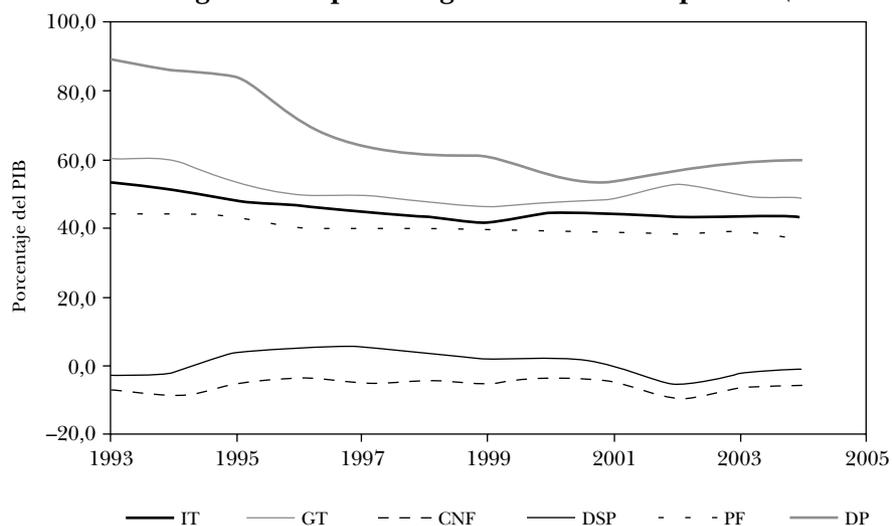
Los niveles de déficit público más elevado se alcanzaron en la segunda mitad de la década de los noventa, alcanzando su punto máximo, como hemos dicho, en 1999. A partir de este año, la reducción de la presión fiscal ha sido compatible con la contención del déficit público, que ha mostrado un comportamiento oscilante en el período, aunque no se haya logrado en ningún año equilibrar las cuentas públicas. No obstante, como señalábamos anteriormente, los niveles de déficit han sido compatibles con el mantenimiento más o menos estable de la ratio de deuda, en el entorno del 21%

del PIB. El hecho de que el déficit se haya mantenido desde 1993 sistemáticamente por debajo del 3% y que haya sido compatible con niveles de inversión pública elevados, significativamente mayores que los del resto de países de la zona, y con reformas fiscales que tienden a introducir incentivos a la creación de empleo y a la inversión privada, han originado que la Comisión Europea muestre una opinión favorable sobre la evolución de las finanzas públicas lituanas, estimando unos niveles de déficit para 2005 y 2006 que siguen sin suponer un incremento del nivel de deuda pública en relación con el PIB.

### 2.1.5. Hungría

Hungría es una de las economías más potentes y con mayor capacidad de producción de todas las que han accedido recientemente a la UE. Sus finanzas públicas muestran, al igual que sucedía con la otra gran economía del centro de Europa, la República Checa, un desequilibrio casi tradicional, no habiendo logrado reducir nunca su déficit público por debajo del 3% del PIB (este nivel se alcanzó exactamente, por única vez, en el año 2000).

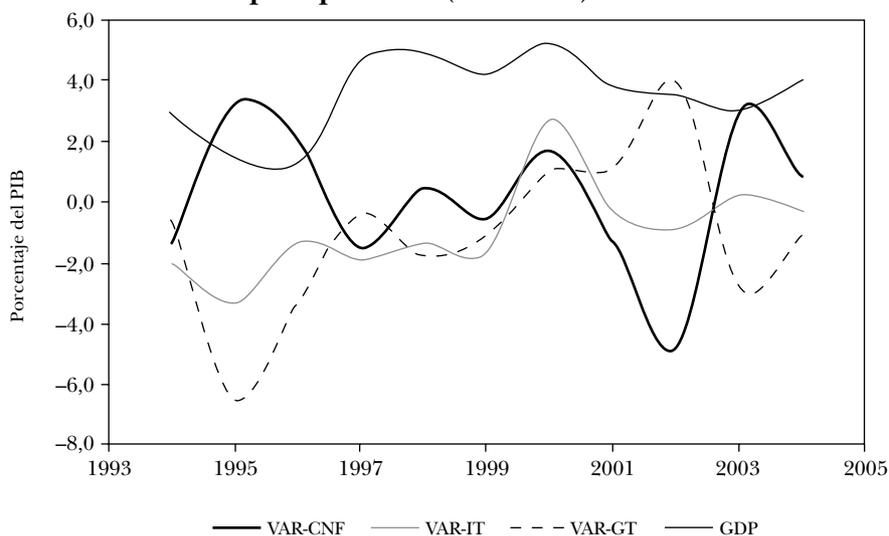
GRÁFICO 2.5a: Hungría. Principales magnitudes del sector público (1993-2004)



Por lo que respecta al gasto público, en estos más de doce años considerados en el trabajo, se ha producido un sustancial recorte de la presencia del sector público en la economía, desde el 60% del PIB de 1993 hasta algo más del 48,7% de 2004. Dentro de este período hay que señalar el importante esfuerzo de consolidación que se realizó entre 1995 y 1999, que llevó al gasto público a su nivel más bajo en 1999, el 46,6% del PIB. En este recorte tuvieron un papel importante las subvenciones y los intereses de la deuda pública, mientras que el consumo público prácticamente se mantuvo constante en todo el período, en niveles en torno al 22%, aunque con una tendencia al alza desde 1999, que se explica en gran medida por las retribuciones a los asalariados públicos, de casi dos puntos del PIB. La inversión pública, por su parte, se ha mantenido en niveles inferiores al 4% del PIB, si exceptuamos el importante crecimiento del año 2002, donde la formación bruta de capital se situó en el 4,9%.

Los ingresos públicos se han mostrado claramente insuficientes para cubrir este nivel de gasto, si bien hemos de tener en cuenta el importante recorte de casi diez puntos experimentado por éstos desde 1993 hasta el año 2004. La presión fiscal también ha seguido un recorrido a la baja en dicho período de casi ocho puntos del PIB, que ha sido explicado por las reformas tributarias emprendidas para dinamizar la economía húngara, aunque el buen comportamiento del crecimiento económico desde 1996 ha permitido mantener el nivel recaudatorio tanto de los impuestos indirectos,

**GRÁFICO 2.5b: Hungría. Variación anual del PIB real y de los componentes del saldo presupuestario (1994-2004)**



especialmente el IVA, como de los directos, que hasta 2002 mostraron una cierta tendencia al alza. Por su parte, las contribuciones sociales han sufrido un proceso continuado de pérdida de peso dentro del sistema de ingresos públicos, con un descenso desde el 15,6% del PIB de 1995 hasta el actual 12,4%.

Esta evolución de los ingresos y los gastos públicos ha dado lugar, como apuntábamos, a la presencia de un persistente déficit público en la economía de Hungría. Los primeros esfuerzos de consolidación situaron la necesidad de financiación, en 1996, en el 3,1% del PIB, si bien en los tres años siguientes volvería a repuntar por encima del 4,5%. Un nuevo esfuerzo, de gran intensidad, colocó en el año 2000 el nivel de déficit en el 3% del PIB, pero de forma casi anecdótica, pues en 2001 se iniciaría una senda alcista que llevaría este desequilibrio desde el 4,4% hasta el más que preocupante 9,2% de 2002, sin que los descensos de 2003 y 2004 hayan logrado reducirlo por debajo del 5%. El *stock* de deuda pública, en línea con los dos períodos identificados, se redujo de forma espectacular entre 1993 y 2000, del 89,1 del PIB al 53,5% del de 2001. Sin embargo, los fuertes déficits del período iniciado en 2001 han vuelto a presionar al alza este indicador, que ronda el 60% del PIB en el cierre del ejercicio 2004. La carga por intereses correspondiente a este importante volumen de deuda pública contribuye a mantener el déficit público en los niveles expuestos, como pone de manifiesto el saldo de superávit primario que muestran las cuentas públicas de Hungría.

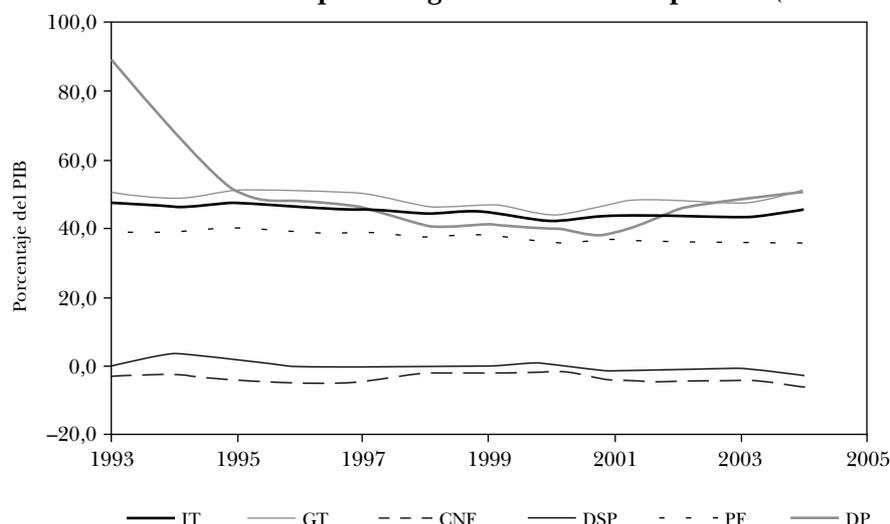
#### **2.1.6. Polonia**

Polonia fue el primer país de los procedentes del bloque de influencia de la antigua Unión Soviética en incorporarse de forma decidida a la economía de mercado. Desde los inicios de la década de los noventa, el peso del sector público en la economía polaca se situó, en términos de la relación entre el gasto público total y el PIB, en torno al 50%. En términos de ingresos públicos totales, esta ratio mostraba un desequilibrio presupuestario de unos cuatro puntos porcentuales, es decir, se situaban entre el 46 y el 47% del PIB. Desde ese momento, la evolución de las finanzas públicas en Polonia ha atendido a dos períodos temporales bien definidos. El primero, que concluiría en el año 2000, y el segundo, iniciado en 2001, hasta el momento actual.

En el primer período tiene lugar un importante esfuerzo de consolidación presupuestaria, con el objetivo de reducir el déficit público que se había situado en 1996 en el límite del 4,7% del PIB. Este esfuerzo se canalizó en abordar reducciones tanto por el lado de los ingresos públicos, especialmente en el nivel de presión fiscal, como por el lado de los gastos públi-

cos, en particular, de los gastos corrientes. Debe destacarse, no obstante, que la reducción de la presión fiscal ha sido también una nota característica en el segundo período identificado, el iniciado en 2001. La presión fiscal descendió desde su nivel del 40,2% en 1995 hasta el 35,8% en 2004, de forma continuada, si exceptuamos el ligero repunte de 1999, hasta el 38,3%. En esta reducción, cabe destacar las reformas experimentadas en los impuestos directos, que vieron decrecer su participación desde 13 puntos porcentuales de PIB hasta tan solo 7,4 en el año 2000, prácticamente una reducción del 50%. En cambio, los impuestos indirectos se mantuvieron en el entorno del 15% del PIB, con ligeras oscilaciones. Por su parte, las cotizaciones experimentaron un fuerte crecimiento, desde niveles del 11% del PIB hasta, aproximadamente, el 15,3% en 2001. Este comportamiento de la presión fiscal explica la reducción importante de los ingresos totales desde el 47,4% en 1995 hasta el nivel más reducido de la reciente historia de Polonia, del 42,5% del PIB, en 2000. Actualmente han vuelto a incrementarse, situándose en 2004 en el 45,6%, nivel que no se conocía desde el año 1997.

**GRÁFICO 2.6a: Polonia. Principales magnitudes del sector público (1993-2004)**

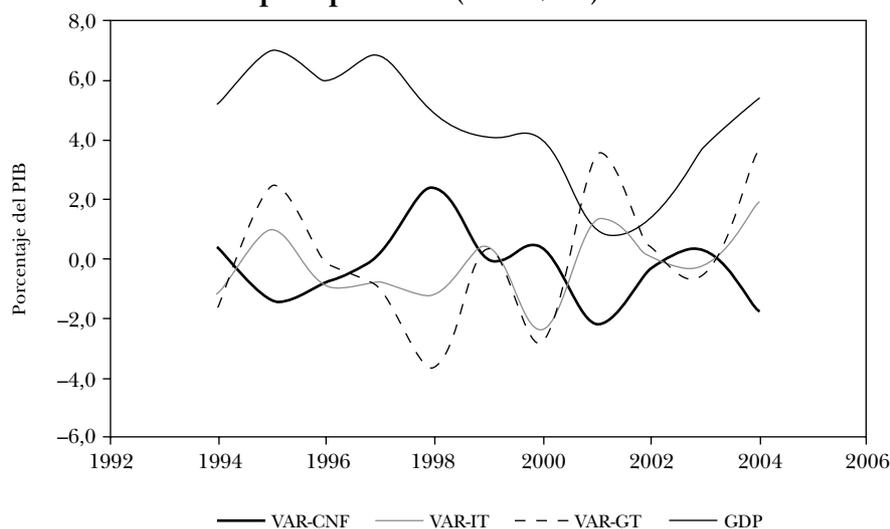


Los gastos públicos en este primer período de consolidación presupuestaria se comportaron con la misma tendencia que los ingresos públicos, descendiendo desde el nivel del 51,3% del año 1995 hasta el 44,2% del PIB correspondiente al año 2000. En esta reducción jugaron un papel similar los gastos corrientes y los de capital. Dentro de los primeros, el consumo público apenas cedió un punto porcentual, situándose en 2000 en el 18% del PIB, manteniéndose la participación de las retribuciones a asalariados

públicos dentro del mismo, con una presencia en torno al 11% del PIB. Las transferencias corrientes en especie también aportaron alrededor de otro punto porcentual a la reducción, mientras que las monetarias se mantuvieron sobre el 17%. La mayor aportación a la reducción provino de los gastos por intereses, que desde el 5,8% de 1995 descendieron sucesivamente hasta niveles del entorno del 2%, influidos, como en el resto de países de la ampliación por un contexto muy favorable de tipos de interés, además de por el propio efecto desacelerador que sobre esta partida tiene la reducción del déficit público. Por lo que respecta a los gastos de capital, se trató de mantener el nivel de la formación bruta de capital, que evolucionó de forma incluso creciente entre 1994 y 1997 (del 3,2% del PIB al 4,0%). No obstante, en 1998 comenzó a reducirse desde 3,9 al 2,5% en el año 2000, mientras que los gastos por transferencias de capital se comportaban de forma más o menos estable en todo ese período, sin superar el techo del 0,8% en 1999, y cayendo al 0,3% en 2000.

Como se ha dicho, este comportamiento reductor de las partidas presupuestarias de ingresos y gastos públicos totales supuso un recorte en el nivel de déficit público entre 1996 y 2000, que pasó del 4,7 al 1,7% del PIB en 2000. Debe destacarse, no obstante, que en estos años del primer período la reducción en los gastos no fue suficiente para enjugar la caída de los ingresos públicos, lo que supuso un mantenimiento del déficit por encima de dos puntos del PIB, hasta alcanzar el mínimo comentado del 1,7% en 2000,

**GRÁFICO 2.6b: Polonia. Variación anual del PIB real y de los componentes del saldo presupuestario (1994-2004)**



año en el que el mayor esfuerzo en la reducción de los gastos permitió compensar al alza la caída de la presión fiscal, con la consecuente disminución de la necesidad de financiación.

El segundo período se inicia en el año 2001. En este momento, el comportamiento de la política presupuestaria invierte claramente su trayectoria de saneamiento de las finanzas públicas, coincidiendo con los años previos a la incorporación a la UE. Los gastos públicos elevan su participación en el PIB, por encima del 44,2% alcanzado en 2000, en niveles cercanos al 50% en el avance del cierre para 2004 (el 51,3%). Como factor principal de esta escalada encontramos la evolución al alza de las transferencias corrientes monetarias y de la formación bruta de capital, en cierto modo incentivada por el propio proceso de integración en el espacio de la Unión Europea. El resto de magnitudes evolucionan de forma más o menos estable, con un control aceptable del consumo público y, en concreto, de las retribuciones a empleados públicos.

Por lo que respecta a los ingresos públicos, como se ha indicado, la presión fiscal ha continuado su minoración en este segundo período, lo que obviamente ha incidido en el empeoramiento mostrado por el saldo presupuestario, exceptuando el mencionado repunte de 2004. Si bien a un ritmo de descenso menor, la presión fiscal se ha reducido por debajo del 36% en 2003 y 2004. Los estudios del Comité de Preadhesión incluían estimaciones que apuntaban a un mantenimiento de estos niveles, siempre condicionados al mantenimiento del crecimiento económico en línea con las tasas del año 2003 (3,8%) y 2004 (5,4%), una vez superada la desaceleración económica de 2001 y 2002. En este proceso de reducción de la presión fiscal se replica el comportamiento del primer período, con un mantenimiento de los impuestos indirectos, mientras que en los impuestos directos se detecta, a partir de 2003, una leve recuperación que los sitúa por encima del 7% del PIB. En cambio, la recaudación por cotizaciones sociales muestra un suave pero significativo descenso, que las sitúa levemente por debajo del 14% del PIB.

En consecuencia, el saldo presupuestario de Polonia ha vuelto a empeorar de forma notable, situándose desde 2001 cerca de los cuatro puntos porcentuales del PIB y alcanzando, incluso, en el avance del cierre de 2004, un nivel del 5,7% del PIB. Este deterioro del saldo presupuestario ha tenido su traslado directo sobre el *stock* de deuda pública, de manera que desde el nivel mínimo alcanzado en 2001, del 38,7% del PIB, el crecimiento ha sido constante y con un fuerte ritmo, situándose en 2004 en el 50,6%. Además, este empeoramiento debe valorarse paralelamente con la posición favorable del déficit primario, que desde 2001 se mueve en el entorno del 1% del

PIB, aunque con cierto empeoramiento hasta el 2,6% para 2004. El crecimiento de la carga por intereses explica en gran medida esta evolución del *stock* de deuda, aunque debe tenerse en cuenta la contención que ha supuesto en los últimos años un escenario financiero con tipos de interés bastante reducidos.

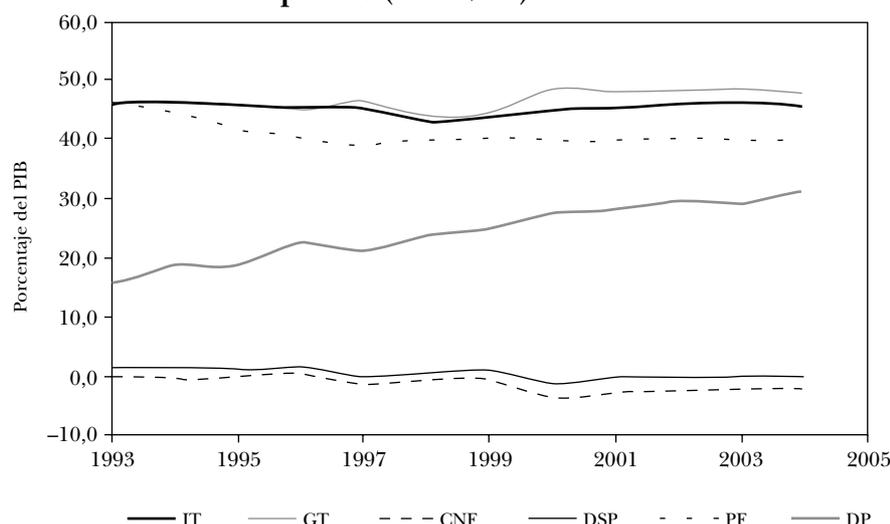
### 2.1.7. Eslovenia

La economía eslovena ha mostrado, en lo que a sus cuentas públicas se refiere, uno de los comportamientos más estables de los países que se han integrado en la UE el 1 de mayo de 2005. El nivel del gasto público total desde el año 2000 se ha mantenido en el entorno del 40% del PIB, oscilando de forma muy leve, si bien las proyecciones de la Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros de la Comisión Europea predice para 2005 y 2006 un ligero descenso, que podría llegar a unos dos puntos porcentuales. En la composición del gasto público también se detecta esta estabilidad, con niveles de consumo público sobre el 20% del PIB, en los que la participación de la remuneración a empleados públicos está en el 12%. Las transferencias corrientes, tanto en especie como monetarias, muestran igualmente una gran estabilidad; las primeras en el entorno del 12% del PIB, y las segundas, alrededor del 17%. Por lo que respecta a los gastos de capital, la inversión pública está estabilizada por debajo del 3%, lo mismo que las transferencias de capital al sector privado, ligeramente por encima del 1%.

En cuanto a la financiación impositiva, la presión fiscal también muestra una gran estabilidad, situándose en niveles del 40%, con una cierta tendencia a descender en uno o dos puntos. Su composición también muestra permanencia entre los tres grandes grupos. La presión fiscal de la imposición indirecta se ha situado algo por encima del 16% del PIB, con una previsión de descenso de alrededor de un punto porcentual para el cierre de 2005 y 2005. Por su parte, la presión fiscal directa, excluidas las cotizaciones sociales, ha mantenido una cierta estabilidad, sin superar el nivel del 9% del PIB, si bien ha manifestado un crecimiento sostenido desde 2000, donde se arranca desde un 7,6%. Las estimaciones de la Comisión Europea, de acuerdo con los Programas Económicos de Preadhesión, prevén una atenuado descenso hacia niveles del 8% del PIB. En cuanto a las cotizaciones sociales, éstas se han mantenido prácticamente invariables en el nivel del 15% del PIB, sin que se prevean grandes cambios en los próximos ejercicios.

Este comportamiento presupuestario ha hecho que la situación de las finanzas públicas de Eslovenia muestre una situación de gran estabilidad, con el déficit público controlado y una evolución favorable desde el nivel

**GRÁFICO 2.7a: Eslovenia. Principales magnitudes del sector público (1993-2004)**

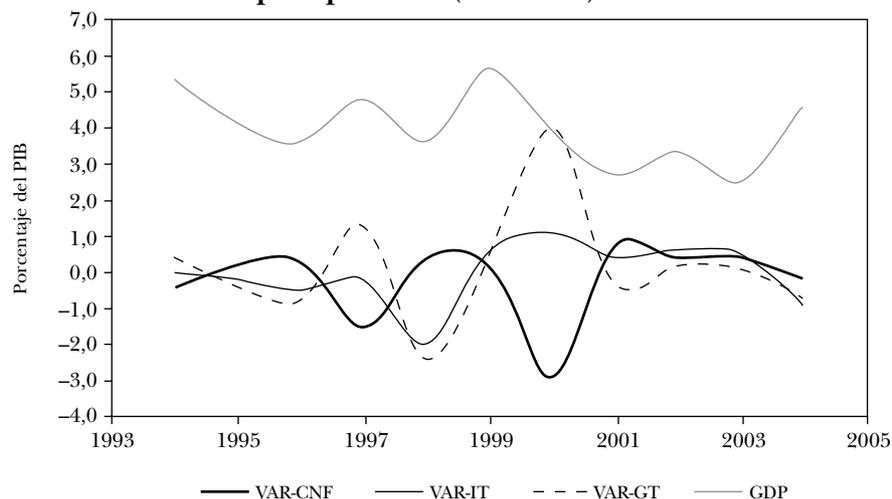


del 3,5% del año 2000 hasta el del 2,0% del año 2003. No obstante, hay que tener en cuenta que en un primer período, de 1993 a 1999, la necesidad de financiación apenas superó el 1% del PIB (solamente en el año 1997, que alcanzó el 1,2%). Al cierre provisional de 2004 se ha detectado un ligero empeoramiento, hasta el 2,2%, consecuencia del peor comportamiento de la economía en 2003, aunque las previsiones de los programas de adhesión evaluados por la Comisión Europea para 2005 y 2006 estiman nuevos recortes, incluso por debajo del 2% en 2006, explicados esencialmente por el comportamiento a la baja de algunos gastos corrientes, como las transferencias monetarias o la retribución a los empleados públicos, y un ligero repunte del crecimiento del PIB, ya apuntado, en 2004.

Con esta realización de la política fiscal, el nivel de deuda pública acumulada se mantiene estable desde 2001 en el entorno del 30% del PIB, aunque con una ligera tendencia al alza (30,9% en 2004). La cuestión es algo más preocupante si la comparamos con el punto de partida, que fue del 15,3% en 1993, lo que implica una duplicación en apenas una década. No obstante, el reducido nivel del *stock* de deuda y el buen escenario de tipos de interés ofrece una evolución satisfactoria del déficit primario, prácticamente en equilibrio. En definitiva, y para este período iniciado en 2004, se identifica un proceso de consolidación presupuestaria, donde el recorte del déficit público es consecuencia de la mayor intensidad en el recorte del gasto público, en la medida en que los ingresos públicos primero experimentaron un ligero crecimiento, entre 2000 y 2003, para invertir su tenden-

cia en 2004, mantenida en las previsiones hasta 2006. Los buenos fundamentos de la economía de Eslovenia muestran que sus finanzas públicas son unas de las más saneadas, a pesar del nivel de déficit siempre por encima del 2% del PIB, aunque con recorrido a la baja.

GRÁFICO 2.7b: Eslovenia. Variación anual del PIB real y de los componentes del saldo presupuestario (1994-2004)



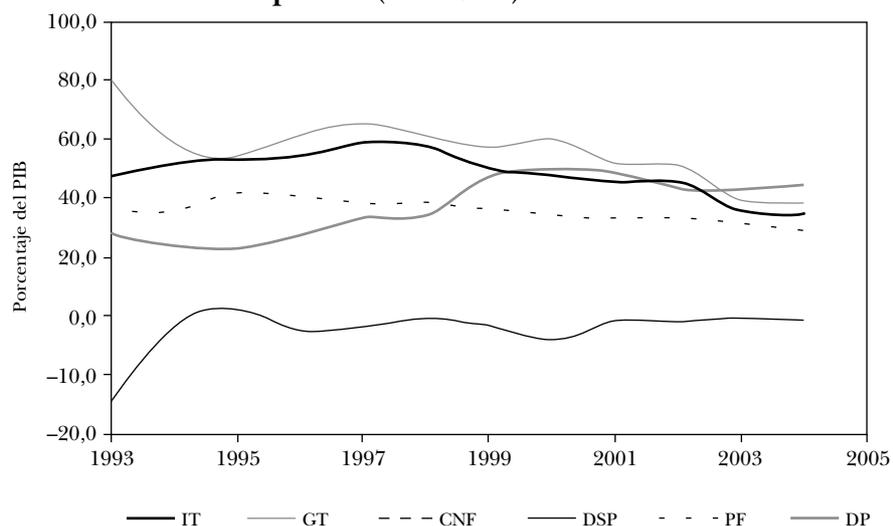
### 2.1.8. Eslovaquia

El proceso de consolidación presupuestaria en Eslovaquia ha estado caracterizado por dos fases claramente diferenciadas. En el primer período, cuyo punto de partida es el año 1993, comienza un importante recorte del gasto público que en aquellas fechas, tras la independencia del país y la entrada en la economía de mercado, alcanzaba el 78,8% de su PIB. Este proceso de reducción situó el nivel de gasto en 1995 en un 54,1%. Sin embargo, a partir de este momento y hasta el año 2000, lejos de continuar la minoración de esta ratio, se produce una importante escalada que tiene su punto álgido en 1997, cuando se alcanza el 65% del PIB. Si bien el consumo público se mantiene prácticamente en niveles constantes entre 1994 y 2000, con oscilaciones entre el 20 y el 22%, el principal elemento que explica el comportamiento del gasto público fueron las transferencias en especie, que desde el nivel del 3,6% en 1994 retornaron a niveles de dos dígitos a partir de 1996, que no abandonaron hasta prácticamente el año 2000, estabilizándose ya hasta la fecha, en torno al 8% del PIB. Por su parte, los gastos de capital han experimentado una evolución algo errática, en especial los referidos a la formación bruta de capital, con descensos entre 1993 y

1995, donde se redujeron más del 50% (del 5,5 al 2,3% del PIB), y crecimientos notables hasta el 3,8 y el 5,4% en 1996 y 1997. De nuevo, hasta el año 2000 se vuelve a reducir la inversión pública de forma notable, quedando estabilizada en la actualidad en el nivel del 2,7%, con ligeros incrementos en el entorno del 3% en 2001 y 2002. Sin embargo, las transferencias de capital concedidas al sector privado, aunque con un comportamiento igualmente errático, sí puede decirse que han experimentado cambios muy destacables. Desde el nivel de partida significativo del 4,9% en 1994 (en el año anterior, la cifra era del 23,7%, sólo explicable por el tránsito a la economía de mercado), se produce un crecimiento con altibajos que sitúa estos gastos, en el año 2000, en el 10,5% del PIB. A partir de ese momento, se produce una caída espectacular en 2001, al 3,1%, que ha continuado hasta situar por debajo del 1% dicha partida.

En este primer período, los ingresos públicos acompañaron la evolución de los gastos públicos, si bien el nivel de partida, en 1993, era del 47,6% del PIB. Dentro de esta evolución, hay que destacar que la presión fiscal, incluyendo las contribuciones sociales, alcanzó su nivel máximo en

**GRÁFICO 2.8a: Eslovaquia. Principales magnitudes del sector público (1993-2004)**



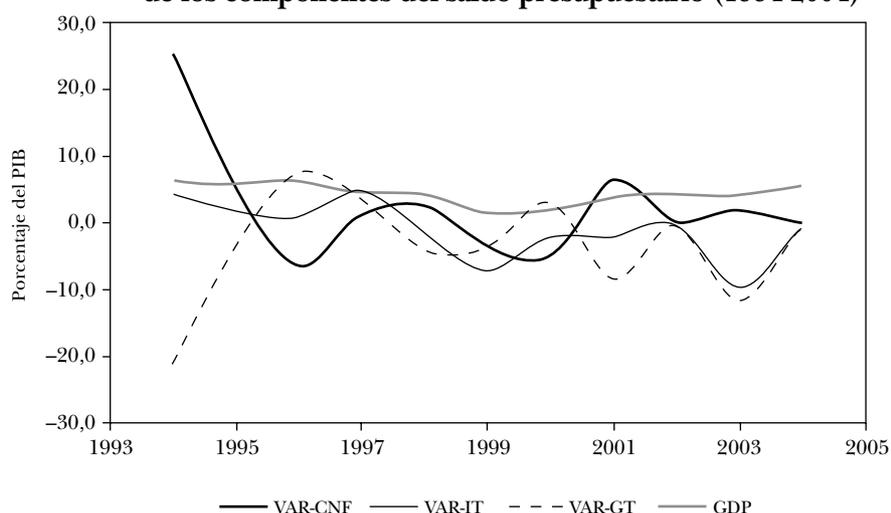
1995, con un 41,5%, momento en el que comenzaría un continuado recorte, que en diez años ha situado el nivel en el 28,9% del PIB para el año 2004. Por lo que respecta a la división entre impuestos directos e indirectos, los primeros explican, con sucesivos recortes desde el nivel máximo del 11,6% de 1995 hasta el 6% de 2004, la reducción de la presión fiscal. En

cambio, aunque también experimenta un ligero y continuado descenso, la presión fiscal correspondiente a los impuestos sobre el consumo y la producción prácticamente se mantiene hasta el año 2000 en los niveles de 1993, en torno al 13%. Es a partir del año 2000 cuando se acentúa algo la reducción para estabilizarse sobre el 11% del PIB. En cuanto a las cotizaciones sociales, éstas se han mantenido prácticamente estables desde 1993 hasta 2003, con una banda de fluctuación entre el 14,8% en 1998 y el 12,3% en 2003. Debe destacarse la evolución de la partida de *otros ingresos corrientes*, especialmente entre 1997 y 2002, con niveles muy importantes si los comparamos con las economías más desarrolladas de la UE (por encima del 19%, los años 1997 y 1998) y por encima del 14%, hasta el año 2002.

En términos de saldo presupuestario, esta evolución de la política presupuestaria eslovaca ha tenido un reflejo temporal que podemos calificar como de ciertamente simétrico, aunque con algunos comportamientos erráticos puntuales. Así, el período comprendido entre 1994 y el año 2000 vino caracterizado por una presencia creciente del déficit público que pasó de un 6,1% al nivel máximo desde 1994, del 12,3% en el año 2000. Dentro del período, sin embargo, llaman la atención los esfuerzos importantes de contención, acompañados puntualmente por el buen comportamiento económico del año 1995, con una espectacular reducción de la necesidad de financiación hasta el entorno del 1% del PIB o la realización presupuestaria del ejercicio 1998, que logró situar el déficit por debajo del 4%. Sin embargo, la pauta en dicho período es claramente de expansión del desequilibrio en las cuentas públicas, cuyo punto álgido, como se ha indicado, se alcanza en los más de doce puntos del año 2000. A partir de este momento, y con el horizonte de la incorporación a la UE, en el intenso proceso de desaceleración del gasto público, acompañado simultáneamente por una paralela reducción de la presión fiscal, tiene lugar un proceso exitoso de consolidación fiscal, con reducciones consecutivas del déficit público, que cae al 6% del PIB en 2001 y por debajo del 4% en 2003 y 2004.

Este comportamiento del déficit público ha tenido, igualmente, su incidencia correspondiente en el nivel de deuda pública acumulado. En 1993 se partía con un nivel de deuda del 27,7% del PIB, que llegó a reducirse en 1995 al 22,8%. Sin embargo, a partir de ese momento comienza un crecimiento importante que culmina al final del año 2000, situándose aproximadamente en el 50%. El crecimiento en cuatro ejercicios es espectacular, y se explica claramente por la evolución paralela de la brecha entre ingresos y gastos totales que hemos visto. Sin embargo, a partir de 2001, la reducción también destacada del saldo presupuestario negativo empieza a desacelerar la

**GRÁFICO 2.8b: Eslovaquia. Variación anual del PIB real y de los componentes del saldo presupuestario (1994-2004)**



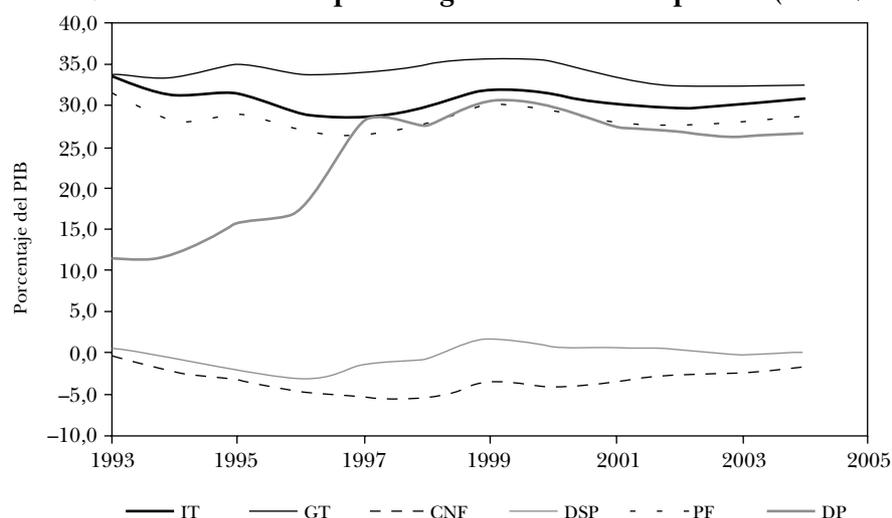
acumulación de deuda pública, hecho que se ve ayudado por un marco de endeudamiento con tipos de interés bastante reducidos, situándose en 2003 en el 42,6%, aunque con un ligero repunte en el cierre provisional de 2004, hasta el 44,2% del PIB. Esta evolución favorable de los últimos años también se comprueba al ver la reducción del déficit primario, que descendió desde el preocupante nivel del 8,2% del PIB en 2000 hasta el 1,2% en 2003, aunque con un repunte hasta el 1,6% en 2004. Este comportamiento ha permitido estabilizar el *stock* de deuda alrededor del 43%, si bien con algunas sombras derivadas de la ralentización del crecimiento económico y del poder recaudatorio de los impuestos directos, que ya se han hecho notar en 2004, donde el *stock* de deuda ha crecido ligeramente, para situarse alrededor del 44,2% del PIB.

### 2.1.9. Rumanía

Rumanía se halla inmerso todavía en un fuerte proceso de desarrollo de su economía de mercado y de reforma de sus instituciones políticas y del sector público fundamentales. Este hecho tiene una incidencia importante, en la medida en que marca dos períodos bastante claros en el funcionamiento y comportamiento de las finanzas públicas de ese país.

Las cuentas públicas de Rumanía han mostrado un continuo desequilibrio desde 1993, con niveles de déficit público que no descendieron por debajo del 3% del PIB hasta el año 2002. Por su parte, el *stock* de deuda acumulado creció espectacularmente hasta 1999, desde el 11,4% hasta el

GRÁFICO 2.9a: Rumanía. Principales magnitudes del sector público (1993-2004)

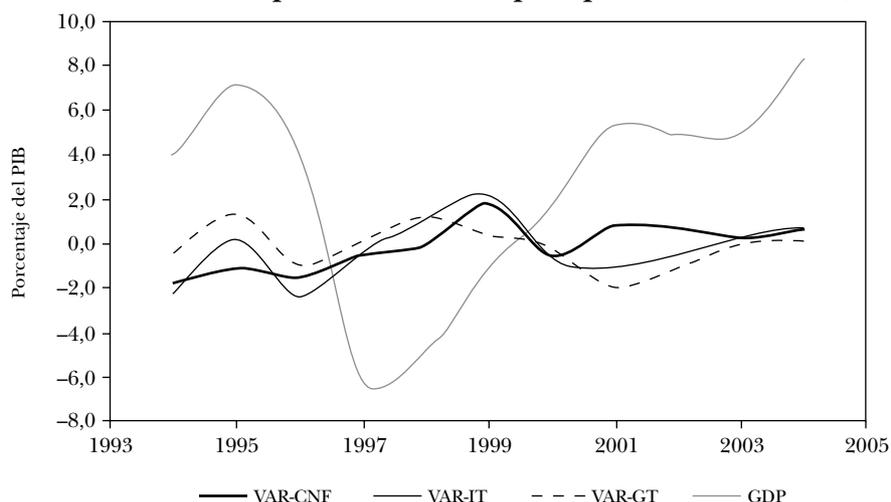


30,5%, si bien a partir de este año comenzaría un pausado decrecimiento que ha situado el nivel actual en aproximadamente el 26% del PIB.

Por lo que respecta a los ingresos públicos, éstos se han mantenido prácticamente constantes, en torno al 30%, con algunos ligeros altibajos, si bien la tendencia apuntada por los informes de evaluación de la Comisión Europea en 2004 es hacia un ligero incremento, en la medida en que las presiones sociales y la necesidad de inversión pública derivada de la adhesión a la UE en 2007 presionen al alza sobre estas partidas de gasto. La ausencia de información fiable a un mayor nivel de desagregación nos impide profundizar en el comportamiento de las principales rúbricas de ingresos, si bien podemos decir que la presión fiscal también se ha mantenido en torno al 28% del PIB, aunque desde el año 2002 ha experimentado un repunte significativo, que la ha llevado hasta el nivel del 31,2% en 2004.

El gasto público se ha mantenido prácticamente invariable en todo el período estudiado. Así, se iniciaba la década de los noventa con un 33,8% del PIB que iría hasta un 35,5% en 1999. A partir de este momento, se retornó a los niveles del 32% que se mantienen actualmente. Por lo que respecta a la carga por intereses, ésta creció de forma importante, a razón de casi un punto porcentual del PIB por año, hasta 1999, y es a partir de este momento cuando comienza a decrecer considerablemente, hasta el 1,6% de 2004. Esta evolución de la carga por intereses ha dado lugar a que desde 1999 hasta 2002 las finanzas públicas rumanas mostrasen un ligero superávit primario, que se vería roto en 2003. El buen comportamiento del crecimiento del PIB real que ha experimentado la economía rumana desde 2000

**GRÁFICO 2.9b: Rumanía. Variación anual del PIB real y de los componentes del saldo presupuestario (1994-2004)**



ha contribuido a amortiguar este efecto de evolución de la deuda acumulada, además de ampliar las bases imponibles y, en definitiva, aumentar la presión fiscal sin necesidad de elevar la presión fiscal nominal de los impuestos aplicados, especialmente los que gravan la renta personal.

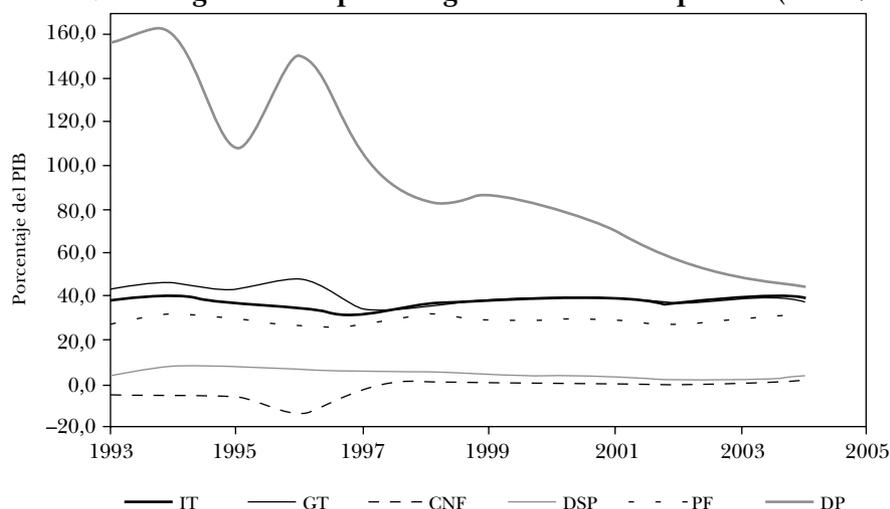
#### 2.1.10. Bulgaria

Al igual que sucede en el caso de Rumanía, aunque con notables diferencias, la economía búlgara es, entre los países estudiados, la que mayor esfuerzo ha tenido que realizar en los últimos años para acceder a la UE. El buen comportamiento de su economía, con crecimientos del PIB desde 1998 cercanos, en media, al 5% han ayudado enormemente a este saneamiento de las finanzas públicas búlgaras.

Así, desde el año 1998, puede hablarse de un equilibrio de las cuentas públicas búlgaras, tras un quinquenio, entre 1993 y 1997, en el que el complicado tránsito hacia la economía de mercado y la libertad política había traído importantes déficits públicos, que llegaron a ser, en 1996, del 13,3% del PIB. En 1998 se alcanza un superávit presupuestario de un punto del PIB, y posteriormente, los déficits generados nunca han elevado el importe del saldo por encima del 1% del PIB, destacando el buen comportamiento en 2004, donde se retoma la vía del superávit presupuestario, con un 1,7% del PIB.

El volumen de la deuda pública acumulada en Bulgaria era tradicionalmente muy elevado, pues se partía en 1993 de un nivel por encima del

GRÁFICO 2.10a: Bulgaria. Principales magnitudes del sector público (1993-2004)

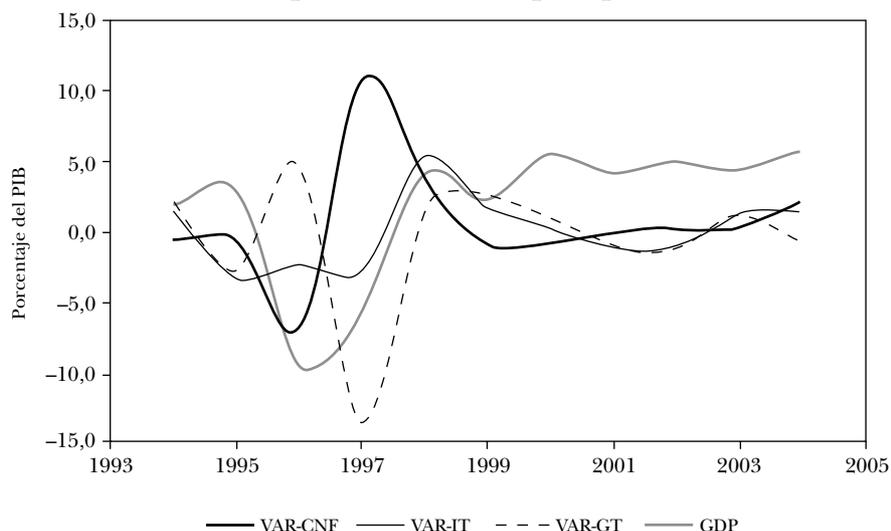


100% del PIB, aunque existen importantes discrepancias entre los organismos internacionales económicos (FMI y Comisión Europea) a la hora de fijar este volumen. Desde esos impresionantes volúmenes, la economía búlgara no ha parado de reducir ese *stock* de deuda, hasta un volumen del 44,3% en 2004. Esta reducción persistente ha influido de forma notable en el pago de intereses de la deuda, que se ha reducido drásticamente desde el 19,7% del PIB en 1996 hasta el actual 1,8% con el que se ha cerrado provisionalmente el ejercicio 2004.

Este buen comportamiento de las finanzas públicas se explica tanto por el lado del gasto como por el del ingreso público. Empezando por el primero, cabe destacar un primer período, hasta 1996, en el que los ingresos públicos no pararon de crecer, desde el 43,6% del PIB hasta el 47,6% en 1996. A partir de ese momento, los gastos públicos han tendido a estabilizar su presencia en el PIB, entre el 37 y el 38%, si bien en 1997 y 1998 se produjo un serio esfuerzo de consolidación presupuestaria que llevó el nivel de gasto por debajo del 35 y del 36% del PIB, respectivamente. Sobre la composición del gasto, para evaluar el comportamiento de las principales rúbricas, no existe información homogénea anterior a 2001 en la base de datos de la Comisión Europea, al ser algunos datos discrepantes con los ofrecidos por el FMI.

Los ingresos públicos, por su parte, han evolucionado en Bulgaria de forma similar. Así, en un primer período, entre 1993 y 1997 se produjo un fuerte esfuerzo por reducir los ingresos presupuestarios, en gran medida a través de la reducción en casi cinco puntos porcentuales de la presión fiscal.

**GRÁFICO 2.10b: Bulgaria. Variación anual del PIB real y de los componentes del saldo presupuestario**



Esta caída de los ingresos públicos no fue compensada suficientemente con la mencionada reducción del gasto público, lo que condujo a las finanzas públicas búlgaras a sus peores saldos presupuestarios, con un déficit en 1996 por encima del 13% del PIB. A partir de ese año, los ingresos públicos crecieron de forma muy notable durante tres años, hasta 1999, situándose en niveles cercanos al 39% del PIB, en gran medida por la recuperación de los casi cinco puntos de presión fiscal previamente reducidos. A partir de este momento se han producido oscilaciones tanto en los ingresos públicos totales como en la presión fiscal, que ha llevado a los primeros, en 2004, a situarse por encima del 39% del PIB, y la presión fiscal al 31,2%.

El déficit público, ante esta evolución de ingresos y gastos públicos, ha estado, como hemos señalado, bastante controlado, siempre por debajo del 2% del PIB, con una previsión de superávit para el ejercicio de 2004 del 1,7% del PIB. Al igual que en el caso de Rumanía, la Comisión Europea, en su evaluación de las finanzas públicas para este país durante 2004, ha previsto el mantenimiento de este saldo positivo, aunque de menor entidad al menos para 2005 y 2006, siempre que se den crecimientos reales del PIB, como los obtenidos en 2003 y 2004 en el entorno o superiores al 5%. Estos resultados son igualmente favorables, incluso más destacables, cuando se evalúan en términos de saldo primario, que siempre ha sido positivo, pero con la tendencia a la reducción forzada por el equilibrio del saldo presupuestario total.

## 2.2. Una valoración de los procesos de consolidación presupuestaria realizados

A partir de la información recopilada para los países estudiados, y que de forma sintética hemos presentado en el epígrafe anterior, a continuación se realiza un análisis de los procesos de consolidación presupuestaria acometidos en el período comprendido entre 1993 y 2004. Este análisis, no exento de dificultades, se ha realizado desde varias aproximaciones al fenómeno de la consolidación presupuestaria. De este modo, se han considerado: *a*) la intensidad en la reducción de la necesidad de financiación (déficit público según criterios SEC-95); *b*) la intensidad en la reducción del saldo de déficit/superávit primario (déficit público menos carga por intereses de la deuda pública); y *c*) la intensidad en la reducción del *stock* de deuda pública. Además, los procesos han sido valorados desde una perspectiva cualitativa, identificándose la orientación de los ajustes presupuestarios realizados.

Los cuadros 2.1 y 2.2 presentan estadísticas descriptivas relativas al saldo presupuestario del conjunto de las Administraciones Públicas y la variación anual de los gastos públicos (ambos, en porcentaje del PIB), para los países estudiados.

Mientras que, en media, el saldo presupuestario, expresado como necesidad de financiación, se ha mantenido estable en el intervalo  $-2,5-4,2\%$  del PIB, observándose que existen diferencias sumamente importantes entre estos países. Algunos de ellos, como la República Checa, Bulgaria o Eslovaquia, han registrado déficits presupuestarios superiores al 10% del PIB, mientras que otros, como Estonia, han tenido superávits bastante considerables, en algunos ejercicios. Por lo que respecta a la variación experimentada por el gasto público, en este período podemos observar una tendencia a reducir el porcentaje de gasto total con respecto al PIB, continua entre 1994 y 1998, y con la excepción de los años 1999 y 2002. Al igual que sucedía para la necesidad de financiación, en el comportamiento del gasto público se detecta una fuerte heterogeneidad, con reducciones superiores a 10 puntos de la ratio gasto público/PIB, en países como Eslovaquia, la República Checa y Bulgaria, y aumentos de esta ratio superiores a cinco puntos en Lituania y, también, en Eslovaquia y la República Checa.

Si definimos como episodios de ajuste aquellos ejercicios en los que el saldo presupuestario, en términos de capacidad o necesidad de financiación, mejoró al menos un 0,5% del PIB con respecto al ejercicio precedente, podemos identificar para el período analizado los procesos de consolidación fiscal acometidos por los gobiernos de estos países. En el cuadro 2.2 se

**CUADRO 2.1: Finanzas públicas en los países de la reciente ampliación de la UE, Bulgaria y Rumanía (1993-2004)**

Años	Saldo presupuestario medio (NF)	Desviación típica	Rango (mín./máx.)
1994	-2,9	3,8	De -8,3 (Hun.) a 5,5 (Est.)
1995	-3,8	4,0	De -13,4 (Che.) a 0,5 (Est.)
1996	-4,2	3,9	De -13,3 (Bul.) a 0,3 (Ena.)
1997	-2,5	2,7	De -6,2 (Eq.) a 1,7 (Est.)
1998	-2,4	2,2	De -5,4 (Rum.) a 1,0 (Bul.)
1999	-3,6	2,2	De -7,1 (Eq.) a 0,1 (Bul.)
2000	-3,5	3,3	De -12,3 (Eq.) a -0,5 (Est.)
2001	-3,1	2,0	De -6,0 (Eq.) a 0,3 (Est.)
2002	-3,4	3,1	De -9,2 (Hun.) a 1,3 (Est.)
2003	-3,1	4,2	De -12,6 (Che.) a 3,1 (Est.)
2004	-2,6	2,4	De -5,7 (Pol.) a 1,7 (Bul.)

Años	Incremento medio del gasto público	Desviación típica	Rango (mín./máx.)
1994	-2,5	2,8	De -21 (Eq.) a 6,4 (Lit.)
1995	-0,1	3,7	De -6,5 (Hun.) a 6,9 (Che.)
1996	-0,7	5,0	De -11,6 (Che.) a 7,4 (Eq.)
1997	-1,4	4,6	De -13,5 (Bul.) a 3,5 (Eq.)
1998	-0,1	2,8	De -4,2 (Eq.) a 4,5 (Let.)
1999	0,5	2,1	De -3,9 (Eq.) a 3,3 (Est.)
2000	-0,8	3,1	De -4,5 (Lit.) a 4,0 (Ena.)
2001	-1,0	3,4	De -8,4 (Eq.) a 3,1 (Pol.)
2002	0,2	1,6	De -1,3 (Bul.) a 3,9 (Hun.)
2003	-0,7	4,7	De -11,7 (Eq.) a 7,6 (Che.)
2004	-0,3	3,1	De -7,8 (Che.) a 3,7 (Pol.)

*Notas:*

1. Todas las cifras se refieren al conjunto de las Administraciones Públicas.

2. Bul.: Bulgaria; Che.: República Checa; Eq.: Eslovaquia; Ena.: Eslovenia; Est.: Estonia; Hun.: Hungría; Let.: Letonia; Lit.: Lituania; Pol.: Polonia; Rum.: Rumanía.

Fuente: Elaboración propia. Datos de la base AMECO (2005), FMI.

muestra que, en todo el período, ha habido importantes episodios de ajuste fiscal, con distinta duración e intensidad entre países. Junto a la variación en términos de capacidad o necesidad de financiación a la que hemos hecho referencia, esta tabla también recoge los episodios de ajuste en términos de variación del déficit o superávit primario, es decir, aislando el efecto que sobre el déficit público tiene la carga de intereses de la deuda pública, así como en términos de reducción anual de la deuda pública acumulada, expresada en términos del PIB.

**CUADRO 2.2: Episodios de ajuste fiscal. Intensidad según criterios y tipo**

País		1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
República Checa	Tipo ajuste	2		2	3		3					2
	VAR CNF	18,8		10,3	0,7		1,3	0,1				7,8
	VAR DSP	18,5		10,4	0,7		1,1	0,0				7,7
	VAR DP	1,6	3,2	2,0								
Bulgaria	Tipo ajuste				2	1						3
	VAR CNF				10,7	3,6				0,2	0,2	2,1
	VAR DSP	3,6				0,1					0,1	1,8
	VAR DP		51,6		44,8	21,9		6,9	9,9	13,6	7,9	4,0
Eslovaquia	Tipo ajuste	2	2		1	2			2		2	
	VAR CNF	25,1	5,3		1,2	2,5			6,3	0,3	1,9	
	VAR DSP	25,7	4,2		0,9	2,7			6,2		0,8	
	VAR DP	3,5	1,4						1,2	5,4	0,7	
Eslovenia	Tipo ajuste								3			
	VAR CNF		0,2	0,3		0,4	0,2		0,7	0,4	0,4	
	VAR DSP			0,4		0,5	0,3		0,7	0,3	0,2	
	VAR DP				1,2						0,1	
Estonia	Tipo ajuste				2			2	2	1	3	
	VAR CNF				3,4			3,3	0,8	1,1	1,7	
	VAR DSP				3,4			3,2	0,7	1,2	1,7	
	VAR DP	2,3	1,7	0,3	1,2	0,7		1,3	0,3			0,5
Hungría	Tipo ajuste		2	2				1			2	2
	VAR CNF		3,2	2,0		0,4		1,7			3,0	0,8
	VAR DSP	0,8	5,6	1,5	0,2			0,4			3,1	1,0
	VAR DP	3,1	2,2	12,6	7,3	2,3	0,7	5,5	1,9			
Letonia	Tipo ajuste			2	1			2	2		1	
	VAR CNF			1,6	1,9			2,1	0,7		1,2	
	VAR DSP			1,9	1,3			2,3	0,7		1,2	
	VAR DP	0,5	1,1	1,1	1,6					0,8		
Lituania	Tipo ajuste		1		1			2	2	2		
	VAR CNF		1,7		2,4			3,0	0,6	0,5		
	VAR DSP		1,9		2,3			3,2	0,5	0,3		
	VAR DP	0,1		3,5					0,9	0,5	1,0	0,3
Polonia	Tipo ajuste					2						
	VAR CNF	0,4			0,2	2,4		0,4			0,3	
	VAR DSP	3,1			0,1		0,1	0,5			0,5	
	VAR DP	21,2	16,9	2,9	1,8	5,2		1,5	1,0			

CUADRO 2.2 (continuación): **Episodios de ajuste fiscal. Intensidad según criterios y tipo**

País		1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
República	Tipo ajuste	2		2	3		3					2
Checa	VAR CNF	18,8		10,3	0,7		1,3	0,1				7,8
	VAR DSP	18,5		10,4	0,7		1,1					7,7
	VAR DP	1,6	3,2	2,0								
Rumanía	Tipo ajuste						1		2	2		1
	VAR CNF						1,8		0,8	0,7	0,3	0,6
	VAR DSP				1,6	0,8	2,4					0,1
	VAR DP					0,5		0,6	2,5	0,6	0,6	

*Notas:*

Tipo de ajuste: 1. Ajuste fiscal (+ 0,5 PIB) basado en un aumento de los ingresos públicos.

2. Ajuste fiscal (+ 0,5 PIB) basado en un recorte del gasto público.

3. Ajuste fiscal (+ 0,5 PIB) mixto (ni el aumento de ingresos públicos ni el recorte de gastos explican por sí mismos > 2/3 partes del ajuste).

VAR CNF: Cambio anual en el saldo de capacidad/necesidad de financiación (déficit público/PIB).

VAR DSP: Cambio anual en el saldo de déficit/superávit primario (capacidad/necesidad de financiación menos carga por intereses de la deuda pública).

VAR DP: Cambio anual en el *stock* de deuda pública/PIB.

Fuente: Elaboración propia.

Como señalan los estudios más relevantes en este campo, cualquier gobierno que se enfrente a la necesidad de reducir su déficit presupuestario ha de concebir una estrategia de ajuste fiscal de cuatro dimensiones (v. Giavazzi y Pagano, 1990; Alesina y Perotti, 1995; Alesina y Ardagna, 1998; Von Hagen, Hallet y Straucht, 2001; Mulas-Granados, 2003b). Así, el Gobierno debería decidir: 1) cuál va a ser el tamaño del ajuste que desea acometer; 2) cuándo va a iniciarse el ajuste; 3) la duración prevista del mismo; y 4) qué partidas del presupuesto van a ser afectadas por el esfuerzo del ajuste, es decir, su composición.

El tamaño y la duración de las consolidaciones fiscales son factores muy relevantes ya que, si las consolidaciones son cortas e intensas, pueden provocar una recesión. Ésta se produce cuando el sector privado no compensa con la suficiente rapidez la reducción de la demanda ocasionada por la política fiscal de contracción. Por el contrario, si las consolidaciones fiscales son lentas y sostenidas pueden tener efectos políticos muy negativos para el Gobierno que aplica tales medidas. Además, la duración de las consolidaciones fiscales está estrechamente asociada a su composición, en la medida en que los ajustes que se basan fundamentalmente en los recortes de los salarios pagados por el sector público y en las transferencias públicas serán, con toda probabilidad, de mayor duración y más exitosos, frente a aquellos que se fundamentan en un aumento de los in-

gresos públicos y en un menor nivel de inversión pública (Alesina y Ardagna, 1998).

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

Como muestra el cuadro 2.3, pueden identificarse 11 procesos de ajuste fiscal entre 1994 y 2004 dentro de los países de la Europa Central y del Este que han accedido recientemente a la UE o lo harán, con toda probabilidad, en el año 2007. En línea con los estudios más relevantes que han tratado esta cuestión, hemos seguido el criterio de identificar la existencia de un proceso de consolidación cuando la reducción de la necesidad de financiación ha sido superior al 0,5% del PIB durante, al menos, dos años consecutivos. A modo de resumen, en el cuadro 2.3, puede observarse que Eslovaquia y Letonia han realizado dos ajustes, mientras que el resto de los países tan solo realizaron uno. Si lo comparamos entre países, estos episodios de ajuste han sido distintos en términos de calendario, duración, tamaño y composición. La mayor parte de los procesos de ajuste ha durado tan solo dos años, mientras que solamente el acometido por Estonia duró cuatro años y el realizado por Lituania tuvo una duración de tres. La media de estos ajustes ha sido de ocho puntos porcentuales de reducción del déficit con respecto al PIB, aunque, si exceptuamos el valor extremo mostrado por Eslovaquia en los primeros años del período (30,4), este valor medio se reduce a 5,8 puntos. No obstante, se observa una gran dispersión (la desviación estándar es de 5,0), al haber procesos de ajuste de gran intensidad y otros bastante modestos.

Finalmente, hay que destacar que la mayor parte de los 40 episodios de ajuste anuales identificados lo han sido por el lado del gasto (25 episodios, que suponen el 62,5% del total), mientras que 10 han estado basados en el aumento de los ingresos públicos (lo que representa el 25% del total), y solamente 5 (el 12,5%) han estado sustentados en una estrategia mixta ingreso-gasto. Cuando nos centramos en los 11 procesos de consolidación (formados por al menos dos episodios de ajuste), encontramos seis procesos de ajuste basados exclusivamente en el gasto, mientras que ninguno de los cinco restantes se basa en una estrategia pura.

La dinámica observada en estos países contrasta con la experiencia de los 15 Estados miembros que formaron la UE hasta mayo de 2004, la mayoría de los cuales consolidó su presupuesto, en su carrera hacia la Unión Monetaria Europea, aumentando la recaudación y sin recortar significativamente el gasto (Mulas-Granados, 2003a). Las diferencias sustanciales de modelo económico y de construcción de los estados del bienestar pueden ayudarnos a comprender esta diferencia de orientación de la política fiscal, no exenta, como hemos visto, en muchos casos de éxito (Purfield, 2003).

El panorama que acabamos de presentar nos permite centrar el objetivo principal de la investigación que nos ocupa: el análisis de los factores económicos y políticos que explican por qué los diferentes países considerados

**CUADRO 2.3: Características de los procesos de ajuste fiscal (en términos de reducción de la necesidad de financiación/PIB) (1994-2004)**

Países	Calendario	Duración	Tamaño	Composición
Bulgaria	1997-1998	2	14,3	Basada en el gasto (1.º año) y en el ingreso (2.º año)
República Checa	1996-1997	2	11,0	Basada en el gasto (1.º año) y mixto (2.º año)
Estonia	2000-2003	4	8,0	Basada en el gasto (1.º y 2.º año), en el ingreso (3.º año) y mixto (4.º año)
Hungría	1995-1996	2	5,2	Basada en el gasto
	2003-2004	2	3,8	Basada en el gasto
Letonia	1996-1997	2	3,5	Basada en el gasto (1.º año) y en el ingreso (2.º año)
	2000-2001	2	2,8	Basada en el gasto
Lituania	2000-2002	3	4,1	Basada en el gasto
Rumanía	2001-2002	2	1,5	Basada en el gasto
Eslovaquia	1994-1995	2	30,4	Basada en el gasto
	1997-1998	2	3,7	Basada en el ingreso (1.º año) y en el gasto (2.º año)
Eslovenia		0		
Polonia		0		
Total/media	11 procesos	2,27 años	8,0	

Fuente: Elaboración propia.

escogieron estrategias de ajuste distintas. Como factores más relevantes a la hora de explicar estas diferencias, la literatura disponible destaca los siguientes: *a*) la influencia de la ideología del Gobierno en la política fiscal (Perotti y Kontopoulos, 2002; Mulas-Granados, 2003a y b); *b*) la influencia del sistema electoral y del proceso presupuestario (Persson y Tabellini, 1999; Hallerberg y Von Hagen, 1997; Von Hagen y Strauch, 2001); y *c*) la proximidad de las elecciones (Alesina, Cohen y Roubini, 1992; Maroto y Mulas-Granados, 2001). Asimismo, también se ha estudiado en profundidad el nivel de fragmentación en la toma de decisiones y su impacto sobre el presupuesto (Roubini y Sachs, 1989; Grilli, Masciandaro y Tabellini, 1991; Mulas-Granados, 2003a, 2003b; Hallerberg, Strauch y Von Hagen, 2004).

Debe aclararse, no obstante, que a pesar de su trascendencia esta cuestión está precedida por otra de mayor importancia. Puesto que las decisiones estratégicas referidas al calendario, tamaño, duración y composición de los ajustes fiscales están intrínsecamente determinadas por las instituciones encargadas del presupuesto existentes en cada país, cabe conjeturar si existe una relación entre estas instituciones presupuestarias y el grado de disciplina fiscal mostrado por estos países. En el siguiente capítulo revisamos la literatura que ha abordado esta cuestión.

### 3. Teoría de las instituciones fiscales y evidencia empírica de su comportamiento

#### 3.1. Tipos de instituciones fiscales

Para poder analizar los resultados de los procesos presupuestarios es preciso entender cómo se elaboran los presupuestos y las instituciones fiscales que rigen el proceso de su elaboración. En la literatura que aborda el estudio de las instituciones encargadas del presupuesto, generalmente se identifican tres fases dentro de lo que definimos como proceso presupuestario: *a)* la elaboración del proyecto de presupuesto, realizada por el poder ejecutivo; *b)* la discusión y aprobación del presupuesto, que corresponde al poder legislativo; y *c)* la ejecución del presupuesto que realizan los distintos órganos de la Administración Pública encargados de gestionar los programas de ingresos y gastos públicos, dependientes en el nivel político del ejecutivo.

La mayor parte de estos trabajos se ha centrado en las dos primeras fases del proceso presupuestario. Este énfasis parece justificado ya que, durante las mismas, se establece quién ejerce una influencia determinante en el presupuesto final resultante, en qué momento se decide éste y qué volumen tendrá dicho presupuesto. Estas fases también ilustran los diferentes ámbitos decisorios del proceso presupuestario. El ejecutivo formula el proyecto del presupuesto, el legislativo lo debate, introduce enmiendas y lo aprueba, en su caso, por votación. En nuestro trabajo nos centramos, principalmente, en la literatura relativa al proceso de decisión que tiene lugar en el seno del Consejo de Ministros, entendido como órgano colegiado encargado de adoptar las decisiones del ejecutivo. No obstante, no puede olvidarse que las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo son también importantes desde la perspectiva de la política presupuestaria, aunque su tratamiento suele resultar bastante complejo.

Los trabajos que se centran en el funcionamiento del poder ejecutivo, a la hora de realizar su función de asignación presupuestaria, coinciden en identificar varios modelos de procedimiento institucional, de acuerdo con la estrategia seguida dentro del Consejo de Ministros a la hora de configurar el contenido y composición del presupuesto <sup>2</sup>.

Así, podemos encontrar el modelo de *common pool*, en el que los distintos ministros que forman el Gobierno actúan con plena autonomía a la hora de plantear sus propuestas de gasto, sin que existan restricciones respecto de la política fiscal del Gobierno a la hora de limitar la cuantía de estos programas de gasto. Una de las implicaciones más importantes de los modelos de *common pool* radica en que las instituciones fiscales consiguen que los participantes en el proceso presupuestario internalicen los costes del déficit público, induciendo de esta forma menores déficits presupuestarios <sup>3</sup>. A este respecto, parece obvio que la centralización de la toma de decisiones en el proceso presupuestario puede contribuir a superar los costes de la fragmentación, permitiendo una visión global del impacto presupuestario de los programas propuestos. De este modo, los participantes se ven forzados a revelar los costes reales y los beneficios de cada medida que realiza su ministerio.

La existencia de sesgos fiscales generados por algunos aspectos de la política económica ha podido servir para justificar la centralización de las diferentes fases del proceso presupuestario, apelando a la necesidad de rigor fiscal. Existen dos modelos alternativos para mitigar los problemas de fragmentación mencionados. En el primero, que se denomina como colegiado o de compromiso, los miembros del Consejo de Ministros negocian los objetivos cuantitativos del gasto público total y su distribución por áreas. El segundo, conocido como jerárquico o de delegación, supone la asignación de una posición de dominio estratégico a aquellos miembros del Gobierno que responden de forma más amplia al interés colectivo, habitualmente el vicepresidente económico, en su caso, o el Ministro de Hacienda (v. Von Hagen, 1992; Von Hagen y Harden, 1994 y Alesina y Perotti, 1996).

Esencialmente, el enfoque de delegación implica una transferencia de competencias fiscales del poder legislativo al ejecutivo, y dentro de este último, de los ministros de gasto al Ministro de Hacienda. Para ser efectivo, el responsable presupuestario (como hemos dicho, el vicepresidente econó-

---

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

3. Sobre esta cuestión, puede consultarse Weingast, Shepsle y Johnson (1981).

mico o el Ministro de Hacienda) del enfoque de delegación debe tener capacidad para controlar a los otros miembros del ejecutivo, contar con incentivos selectivos y estar dispuesto a soportar los costes de ejercer dicho control. Una vez que el Gobierno ha aprobado el presupuesto, el Parlamento sólo puede realizar pequeños cambios, siguiendo el enfoque de compromiso. Los objetivos se negocian, pues, entre los distintos ministerios al inicio del proceso presupuestario y, en general, con un horizonte plurianual. Los objetivos pactados son vinculantes para todos los ministerios y son objeto de seguimiento con el objeto de verificar su cumplimiento. El papel del Ministro de Hacienda puede ser importante, especialmente a la hora de hacer cumplir el acuerdo entre los responsables del gasto implícito. Por el contrario, el Parlamento tiene una posición fuerte en este proceso, particularmente, en el control de la ejecución del presupuesto. La introducción de *techos máximos de gasto*, como limitaciones al inicio del proceso de asignación presupuestaria, constituye un diseño institucional propio de este modelo de delegación.

Por el contrario, el proceso presupuestario basado en el enfoque de compromiso implica que un grupo de agentes con derechos similares en materia de toma de decisiones, los ministros sectoriales de gasto, suscriben un acuerdo o *contrato presupuestario* que les compromete a cumplir estrictamente unas normas presupuestarias, es decir, a perseguir unos objetivos presupuestarios globales fijados para períodos de un año o superiores. Finalmente, un tercer enfoque institucional aborda el problema de acción colectiva que se establece en el gabinete durante la elaboración del presupuesto mediante una forma mixta de dirección presupuestaria (*gobernanza fiscal*, en el argot acuñado dentro de esta literatura) que combina elementos de las dos formas anteriores. Esta alternativa es propia de los Gobiernos con minoría parlamentaria.

Cada una de estas formas de *gobernanza fiscal* tiene distintas implicaciones en cuanto a la adopción del modelo de institución presupuestaria y, por consiguiente, respecto de su eficacia. En los países donde se aplica el enfoque de delegación se realiza un mayor énfasis en la discrecionalidad del Ministro de Hacienda, dentro del proceso presupuestario. En este sentido, es habitual la existencia de normas formales o informales que refuerzan la posición de este ministro. Además, suele ser habitual que se fijen objetivos en materia de gasto público, tales como topes máximos para los costes de personal y mecanismos explícitos para controlar los gastos de carácter variable y similares, con el objeto de hacer el presupuesto más controlable en su evolución por el Ministro de Hacienda. Por el contrario, en los Estados donde se aplica el enfoque de compromiso resulta habitual la existencia de una serie de normas formales en las que se sustenta el contrato presupuesta-

rio entre aquellos agentes que han suscrito los acuerdos iniciales en materia presupuestaria. Esta modalidad de *gobernanza* está basada en mayor medida en el establecimiento de un conjunto de objetivos y de subobjetivos plurianuales, además de otras reglas que permitan afrontar posibles *shocks* con incidencia presupuestaria. El enfoque mixto de *gobernanza* tiene, como hemos señalado anteriormente, elementos del enfoque de delegación presentes en el proceso de deliberación presupuestaria que tiene lugar en el Consejo de Ministros, así como elementos del enfoque de compromiso que caracterizan los acuerdos que rigen las relaciones entre el Gobierno y los partidos que le dan sustento parlamentario.

### 3.1.1. La dirección de la política presupuestaria en un modelo de delegación

Existe un número considerable de estudios sobre la cuestión de cómo resolver los problemas de la acción colectiva (Olson, 1965; Ostrom, 1990; Ostrom, Gardner y Walker, 1994). Una posible solución sería designar un agente que actuara como *principal* en el proceso de negociación presupuestaria, y cuya función consistiría en conseguir un resultado cooperativo de todos los agentes implicados en dicho proceso. Para ser eficaz en esta misión, este *principal* debe tener capacidad para controlar a los demás agentes, lo que exige poder aplicar incentivos selectivos que sirvan para sancionar a los incumplidores y/o premiar a los que cooperen; asimismo, el responsable de dirigir el proceso presupuestario debe estar motivado para soportar los costes que, sin duda, genera el ejercicio de este control (Olson, 1965). Desde esta aproximación, los ministros responsables del gasto tienen motivos para delegar en este *responsable fiscal*. A pesar de que la mayoría de los gestores de partidas presupuestarias de gasto tienen una tendencia individual que van a incumplir —o gastar en exceso— lo cierto es que, si internalizan el resultado global, deben preferir que todos cooperen a que todos incumplan <sup>4</sup>.

Resulta obvio que, por su propia naturaleza, el Ministro de Hacienda es el miembro del Gobierno llamado a desempeñar este papel de *responsable* de la dirección del proceso presupuestario. Habitualmente, recae sobre él la

---

4. Es cierto que, si uno de los ministros responsables del gasto se desentendiese de sus consecuencias para el equilibrio macroeconómico, trataría de incrementar su importe y no estaría a favor de delegar el control del proceso presupuestario en un Ministro de Hacienda fuerte. No obstante, la posibilidad de que este tipo de comportamientos estratégicos se generalicen dentro del gabinete, entrando en colisión los intereses sectoriales, mitiga de hecho este problema.

responsabilidad de coordinar la elaboración del presupuesto y bajo su responsabilidad queda la gestión global de la política presupuestaria y, en sentido amplio, la fiscal. Además, dadas las características de su ministerio, el presupuesto de gastos directamente gestionado por él resulta relativamente pequeño en comparación con el del resto de ministerios sectoriales. Este hecho puede introducir incentivos que lleven al Ministro de Hacienda a no participar en estrategias tendentes a incrementar los presupuestos individuales de cada departamento, situándonos así en un escenario identificable con el conocido equilibrio no cooperativo del *dilema del prisionero*. De esta manera, no resulta extraño que se puedan identificar sus intereses y objetivos con los generales atribuidos de forma global al Gobierno.

Existe una segunda razón por la que el Ministro de Hacienda puede ser considerado como el mejor candidato para desempeñar el papel de responsable del proceso presupuestario, consistente en su capacidad institucional para ejercer un control efectivo sobre el resto de ministerios. El Ministro de Hacienda suele tener acceso a una mayor información en materia de presupuestos y contabilidad, consecuencia de su relación con los técnicos especializados en estas áreas, lo que le permite contrarrestar de forma anticipada muchas de las estrategias seguidas por los ministros sectoriales para promover incrementos injustificados del presupuesto. Además, no puede pasarse por alto que el prestigio generalmente asociado al puesto de Ministro de Hacienda, y las indudables ventajas derivadas de su información en relación con el resto de áreas, favorecen su capacidad de control y pueden promover sus objetivos de promoción política.

Sin embargo, la única cuestión que hay que resolver es determinar si el Ministro de Hacienda ocupa de hecho una posición privilegiada dentro del gabinete que le permita ejercer con eficacia la dirección del proceso presupuestario. Si dicho ministro carece del suficiente peso político o no goza del apoyo incondicional del primer ministro, sus potencialidades para resolver el problema del *common pool* pueden verse seriamente mermadas.

El poder del Ministro de Hacienda puede variar de forma muy considerable de un país a otro. Aun así, es importante establecer qué normas, formales e informales, contribuyen a reforzar su papel frente a los demás ministros. En general, pueden identificarse dos fases del proceso presupuestario en las que se hace evidente el problema aludido del *common pool*, y en las que, por tanto, cobra una importancia mayor el poder del Ministro de Hacienda. Nos estamos refiriendo a la fase de elaboración del presupuesto (actuación *ex ante*) y a la fase de ejecución (actuación *ex post*). Es razonable pensar que la eficacia del Ministro de Hacienda dependa de su posición privilegiada en ambas fases del proceso presupuestario.

En la fase de elaboración del presupuesto existe una serie de reglas que contribuyen a reforzar la posición del Ministro de Hacienda. Una característica principal de esta primera fase es que este Ministro es el responsable de establecer el programa temporal de elaboración del presupuesto, y será además el encargado de realizar la primera propuesta de presupuesto, que ya habrá incorporado todas las restricciones de política fiscal deseadas. Este poder puede verse socavado si los otros ministros responsables del gasto tienen capacidad para modificar de forma sustancial la propuesta inicial del Ministro de Hacienda. Por lo general, esta capacidad de modificación se ejerce habitualmente mediante la negociación política entre ministros, incluido el de Hacienda, y el resultado final suele aparecer tras una votación en el seno del Consejo de Ministros.

Una forma de evitar el problema mencionado, que puede enturbiar la capacidad del Ministro de Hacienda para ejercer adecuadamente su papel de responsable presupuestario, consiste en plantear de forma inicial un proceso de negociaciones bilaterales con los ministros sectoriales. Como sucede en el Reino Unido, la consideración del Ministro de Hacienda como *primus inter pares* dentro del gabinete permite a éste negociar las asignaciones presupuestarias de cada departamento ministerial de forma individualizada, evitando así las posibles coaliciones estratégicas que surgen en un proceso de negociación multilateral. En este modelo, las discrepancias no resueltas en las discusiones bilaterales son sometidos a examen por un comité reducido de ministros sin cartera y no por el conjunto del Consejo de Ministros. En la medida en que estos ministros sin cartera no tengan asignado un presupuesto sustancial de gasto, se evita una situación de intercambio de apoyos que pudiera conducir a un incremento del presupuesto total.

Otra regla que también puede contribuir a fortalecer el papel del Ministro de Hacienda es el establecimiento del derecho de veto sobre cualquier propuesta de gasto, como sucede en el modelo vigente en Alemania. Es posible reforzar aún más esta regla impidiendo que el Consejo de Ministros pueda revocar dicho derecho a veto, como sucede en Austria. Cabe destacar, por último, la incorporación de otra regla según la cual el Ministro de Hacienda debe aprobar cualquier cambio en las asignaciones de gasto plurianuales.

Para que la delegación en un responsable presupuestario sea efectiva es necesario, además, que los responsables sectoriales de los departamentos de gasto no incurran a posteriori en desviaciones de sus asignaciones presupuestarias iniciales. Por ello, el Ministro de Hacienda debe disponer del suficiente poder de control para evitar la aparición de estos sesgos presupuestarios. En caso de que el conflicto con un ministro de gasto no se resuelva

satisfactoriamente, el mecanismo de delegación debe permitir que el Ministro de Hacienda apele al Primer Ministro para que le apoye en las medidas que se adopten, incluso contemplando la posibilidad de la reprobación del ministro afectado (Huber, 1996). Otros poderes que refuerzan la posición del ministro de Hacienda incluyen la facultad de bloquear durante el ejercicio presupuestario determinadas partidas de gasto del presupuesto, la potestad de someter a autorización la disposición de efectivo para liquidar los gastos reconocidos con cargo al presupuesto, así como la capacidad para aprobar las transferencias entre distintos conceptos presupuestarios.

La elección entre estas alternativas de diseño institucional también tiene su reflejo en la fase parlamentaria de aprobación del presupuesto. Por regla general, los parlamentos que pueden modificar con mayor facilidad el proyecto de presupuesto presentado por el Gobierno tienden a debilitar la labor del Ministro de Hacienda en su empeño de fomentar la disciplina presupuestaria. Las relaciones entre los ministros de gasto y los parlamentarios del grupo o grupos políticos que sustentan al Gobierno pueden ser utilizadas para imponerse a los planteamientos del Ministro de Hacienda. Para que el mecanismo de delegación opere de forma efectiva será necesario que el proceso parlamentario de discusión del presupuesto no permita introducir cambios significativos en el proyecto remitido por el Gobierno, lo que, en la práctica, equivale a reconocer un papel predominante del Ministro de Hacienda también en la fase de aprobación por el Parlamento del Presupuesto anual. Por el contrario, si el Parlamento, de acuerdo con las reglas procedimentales establecidas, puede introducir reformas sustanciales al proyecto inicial, sin excesivos problemas, este hecho puede ser interpretado como una *desautorización* al Ministro de Hacienda, lo que le caracterizaría como un ministro débil.

Según lo expuesto en el párrafo anterior, parece razonable que, para lograr unos mayores niveles de disciplina presupuestaria, los diseños institucionales en esta fase de aprobación parlamentaria deberían fortalecer, de manera apreciable, el papel del Ministro de Hacienda, a la vez que limitar las prerrogativas del Parlamento para modificar el presupuesto. No obstante lo anterior, es necesario señalar que la eficacia del enfoque de delegación dependerá, en buena medida, del tipo de apoyo parlamentario del que disfrute, en cada momento, el Gobierno. Los problemas surgen, fundamentalmente, en el caso de los gobiernos de coalición o en el caso en que, aunque exista un partido con mayoría absoluta, la libertad de voto de sus parlamentarios pueda dar lugar a una pérdida efectiva de apoyo al Gobierno. Así, si suponemos un escenario en el que el Gobierno está sustentado por dos partidos políticos (A y B), al primero de los cuales pertenece el Ministro de Ha-

cienda y algunos ministros de gasto, y al segundo el resto de ministros responsables de gasto, cuanto mayor sea la distancia ideológica entre el partido A y el partido B, menor será la probabilidad de que el partido B esté dispuesto a delegar el poder de dirección del proceso presupuestario en el Ministro de Hacienda. En términos de economía de las organizaciones, los miembros de la coalición de gobierno (los agentes de la relación) no estarán dispuestos a confiar en un principal —que inevitablemente procederá de uno solo de los partidos implicados— para que controle y limite la capacidad de gasto de los ministros sectoriales. Además, si tenemos en cuenta que, normalmente, los partidos que integran las coaliciones de gobierno pueden competir entre sí en futuras elecciones, cualquier incremento del gasto que beneficie a un determinado partido le reportará mayor apoyo electoral en las elecciones venideras, a la vez que perjudicará a sus socios en la coalición. Por el contrario, en los gobiernos sostenidos por un solo partido, o en aquellos de coalición donde las diferencias ideológicas son menores, los conflictos de intereses entre los miembros del Gobierno se ven reducidos al problema citado del *common pool*. En este caso, los ministros sectoriales pueden confiar en que el ministro de Hacienda comparta, en gran medida, sus preferencias respecto a los programas y objetivos de gasto y, por tanto, el mecanismo de delegación puede operar de forma correcta.

Hay una segunda razón por la que el enfoque de delegación puede actuar de una manera más efectiva en presencia de gobiernos apoyados por un único partido. En este caso, la *desautorización* de un determinado ministro sectorial que pretenda ampliar su asignación presupuestaria inicial, en contra de los criterios del Ministro de Hacienda, resultará más fácil de llevar a cabo, al no tener que contrapesar la influencia política de otro partido.

Así pues, el enfoque de delegación se configura como una alternativa adecuada de diseño institucional recomendable para aquellos gobiernos sustentados en mayorías parlamentarias monopartidistas. Éste es el caso del Reino Unido, donde el sistema político mayoritario favorece la formación de gobiernos monocolor y donde el proceso presupuestario es dirigido por el Ministro de Hacienda sin que el proyecto finalmente aprobado difiera sustancialmente de las propuestas de asignación a cada departamento inicialmente formuladas. También cabe esperar que el enfoque de delegación funcione satisfactoriamente en aquellos países en los que los gobiernos se apoyan en varios partidos con una marcada afinidad ideológica y que habitualmente concurren conjuntamente a las elecciones. Así, en Francia, los partidos RPR y UDF suelen coordinar sus estrategias electorales y, cuando alcanzan el poder, admiten que el proceso presupuestario quede en manos de un Ministro de Hacienda fuerte que pertenezca a uno de los dos parti-

dos. Esto también sucede en Alemania, donde durante los últimos veinte años el Partido Demócrata Liberal (FDP), la Unión Cristianodemócrata (CDU) y la Unión Social Cristiana (CSU) se han venido enfrentando como coalición electoral al Partido Socialdemócrata de Alemania (SPD) y al Partido de los Verdes.

### 3.1.2. La dirección de la política presupuestaria en un modelo de compromiso

La alternativa al modelo de delegación que acabamos de estudiar es el conocido como modelo de compromiso, basado en la noción de *contrato presupuestario*. Este enfoque, aplicado normalmente en aquellos países donde son habituales los gobiernos de coalición, puede ser considerado como mecanismo que permite corregir las externalidades de naturaleza presupuestaria que se derivan de la presencia en el Gobierno de ministros pertenecientes a más de un partido político. Así, bajo este enfoque, las reglas de negociación y decisión que operan en la configuración del presupuesto deben promover un comportamiento de todos los ministros acorde con los objetivos globales de la coalición de gobierno e independiente de su adscripción política.

Por regla general, estos contratos presupuestarios suelen hacerse explícitos en el momento de las negociaciones cuando se forma el gobierno de coalición. Debe tenerse en cuenta que existen distintos modelos de gobiernos de coalición en función de la manera en que se distribuyen las competencias sectoriales de gasto. Así, podemos distinguir, en primer lugar, el conocido por la literatura como *modelo de adscripción* en el que los partidos integrantes se limitan a negociar la distribución de las carteras ministeriales, sin especificar *a priori* la importancia de cada una ellas en términos presupuestarios. La alternativa al *modelo de adscripción* es el *modelo de compromiso con contratos presupuestarios*, e implica la realización de negociaciones detalladas en las que se especifica *a priori* el volumen del presupuesto que le va a corresponder a cada ministerio. Un ejemplo de este *modelo de compromiso con contratos presupuestarios* lo constituyen los Países Bajos, donde los futuros socios de la coalición negocian presupuestos detallados para cada ministerio antes de concluir las negociaciones para formar el Gobierno. El procedimiento seguido en estos países pone de manifiesto la relevancia de la fase de planificación del presupuesto; los socios de la coalición negocian planes plurianuales, confiando en que los presupuestos anuales se ajusten a esos planes.

En la práctica, estos planes plurianuales elaborados al formar la coalición pueden ser considerados como contratos presupuestarios. Entre las

cuestiones que deben abordar los partidos que realizan dichos contratos figuran las siguientes: *a)* qué disposiciones hay que adoptar para asegurar que los partidos respetan este contrato; *b)* qué consecuencias se derivan del incumplimiento del contrato; y *c)* qué condiciones deben exigirse para la re-negociación de los contratos presupuestarios.

En primer lugar, las negociaciones entre los partidos que terminan plasmando el compromiso en un contrato presupuestario no resuelven el problema de acción colectiva si los partidos y/o los ministros pueden infringir fácilmente el acuerdo *ex post*. Los posibles incumplimientos pueden tener lugar bien durante la fase de toma de decisiones —en la que uno o más partidos pueden decidir no respetar el acuerdo y pedir mayor gasto en una o más áreas— o durante la fase de ejecución, en la que uno o más partidos pueden optar por promover modificaciones presupuestarias para gastar más de lo asignado inicialmente, tanto en el acuerdo de coalición como en el Presupuesto anual aprobado.

En ambas situaciones, los miembros de la coalición necesitan poder detectar las posibles desviaciones respecto a los acuerdos inicialmente adoptados. El diseño del contrato presupuestario desempeña un papel fundamental a la hora de limitar esas posibles desviaciones. En la medida en que el contrato establezca disposiciones muy detalladas, resultará más simple determinar si las acciones emprendidas en el curso de la acción de gobierno quebrantan la letra o el espíritu del contrato suscrito. La amplia difusión de las disposiciones del contrato contribuye también a incentivar el cumplimiento de los acuerdos alcanzados. Dentro del Gobierno, el Ministro de Hacienda puede desempeñar también un papel relevante, aunque ese papel será necesariamente más limitado que en el enfoque de delegación. Al contrario de lo que ocurre en los países que adoptan el enfoque de delegación, el Ministro de Hacienda no tiene poder para establecer la agenda del proceso presupuestario ni otros poderes estratégicos que condicionen *ex ante* la negociación. Hay recordar que, bajo este modelo, el problema de *common pool* se aborda mediante el diseño del contrato presupuestario. Si bien en este modelo el Ministro de Hacienda puede desempeñar un papel relevante en la supervisión y control de las actuaciones de gasto de los ministros sectoriales, su peso ha de ser necesariamente menor que en el enfoque de delegación, en la medida en que los partidos de la coalición supongan que los comportamientos del Ministro de Hacienda están dirigidos a favorecer los intereses de su propio partido.

En el enfoque de compromiso, el ejercicio del poder de control de los ministros del gabinete recae sobre el Parlamento. Esta supervisión suele instrumentarse mediante la creación de comisiones parlamentarias que

han de actuar por áreas de gasto. Para asegurar una mayor eficacia en su labor, es recomendable que la presidencia de estas comisiones corresponda a miembros del Parlamento adscritos a un partido político distinto al que pertenece el responsable del área ministerial supervisada. Además, las comisiones pueden disfrutar de otras prerrogativas que refuercen su capacidad para recabar información sobre el departamento ministerial bajo su supervisión, como el derecho a hacer comparecer al ministro ante la comisión o reclamar documentos o informes necesarios para hacer efectiva su labor de control.

En relación con la segunda cuestión planteada, en caso de incumplimiento del contrato presupuestario por parte de uno de los partidos que conforman la coalición, el enfoque de compromiso presenta importantes dificultades para introducir mecanismos disuasorios y de sanción. De este modo, en una coalición, el primer ministro no puede destituir fácilmente a los ministros que incumplen el contrato presupuestario si proceden de un partido diferente al suyo. Por tanto, la introducción de cualquier mecanismo punitivo puede desembocar en la disolución del propio gobierno de coalición. La eficacia de los mecanismos de sanción puede depender, en gran medida, de la capacidad de los miembros de la coalición para encontrar socios alternativos. Esto requiere cierto dinamismo en la estructura del sistema de partidos. En este sentido, Laver y Shepsle (1996), en relación con la teoría de la formación de coaliciones, sostienen que algunos partidos no pueden ser excluidos cuando en ellos concurren las circunstancias de poseer una fuerza electoral considerable y una posición media en el espectro político del país <sup>5</sup>. En estos casos, es evidente la dificultad que existe para introducir mecanismos de penalización capaces de operar de forma adecuada ante incumplimientos del contrato presupuestario.

La última de las cuestiones planteadas hace referencia a la renegociación del contrato presupuestario. No es extraño que, con el paso del tiempo, alguno de los partidos que integran la coalición muestre sus discrepancias con el contenido del contrato inicialmente acordado. La mejora de las expectativas electorales para un determinado partido de la coalición puede alterar de forma significativa sus exigencias respecto al reparto por áreas del presupuesto. A medida que las demandas sean más ambiciosas, y la fecha de las elecciones esté más próxima, más complicada será la renegociación del

---

5. En particular, Laver y Shepsle (1996: 69-71) diferencian entre dos tipos de partidos fuertes. Un partido muy fuerte es aquel en que ninguna mayoría parlamentaria prefiere una coalición alternativa que lo excluya. Un partido simplemente fuerte, en cambio, puede amenazar con vetar ciertos gobiernos alternativos.

contrato presupuestario y, presumiblemente, la continuidad del gobierno de coalición. Un caso de particular interés es aquel caracterizado por la aparición de un acontecimiento imprevisto con fuertes repercusiones sobre la cuantía y la composición del presupuesto acordado. En este caso, surge el problema de cómo distribuir los nuevos costes entre los socios de la coalición. En concreto, Grilli, Masciandaro y Tabellini (1991) se centran en los efectos de las recesiones económicas, donde resulta muy complicado negociar la distribución de sus costes, tanto presupuestarios como políticos, entre los socios de la coalición. El resultado previsible es una deriva política y, durante el período de recesión económica, la persistencia de amplios niveles de déficit presupuestario.

Este escenario analizado por Grilli, Masciandaro y Tabellini (1991) describe de forma adecuada la situación a la que se enfrentan los gobiernos que siguen el *criterio de adscripción* dentro del enfoque de compromiso. Sin embargo, se trata de un escenario poco adecuado para explicar el funcionamiento de la institución presupuestaria bajo el enfoque de compromiso con contrato presupuestario. Esto es debido, en primer lugar, a que los partidos políticos pueden incorporar disposiciones detalladas en los contratos que minimicen los casos considerados como *situaciones imprevistas*. Las estipulaciones del contrato inicial en las que se prevean recortes lineales del gasto durante las fases recesivas del ciclo económico o aquellas otras que obliguen a destinar todos los ingresos adicionales obtenidos en las fases expansivas a la reducción del *stock* de deuda pública evitan de forma notable la contingencia de tener que renegociar el contrato presupuestario. En segundo lugar, los gobiernos pueden atenuar el impacto negativo de las recesiones económicas acordando contratos basados en estimaciones conservadoras en relación con las expectativas de crecimiento económico. Como Hallerberg, Strauch y Von Hagen (2001) han mostrado en su análisis de las reglas fiscales de los países de la Unión Europea (UE) durante el período 1998-2000, los países que siguen el enfoque de compromiso suelen utilizar ambas estrategias institucionales para evitar la renegociación de los contratos antes del término de la legislatura. En esta aproximación, el Ministro de Hacienda puede ser considerado como un garante del contrato presupuestario, aunque sin las atribuciones para proponer y modificar los presupuestos aprobados que le corresponderían bajo el modelo de delegación.

### **3.1.3. Un modelo mixto para la dirección de la política presupuestaria**

Tanto el modelo de delegación como el de compromiso, estudiados respectivamente en los dos epígrafes precedentes, parten del supuesto de que el Gobierno puede conseguir una aprobación —sin muchas dificulta-

des— del Presupuesto anual en el Parlamento y con cambios relativamente pequeños respecto del proyecto presentado. Sin embargo, esta consideración puede reflejar razonablemente la realidad de los países con gobiernos sustentados por una mayoría parlamentaria formada por un único partido, o por coaliciones estables independientes de cada proceso electoral, pero no así para el caso de gobiernos respaldados por mayorías relativas alcanzadas por acuerdos puntuales entre partidos.

Por definición, los gobiernos *minoritarios* no suelen contar en el Parlamento con votos suficientes para que se apruebe la legislación sin la ayuda de otros partidos políticos, lo que introduce una perspectiva crucial en el desarrollo e implementación de la política fiscal. En este sentido, para ilustrar la importancia de este escenario, conviene recordar que casi un tercio de todos los gobiernos europeos democráticos de la posguerra han tenido este carácter *minoritario* (Tsebelis, 1995). No obstante, en la literatura sobre los aspectos político-institucionales del presupuesto, este tipo de gobiernos ha recibido una menor atención que aquellos otros que tienen el respaldo mayoritario de un grupo político. En cierto modo, este hecho puede venir explicado por la ausencia de un consenso suficientemente amplio acerca de la forma en la que la formación de mayorías parlamentarias influye en la configuración de las propuestas de presupuestos y en su modificación durante la fase de discusión y aprobación parlamentaria. Algunos autores son categóricos a la hora de considerar a estos gobiernos como extremadamente inestables e incapaces de aprobar una legislación trascendente. Así, Edin y Ohlson (1991), en su revisión del conocido trabajo empírico de Roubini y Sachs (1989), concluyeron que con los gobiernos minoritarios era significativamente más probable que se incurriera en un fuerte déficit presupuestario que con cualquier tipo de gobierno mayoritario. En cambio, Strøm (1990) defiende la idea de que los gobiernos *minoritarios* son relativamente estables y al menos tan efectivos como los apoyados por un partido con mayoría parlamentaria. En el mismo sentido, Tsebelis (1995, 1999 y 2002) llega a defender la posición de que en la realidad termina no existiendo una gran diferencia funcional entre ambos tipos de gobierno.

Centrándonos en el ámbito territorial de nuestro estudio —los países procedentes del antiguo bloque soviético que se han incorporado recientemente a la UE o que están pendientes de acceso en 2007—, la existencia de gobiernos *minoritarios* no determina de forma clara la adopción de un modelo determinado —de delegación o de compromiso— de dirección de la política presupuestaria. En este sentido, debe tenerse en cuenta que, en la medida en que los gobiernos tiendan infravalorar los costes que para la sostenibilidad de las finanzas públicas tienen los acuerdos políticos que condu-

cen a la asignación de las distintas partidas del presupuesto, el problema del fondo común (*common pool*) aparecerá de forma más intensa en aquellos casos en los que el respaldo parlamentario se deba conseguir acudiendo a más de un partido político.

Ante esta situación, una alternativa institucional para que los gobiernos *minoritarios* puedan mitigar este importante problema consiste en combinar elementos tanto del modelo de delegación como del de compromiso. Como hemos señalado, la opción de contar con un Ministro de Hacienda fuerte es la solución natural al problema del *common pool* en gobiernos sustentados por un solo partido o por coaliciones donde los socios políticos son ideológicamente afines y con carácter estable. Sin embargo, el reforzamiento de la disciplina presupuestaria que esta alternativa de diseño institucional introduce en la fase de elaboración del presupuesto puede diluirse si el proyecto de presupuesto presentado es susceptible de negociación en la fase parlamentaria con otros partidos, ya sea de forma global o mediante acuerdos puntuales de última hora sobre cuestiones clave. Como forma de contrarrestar esta posibilidad, una alternativa que se ha mostrado eficaz en algunos países es incorporar a los partidos que prestan apoyo parlamentario al gobierno *minoritario* a las negociaciones presupuestarias en una fase inicial del proceso, previo a la remisión al Parlamento del proyecto, tratando de cerrar un acuerdo que abarque todas las dimensiones del presupuesto. Este tipo de acuerdo, por supuesto, se asemejaría mucho a los acuerdos que definen el contrato presupuestario del enfoque de compromiso. La diferencia estibaría en que en el modelo de compromiso el acuerdo no es el resultado de la negociación con socios de coalición política, sino en el seno del gabinete gubernamental. No obstante, estas negociaciones del Gobierno con los partidos que le prestan apoyo son *de facto* equivalentes a las negociaciones que se entablan para alcanzar gobiernos de coalición mayoritarios integrados por varios partidos. Incluso puede darse el caso de que el Gobierno negocie acuerdos presupuestarios con algunos partidos de la oposición. Así, por ejemplo, en Suecia en el año 2001, el Partido Socialdemócrata, que se encontraba en minoría, negoció 2 acuerdo sobre 27 categorías de gasto con el Partido de la Izquierda y con el Partido de los Verdes, lo que representaba, por volumen de gasto, un acuerdo sobre la práctica totalidad del presupuesto.

En línea con Strøm (1990), cabe esperar que en los países con frecuentes gobiernos sin sustento mayoritario, las comisiones parlamentarias con competencias sobre el presupuesto sean especialmente fuertes. Como en el enfoque de compromiso, estas comisiones se encargarían de supervisar la ejecución del presupuesto por el Gobierno para asegurarse de que cumple su parte del acuerdo. Aquí encontramos otro rasgo definitorio del

enfoque de compromiso, que permite configurar esta tercera alternativa que definimos con enfoque o solución *mixta*.

Para concluir este epígrafe, hay que señalar que, desde un enfoque de externalidades entre los distintos agentes que intervienen en el proceso presupuestario, Hallerberg y von Hagen (1999) muestran que tanto el enfoque de compromiso como el de delegación pueden ser adecuados para gobiernos de único partido de coalición. La elección del diseño institucional adecuado para la dirección del proceso presupuestario aparece como la respuesta a los fallos de coordinación que inevitablemente surgen entre estos agentes —ministros sectoriales, representantes políticos que apoyan al Gobierno, el Ministro de Hacienda, el primer ministro, etc.—. La centralización del poder de decisión a lo largo del proceso presupuestario sería la respuesta adecuada a la fragmentación provocada por estas externalidades. Para ello, cualquier diseño de la institución presupuestaria debe incluir los incentivos necesarios para que todos estos agentes que intervienen en el proceso presupuestario adopten sus decisiones de asignación, contemplando tanto los costes como los ingresos marginales reales, corrigiendo así dichas externalidades presupuestarias. Como veremos más adelante, la realidad muestra esta heterogeneidad de modelos cuando consideramos los diferentes tipos de gobiernos, desde el punto de vista de su apoyo parlamentario. En el siguiente epígrafe, incluimos algunas consideraciones sobre el papel que desempeñan los sistemas políticos a la hora de resolver estos diseños institucionales, y que pueden aportar algo de luz sobre las experiencias comparadas.

### **3.2. El papel de los sistemas políticos en la elección de las instituciones fiscales**

Una vez analizadas las diferentes formas de *gobierno* de los procesos presupuestarios dentro de las democracias parlamentarias, la cuestión que surge de manera inmediata es qué factores determinan el tipo de dirección del presupuesto que rige en cada país. Se trata, sin duda, de una pregunta con gran trascendencia económica, y su respuesta posee un carácter político-institucional. Esto es así porque, entre las características más relevantes que sirven para determinar el tipo de *forma de gobierno* fiscal de cada país, figuran, por un lado, el grado de competencia entre partidos existente en su sistema político y, por otro, el espectro ideológico de esos partidos. Ambos factores dependen, a su vez, de otros factores políticos, entre los que destaca, como fundamental, el modelo del sistema electoral adoptado en cada país.

La competencia entre partidos dentro del sistema político de un país determina la probabilidad real de alternancia en el Gobierno. Si el grado de competencia es bajo, existirán pocos incentivos para que los partidos políticos opten por diseños institucionales que centralicen el proceso presupuestario. Desde un punto de vista individual, los miembros del Gobierno tienen un incentivo *ex post* para gastar más de lo que el Ministro de Hacienda permitiría *ex ante*, tanto si se está bajo un enfoque de delegación como si el proceso se rige mediante un contrato presupuestario (modelo de compromiso). Se trata de un resultado esperable desde el punto de vista de la teoría de incentivos: cuando el exceso en el gasto no acarrea ninguna penalización, y existen beneficios individualizables para los responsables de esas decisiones de gasto, no hay ninguna razón para restringirlo. El castigo, en definitiva, únicamente puede venir del electorado. Así, los partidos políticos pueden esperar una sanción electoral si administran mal el presupuesto, incurriendo en déficits públicos no deseados y, por extensión, no gestionan adecuadamente la economía. No obstante, son conocidos los problemas de información que afectan tanto a los procesos electorales como a la selección e identificación de los candidatos y programas que concurren a dichos procesos, por lo que estas consecuencias aparecen, en bastantes ocasiones, atenuadas.

Por lo que respecta a la ubicación de los partidos en el espacio ideológico, se trata de una cuestión cuyo debate tiene una larga tradición en la ciencia política. El marco general de análisis establece que si en un país pueden agruparse los partidos en dos bloques distintos, entonces cualquier coalición que se forme comprenderá partidos que tengan pocas diferencias ideológicas. Por el contrario, si los partidos no pueden agruparse en torno a dos bloques ideológicos, las coaliciones estarán formadas por partidos con diferencias ideológicas más amplias. No obstante, los resultados dependen en gran medida de la propensión que presenten los partidos políticos a agruparse en esos dos bloques de ideología claramente diferenciada.

Dos factores afectan a esta probabilidad de que los partidos tiendan a agruparse en dos campos ideológicos diferenciados. El primero es la dimensionalidad del sistema de partidos. Lijphart (1999) analizó el número y la intensidad de las diferentes dimensiones del sistema político. En un país como Grecia, por ejemplo, existe una fuerte división izquierda-derecha y una división menos dominante en otras cuestiones. En comparación, Finlandia tiene varias divisiones sociales muy sobresalientes, la división izquierda-derecha en los asuntos económicos y una división étnica (la minoría de lengua sueca). Existen divisiones adicionales en las dimensiones religiosa y urbano-rural. La existencia de comunidades territoriales con fuerte arraigo nacionalista es un elemento clave a la hora de entender esta dimensionalidad.

dad y sus implicaciones en la posible formación de coaliciones, como sucede en el caso de España o Bélgica.

El segundo factor se refiere al sistema electoral. Tal como Neto y Cox (1997) mantienen, existe un efecto de interacción entre el número de divisiones políticas existentes en la sociedad y el sistema electoral. En línea con Duverger (1954), estos autores mantienen que un sistema electoral mayoritario conduce a un sistema político bipartidista, independientemente del número de divisiones políticas subyacentes. Al otro extremo del espectro, un auténtico sistema de representación proporcional da lugar a la aparición de más partidos políticos, en una proporción aproximada al número de divisiones políticas existentes más uno (Taagapera y Grofman, 1985; Lijphart, 1999). De acuerdo con esta proposición, un sistema político con dos divisiones dominantes, por ejemplo, tendrá como promedio tres partidos políticos principales. En este sentido, hay que tener en cuenta que existen sistemas de representación proporcional que incorporan reglas institucionales para limitar el número de partidos con posibilidades de representación electoral en un sistema político. En Suecia, por ejemplo, un partido tiene que conseguir el 4% de los votos para tener representación parlamentaria. En España sucede lo mismo, aunque el límite está fijado de forma territorial en el 3%. Nueva Zelanda es otro país donde se aplica este tipo de reglas. De este modo, este sistema con limitaciones al multipartidismo quedaría a medio camino entre los dos modelos extremos mencionados más arriba <sup>6</sup>.

Por lo tanto, si un país tiene un sistema electoral con elementos que favorecen las mayorías, es probable que compitan en las elecciones dos partidos principales, o dos grandes bloques de partidos con ideologías similares y, en consecuencia, los gobiernos se formen alrededor del sustento parlamentario de uno solo de esos partidos. Ante este escenario de ausencia de diferencias ideológicas notables, parece razonable esperar que el diseño de la institución presupuestaria siga el enfoque basado en la delegación en el Ministro de Hacienda. En cambio, con una estructura de divisiones políticas más difusa, y en presencia de sistemas políticos cercanos a la representación proporcional, sería esperable contar con gobiernos de coalición, sostenidos por varios partidos políticos y en cuyas decisiones concurrirían puntos de vista ideológicos diferenciados. Entonces, el diseño institucional en este escenario sería favorable a la adopción de un modelo de compromiso, basado en la noción del contrato presupuestario.

---

6. Lijphart (1994) creó un índice de umbral, que representa el porcentaje de votos que necesitaría un partido para tener representación parlamentaria. Cuanto más alto fuera este índice, menos partidos tendrían representación.

No obstante, hay que tener en cuenta la posibilidad de que, bajo ciertas circunstancias, un gobierno adopte procesos presupuestarios, que arrojen un escaso grado de centralización, en el sentido de fragmentación antes expresado. En este modelo extremo, denominado por Hallerberg (2004) como de enfoque *feudal*, cada ministro con responsabilidades sectoriales decide su nivel de gasto sin tener en cuenta las implicaciones que para el equilibrio de las finanzas públicas tiene su decisión, una vez que se agrega al resto de las decisiones de gasto de los otros ministros del Gobierno. El grado de estabilidad de los sistemas electorales y de los partidos políticos puede estar detrás de la aparición de estos modelos fragmentados. Es lógico pensar que si el sistema político está sujeto a cambios continuos resulta muy difícil que existan instituciones fiscales estables<sup>7</sup>. Además, si el sistema de partidos ofrece una inestabilidad tal que la disciplina de partido se rompe de forma habitual en el Parlamento, resulta imposible contraer compromisos presupuestarios creíbles que, como hemos dicho, constituyen la esencia del enfoque basado en el compromiso. En consecuencia, no resulta extraño encontrar instituciones presupuestarias de este tipo *feudal* en países en los que no existen pautas estables en el modelo político de gobierno, ya que el escenario de inestabilidad política impide tanto la aceptación de la delegación como regla de dirección del proceso presupuestario, como la asunción de los acuerdos que definen el modelo de compromiso.

Hallerberg (2004) sugiere que el grado de incertidumbre que los partidos que participan en un gobierno tienen en cuanto a su reelección es otra condición adicional que puede explicar el desarrollo de un modelo de proceso presupuestario descentralizado. Así, si en un sistema político hay poca competencia entre partidos y, por tanto, el mismo partido suele ocupar constantemente el Gobierno, existen escasos incentivos para centralizar el proceso presupuestario. La idea que subyace a esta formulación es que un partido en posición muy dominante no tiene por qué preocuparse por una mala gestión de la política fiscal y, en última instancia, de la economía, pues no recibiría un castigo electoral determinante. Debe señalarse, además, que el grado de competencia entre partidos y la estabilidad o volatilidad de un sistema de partidos suelen estar interrelacionados. De este modo, si un sistema de partidos tiene poca estabilidad, es decir, si son frecuentes los cambios en los partidos que sostienen el Gobierno en elecciones sucesivas y también es habitual la aparición de nuevas formaciones políticas, segu-

---

7. Así, la expresión *estabilidad política* hace referencia a la estabilidad en la *clase de Gobierno*, en otras palabras: si un país ha tenido habitualmente gobiernos multipartidistas o de partido único, y si esos gobiernos lo han sido en minoría o en mayoría.

ramente en este país existirá un alto grado de competencia entre partidos y, por consiguiente, será poco probable la consolidación de partidos dominantes. Sin embargo, lo contrario no tiene por qué cumplirse necesariamente, ya que aun en el caso de que el sistema de partidos esté estabilizado y existan, por ejemplo, tres partidos igualmente fuertes con un apoyo electoral estable, el grado de competencia puede seguir siendo alto. Precisamente, ésta es la nota característica de prácticamente la totalidad de los países del centro y este de Europa que son objeto de nuestro estudio. Por regla general, los países que provienen del antiguo bloque soviético tienen un sistema de partidos muy poco estable, lo que supone una importante dificultad para encontrar sistemas de partidos en los que el grado de competencia sea bajo. Una excepción la constituye Eslovenia, si bien hay que tener en cuenta su reciente origen estatal, tras la fragmentación de la antigua República Yugoslava.

Por último, debemos señalar que es difícil, por no decir imposible, definir un grado ideal u óptimo de competencia entre partidos, así como del grado de volatilidad. Una inestabilidad muy alta del sistema de partidos puede ser perjudicial para la consolidación de la democracia, mientras que un cierto grado de variación en el apoyo a los partidos puede ser indicativo de que el sistema de partidos refleja los cambios en las preferencias de los votantes (Birch, 2001). En cualquier caso, los pocos años de experiencia democrática de estos países impiden contar con sistemas políticos maduros y, en consecuencia, extraer conclusiones más allá de los hechos generales que hemos expuesto.

En definitiva, y de acuerdo con los factores que acabamos de presentar, podemos proponer las siguientes predicciones respecto a la adopción de los distintos modelos de *gobierno* de la política fiscal:

- a) El modelo basado en el compromiso será adoptado, previsiblemente, por aquellos países con gobiernos sustentados por mayorías formadas a partir del acuerdo de varios partidos políticos. Estos gobiernos, como hemos visto, son más habituales en países que cuentan con rasgos importantes de proporcionalidad en sus sistemas electorales y/o con estructuras de división política no demasiado nítidas. La ausencia de disciplina de voto entre los representantes parlamentarios hace poco probable la adopción de este modelo.
- b) El modelo de delegación, en cambio, es esperable que sea incorporado por aquellos países cuyos gobiernos son sustentados por un único partido mayoritario en el Parlamento. Esta realidad suele

ser más habitual en aquellos sistemas políticos de corte mayoritario, bien porque cuenten con reglas que así lo favorezcan, bien porque existan estructuras de división ideológica simples. Por extensión, este enfoque también es previsible en aquellos países con gobiernos de coalición estables en el tiempo, generalmente formados por partidos con mínimas diferencias ideológicas.

- c) El modelo que hemos denominado mixto quedaría para aquellos países con sistemas de partidos bastante inestables y donde el tipo de gobierno tampoco está suficientemente caracterizado. La incorporación de acuerdos electorales previos a la elaboración de los presupuestos, con ciertas analogías a los contratos presupuestarios del enfoque de compromiso, suele convertirse, en este caso, en su principal elemento definitorio, siendo mucho más improbable el reforzamiento del papel del Ministro de Hacienda.
- d) Por último, la existencia de un modelo fragmentado o *feudal* parece más propio de países en los que los cambios en la mayoría parlamentaria que sustenta al Gobierno son muy improbables. Los condicionantes del sistema político vigente, así como la estructura de las preferencias sociales, pueden provocar este tipo de situaciones, en principio, anómalas, pero que en algunas épocas han estado presentes en países con un elevado nivel de bienestar, como sucedió en Suecia hasta bien entrada la década de los setenta. En cualquier caso, la influencia de la situación económica en el ciclo electoral hace presumir que la permanencia de este tipo de *solución* institucional sea cada vez menor.

### **3.3. La teoría sobre las *formas de gobierno* del proceso presupuestario y su adopción en los países de la ampliación**

En este epígrafe, incluimos una aplicación del marco teórico desarrollado en los dos epígrafes precedentes con el objetivo de realizar una predicción sobre los modelos de institución presupuestaria que, de acuerdo con la taxonomía presentada, es esperable que estén presentes en cada uno de los países del este y del centro de Europa, objeto de nuestro estudio. Para desarrollar este ejercicio, incluimos una caracterización de los sistemas políticos adoptados en cada caso desde el acceso de estos países a un régimen democrático.

Comenzando por este punto, tenemos que prácticamente todos estos países poseen sistemas electorales de carácter proporcional. Además, por lo

que respecta a la división ideológica contenida en su espectro político, también puede generalizarse la presencia de una multidivisionalidad importante, fruto en gran medida de la reciente incorporación de esas sociedades al sistema de mercado, tras más de cuatro décadas de economía de planificación centralizada. De acuerdo con los postulados expuestos, ambos rasgos distintivos deberían favorecer la preponderancia de un modelo institucional basado en el compromiso. Una excepción podría ser Hungría que, aunque no cuenta con un sistema bipartidista puro, posee un modelo político con un grado elevado de bipolaridad, el cual ha sido un factor recurrente en el panorama político húngaro en toda la década de los noventa. Este escenario nos induce a pronosticar la incorporación de características propias del modelo de delegación a su institución presupuestaria.

Por lo que respecta a los tipos de gobierno, en función del apoyo parlamentario recibido, muchos de estos países han experimentado en los últimos quince años cambios frecuentes, sin que pueda hablarse de una tradición clara hacia gobiernos con apoyo parlamentario mayoritario de un único partido, o hacia gobiernos con sustento por dos o más fuerzas políticas. Este hecho, como vimos, puede estar incidiendo en la adopción de un modelo de institución presupuestaria bastante fragmentado, de tipo *feudal*. Esta opción institucional sería previsible en Bulgaria, la República Checa y Rumanía. No obstante, los cambios experimentados en los últimos años tanto en Bulgaria como en la República Checa apuntan hacia su evolución a un sistema bipartidista. En concreto, en la República Checa la reforma electoral, introducida con vistas a las elecciones de 2002, redujo el grado de proporcionalidad, contribuyendo a resultados electorales de corte mayoritario. El sistema electoral de Bulgaria también limita la proporcionalidad y es, de hecho, el país de los analizados con un mayor sesgo mayoritario de su sistema electoral. Otras variables que hemos contemplado, como el número de partidos políticos que concurren a las elecciones y los que tienen presencia en el Parlamento, o el umbral efectivo de acceso al mismo, ponen de manifiesto un elevado grado de proporcionalidad de los sistemas electorales en el resto de países considerados.

Por su parte, Polonia sería una candidata previsible para la adopción del enfoque basado en el compromiso, puesto que sus gobiernos de coalición han sido predominantes en ese país. No obstante, hay que tener en cuenta que sus condiciones políticas han definido un escenario de alta volatilidad, con frecuentes cambios en las mayorías de apoyo al Gobierno. Además, con frecuencia ha habido problemas de disciplina de voto, especialmente en las votaciones relacionadas con el presupuesto. Todo ello sugiere que la institución presupuestaria que rige en Polonia se ajusta al denomina-

do enfoque *feudal*, con una fuerte fragmentación del proceso presupuestario. En el otro extremo encontraríamos a Lituania, país que ha gozado de un grado de estabilidad política muy considerable, aunque con dos tipos de gobiernos diferenciados por períodos. Así, en una primera parte que llega hasta finales de la década de los noventa, el Gobierno ha estado sustentado por un único partido que alcanzaba la mayoría parlamentaria necesaria, mientras que en la etapa más reciente se han encadenado una serie de gobiernos de coalición, sustentados por varios partidos políticos. Este escenario no permite establecer un modelo ideal de dirección del proceso presupuestario para Lituania, aunque sus resultados de desarrollo de la política fiscal pueden calificarse de bastante satisfactorios, sobre todo si tenemos en cuenta los importantes problemas económicos sufridos por los países bálticos tras la fuerte recesión experimentada por Rusia, economía con la que mantienen un elevado grado de integración.

Por último, también encontramos un caso bastante estilizado en Eslovenia. Aunque la ausencia de gobiernos de corte mayoritario podría hacer pensar en la idoneidad del modelo de compromiso, la importante falta de disciplina de voto entre los miembros de su Parlamento, junto con un bajo grado de competencia entre los partidos políticos, nos inclina a pronosticar un desarrollo de la institución presupuestaria bajo la forma que hemos denominado *feudal*. En el resto de los países analizados, aunque los rasgos definitorios no son tan puros, es esperable que predomine la *forma de gobierno* basada en el compromiso, especialmente por la presencia de gobiernos apoyados en coaliciones parlamentarias.

En la mayoría de los casos estas predicciones teóricas se ajustan a los hechos contrastados de forma empírica, a partir de la información recogida en la siguiente sección del trabajo. En las dos tablas siguientes presentamos la adscripción de cada país de los estudiados a una determinada forma de *gobierno* del proceso presupuestario, incorporando también, con un propósito ilustrativo, la información facilitada por Hallerberg, Strauch y Von Hagen (2004) para los 15 países de la UE que constituían la misma antes de la ampliación de 1 de mayo de 2005.

Como se puede apreciar, sólo 6 de los 25 miembros de la actual UE (dejando a un lado a Malta y a Chipre) adoptan un enfoque puro de delegación a la hora de gobernar el proceso presupuestario. La mayoría adopta fórmulas basadas en el enfoque de compromiso, en gran medida fomentadas por sus sistemas políticos multipartidistas y de representación proporcional. No obstante, si entramos en el detalle de las instituciones fiscales de cada país, se pueden observar diferencias importantes en las diversas fases presupuestarias entre los países de la reciente ampliación, más Rumanía y

**CUADRO 3.1: Formas de *gobierno* del proceso presupuestario en la UE**

Países	Alternativa institucional para el gobierno presupuestario	
	Modelo de compromiso	Modelo de delegación
La Unión Europea de los 15	Austria <sup>1</sup> , Bélgica, Dinamarca <sup>2</sup> , España <sup>1</sup> , Finlandia, Holanda, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Portugal <sup>1</sup> , Suecia <sup>2</sup>	Alemania, Francia, Grecia, Reino Unido
La Unión Europea con los países de la Europa Central y del Este	Bulgaria, Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, República Checa, República Eslovaca, Rumanía	Eslovenia, Hungría

*Notas:*

<sup>1</sup> Estos países presentan elementos importantes del modelo de delegación, que definen un Ministro de Hacienda muy reforzado, aunque los acuerdos de compromiso presupuestario están presentes en la elaboración del proyecto anual de presupuestos.

<sup>2</sup> Estos países siguen un modelo que se puede definir como *mixto*, pues no presentan rasgos característicos puros del modelo de compromiso ni del modelo de delegación.

*Fuente:* Elaboración propia con información basada en Von Hagen, Hallett y Strauch (2001), Gleich (2003), Hallerberg, Strauch y Von Hagen (2004), Yalloutinen (2004) e información institucional obtenida de los gobiernos de los países de la ampliación, considerados en el estudio.

Bulgaria, y los países de la denominada UE de 15 miembros, incluso para aquellos que adoptan un modelo de *gobierno* del proceso presupuestario que hemos considerado igual. Así, en la fase de planificación, las diferencias principales se producen en ciertos aspectos que definen el papel del Ministro de Hacienda en la elaboración de los marcos plurianuales, y en el propio carácter otorgado a éstos. Según la Comisión Europea (2003), los objetivos fiscales utilizados en la UE de 15 miembros no tenían muchas de las características consideradas anteriormente como objetivos fiscales ideales. Sin embargo, curiosamente, según los datos presentados en 2001 por Hallerberg, Strauch y Von Hagen, los países de la UE de 15 miembros que adoptaban el modelo de compromiso incluían los objetivos plurianuales en sus pactos de coalición, realizando así la importancia de esos objetivos. Por regla general, como se desprende de la información mostrada en el siguiente capítulo, esto no sucede en el caso de los países del este y centro de Europa.

## 4. Las instituciones fiscales en los países de la reciente ampliación de la UE

**RECABAR** información fiable acerca del contenido y funcionamiento de las instituciones presupuestarias de los países que han accedido a la Unión Europea (UE) en mayo de 2005, y de los que con toda seguridad lo harán en 2007, no resulta una tarea sencilla. En muchos casos, la información facilitada por las propias autoridades financieras y monetarias de estos países presenta sesgos que impiden conocer con suficiente exactitud el verdadero alcance de un procedimiento y de las relaciones e implicaciones que su operatividad tiene para todos los agentes que participan en el mismo. Desde el trabajo pionero de Von Hagen (1992), muchos han sido los estudios que han dirigido su atención hacia la creación de índices que permitieran recoger en valores numéricos las cualidades, potencialidades y limitaciones de la institución presupuestaria<sup>8</sup>. Todos ellos han resaltado el problema de la obtención de información relevante y fidedigna, incluso aquellos que la realizaban para países desarrollados del ámbito de la UE o de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

En este sentido, Hallerberg, Strauch y Von Hagen (2001) optaron hace unos años por preparar un cuestionario que deberían rellenar distintos organismos —ministerios de hacienda, bancos centrales, oficinas y comisiones parlamentarias con competencias presupuestarias— de cada país, implicados en todo el proceso presupuestario, y que emplearon en su análisis para los 15 Estados miembros de la UE en aquel momento. Por su parte, Gleich (2002 y 2003) también preparó dos cuestionarios que debían complementar expertos en política fiscal de los países candidatos a la adhesión, algunos con responsabilidad en instituciones que intervienen en el proceso presupuestario y otros procedentes de universidades o centros de análisis e

---

8. Entre los principales, destacan los de Von Hagen y Harden (1994), Alesina et al. (1999) y Stein, Talvi y Grisanti (1999).

investigación, relacionados con la política presupuestaria de estos países. En este caso, la información principal procedía de la legislación nacional de cada país, y ambos cuestionarios fueron empleados para interpretar, matizar y situar en su correspondiente nivel esos datos oficiales. Recientemente, Yalloutinen (2004) abordó un ambicioso proyecto para construir una base de datos sobre las instituciones encargadas de implementar la política presupuestaria en los países del centro y del este de Europa, sobre la base del trabajo citado de Hallerberg, Strauch y Von Hagen (2001).

El alcance y limitaciones del presente proyecto de investigación condicionó inicialmente el modo de operar a la hora de obtener la información que nos permitiese elaborar nuestros propios índices que caracterizan la institución presupuestaria en los países de la reciente ampliación de la UE, además de Rumanía y Bulgaria. La disponibilidad, cada vez más importante, de información de primera mano sobre la legislación y la regulación de los distintos procedimientos presupuestarios vigente en estos países hizo que nos inclináramos por la obtención de la información directa a través de las páginas oficiales que mantienen en Internet tanto los ministerios de hacienda como los bancos centrales de estos países. Conscientes de los problemas ya apuntados en los estudios comentados, optamos igualmente por revisar dicha información a partir de los informes elaborados, principalmente, por la Comisión Europea, y, en algunos casos, contrastados o ampliados por los *Country Reports* preparados por las correspondientes misiones del Fondo Monetario Internacional para estas *economías en transición*. También se han revisado algunos documentos sobre instituciones económicas y los informes anuales de país, preparados por la OCDE para sus cuatro países miembros incluidos en nuestro ámbito de estudio, Eslovaquia, Hungría, Polonia y la República Checa. Además, la reciente disponibilidad de la información obtenida por Yalloutinen (2004) a través de su encuesta nos ha permitido contrastar con una fuente directa nuestros datos institucionales disponibles, lo que en algunos casos ha llevado a la introducción de modificaciones, y en otros, a mantener nuestras valoraciones o consideraciones.

#### **4.1. Descripción de los procesos presupuestarios y su perspectiva institucional**

Como hemos señalado, en el presente documento de trabajo hemos optado por mantener una visión tradicional de los procesos que integran la institución presupuestaria en el sentido más amplio de la misma. En línea con los

trabajos de Von Hagen (1992), Von Hagen y Harden (1994), Hallerberg, Strauch y Von Hagen (2001), Gleich (2003) o Yalloutinen (2004), hemos identificado tres fases dentro del proceso presupuestario global que identificamos como la fase de planificación y elaboración del proyecto de Presupuesto anual, la fase de discusión y aprobación parlamentaria y la fase de ejecución, la cual incluye las posibles modificaciones al presupuesto aprobado por el Parlamento<sup>9</sup>. Creemos que esta división es la que mejor recoge aquellos valores y características que nos han servido para definir, en el capítulo anterior, los distintos modelos de *gobierno* o dirección del proceso presupuestario.

En las tres fases identificamos el papel desempeñado en el proceso presupuestario tanto por el poder ejecutivo como por el legislativo. La asignación de estas competencias y la forma en que las mismas se ejercen nos permitirán, más adelante, proponer unos índices cuantitativos objetivados, precisamente, a partir de la mayor o menor asunción del poder de decisión de estos agentes, que en línea con lo expuesto en el capítulo anterior, gravitarán esencialmente sobre el Ministro de Hacienda, sobre el Consejo de Ministros o sobre los partidos políticos que integran el Parlamento.

Así, en la fase de planificación y elaboración del presupuesto, encontramos el papel fundamental del Ministro de Hacienda y del Consejo de Ministros. Desde la confección de los marcos macroeconómicos y presupuestarios plurianuales, como pieza clave de la planificación de la política presupuestaria, hasta la asignación de los créditos a los distintos programas sectoriales, el diseño institucional reparte capacidades efectivas de decisión entre el Ministro de Hacienda o el órgano colegiado en el que se integra, el Consejo de Ministros, bajo la dirección del primer ministro. Los acentos y los poderes residuales de decisión configuran las diferentes opciones institucionales en esta fase, que como modelos extremos van desde un Ministro de Hacienda fuerte con poder para liderar el proyecto de presupuestos remitido al Parlamento hasta un sistema colegiado de negociación con rasgos como los establecidos para el enfoque calificado de *feudal*. Además, es en esta fase en la que hemos ubicado, a diferencia de otros trabajos, la trascendencia que los instrumentos técnicos y la existencia de reglas fiscales pueden tener para favorecer la disciplina fiscal. Hemos de tener en cuenta que esto resulta especialmente relevante para los países estudiados, en la medida

---

9. La literatura que estudia los procesos de consolidación desde esta aproximación institucional no considera habitualmente la fase del control de la ejecución presupuestaria. Aunque la relevancia de esta fase es indudable en términos de gestión presupuestaria, su incidencia macroeconómica en la configuración del saldo presupuestario carece de entidad suficiente para ser objeto de un tratamiento diferenciado.

en que han tenido que afrontar en los últimos años importantes retos fiscales de saneamiento de sus finanzas públicas, como condición para su acceso a la UE. La formulación de los Programas Económicos de Preadhesión (PEP), en términos equivalentes a los estándares exigidos para la elaboración de los planes de estabilidad y de convergencia, exigidos a los miembros anteriores a la ampliación, ofrecen una pauta de especial interés sobre esta *calidad* de los instrumentos incorporados al proceso presupuestario.

Por lo que respecta a la fase de aprobación parlamentaria, en principio aquí los agentes relevantes, por naturaleza, deberían ser los partidos políticos. Sin embargo, podemos cambiar esta visión, considerando el poder residual que el sistema parlamentario deja al poder ejecutivo y, en particular, al Ministro de Hacienda. De este modo, como veremos más adelante en la presentación de los índices empleados, podemos volver a establecer el análisis del proceso parlamentario en función del mantenimiento del proyecto inicial, situación que identificaremos con el interés y poder de decisión del Ministro de Hacienda.

En tercer y último lugar, encontramos la fase de ejecución del presupuesto. En esta fase no cabe duda de que el papel primordial, por naturaleza, vuelve a ser el del Ministro de Hacienda, más aún si cabe que en la primera fase. Sus poderes para controlar la ejecución de los créditos presupuestarios, que pueden abarcar, incluso, el establecimiento de límites de disposición temporales o definitivos, o de autorizaciones para que el tesoro abone las obligaciones reconocidas, resultan básicos a la hora de configurar la institución presupuestaria. La literatura sobre disciplina presupuestaria ha puesto de manifiesto en las últimas décadas la importancia de esta fase para su consecución. No debemos olvidar que es en esta fase cuando surgen las propuestas y decisiones de modificación del presupuesto aprobado por el Parlamento. De este modo, el poder del Ministro de Hacienda para vetar posibles ampliaciones de crédito, créditos extraordinarios o, incluso, para evitar transferencias entre partidas de gasto que puedan generar sesgos de gasto expansivo en futuros ejercicios, resulta esencial para garantizar la disciplina presupuestaria. En esta fase, las interacciones entre los poderes de decisión del Ministro de Hacienda y del Parlamento vuelven a emerger con fuerza. En ocasiones se ha apuntado como un hecho positivo la amplitud de competencias del Parlamento en materia de modificaciones presupuestarias. Sin embargo, la experiencia en las dos últimas décadas ha mostrado que el poder de control del presupuesto debe ser también del Ministro de Hacienda, pues resulta poco creíble la interiorización de la envolvente financiera por parte de los parlamentarios, a quienes en el corto plazo no se les suele juzgar por los fracasos de la política presupuestaria.

A continuación se presenta la información que nos permite definir, para cada país estudiado, los tres procesos que configuran su institución presupuestaria.

#### 4.1.1. La fase de planificación de la política fiscal y la programación del Presupuesto

Como se ha señalado, en la fase de planificación y programación del presupuesto, generalmente conocida como fase de elaboración, aparece de forma combinada una serie de procesos que pueden ser delimitados a la hora de comprender el diseño institucional por el que un determinado país apuesta. De este modo, en nuestro trabajo hemos optado por diferenciar cuatro subprocesos, de los cuales tres pueden ser considerados como *técnicos* o *instrumentales*, y un cuarto estaría recogiendo de forma expresa el poder de decisión del Ministro de Hacienda en esta fase. Hemos preferido esta alternativa, en línea con la propuesta por Gleich (2003), frente a la empleada en Yalloutinen (2004), quien identifica de forma separada el carácter que para cada país tienen los PEP y luego agrupa toda la información de esta fase en torno a la actuación del Ministro de Hacienda, sin diferenciar aquellos aspectos que realmente recogen su poder de decisión frente a otros que tienen que ver más con los instrumentos técnicos —por ejemplo, la adopción de reglas fiscales— al servicio de su tarea. En consecuencia, hemos diferenciado los siguientes subprocesos dentro de esta primera fase: *a)* la elaboración, contenido y uso de los marcos fiscales plurianuales; *b)* la disponibilidad y aplicación de reglas fiscales; *c)* el grado de integración entre los marcos plurianuales y la programación presupuestaria anual; y *d)* el papel desempeñado por el Ministro de Hacienda en la planificación plurianual y en la programación presupuestaria.

En relación con la elaboración, contenido y utilización de los marcos fiscales plurianuales, las variables sobre las que se ha articulado el procedimiento han sido siete. En primer lugar, hemos recogido información acerca del tipo de regulación a la que se somete la elaboración del marco fiscal, distinguiendo si existe una norma específica, si se incluye su tratamiento en la ley anual de presupuestos o, en el extremo menos favorecedor para la disciplina presupuestaria, si no existe una regulación específica. La segunda de las variables consideradas en relación con los marcos plurianuales es el horizonte temporal que abarcan, que por lo general va de los tres a los cuatro años, con o sin inclusión del ejercicio que se está presupuestando. Un mayor plazo con inclusión del año de presupuestación entendemos que promueve un comportamiento más favorable a la disciplina presupuestaria. El

órgano de quien depende su elaboración y el ministerio o departamento del que depende es la tercera variable incorporada, considerando que la integración y la coordinación entre el centro responsable de la planificación y el responsable de la presupuestación es una alternativa más deseable, en la medida en que aprovecha la especialización de cada área, respetando sin embargo la responsabilidad dentro del Ministerio de Hacienda. La existencia de competencias fragmentadas se mostraría como la peor alternativa. El alcance territorial y por funciones de esos marcos presupuestarios plurianuales ofrece un elemento, creemos, muy importante a la hora de contemplar su eficacia. La mayor extensión, en niveles de gobierno y funciones de gasto, será favorecedora de una mayor disciplina en la política fiscal, mientras que la aparición de presupuestos fragmentados —por ejemplo, para la Seguridad Social u otras áreas— complican una evolución favorable de la misma. El carácter deslizante de las proyecciones plurianuales, con revisiones de los ejercicios previstos, incluidos los objetivos plurianuales, es también un elemento deseable, que va perdiendo su valor conforme se reduce el automatismo y horizonte de la revisión. Si el presupuesto es único o existen fondos extrapresupuestarios es otro componente clave a la hora de valorar la planificación de la política fiscal, donde claramente debe apostarse por la unicidad y la no fragmentación. Por último, hemos definido una séptima variable sobre el carácter que se otorga, en la práctica, a la presupuestación plurianual. Si la realidad nos permite hablar de una presupuestación plurianual plenamente efectiva, se estará reforzando de forma muy significativa la dirección del proceso de presupuestación, mientras que su carácter indicativo o auxiliar sobre grandes líneas de gasto, o simplemente informativo, restan una eficacia considerable a este proceso.

El establecimiento de reglas fiscales es una práctica cada vez más habitual en aquellos países donde la apuesta por la disciplina fiscal y la estabilidad presupuestaria es más decidida. Los resultados suelen avalar su incorporación dentro del marco normativo que rige el proceso presupuestario, y son especialmente valiosas en los países con una fuerte descentralización del sector público (Balassone, Franco y Zotteri, 2003). A este respecto, hemos incluido seis variables que pensamos pueden definir adecuadamente la existencia y operatividad de estas reglas fiscales. En primer lugar, se ha recogido la información respecto al contenido de sus objetivos y el tipo de limitaciones generales, incluida en la regla fiscal. Se ha valorado, como más deseables, la inclusión de objetivos específicos y precisos sobre saldo presupuestario equilibrado, el nivel máximo del *stock* de deuda pública y la fijación de objetivos plurianuales de gasto por clases. Como segunda variable se ha tenido en cuenta, además, el establecimiento expreso de límites

de gasto por departamentos, tanto en términos nominales como reales. La existencia de posibles ajustes automáticos por inflación se ha considerado como otro elemento definitorio de estas reglas fiscales, valorando positivamente la prohibición de la indiciación automática de partidas. Otra variable que hemos considerado como relevante es la vinculación, dentro de las reglas fiscales, de los objetivos plurianuales, anuales y los límites de gasto, en el sentido de considerar que una mayor vinculación elimina la flexibilidad a la hora de superar los límites de gasto inicialmente previstos. Si existen o no mecanismos sancionadores que operen de forma efectiva ante el incumplimiento de objetivos establecidos en la regla, como los límites de gasto o déficit, es otra variable incorporada. En sexto y último lugar se ha valorado la incorporación de límites sobre la financiación del déficit con pasivos específicos con riesgo económico, como la deuda externa o los préstamos internacionales.

El tercer subproceso que hemos contemplado en la primera fase presupuestaria hace referencia al grado de integración entre los marcos presupuestarios plurianuales y la programación presupuestaria anual. En este caso, hemos incorporado tres variables que actúan sobre la calidad del proceso de elaboración del presupuesto. En primer lugar, si la elaboración de este último se realiza de forma automática sobre la base de marco plurianual consideramos que existe un elevado grado de integración, que promoverá un mejor comportamiento fiscal. La práctica de revisar y analizar las desviaciones anuales del marco plurianual habidas tras la ejecución presupuestaria es otra práctica, en idéntico sentido, deseable. La coincidencia de calendario en la formulación de ambos documentos, de criterios contables y de objetivos en términos presupuestarios constituirá otro elemento reforzador de la disciplina fiscal.

Por último, como hemos señalado, hemos optado por establecer un subproceso independiente de carácter personal, en el que tratamos de recoger el papel desempeñado por el Ministro de Hacienda dentro de la planificación plurianual y en la confección del Presupuesto anual. Este subproceso nos permite ofrecer una segunda alternativa en la elaboración del índice institucional, donde se separan, para esta fase, los elementos *técnicos* (agrupados en los tres subprocesos anteriores) y el papel del Ministro de Hacienda, en sentido estricto. Cuatro han sido las variables que se han tenido en cuenta para caracterizar este comportamiento del Ministro de Hacienda en el proceso de elaboración del presupuesto. En primer lugar, se ha contemplado si la propuesta que realiza, en términos de objetivos concretos, es asumida plenamente por el Gabinete o si, por el contrario, ésta tiene un mero carácter orientativo y el proyecto final es fruto de un proceso de negociación abierto y sin grandes restricciones. De acuerdo con la teoría expuesta,

el primer escenario puede identificarse con un papel preponderante del Ministro de Hacienda, que identificamos con su *fortaleza*, mientras que el caso opuesto revela un comportamiento nada favorecedor de la disciplina presupuestaria. Obviamente, existen grados intermedios, según estén más o menos presentes los elementos clave de esta variable institucional. Una segunda variable muy importante es el modelo de negociación que existe dentro del Gobierno en relación con la propuesta de presupuesto formulada por el Ministro de Hacienda. Si se trata de un proceso bilateral, donde el Ministro de Hacienda tiene la última decisión sobre la aprobación de cada asignación de gasto, estaremos ante un papel caracterizado por la fortaleza. La discusión bilateral pero con decisión final en el seno del Consejo de Ministros es la siguiente alternativa en cuanto al fomento de la disciplina fiscal, la discusión multilateral entre todos los ministros, sin acuerdos previos, y la negociación política abierta en gobiernos de coalición son, por este orden, las menos deseables. La forma en la que se resuelven las controversias entre el Ministro de Hacienda y los ministros responsables de cada área de gasto es la tercera variable considerada. En la medida en que la decisión final es resuelta por el primer ministro, se entiende que existe un reforzamiento de la posición del Ministro de Hacienda, quien difícilmente se opondrá a su responsable económico. En cambio, aquellos diseños institucionales que sitúan esa decisión final en el seno del gabinete favorecen la revisión de las posiciones iniciales mediante estrategias de concesiones mutuas de toda índole, bastante negativas para la disciplina presupuestaria. La existencia de un poder de veto respecto a la propuesta presupuestaria, la capacidad para reasignar las partidas entre áreas de gasto y el control de la agenda en el proceso son elementos que definen, a nuestro juicio, el liderazgo del Ministro de Hacienda en esta fase de elaboración del presupuesto. Su consideración ha sido recogida en la cuarta y última variable.

#### **4.1.2. La fase de discusión y aprobación del Presupuesto por el Parlamento**

Según se ha dicho, en esta fase identificamos una serie de variables que van a determinar, de forma residual, cuál es el poder de decisión que posee el Ministro de Hacienda en la fase clave para la existencia del presupuesto. Aunque es el poder legislativo el que juega el papel de agente natural en esta fase, la configuración institucional del proceso de discusión, debate, enmienda y aprobación definitiva del proyecto de presupuestos puede determinar la capacidad que un gobierno y, en concreto, su Ministro de Hacienda, tiene para, en términos sencillos, hacer valer la propuesta con la que se encuentra comprometido.

Esta fase es definida como un único proceso, integrado por seis variables institucionales, en línea con el enfoque establecido del poder residual que el funcionamiento del Parlamento concede al Ministro de Hacienda. La primera de ellas se refiere al poder de enmienda del proyecto presentado que tiene el Parlamento. Si existe, sin límites, no es esperable una contribución a un mejor comportamiento de las finanzas públicas, mientras que la existencia de límites al poder de veto se debe entender como un reforzamiento del responsable del proyecto, en nuestro marco, el Ministro de Hacienda. Precisamente, los límites a este poder de enmienda definen la segunda variable. Así, la imposibilidad de superar el techo global de gasto fijado en el proyecto del Gobierno nos sitúa en un escenario bastante positivo, mientras que la condición de equilibrar con ingresos cualquier aumento de gastos es una alternativa menos favorecedora del comportamiento fiscal ortodoxo, en la medida en que suele establecer una base incrementalista para futuros ejercicios, cuando no un escenario poco realista con ingresos no demasiado esperables. Las alternativas basadas en el no incremento del déficit ante enmiendas de mayor gasto, en la medida en que posponen su control, suelen convertirse en simples propuestas de intenciones, casi equivalentes a los efectos de un poder de enmienda ilimitado. La votación a la globalidad del proyecto, a su entrada en el Parlamento, es otra variable considerada, entendiendo que si ésta se produce antes de las enmiendas jugará un papel más favorable a la posición del Ministro de Hacienda, pues en caso de rechazo el proyecto volverá al Gobierno sin alteración, mientras que, si se produce al final, será el reparto de fuerzas políticas el que validará el presupuesto definitivo.

Desde un plano cuantitativo, se ha introducido una tercera variable que recoge el volumen de modificaciones del proyecto inicial introducidas en la fase de aprobación parlamentaria. Esta magnitud se ha definido como el porcentaje que representan los cambios frente a la cifra de gasto total contenida en el proyecto que el Gobierno presenta al Parlamento. Desde menos de un 0,1% hasta más de un 0,5% se han graduado las valoraciones favorables a la disciplina y, en definitiva, a recoger el poder del Ministro de Hacienda para mantener su proyecto de Presupuesto anual.

La existencia de un límite temporal para finalizar el proceso que debe terminar con la aprobación del presupuesto también se ha tenido en cuenta. La experiencia en los países más desarrollados ha puesto de manifiesto que este límite atenúa las pretensiones de modificación, especialmente en aquellos casos en los que los gobiernos no tienen el respaldo mayoritario de un único partido. Por último, hemos considerado como variable institucional el mecanismo previsto en el caso de que el proyecto de presupuesto presentado no resulte aprobado. La aplicación temporal de la propuesta pre-

sentada puede identificarse con una validación del proyecto del Gobierno, que supondrá una aplicación, aunque temporal, de los nuevos programas de ingresos y gastos. En este sentido, cabe entender este hecho como un reforzamiento del ejecutivo y, en concreto, del ministro encargado de su preparación. Por el contrario, la prórroga del último presupuesto aprobado supone un rechazo, aunque temporal, a las pretensiones del Gobierno, que en procesos de consolidación puede resultar muy negativo.

#### **4.1.3. La fase de ejecución del Presupuesto anual y sus modificaciones**

Una vez aprobado el Presupuesto por el Parlamento, su ejecución en cuanto a los programas de gasto supone la materialización de los créditos asignados a los distintos ministerios y organismos con capacidad de gasto, con la consecuente disposición de fondos públicos para satisfacer las obligaciones de pago contraídas. En esta fase, además del control administrativo y contable de las decisiones individuales de gasto, tiene lugar un control de ejecución de los créditos disponibles, en el que el Ministro de Hacienda ha de jugar un papel crucial. Así, en esta fase hemos destacado seis variables que muestran la capacidad que tiene este ministro para limitar las posibles modificaciones del presupuesto aprobado que pueden promover los distintos ministros sectoriales. Igualmente, también se valora de forma positiva la capacidad del Ministro de Hacienda para recortar los límites máximos de gasto aprobados si fuera preciso, de acuerdo con la evolución de la economía a lo largo del ejercicio presupuestario. Precisamente, este poder constituye la primera variable considerada, donde la plena capacidad del Ministro de Hacienda en relación con estos recortes debe ser observada como una potenciación de su papel en la dirección del proceso presupuestario.

La segunda de las variables que hemos tenido en cuenta es el establecimiento de una autorización preceptiva por parte del Ministro de Hacienda para realizar la disposición de gastos en los distintos departamentos. Normalmente, esta autorización se articula mediante el proceso de control financiero previo a la autorización del gasto y su existencia fortalece la capacidad de control del Ministerio de Hacienda. La tercera variable hace referencia al poder para limitar la ordenación de pagos que puede ser atribuido al ministro. Su existencia refuerza, de igual modo que en el caso anterior, su papel.

Centrándonos en las modificaciones presupuestarias, la cuarta variable recoge la posibilidad que existe de realizar transferencias entre conceptos presupuestarios y, en caso afirmativo, las condiciones y alcance establecido. Aunque en términos presupuestarios una transferencia no supone un exceso de gasto o una merma de ingresos, con el consiguiente reflejo en el saldo pre-

supuestario, la práctica fiscal informa de que estos cambios en la asignación de los créditos iniciales suele conducir a sesgos de crecimiento del gasto en futuros ejercicios. Esto es debido a que aquellas partidas que resultan incrementadas no suelen ser fácilmente revisadas a la baja, mientras que las que sufrieron los recortes sí suelen experimentar algún tipo de compensación. La inexistencia de la posibilidad de transferencia refuerza enormemente el papel del Ministro de Hacienda y, en un menor grado, cuando sí existe esa posibilidad, la asignación exclusiva en su figura para decidir sobre su realización. La extensión de la decisión al conjunto del Gobierno introduce un sesgo importante hacia la modificación del presupuesto inicialmente aprobado, que fomentará la laxitud presupuestaria. La posibilidad de introducir modificaciones en la ley que aprobó el presupuesto es la quinta variable considerada y su existencia condiciona de forma seria el papel del Ministro de Hacienda en la dirección de la política presupuestaria. La existencia de créditos ampliables a priori, o la facilidad para introducir en el Parlamento nuevos créditos en concepto de gastos extraordinarios, supone de hecho una posibilidad al alcance de cualquier ministro con apoyos en el Gobierno, lo que termina incidiendo de forma notable en el cumplimiento fiscal. Por último, hemos considerado como una variable la posibilidad de que existan incorporaciones de créditos no gastados al ejercicio siguiente. En el mismo sentido, las incorporaciones terminan introduciendo un sesgo al incremento presupuestario y, por tanto, un debilitamiento del control ejercido por el Ministro de Hacienda.

En los cuadros 4.1, 4.2 y 4.3 mostramos los valores que han sido asignados, para cada país, a todas las variables incorporadas a cada subproceso y fase, respectivamente. Estos valores son los que utilizamos en el siguiente epígrafe para computar los índices que se emplean en el análisis empírico realizado en el capítulo 5. El cuadro 4.1 recoge los valores que definen los cuatro subprocesos integrados en la fase de elaboración del Presupuesto.

Por su parte, el cuadro 4.2 incorpora los valores de las variables para cada uno de los países incorporados al estudio que nos han servido para configurar la fase de aprobación del presupuesto.

Y, por último, los valores de las variables que intervienen en la fase de ejecución del presupuesto se muestran en el cuadro 4.3.

En las tres fases se han tenido en cuenta aquellos cambios institucionales de gran calado que han podido ser adoptados a lo largo del período en algunos países, como consecuencia de procesos de reforma institucional. Hemos seguido, en este caso, un criterio conservador, recogiendo únicamente aquellos cambios de carácter permanente y que en los informes manejados se han considerado con la suficiente incidencia para los sucesivos procesos presupuestarios.

**CUADRO 4.1: Fase de elaboración del Presupuesto (planificación y programación).  
Valores de las variables institucionales por países**

Marcos fiscales plurianuales							
País	A.1.1. Reg. Marco	A.1.2. Horiz. Temp.	A.1.3. Órgano Com.	A.1.4. Alcance SP	A.1.5. Revisión	A.1.6 Fond. Extrap.	A.1.7 Carácter
República Checa	2	1	2	2	3	1	1
Estonia	2	2	2	2	3	3	2
Letonia	2	3	2	2	3	2	2
Lituania	2	4	2	1	3	2	2
Hungría	2	4	3	3	3	2	1
Polonia	2	4	1	3	3	2	2
Eslovenia	2	3	2	3	3	1	2
Eslovaquia	2	4	1	3	3	2	1
Rumanía	2	4	2	3	3	2	1
Bulgaria	2	4	2	3	3	2	2

Reglas fiscales						
País	A.2.1 Contenido	A.2.2. Complem.	A.2.3. Inflación	A.2.4. Vinculación	A.2.5 Incumplim.	A.2.6. Deuda
República Checa	0,5	1	2	1,5	0	0
Estonia	1,5	1	2	1,5	0	1
Letonia	3	1	2	1,5	0	0
Lituania	3	0 – 1(99)	2	1,5	0	0
Hungría	3,5	0	2	1,5	0	0
Polonia	2	0 – 1(00)	1	1,5	0	1
Eslovenia	1,5	1	0	1,5	0	1
Eslovaquia	3	1	2	1	0	0
Rumanía	1,5	0 – 1(03)	2	1,5	0	0
Bulgaria	1,5	0 – 2(99)	1	2,5	0	0

**CUADRO 4.1 (continuación): Fase de elaboración del Presupuesto (planificación y programación).  
Valores de las variables institucionales por países**

País	Presupuestación plurianual			Papel del Ministro de Hacienda en planificación y presupuesto			
	A.3.1. Integración	A.3.2. Desviaciones	A.3.3. Relac. proc.	A.4.1. Función prop.	A.4.2. Negociación	A.4.3 Res. contro.	A.4.4. Liderato
República Checa	1	0	2	3	3	0	1
Estonia	2	1	3	3	3	0	2
Letonia	2	0	1	3	1	1	1
Lituania	2	2	2	1 – 2(00)	3 – 2(00)	0	2
Hungría	2	2	3	2	4 – 2(98) – 3(03)	1	3 – 1(98)
Polonia	2	0	3	1 – 2(99)	3	1	2
Eslovenia	1	0	3	3	4	1	2
Eslovaquia	2	1	1	2	2	0	1
Rumanía	2	1	0,5	1 – 3(03)	3	0	2 – 3(00)
Bulgaria	2	2	2	1 – 3(99)	3	0	1

*Nota:* Entre paréntesis el año en el que la variable modifica su valor previo.

*Fuente:* Elaboración propia a partir de la información facilitada en las páginas web de las instituciones de cada país, y de la encuesta de Yalloutinen (2004).

**CUADRO 4.2: Fase de aprobación del Presupuesto por el Parlamento.  
Valores de las variables institucionales por países**

País	Papel del Parlamento en la fase de aprobación legislativa					
	B.1.1. Enmienda	B.1.2. Lim. enmied.	B.1.3. Volum. modif.	B.1.4. Apr. totalidad	B.1.5. Lím. temp.	B.1.6. No aprobac.
República Checa	0	1	1	1	0	1 – 0(01)
Estonia	0	2	3	0	1	0
Letonia	0	2	0	0	0	0
Lituania	0	2	1	0	1	0
Hungría	0	1	4	0	1	1
Polonia	0	0 – 1(99)	0	0	0	1
Eslovenia	0	3	3	1	1	0
Eslovaquia	0	0	0	0	1	1
Rumanía	0	0 – 1(03)	2	0	1	0 – 1(03)
Bulgaria	0	0	4	1	1	0

*Nota:* Entre paréntesis el año en el que la variable modifica su valor previo.

*Fuente:* Elaboración propia a partir de la información facilitada en las páginas web de las instituciones de cada país, y de la encuesta de Yalloutinen (2004).

**CUADRO 4.3: Fase de ejecución del Presupuesto y modificación.  
Valores de las variables institucionales por países**

El papel del Ministro de Hacienda en la fase de ejecución						
País	C.1.1. Recortes	C.1.2. Disp. fondos	C.1.3. Lim. efect.	C.1.4. Transferen.	C.1.5. Modif. ley	C.1.6. Incorporac.
República Checa	0	0	1	1	0	0 – 1(01)
Estonia	1	1	1	3	0	1
Letonia	2	0	0	3	0	1
Lituania	0	1	0	2,5	1	2 – 1(01)
Hungría	0	0	0	2,5	2	0
Polonia	1	1	1	2 – 3(99)	0	1
Eslovenia	0	0	1	1,5	2	2
Eslovaquia	1	0	1	2	0	1
Rumanía	0	1	0	2,5	0	2
Bulgaria	2	1	1	2	0	2

*Nota:* Entre paréntesis el año en el que la variable modifica su valor previo.

*Fuente:* Elaboración propia a partir de la información facilitada en las páginas web de las instituciones de cada país, y de la encuesta de Yalloutinen (2004).

## 4.2. Índices de funcionamiento de las instituciones presupuestarias

Desde el estudio pionero de Von Hagen (1992), distintos trabajos han tratado de recoger los aspectos cualitativos que definen las instituciones presupuestarias, entendidas estas en sentido amplio, en un índice o índices numéricos. Con diferencias, a veces notables, todas las propuestas de este tipo de índices parten de la sistematización de la información disponible acerca de las características y funcionamiento de todos aquellos procesos, reglas, acuerdos y protocolos que rigen la presupuestación en un país, entendida esta en su sentido más amplio. Así, esta concepción de la institución presupuestaria suele abarcar las fases de elaboración del proyecto anual de presupuestos, incluida la planificación y la elaboración de marcos plurianuales, la fase de discusión y aprobación parlamentaria y, por último, la fase de ejecución, en la que se integran procedimientos ligados a la disciplina presupuestaria, como son aquellos establecidos para llevar a cabo posibles modificaciones del documento presupuestario inicialmente aprobado. Como ya se señaló, ésta ha sido la perspectiva que ha presidido la definición de la institución presupuestaria en cada uno de los países analizados.

De acuerdo con las características del trabajo de investigación realizado, nuestra opción ofrece una propuesta de índices que, sin abandonar los elementos esenciales de Von Hagen (1992), incorpora en su desagregación principal por fases del proceso presupuestario algunos elementos que creemos pueden resultar relevantes para comprender el papel de la institución presupuestaria en los países estudiados. En la propuesta principal definimos tres índices, cada uno de los cuales recoge, respectivamente, la valoración correspondiente a las fases de planificación y programación presupuestaria, de discusión y aprobación parlamentaria y de ejecución del Presupuesto anual, en los términos expuestos en el epígrafe anterior. Estos tres índices pueden agregarse, de forma aditiva, en un índice global que permite identificar un *ranking* de las instituciones presupuestarias. En esta agregación se ponderan de forma igual las tres fases consideradas. A diferencia de la propuesta de Gleich (2003), también hemos optado por una distribución igualitaria de las ponderaciones correspondientes a cada proceso dentro de los tres índices principales que representan cada fase del proceso presupuestario. Creemos que, de este modo, reducimos el sesgo discrecional que la configuración de este tipo de índices cualitativos tiene per se. Además, no pensamos que existan razones para discriminar una mayor valoración entre las variables que intervienen en cada caso, máxime teniendo en cuenta que su número es resultado de la observación de información relevante a la que hemos tenido acceso en el estudio sobre las instituciones presupuestarias de cada uno de los países. Para homogeneizar este peso, se ha optado por distribuir linealmente el valor de 10,00 puntos asignado a cada una de las tres fases principales de presupuestación entre el total de variables, previamente igualadas cada una en su valor máximo potencialmente alcanzable, de forma que contribuyan por igual en cada uno de los procedimientos recogidos para cada fase. El correspondiente coeficiente de cada variable se aplica directamente sobre los valores que integran el rango de cuantificación establecido. Estos rangos van de un valor superior a otro inferior, en función de la mayor o menor influencia que la definición o el contenido del procedimiento tenga en favor de la disciplina presupuestaria.

En cuanto a la valoración de cada variable, se ha tratado de reducir su rango de variabilidad, siempre de acuerdo con su naturaleza, con la intención de no obtener valores demasiado elevados de los mejores comportamientos y muy dispares entre variables. Por regla general, en aquellos casos con valoración dicotómica se ha optado por el par 1 – 0 si la peor realización está directamente enfrentada a la disciplina presupuestaria, o por un par del tipo 2 – 1 si el peor comportamiento no se opone de forma

directa a esta cualidad del desarrollo de la política fiscal. El establecimiento de valores intermedios, incluso superiores a 2, ha atendido a aquellas realidades donde entendemos que la discriminación resultaba suficientemente relevante. En cualquier caso, nuestro propósito ha sido evitar, en la medida de lo posible, la discrecionalidad que puede derivarse del establecimiento de un número excesivo de categorías para cada variable, o la diferenciación injustificada en los valores máximos que éstas pueden alcanzar.

Según estos criterios, definimos los siguientes índices principales referidos a cada proceso:

a) Índice institucional para la fase de elaboración (planificación y programación presupuestaria):

$$I_t^{ELAB} = \frac{1}{4} \left( \sum_{i=1}^7 v_i^{MFP} \cdot w_{v_i^{MFP}} + \sum_{i=1}^6 v_i^{RF} \cdot w_{v_i^{RF}} + \sum_{i=1}^3 v_i^{INT} \cdot w_{v_i^{INT}} + \sum_{i=1}^4 v_i^{PMHEL} \cdot w_{v_i^{PMHEL}} \right) \quad (4.1)$$

Donde  $v_i$  es cada una de las variables que intervienen en los cuatro subprocesos diferenciados para la primera fase de elaboración del presupuesto (*MFP*, para los marcos fiscales plurianuales; *RF*, para las reglas fiscales; *INT*, para la integración entre los marcos plurianuales y la presupuestación anual; y *PMHEL*, para el papel desempeñado por el Ministro de Hacienda en esta fase). Mientras que  $w(v_i)$  recoge la ponderación asignada a cada variable dentro de esos cuatro subprocesos, de forma que la suma de los productos de las variables por su factor de ponderación, en el caso de que todas las variables del subproceso toman su valor máximo, siempre valdrá 10. Como señalamos, el peso fijado para cada uno de los cuatro subprocesos es igual, 0,25.

b) Índice institucional de la fase de aprobación parlamentaria:

$$I_t^{APR} = \sum_{i=1}^6 v_i^{PARL} \cdot w_{v_i^{PARL}} \quad (4.2)$$

Donde la mecánica de cómputo es la misma, a partir de las ponderaciones  $w(v_i)$  que reparten los mismos pasos para las seis variables empleadas en su definición.

c) Índice institucional de la fase de ejecución del presupuesto:

$$I_t^{EJ} = \sum_{i=1}^6 v_i^{EJ} \cdot w_{v_i^{EJ}} \quad (4.3)$$

Con idéntica forma de cálculo, a partir de los valores de las seis variables consideradas, ponderadas por sus respectivos factores de igualación,  $w(v_i)$ .

El cuadro 4.4 recoge todos los rangos de valor correspondientes a cada variable considerada, así como los factores de ponderación que intervienen en su cálculo.

**CUADRO 4.4: Índices definatorios de la institución presupuestaria en cada país**

Variables institucionales por fases del proceso presupuestario (I.1)	Valor	$W_{VAR}$	$W_{PROC}$	$W_{GLOBAL}$
<b>A. Planificación de la política fiscal y programación presupuestaria</b>				0,3333
1 <i>Marcos fiscales plurianuales</i>			0,25	
1. Tipo de regulación del marco fiscal		0,4761		
a) Regulación en normativa específica	3			
b) Regulación por Ley Anual de Presupuestos	2			
c) Ausencia de regulación	1			
2. Horizonte temporal		0,3571		
a) Cuatro años (incluido el de presupuestación)	4			
b) Cuatro años (sin incluir el de presupuestación)	3			
c) Tres años (incluido el de presupuestación)	2			
d) Tres años (sin incluir el de presupuestación)	1			
3. Órgano encargado y dependencia		0,4761		
a) Coordinación entre los centros encargados de la presupuestación y de la política económica	3			
b) Centro de Presupuestación (Ministerio de Hacienda)	2			
c) Competencia fragmentada entre centros del Ministerio de Hacienda	1			
4. Alcance territorial y funcional de los marcos presupuestarios plurianuales		0,4761		
a) Todos los niveles y funciones de sector público	3			
b) Gobierno central incluida la Seguridad Social y fondos equivalentes	2			
c) Gobierno central sin incluir la Seguridad Social y fondos equivalentes	1			
5. Revisión deslizante de ejercicios anuales		0,4761		
a) Revisión anual de objetivos plurianuales y extensión automática	3			
b) Revisión anual de objetivos sin extensión automática	2			
c) Revisión del ejercicio en ejecución	1			
6. Unicidad del presupuesto y su integración en los marcos plurianuales		0,4761		
a) No existencia de fondos extrapresupuestarios	3			
b) Existencia de fondos extrapresupuestarios con integración plena	2			
c) Existencia de fondos extrapresupuestarios pero no se integran	1			
7. Carácter de la presupuestación plurianual		0,4761		
a) Plenamente efectiva, con control de la ejecución plurianual	3			
b) Indicativa para grandes líneas o programas importantes	2			
c) Informativo	1			
<i>Total valoración máxima en procedimiento (A.I.)</i>		10,00		

CUADRO 4.4 (continuación): Índices definatorios de la institución presupuestaria en cada país

Variables institucionales por fases del proceso presupuestario (I.2)	Valor	W <sub>VAR</sub>	W <sub>PROC</sub>	W <sub>GLOBAL</sub>
2. Reglas fiscales			0,25	
1. Contenido de los objetivos y limitaciones generales definidos en la regla fiscal		0,4166		
a) Saldo presupuestario equilibrado, <i>stock</i> de deuda y objetivos plurianuales desagregados de gasto	4			
b) Saldo presupuestario equilibrado, <i>stock</i> de deuda y objetivos anuales desagregados de ingresos y de gastos	3,5			
c) Saldo presupuestario equilibrado, <i>stock</i> de deuda y objetivos anuales de ingresos y gastos	3			
d) Saldo presupuestario equilibrado y objetivos anuales de ingresos y gastos	2,5			
e) Saldo presupuestario equilibrado y <i>stock</i> de deuda	2			
f) Saldo presupuestario equilibrado y objetivos anuales de gasto	1,5			
g) Saldo presupuestario equilibrado	1			
h) Niveles de ingresos y gastos presupuestarios	0,5			
2. Objetivos y límites complementarios definidos en la regla fiscal		0,8333		
a) Límites de gasto por ministerios/departamentos nominales y reales	2			
b) Límites de gasto por ministerios/departamentos en términos nominales	1			
c) No existen	0			
3. Ajustes por inflación		0,8333		
a) No existe mecanismo	2			
b) Para salarios y pensiones	1			
c) Revisión general del presupuesto	0			
4. Vinculación de los objetivos plurianuales, anuales y límites de gasto		0,5555		
a) Objetivos plurianuales, anuales y límites de gasto vinculantes	3			
b) Objetivos plurianuales y límites de gasto vinculantes, anuales informativos	2,5			
c) Objetivos plurianuales orientativos y objetivos anuales vinculantes	2			
d) Límites de gasto vinculantes	1,5			
e) Flexibilidad de superar límites de gasto con autorización del ejecutivo	1			
5. Mecanismos punitivos por incumplimiento de objetivos o límites de gasto		1,6666		
a) Existen	1			
b) No existen	0			
6. Límites sobre financiación con pasivos específicos (deuda externa, préstamos internacionales)		1,6666		
a) Existen	1			
b) No existen	0			
<i>Total valoración máxima en procedimiento (A.2.)</i>		10,00		

CUADRO 4.4 (continuación): Índices definatorios de la institución presupuestaria en cada país

Variables institucionales por fases del proceso presupuestario (I.3)	Valor	W <sub>VAR</sub>	W <sub>PROC</sub>	W <sub>GLOBAL</sub>
3. Integración entre los marcos plurianuales y la programación presupuestaria anual				0,25
1. Determinación del Presupuesto anual sobre la base del marco plurianual		1,6666		
a) Se utiliza automáticamente	2			
b) Se utiliza de forma orientativa	1			
c) No se utiliza	0			
2. Revisión y análisis de las desviaciones anuales respecto del marco plurianual		1,6666		
a) Incidencia plena en la presupuestación	2			
b) Análisis de las desviaciones de forma separada	1			
c) Sin incidencia en la presupuestación	0			
3. Relación entre los procesos de elaboración del marco plurianual y del Presupuesto anual (calendario, criterios contables y objetivos)		1,1111		
a) Identidad plena	3			
b) Identidad suficiente	2			
c) Relación básica	1 - 0,5			
d) Independencia	0			
<i>Total valoración máxima en procedimiento (A.3.)</i>		10,00		
4. Papel desempeñado por el Ministro de Hacienda en la planificación plurianual y en la programación presupuestaria				0,25
1. Función de la propuesta del marco plurianual y sus objetivos del Ministro de Hacienda (MH) al Gobierno		0,6250		
a) Propuesta por el MH de los objetivos y asunción plena del Gobierno	4			
b) Propuesta por el MH de los objetivos y negociación en el gabinete, dentro de los límites establecidos en la propuesta inicial	3			
c) Propuesta del MH sobre líneas básicas y redefinición de objetivos y dotaciones por los ministros sectoriales	2			
d) Propuesta orientativa del MH	1			
2. Modelo de negociación entre el MH y los ministros sectoriales		0,6250		
a) Bilateral, con sujeción a la aprobación final del MH según límites	4			
b) Bilateral, con decisión final en el Consejo de Ministros	3			
c) Multilateral en el Consejo de Ministros, sin acuerdos previos	2			
d) Negociación política externa en gobiernos coaligados	1			
3. Modelo de resolución de controversias entre el MH y los ministros sectoriales		2,5000		
a) Decisión final del Primer Ministro, tras debate en el Consejo	1			
b) Decisión final del Consejo de Ministros	0			
4. Liderato del Ministro de Hacienda en el proceso presupuestario		0,8333		
a) Pleno (incluidos poderes de veto, de reasignación y control de la agenda)	3			
b) Principal (poder de veto y control de agenda)	2			
c) Básico (control de agenda y directrices)	1			
<i>Total valoración máxima en procedimiento (A.4.)</i>		10,00		

CUADRO 4.4 (continuación): Índices definatorios de la institución presupuestaria en cada país

Variables institucionales por fases del proceso presupuestario (II)	Valor	W <sub>VAR</sub>	W <sub>PROC</sub>	W <sub>GLOBAL</sub>
<b>B. Aprobación del Presupuesto por el Parlamento</b>				0,3333
1. <i>El papel del Parlamento</i>			1,00	
1. Poder de enmienda del proyecto de presupuestos presentado por el Gobierno		1,6666		
a) No	1			
b) Sí	0			
2. Extensión del poder de enmienda del Parlamento		0,5555		
a) Sin superar el límite global de gasto	3			
b) Equilibrando con ingresos cualquier propuesta de incremento de gasto	2			
c) Sin aumento del déficit público	1			
d) Ilimitado	0			
3. Volumen de modificaciones introducidas en la discusión parlamentaria		0,4166		
a) < 0,1%	4			
b) < 0,2%	3			
c) < 0,3%	2			
d) < 0,5%	1			
e) > 0,5%	0			
4. Votación de globalidad del proyecto de Presupuesto por el Parlamento		1,6666		
a) Antes de producirse las enmiendas	1			
b) Después de discutirse y aprobarse, en su caso, las enmiendas	0			
5. Límite temporal del proceso que ha de culminar en la aprobación del Presupuesto		1,6666		
a) Existe límite	1			
b) No existe límite	0			
6. Contenido del presupuesto a aplicar en ausencia de aprobación parlamentaria		1,6666		
a) Se aplica provisionalmente la propuesta presentada ante el Parlamento	1			
b) Se prorroga el último aprobado por 1/12 partes hasta la aprobación	0			
<i>Total valoración máxima en procedimiento (B.1.)</i>		10,00		

CUADRO 4.4 (continuación): Índices definatorios de la institución presupuestaria en cada país

Variables institucionales por fases del proceso presupuestario (III)	Valor	W <sub>VAR</sub>	W <sub>PROC</sub>	W <sub>GLOBAL</sub>
<b>C. Ejecución del Presupuesto anual y modificaciones</b>				0,3333
1. <i>Control por el Ministro de Hacienda de los límites de créditos aprobados</i>			1,00	
1. Capacidad de recortar los límites aprobados por el Parlamento		0,8333		
a) Sí existe capacidad	2			
b) Con limitaciones	1			
c) No existe capacidad	0			
2. Autorización del Ministerio de Hacienda para la disposición de gastos en el Presupuesto		1,6666		
a) Sí	1			
b) No	0			
3. Capacidad del Ministro de Hacienda para limitar la ordenación de pagos		1,6666		
a) Sí existe	1			
b) No existe	0			
4. Posibilidad de realizar transferencias entre conceptos presupuestarios aprobados		0,5555		
a) No existe	3			
b) Sólo en determinados casos y las aprueba el Ministro de Hacienda	2,5			
c) Existe y debe aprobarlas el Ministro de Hacienda	2			
d) Existe, se aprueban unas por el Gobierno y otras por el Ministro de Hacienda	1,5			
e) Existe y se aprueban por el Gobierno	1			
f) Existe y se deciden por los ministros sectoriales de gasto				
5. Posibilidad de introducir modificaciones en la Ley de Presupuestos		0,8333		
a) No	2			
b) Sí, pero en supuestos excepcionales	1			
c) Sí	0			
6. Posibilidad de incorporar al ejercicio siguiente los remanentes no gastados		0,8333		
a) No	2			
b) Sí, pero con limitaciones	1			
c) Sí	0			
<i>Total valoración máxima en procedimiento (C.1.)</i>		10,00		

De acuerdo con las definiciones de los índices que acabamos de presentar, y a partir de los valores asignados en el estudio comparado de los procesos presupuestarios en los países estudiados, que han sido recogidos en los cuadros 4.1, 4.2 y 4.3, a continuación presentamos en los cuadros 4.5a y 4.5b, para todos los países analizados, la cuantificación obtenida de los tres índices, a lo largo del período de estudio. El cuadro 4.5a ofrece la información del índice global como resultado de la agregación de los tres índices básicos, con una ponderación de 1/3 para cada uno de ellos. Por su parte, en el cuadro 4.5b, como ya se expuso anteriormente, se ha desglosa-

**CUADRO 4.5a: Valores de los índices definatorios de la institución presupuestaria por países (Alternativa 1)**

País	Índices básicos			Global
	IND(1)(EL)	IND(1)(APR)	IND(1)(EJ)	IND(1)
República Checa	4,40	4,30 - 2,64(01)	2,22 - 3,06(01)	3,64 - 3,37(01)
Estonia	6,69	4,03	6,67	5,79
Letonia	5,53	1,11	4,17	3,60
Lituania	5,99 - 6,20(99)	3,19	5,56 - 4,72(01)	4,91 - 4,98(99) - 4,70(01)
Hungría	7,70 - 6,97(98)	5,56	3,06	5,44 - 5,19(98) - 5,25(03)
Polonia	6,28 - 6,44(99) - 6,64(00)	1,67 - 2,22(99)	6,11 - 6,67(99)	4,69 - 5,11(99) - 5,18(00)
Eslovenia	6,19	6,25	5,83	6,09
Eslovaquia	5,22	3,33	4,44	4,33
Rumanía	5,12 - 5,32(00) - 5,85(03)	2,50 - 4,72(03)	4,72	4,11 - 4,18(00) - 5,10(03)
Bulgaria	5,79 - 6,52(99)	5,00	7,78	6,19 - 6,43(99)

*Nota:* Entre paréntesis el año en el que la variable modifica su valor previo.

*Fuente:* Elaboración propia a partir de la información facilitada en las páginas web de las instituciones de cada país, y de la encuesta de Yalloutinen (2004).

**CUADRO 4.5b: Valores de los índices definatorios de la institución presupuestaria por países (Alternativa 2)**

País	Índices básicos				Global
	IND(2)(PP)	IND(2)(MH-ELB)	IND(2)(MH-APR)	IND(2)(MH-EJ)	IND(2)
República Checa	4,34	4,58	4,31 - 2,64(01)	2,22 - 3,06(01)	3,86 - 3,65(01)
Estonia	7,11	5,42	4,03	6,67	5,81
Letonia	5,43	5,83	1,11	4,17	4,14
Lituania	6,59 - 6,87(99)	4,17	3,19	5,56 - 4,72(01)	4,88 - 4,95(99) - 4,74(01)
Hungría	7,35	8,75 - 5,83(98) - 6,46(03)	5,56	3,06	6,18 - 5,45(98) - 5,61(03)
Polonia	6,15 - 6,43(00)	6,67 - 7,29(99)	1,67 - 2,22(99)	6,11 - 6,67(99)	5,15 - 5,58(99) - 5,65(00)
Eslovenia	5,41	8,54	6,25	5,83	6,51
Eslovaquia	5,85	3,33	3,33	4,44	4,24
Rumanía	5,43 - 5,71(03)	4,17 - 5,00(00) - 6,25(03)	2,50 - 4,72(03)	4,72	4,21 - 4,41(00) - 5,35(03)
Bulgaria	6,61 - 7,17(99)	3,33 - 4,58(99)	5,00	7,78	5,68 - 6,13(99)

*Nota:* Entre paréntesis el año en el que la variable modifica su valor previo.

*Fuente:* Elaboración propia a partir de la información facilitada en las páginas web de las instituciones de cada país, y de la encuesta de Yalloutinen (2004).

do el índice correspondiente a la fase de aprobación en dos índices. Uno primero elaborado con los tres primeros subprocesos de esta fase, que trata de recoger los aspectos estrictamente técnicos de la planificación y la programación del Presupuesto anual que integran esta primera fase, mientras que el segundo se refiere al papel desempeñado por el Ministro de Hacienda en esta fase. En este caso, los dos índices principales computados para esta fase han sido:

$$I_t^{PP} = \frac{1}{3} \left( \sum_{i=1}^7 v_i^{MFP} \cdot w_{v_i^{MFP}} + \sum_{i=1}^6 v_i^{RF} \cdot w_{v_i^{RF}} + \sum_{i=1}^3 v_i^{INT} \cdot w_{v_i^{INT}} \right) \quad (4.4)$$

$$I_t^{MHELB} = \sum_{i=1}^7 v_i^{MHELB} \cdot w_{v_i^{MHELB}} \quad (4.5)$$

Para el cómputo del índice global en esta segunda alternativa, hemos ponderado de igual forma los cuatro índices principales que intervienen, es decir, con un peso de 0,25.

Por su parte, el cuadro 4.6 ofrece la ordenación resultante de los 10 países estudiados para las dos alternativas de índices propuestas. El número 1 corresponde al máximo valor computado en el índice correspondiente y estaría recogiendo el modelo de *gobierno* de la institución presupuestaria que, de acuerdo con los criterios establecidos, más favorece la disciplina fiscal. En la medida en que nuestras dos alternativas de índices han sido construidas sobre el concepto de *poder de decisión del Ministro de Hacienda*, este máximo valor supone el diseño de institución presupuestaria donde el Ministro de Hacienda se encuentra más reforzado. Se complementa la información

**CUADRO 4.6: *Ranking* de índices valorativos de la institución presupuestaria**

País	Índice 1	Índice 2	Índice Gleich	Índice Yalloutinen
República Checa	9	10	5	10
Estonia	3	3	1	6
Letonia	10	9	2	7
Lituania	5	7	6	8
Hungría	4	4	9	2
Polonia	6	5	7	5
Eslovenia	2	1	3	1
Eslovaquia	7	8	4	8
Rumanía	8	6	10	6
Bulgaria	1	2	8	3

*Notas:*

1. En aquellos países con varios valores, se ha calculado el valor promedio ponderado según el número de años.
2. El *ranking* de los índices de Gleich y de Yalloutinen es el establecido por los autores en sus trabajos.

de este cuadro con los puestos relativos obtenidos por estos países en los trabajos de Gleich (2003) y Yalloutinen (2004).

Como se puede ver, existen coincidencias aproximadas en la ordenación de los países, bastante notables en el caso de la comparación de nuestra alternativa 2 con el índice global que obtiene Yalloutinen (2004). No obstante, existen algunos paralelismos con la ordenación de Gleich (2003) si se exceptúan los casos de la República Checa, Hungría, y sobre todo Letonia y Bulgaria. En el primer caso, nuestros índices sitúan, respectivamente, a este país en los dos últimos puestos, igual que sucede en el trabajo de Yalloutinen, mientras que en el trabajo de Gleich este país ocupa justamente la posición intermedia. Para Hungría, nuestros índices le asignan un valor intermedio alto (el 4), mientras que Gleich le otorga el penúltimo puesto. Lo contrario sucede con Letonia, situada en los últimos lugares en nuestros dos índices, y en el trabajo de Yalloutinen, mientras que en el índice global de Gleich aparece como la segunda mejor institución presupuestaria, justo al revés que sucede para Bulgaria, valorada entre los tres primeros puestos por nuestros dos índices y el de Yalloutinen, y en el octavo lugar por Gleich.

A partir de la información suministrada por nuestros índices principales, podemos tratar de comprobar si la caracterización de la institución presupuestaria que éstos ofrecen para cada país se ajusta a la predicción que habíamos realizado, en el capítulo anterior, sobre la forma de *gobierno* del proceso presupuestario que debería regir. En el cuadro 3.1 señalábamos que Eslovenia y Hungría eran los dos países de la reciente ampliación, cuyas características institucionales claramente determinaban un diseño de acuerdo con el enfoque de delegación. Si nos fijamos en el papel jugado por el Ministro de Hacienda, tanto en la fase de elaboración del presupuesto (cuadro 4.1), como en las fases de aprobación parlamentaria (cuadro 4.2) y de ejecución (cuadro 4.3), observamos que ambos países se encuentran entre los mejores comportamientos de las variables integradas en cada proceso, destacando sobre todo el caso de Eslovenia. Según el criterio adoptado, que vincula el mejor comportamiento fiscal con la influencia que el Ministro de Hacienda tiene, a través de su poder de decisión, sobre los distintos elementos que configuran cada proceso, vemos que las variables más relevantes para identificar este carácter *fuerte* del Ministro de Hacienda están presentes en ambos países, y coinciden con las que requieren esa cesión de autoridad característica del modelo de delegación. También Estonia y Lituania incluyen valores bastante representativos del modelo de delegación, si bien las tipicidades electorales parecen haber obligado a asumir características típicas del modelo de compromi-

so. Rumanía, desde las importantes reformas del año 2000 y, sobre todo, 2003, puede también ser considerada como en tránsito hacia el enfoque de delegación, aunque es obvio que el corto espacio de tiempo transcurrido desde estos cambios nos obliga a ser cautelosos con el mantenimiento del comportamiento mostrado hasta ahora.

En el otro extremo, encontramos países que como Estonia se han visto inmersos en procesos electorales con continuos acuerdos de gobierno, determinantes de procesos bastante identificables con lo esperable en el enfoque de compromiso. La República Checa y Polonia son otros dos casos donde el papel del Ministro de Hacienda queda bastante condicionado a la formación de acuerdos de gobierno. En el resto de los países, la inestabilidad inicial de los sistemas políticos o los vaivenes mostrados por la política fiscal inducen características propias de lo que definimos como modelo *feudal*, con escenarios de decisión presupuestaria muy fragmentados y con serias dificultades para interiorizar en estas decisiones las implicaciones de la política fiscal.

En cualquier caso, hay que tener en cuenta que nuestro estudio se ha centrado en una serie de países del centro y este de Europa que provienen, en su totalidad —una vez que hemos eliminado del análisis institucional a Chipre y Malta—, del bloque soviético. Esto ha supuesto la introducción radical de instituciones políticas democráticas y la construcción, prácticamente *ex novo*, de un sector público basado en los principios y criterios vigentes desde hace muchas décadas en los países desarrollados de economía de mercado. Estos hechos dan un carácter evolutivo al marco institucional de estos países que impiden realizar una caracterización tan robusta como la que otros estudios, donde podemos destacar el reciente trabajo de Hallerberg, Strauch y Von Hagen (2004) hacen para los 15 países que eran miembros de la UE antes de la ampliación de mayo de 2005. Únicamente el paso del tiempo puede permitirnos ganar en calidad a la hora de realizar este tipo de ejercicios. Sin embargo, creemos, como así lo defienden otros autores, que estas debilidades informativas y los excesivos cambios experimentados por sus instituciones, sin duda muy importantes, no deben constituir un obstáculo insalvable para tratar de conocer en qué medida su configuración, bajo un determinado modelo, ha podido contribuir a sus comportamientos en los procesos de consolidación presupuestaria afrontados en los últimos diez o quince años.

### 4.3. El papel desempeñado por los Programas Económicos de Preadhesión (PEP) dentro de la planificación y la presupuestación

Para recoger el papel jugado en la presupuestación por los PEP que deben presentar los Estados candidatos de forma previa a su incorporación, empleamos el índice específico propuesto en Yalloutinen (2004). Aunque los PEP no tienen como objetivo fundamental la coordinación institucional desde la Comisión Europea de las políticas fiscales de los países candidatos, su elaboración puede considerarse como un compromiso previo que asumen estos Estados respecto de la elaboración de los programas de convergencia que tendrán que presentar de forma obligatoria una vez hayan accedido a la UE como miembros de pleno derecho.

Dado el contenido de los PEP presentados por los países que se han incorporado el 1 de mayo de 2005, y los que aún deben seguir preparando Bulgaria y Rumanía, puede establecerse una valoración respecto a su operatividad y eficacia. Para ello, Yalloutinen ha propuesto un denominado *índice de similitud* que trata de recoger el grado de integración existente entre estos PEP y la confección anual de los presupuestos de cada país. Para ello, se evalúa el grado de similitud (en el rango de plena coincidencia a total discrepancia) que muestran las normas, metodología y proceso de elaboración de ambos documentos económico-financieros.

Los elementos que son tenidos en cuenta son los siguientes: *a)* el carácter de único marco presupuestario plurianual que tiene el correspondiente PEP; *b)* la coincidencia de los departamentos ministeriales que tienen la competencia de aprobar ambos documentos; *c)* la coincidencia de los centros gestores encargados de su preparación; *d)* la coincidencia de las reglas de contabilidad empleadas en su confección; *e)* la integración de los calendarios respectivos; y *f)* la expresión en los PEP de los objetivos del Presupuesto anual. El cómputo del índice se realiza sobre un total de 8 puntos, donde tanto los elementos *a)* como *b)* no aportan discriminación, dado que en todos los Estados el PEP no es el único marco presupuestario plurianual (con la excepción de Hungría, pero tras una reforma iniciada en 2003, lo que recomienda su no consideración en el índice determinado para 2004), y en todos los casos, el departamento ministerial encargado es el Ministerio de Hacienda (o que engloba esta competencia sobre las finanzas públicas). La coincidencia en el centro gestor encargado de su elaboración, en las normas contables empleadas en su elaboración, el grado de integración de los calendarios de ambos documentos y la incorporación de los objetivos

presupuestarios anuales determinan respectivamente, en cada caso, el cómputo de 2 puntos si la contingencia considerada está en el máximo valor de similitud (coincidencia), 1 punto si existen similitudes y 0 puntos para la escasa o nula relación.

#### **4.4. Descentralización política e implicaciones para la implementación de la política fiscal**

Las implicaciones de la descentralización política en el desarrollo y resultados de la política fiscal son indiscutibles, y presentan una trascendencia importante a la hora de explicar los resultados de disciplina presupuestaria alcanzados por los países con estructuras de gobierno descentralizadas. En estos casos, la adopción de reglas fiscales capaces de coordinar la política fiscal resulta crucial para un comportamiento exitoso de los objetivos de estabilidad presupuestaria (Balassone, Franco y Zortteri, 2003). Esta realidad no es ajena a los países que han accedido en 2005 a la UE y a los que actualmente son candidatos hasta la fecha prevista de 2007.

En la República Checa no existe una norma legal específica para coordinar los distintos niveles de ejecución financiero-presupuestaria de la política fiscal. No obstante, el gobierno nacional guarda la capacidad de restringir los ingresos de los gobiernos regionales, en la medida en que éstos dependen sustancialmente de las transferencias del nivel central. Por lo que concierne a los gobiernos locales, éstos deben informar al gobierno central semestralmente sobre la evolución del presupuesto. Hay que destacar el hecho de que en el año 2001 se eliminó la restricción al endeudamiento que existía para los ayuntamientos, aunque existe un mecanismo sancionador para aquellos casos de riesgo de solvencia.

En Estonia no existe tampoco una regla de coordinación explícita, aunque sí se contemplan legalmente límites para contraer obligaciones financieras por parte de los gobiernos subcentrales. La principal hace referencia al límite del 60% de endeudamiento de los gobiernos locales, respecto de sus ingresos anuales, mientras que los pagos del servicio de la deuda no pueden exceder el 20% de los ingresos presupuestados, minorados en las transferencias recibidas del gobierno central. Por su parte, Letonia incorporó la obligación legal de que todos los ayuntamientos suministren información presupuestaria regular al Ministerio de Hacienda. Estos gobiernos locales tienen capacidad plena para asumir deuda, aunque con los límites establecidos en la Ley de Presupuestos anual. Los volúmenes acumulados

son evaluados por un órgano central dependiente del Gobierno central. Existe un mecanismo interno de financiación con endeudamiento desde 1998, donde el Estado presta a los ayuntamientos. El último de los tres países bálticos, Lituania, ha establecido con rango legal la obligatoriedad de que los gobiernos locales presenten presupuestos equilibrados (sin déficit público), aunque durante cada ejercicio los ayuntamientos con necesidades de financiación pueden optar a recibir financiación de préstamos por parte del Estado.

En Hungría, la Ley de Entidades Locales establece una serie de restricciones para el endeudamiento de los gobiernos locales. Además, existe una serie de reglas para incorporar el contenido de los presupuestos locales al marco presupuestario plurianual elaborado por el Ministerio de Hacienda. Estas reglas hacen referencia a las fuentes de financiación tanto impositivas como a través de transferencias del gobierno central. En general, las limitaciones no son demasiado operativas. Por lo que respecta a Polonia, no existe, al igual que en Hungría, un marco legal específico de coordinación de la política fiscal. Las reglas que hay se centran en la limitación del endeudamiento local, con límites sucesivos que cuando exceden el 60% imposibilitan el acceso a un nuevo endeudamiento.

En la República de Eslovenia tampoco existe ningún marco legal de coordinación de las políticas presupuestarias entre niveles de gobierno. Sin embargo, resulta bastante efectiva la autorización que debe realizar el Ministerio de Hacienda para el endeudamiento de los gobiernos locales, cuyo nivel máximo se encuentra también limitado por ley. Por su parte, Eslovaquia adopta un modelo similar, donde la ausencia de normas legales específicas de coordinación es suplida por un control del endeudamiento de los ayuntamientos por parte del Ministerio de Hacienda.

En los dos países actualmente candidatos a la adhesión en 2007, Rumanía y Bulgaria, existen actualmente marcos legales que tienden a la coordinación de las políticas presupuestarias de sus distintos niveles de gobierno. En el caso de Rumanía, en 2002 se ha aprobado una Ley de Finanzas Públicas Locales que establece las limitaciones y condicionantes de la financiación por endeudamiento, transferencias e impuestos, entre el gobierno central y los ayuntamientos. Además, esta norma establece una limitación del endeudamiento del 20% de los ingresos totales anuales de cada presupuesto local. En Bulgaria se ha adoptado recientemente un Acuerdo entre el gobierno nacional y los subcentrales, donde se han explicitado límites globales para la distribución de ingresos y gastos anuales, así como la restricción legal al endeudamiento de los gobiernos subcentrales, que debe gozar en cualquier caso de la aprobación del Ministerio de Hacienda.

Aunque no parece a priori que vaya a ser muy relevante la influencia que la descentralización del sector público pueda tener para el comportamiento en la implementación de la política fiscal en estos países del centro y este de Europa, consideramos la posible existencia de reglas e instituciones de coordinación de la política presupuestaria entre niveles de gobierno en el análisis institucional, que se verá en el siguiente capítulo. Para ello, en línea con Yalloutinen (2004), hemos establecido un *ranking* en función de la mayor o menor coordinación existente, teniendo en cuenta el grado de descentralización que muestra el sector público en cuestión. Los valores de esta variable se muestran en el siguiente cuadro.

**CUADRO 4.7: Los Programas Económicos de Preadhesión y la descentralización de la política fiscal**

País	Programas Económicos de Preadhesión	Índice de descentralización-coordinación
República Checa	3,0	2,0
Estonia	4,0	3,0
Letonia	4,0	2,0
Lituania	5,0	4,0
Hungría	6,0	2,0
Polonia	7,0	2,0
Eslovenia	7,0	3,0
Eslovaquia	4,0	3,0
Rumanía	6,0	2,0 – 4,0 (2003)
Bulgaria	5,0	3,0 – 4,0 (2000)

Fuente: Elaboración propia y Yalloutinen (2004).

## 5. Análisis empírico y resultados

EN este capítulo abordamos el análisis empírico de la cuestión central que constituye nuestro objetivo de investigación principal: ¿en qué medida los diseños institucionales que rigen el proceso presupuestario en los países de la reciente y próxima ampliación de la Unión Europea (UE) han podido influir en el comportamiento más o menos exitoso de la política fiscal en la última década? Las aproximaciones seguidas en el análisis cuantitativo de los logros de los procesos de consolidación fiscal han sido de muy diverso tipo, casi siempre condicionadas por la disponibilidad de series suficientemente largas de datos, por la fiabilidad y homogeneidad de éstos y por la propia heterogeneidad de las situaciones estudiadas.

El grueso de esta literatura, como ya indicamos en el capítulo 1, se ha centrado en el estudio de países desarrollados dentro del ámbito de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y de la UE previa a la ampliación de 2005. Por regla general, una variable clave en este tipo de trabajo ha sido la diferenciación de la composición de los ajustes fiscales realizados por los países, bien hayan sido esencialmente ajustes basados en el recorte de gasto público, bien ajustes basados en el incremento de los ingresos públicos o, en su caso, de naturaleza mixta. Como suelen señalar casi todos los trabajos encargados del estudio de las consolidaciones presupuestarias, hay que tener en cuenta que resulta bastante discrecional fijar una definición lo más objetiva posible de cuando estamos en disposición de considerar que un ajuste fiscal ha sido exitoso. Nosotros, como se señaló en el epígrafe 2.2, optamos por valorar la intensidad con la que se reduce el déficit público —medido como necesidad de financiación— entre dos ejercicios consecutivos, considerando que reducciones iguales o por encima de 0,5 puntos del producto interior bruto (PIB) en un año muestran un esfuerzo decidido de consolidación presupuestaria. La limitada duración de las series valoradas, apenas diez años, y la especial tipicidad de estas economías, inmersas al menos en la primera mitad de la serie temporal en profundas transiciones hacia la economía de mercado, nos ha hecho renunciar a un tratamiento más

sofisticado del criterio de éxito, pues entendemos que la información necesaria para tal fin no permite sostener hipótesis suficientemente robustas <sup>10</sup>.

Dos suelen ser las aproximaciones econométricas seguidas para evaluar el grado de éxito de los procesos de consolidación presupuestaria. Por un lado, encontramos una serie de trabajos que proponen especificaciones de tipo Logit y Probit, en los que la variable dependiente, que recoge como indicador el éxito o no de la política de ajuste fiscal, suele ser tratada de forma dicotómica tal que si el episodio de ajuste ha sido exitoso toma el valor 1 y si no ha existido o ha constituido un fracaso, toma el valor 0. En algunos de estos modelos se suele incluir también, como variable explicativa tipo *dummy*, la caracterización del proceso según se trata de un ajuste por el lado de los ingresos, por el lado de los gastos o mixto. Entre los principales trabajos que siguen esta línea hemos de destacar los de McDermott y Wescott (1996), quienes aplican un modelo Logit a una muestra de países del ámbito OCDE, desde 1960 a 1994, concluyendo que los ajustes basados en reducciones del gasto público aumentan de forma significativa la probabilidad de que el *stock* de deuda respecto del PIB también se reduzca. Aquí debemos incluir el ya mencionado trabajo de Alesina y Ardagna (1998), para la misma serie temporal de países de la OCDE, quienes a través de un modelo tipo Probit destacan que las políticas de recorte de gasto terminan incidiendo en el medio plazo en una expansión del gasto público. Con otra especificación tipo Probit, Zaghini (1999 y 2001) contrasta, para una serie de países de la UE, desde 1970 a 1998, la recomendación de acometer recortes por el lado de los gastos públicos si se quiere obtener una reducción permanente en el déficit estructural primario. Recientemente Purfield (2003), para 25 economías en transición, con datos del Fondo Monetario Internacional (FMI), ha estimado un modelo Logit en el que se reitera este resultado favorable a los ajustes orientados por el lado del gasto.

Un interesante método para corregir algunos de los problemas de este tipo de muestras, cuando existe bastante heterogeneidad entre los datos procedentes de países muy dispares —como suelen serlo aquellos caracterizados como *economías en transición o emergentes*—, es el empleado por Baldacci y Mulas-Granados (2003). En su análisis para un panel configurado

---

10. En un trabajo reciente, Afonso, Nickel y Rother (2005) ofrecen una interesante revisión sobre el análisis de los procesos de consolidación presupuestaria y las condiciones para evaluar sus logros. Además, estos autores aplican su procedimiento al mismo núcleo de países de la Europa Central y del Este, si bien desde una perspectiva que no incorpora la valoración institucional del proceso presupuestario.

por las series de 1980 a 2001 de 25 países de la base de datos del FMI de economías con mercados emergentes, proponen y aplican un método que consiste en la estimación de un sistema de ecuaciones simultáneas, en las que una variable instrumental (en su caso la existencia de acuerdos previos con el FMI) mejora significativamente los resultados de las estimaciones. No obstante, los autores destacan los habituales problemas de heterogeneidad, endogeneidad y sensibilidad de los resultados a la definición que se realice del ajuste fiscal y de la consideración de su éxito o fracaso.

Las limitaciones de las bases de datos empleadas en este tipo de trabajos, especialmente aquellas referidas a la estrechez del número de observaciones, tanto en lo que se refiere a los países objeto de estudio como, sobre todo, a los años de la muestra, condicionan seriamente la aplicación de los fundamentos de la econometría para datos de panel, fundamentalmente por un problema de grados de libertad. Esto es especialmente relevante si, por las características de estos datos, presupone-mos una presencia no desdeñable de heterocedasticidad, propia de las muestras de panel.

No obstante, bastantes trabajos abordan el análisis de los procesos de consolidación presupuestaria empleando modelos convencionales de estimación por *mínimos cuadrados ordinarios* (MCO). Éste es el modo en el que se procede en los trabajos de Roubini y Sachs (1989), de Haan y Sturm (1994), Campos y Pradhan (1996), Hallerberg y Von Hagen (1999) o Hallerberg, Strauch y Von Hagen (2004). El análisis del impacto de las instituciones presupuestarias y de los sistemas políticos sobre el déficit público, o el *stock* de deuda pública, se evalúa considerando, generalmente, como variable dependiente bien la variación anual de cualquiera de estas dos magnitudes, bien sus niveles, sin que exista un consenso o una argumentación rotunda sobre la idoneidad de esta elección. Los trabajos de Gleich (2002 y 2003) y Yalloutinen (2004) también ofrecen modelos econométricos lineales estimados por MCO, si bien en el de Gleich se trata adecuadamente el aludido problema de la heterocedasticidad, procediendo a estimar sus modelos con la aplicación del método de corrección de White (1980). En este trabajo, y dadas las características de la base de datos empleada que recoge únicamente 110 observaciones (correspondientes a los 10 países analizados en los once años del período 1994-2004 estudiado), se ha optado por seguir un procedimiento de estimación MCO para los modelos planteados.

El modelo econométrico que planteamos presenta la siguiente forma básica:

$$Y_{i,t} = \beta_0 + \beta_1 \cdot GDP_{i,t} + \beta_2 \cdot UNEM_{i,t} + \beta_3 \cdot I_{i,t}^{ELAB} + \beta_4 \cdot I_{i,t}^{APR} + \beta_5 \cdot I_{i,t}^{EJ} + \beta_6 \cdot X_{i,t}^{INST} + \varepsilon_{i,t} \quad (5.1)$$

donde  $Y_{i,t}$  es la variable dependiente encargada de recoger el resultado de la política fiscal desarrollada por cada país  $i$  en los distintos años observados,  $t$ . Como hemos dicho, esta variable puede ser definida de varias maneras, sin que exista un criterio que permita elegir a priori cuál es la magnitud más adecuada. Por lo general, en los modelos lineales ordinarios, diferenciados de los Logit y Probit, el grado de éxito en el desarrollo de la política fiscal suele recogerse a través de una variable del saldo presupuestario, bien sea directamente la capacidad o necesidad de financiación del sector público ( $CNF_{i,t}$ ), el déficit o superávit primario ( $DSP_{i,t}$ ), aunque a veces, para países desarrollados donde existe información de calidad, estos saldos son tratados en términos de ajuste cíclico, posibilidad esta no viable para el período considerado en nuestro ámbito espacial de estudio. Incluso en ocasiones se ha utilizado una variable ligada al volumen de endeudamiento, como la ratio de deuda pública con respecto al PIB ( $DP_{i,t}$ ). Otra discusión tampoco resuelta es la que se refiere a la consideración de estas variables en términos de su nivel anual o en términos de su tasa de variación anual computada en primeras diferencias ( $VAR\_CNF_{i,t}$ ,  $VAR\_DSP_{i,t}$ , o  $VAR\_DP_{i,t}$ ). La utilización de la variación anual de la ratio *gasto público/PIB* ( $VAR\_GP_{i,t}$ ) es otra alternativa a veces empleada en trabajos de este tipo, si bien su elección presenta importantes objeciones a la hora de identificar en la misma el comportamiento de las consolidaciones presupuestarias o la disciplina fiscal.

Por lo que respecta a las variables independientes, nuestro modelo básico trata de explicar el resultado de la política fiscal  $Y_{i,t}$ , medido a través de cualquiera de las variables que acabamos de comentar, como una combinación lineal de dos tipos de factores. Por un lado, tenemos las variables de tipo económico, donde optamos por incluir dos que suelen aparecer como principales en trabajos de esta naturaleza, la tasa de crecimiento anual del PIB real ( $GDP_{i,t}$ ) y la tasa de desempleo del país correspondiente en cada año del análisis ( $UNEM_{i,t}$ ). Si bien es cierto que entre ambas variables es esperable una elevada correlación inversa, hemos preferido su inclusión simultánea, en la medida en que en estas economías los ajustes del mercado laboral y el crecimiento económico no presentan un patrón claro de comportamiento, por tratarse de economías en proceso de integración en lo que podemos definir como sistemas de mercado maduros. Como veremos, los resultados obtenidos avalan esta decisión. Por otro lado, encontramos las variables de tipo institucional. Como se ha argumentado a lo largo del trabajo, nuestro propósito principal en este estudio es tratar de ver en qué medida el diseño de la institución presupuestaria en estos países ha contribuido a unos mejores o peores resultados de implementación de la política fiscal. En consecuencia, en el capítulo 4 definimos una serie de índices que,

bajo dos alternativas, debían permitirnos de forma cuantitativa, caracterizar los distintos procesos que definen el *gobierno* de la política presupuestaria. De este modo, incluimos en nuestro modelo los índices principales definidos en el epígrafe 4.2. En la formulación básica recogida en la ecuación (5.1) hemos incluido los tres índices de la que consideramos alternativa 1,  $I_{i,t}^{ELAB}$ ,  $I_{i,t}^{APR}$  y  $I_{i,t}^{EJ}$  computados conforme se expuso en las expresiones (4.1), (4.2) y (4.3). En el análisis empírico que se ha realizado también se formula el modelo sustituyendo esta alternativa por la 2, donde el índice de la primera fase de elaboración presupuestaria,  $I_{i,t}^{ELAB}$ , es desglosado en un índice *técnico*  $I_{i,t}^{PP}$ , y en otro que recoge el papel desempeñado por el Ministro de Hacienda en esta fase,  $I_{i,t}^{MHELB}$ . Por su parte, la variable institucional genérica  $X_{i,t}^{INST}$  recoge en el modelo básico la posibilidad de incluir una o varias variables que con un contenido esencialmente de diseño institucional pueden estar interviniendo en el desarrollo más o menos exitoso de la política fiscal. En un principio, como y señalamos en los epígrafes 4.3 y 4.4, éstos son los casos, respectivamente, de la sujeción de los países estudiados a los Programas Económicos de Preadhesión (PEP) a la UE ( $PEP_{i,t}$ ), o la existencia de un marco de coordinación de la política fiscal ante la existencia de descentralización política en los países analizados ( $DECENTR_{i,t}$ ).

Tenemos que aclarar, en primer lugar, que la variable dependiente que recoge el comportamiento presupuestario siempre adopta el signo natural de su definición. Así, cuando se utiliza el saldo presupuestario total o primario (respectivamente,  $CNF_{i,t}$  o  $DSP_{i,t}$ ), la necesidad o déficit aparece con signo negativo, por lo que una mejora en cualquiera de estos saldos siempre significará un valor negativo menor en términos absolutos o mayor si nos movemos en cifras de capacidad de financiación o superávit primario. Además, aunque como veremos no se ha elegido la opción de definir el comportamiento en términos de variaciones anuales en primeras diferencias, la utilización de los signos naturales permite trabajar con variaciones positivas para recoger mejoras de la posición y negativas, en caso contrario.

Una vez establecido este criterio de valoración de la variable dependiente, pasamos a revisar los signos esperables para los parámetros que se estimarán, correspondientes a las distintas variables explicativas que intervienen en el modelo. Por lo que respecta a las dos variables de índole económica,  $\beta_1$  debe ser mayor que 0, en la medida en que un aumento en la tasa anual del crecimiento del PIB real ( $\Delta GDP_{i,t}$ ) debe conducir a una mejora del saldo presupuestario a través del funcionamiento de los estabilizadores automáticos, sea cual sea la forma en que éste sea incorporado al modelo. En cambio, es de esperar que un aumento en la tasa de desempleo del país ( $\Delta UNEM_{i,t}$ ) afecte negativamente tanto a los ingresos públicos de tipo impo-

sitivo como a los gastos de protección social, empeorando el saldo presupuestario, lo que determinará que  $\beta_2$  sea menor que 0. Centrándonos ahora en las variables de tipo institucional tenemos que, de acuerdo con la definición que hemos realizado para los índices que recogen los procesos que caracterizan la institución presupuestaria, una mejora en el valor positivo de cualquiera de estos índices supone un reforzamiento de la institución a favor de la disciplina presupuestaria, operando sobre la capacidad de decisión directa o residual, del Ministro de Hacienda. Así, los signos esperables de  $\beta_3$ ,  $\beta_4$  y  $\beta_5$  deben ser positivos. Por último, hay que señalar que la incorporación de otras variables institucionales, como  $PEP_{i,t}$  o  $DECENTR_{i,t}$ , también deben arrojar signos positivos en los parámetros, una vez que han sido definidas y valoradas, respectivamente, de forma que un mayor cumplimiento de los compromisos adquiridos en los PEP, o una mayor coordinación entre niveles de gobierno, han de reforzar la institución presupuestaria, promoviendo la disciplina fiscal.

Inicialmente, las estimaciones MCO se han realizado para el período completo considerado en el panel de datos, de 1994 a 2004. Sin embargo, al analizar longitudinalmente este panel de forma segmentada para los 10 países incluidos en el mismo, hemos detectado la presencia significativa de un cambio estructural que nos permite establecer dos subperíodos diferenciados. No se trata, en pura esencia, de un cambio estructural con dos patrones de comportamiento claramente definidos, sino de dos etapas, una primera que abarca de 1994 a 1998, en la que el comportamiento de las economías de estos países es mucho más disperso, esencialmente por estar inmersas en plenos procesos de democratización y construcción de sus economías de mercado, lo que incluye la propia configuración de instituciones, como las encargadas de regir la política presupuestaria. En cambio, el período que se iniciaría en torno a 1999 muestra mayor homogeneidad en cuanto a las trayectorias de las variables económicas y presupuestarias consideradas, independientemente de las direcciones que en cada caso se hayan producido. En consecuencia, hemos optado, como también hacen otros estudios de este tipo, por ofrecer los resultados de las estimaciones, además de para el período completo, al menos también para el subperíodo 1999-2004.

En el cuadro 5.1a se muestran los resultados de la estimación por MCO del modelo básico para el período completo 1994-2004, y con la definición de los procesos que integran la institución presupuestaria, según la alternativa 1 propuesta. Se han considerado dos opciones a la hora de definir el comportamiento de la política fiscal. En el primer bloque, el señalado como (a), se ha empleado como variable dependiente el saldo presupuesta-

CUADRO 5.1a: **Influencia de las instituciones presupuestarias en el comportamiento de la política fiscal (1994-2004)**

	Variable dependiente Capacidad/Necesidad de Financiación (CNF)				Variable dependiente Déficit/Superávit Primario (DSP)			
	(1a)	(2a)	(3a)	(4a)	(1b)	(2b)	(3b)	(4b)
Constante	-9,403338 *** (-3,83)	-9,472302 *** (-3,88)	-9,69855 *** (-3,49)	-9,563965 *** (-3,37)	-11,61555 *** (-5,08)	-11,5965 *** (-5,06)	-9,85118 *** (-3,87)	-9,775501 *** (-3,77)
GDP	0,261116 * (1,88)	0,2535578 * (1,78)	0,2551103 * (1,78)	0,2519457 * (1,73)	-0,0825347 (-0,71)	-0,0804475 (-0,68)	-0,0466413 (-0,4)	-0,0484208 (-0,42)
UNEM	-0,2383337 ** (-2,56)	-0,2243094 ** (-2,43)	-0,2348057 ** (-2,41)	-0,2237558 ** (-2,35)	-0,0802095 (-0,86)	-0,0840824 (-0,89)	-0,1012949 (-1,12)	-0,0950813 (-1,05)
$I_{ELAB}$	0,392142 (0,82)	0,5656512 (1,16)	0,4223492 (0,83)	0,5681988 (1,14)	1,241783 ** (2,47)	1,193867 ** (2,29)	1,061244 ** (2,00)	1,143257 * (2,16)
$I_{APR}$	0,007429 (0,04)	0,0185888 (0,1)	-0,022669 (-0,1)	0,0084969 (0,04)	0,2619638 (1,55)	0,2588818 (1,51)	0,4418463 ** (2,13)	0,4593713 ** (2,14)
$I_{EJ}$	1,071762 *** (4,28)	1,077302 *** (4,27)	1,021724 *** (3,45)	1,061058 *** (3,4)	0,8109224 *** (3,05)	0,8093925 *** (3,02)	1,109985 *** (3,87)	1,132103 *** (3,86)
PEP		-0,2262821 (-1,14)		-0,2169946 (-0,99)		0,0624901 (0,33)		-0,1220189 (-0,57)
DECENTR			0,1739895 (0,49)	0,0556917 (0,14)			-1,039868 ** (-2,45)	-1,106389 ** (-2,41)
R <sup>2</sup>	0,3126	0,3187	0,3137	0,3188	0,3724	0,3728	0,4082	0,4096
N.º obs.	110	110	110	110	110	110	110	110

## Notas:

1. Significación a un nivel < 0,01 (\*\*\*), entre 0,01 y 0,05 (\*\*), y entre 0,05 y 0,10 (\*).
2. Entre paréntesis estadístico t-Student.

rio definido como la capacidad/necesidad de financiación, es decir, la ratio de déficit público total/PIB, mientras que en el bloque (b) se ha usado como variable dependiente el saldo primario, es decir, la capacidad o necesidad de financiación/PIB. En cada caso se han estimado cuatro ecuaciones: la primera (1), en la que no se ha incluido ninguna de las dos variables institucionales accesorias consideradas (ni  $PEP_{i,t}$ , ni  $DECENTR_{i,t}$ ); la (2) en la que se ha introducido la primera de ellas,  $PEP_{i,t}$ ; la (3), en la que en lugar de ésta se ha introducido la variable  $DECENTR_{i,t}$ ; y, por último, en (4) se ha

estimado el modelo completo con las dos variables económicas, las tres institucionales ligadas al proceso presupuestario y estas otras dos institucionales accesorias.

En cuanto a los resultados que se desprenden de las estimaciones, hay que diferenciar las estimaciones realizadas para cada una de las variables dependientes,  $CNF_{i,t}$  y  $DSP_{i,t}$ . Para  $CNF_{i,t}$ , las cuatro regresiones muestran los signos correctos esperados tanto para las variables económicas, como para las tres variables que definen la institución presupuestaria. En las cuatro estimaciones, la variable institucional ligada al índice correspondiente al proceso de ejecución presupuestaria,  $I_{i,t}^{EJ}$ , resulta significativa por encima del 99%, lo mismo que la tasa anual de crecimiento real del PIB y la tasa anual de desempleo, si bien en estos dos casos, con niveles de significación respectivos del 90 y del 95%. En cambio, los procesos presupuestarios de elaboración y aprobación parlamentaria, aunque muestran los signos esperados, no resultan significativos, a pesar de que el proceso de elaboración está en un entorno de significación al 85%. Por lo que respecta a las dos variables institucionales accesorias, hay que decir que ninguna de las dos resulta significativa, presentando además, en el caso de los PEP, el signo contrario al previsible. Para la variable que hemos definido en  $DECENTR_{i,t}$ , el signo sí es el correcto, aunque su nivel de significación es bajo. En cualquier caso, se trata de dos variables cuya definición, como ya se expuso en el capítulo anterior, no recogen elementos diferenciales entre países suficientemente relevantes como para esperar un comportamiento importante dentro del modelo explicativo propuesto.

Cuando nos fijamos en las estimaciones obtenidas para la variable dependiente  $DSP_{i,t}$ , los resultados cambian de la siguiente forma. Las dos variables económicas dejan de ser significativas, si bien hay que tener en cuenta que el crecimiento anual del PIB real muestra el signo contrario al esperado. En cambio, la variable institucional que resultaba más significativa para el grupo de estimaciones que consideraba  $CNF_{i,t}$  como variable dependiente, el índice de ejecución presupuestaria  $I_{i,t}^{EJ}$  sigue siendo significativo a nivel superior al 99%, y además ahora, también, pasa a serlo el índice correspondiente al proceso de elaboración,  $I_{i,t}^{ELAB}$ , por encima del 95%, salvo en la estimación del modelo completo, donde lo es por encima del 90%. El índice correspondiente a la fase de aprobación parlamentaria aparece como significativo a partir del 95%, pero cuando se estiman las ecuaciones (3b) y (4b), es decir, en presencia siempre de la variable  $DECENTR_{i,t}$ , aunque ésta, que resulta también significativa en ambas estimaciones por encima del 95%, aparece con el signo contrario al previsto, lo que implicaría que un relajamiento de las reglas de coordinación fiscal entre niveles de gobierno —no

olvidemos que casi todas están definidas en términos de control del endeudamiento— favorecería el saldo presupuestario primario.

Cuando restringimos las anteriores estimaciones al período considerado como más homogéneo, el comprendido de 1999 a 2004, los resultados obtenidos son los que se muestran en el cuadro 5.1b. Se han omitido los resultados de las estimaciones correspondientes al primer subperíodo (1994-1998), pues éstos son peores que los obtenidos para el período completo.

**CUADRO 5.1b: Influencia de las instituciones presupuestarias en el comportamiento de la política fiscal (1999-2004)**

	Variable dependiente Capacidad/Necesidad de Financiación (CNF)				Variable dependiente Déficit/Superávit Primario (DSP)			
	(1a)	(2a)	(3a)	(4a)	(1b)	(2b)	(3b)	(4b)
Constante	-7,138135 ** (-2,46)	-7,212966 ** (-2,49)	-7,039309 ** (-2,27)	-6,979829 ** (-2,20)	-9,358504 *** (-2,89)	-9,223325 *** (-2,88)	-8,716468 ** (-2,55)	-8,79714 ** (-2,61)
GDP	0,4526499 *** (5,66)	0,434868 *** (4,85)	0,4587565 *** (5,48)	0,4474147 *** (4,99)	0,2541525 * (1,64)	0,2862743 ** (2,00)	0,2938257 * (1,88)	0,3092101 ** (2,11)
UNEM	-0,3571759 *** (-4,08)	-0,3562241 *** (-4,01)	-0,3563882 *** (-4,08)	-0,3541471 *** (-4,01)	-0,1657357 * (-1,70)	-0,1674551 * (-1,72)	-0,1606182 * (-1,67)	-0,1636581 * (-1,68)
I <sub>ELAB</sub>	-0,5799161 (-1,16)	-0,4274885 (-0,89)	-0,5969932 (-1,13)	-0,4480613 (-0,90)	0,4863307 (0,86)	0,21098 (0,35)	0,3753856 (0,64)	0,1733721 (0,78)
I <sub>APR</sub>	0,182971 (1,53)	0,1973304 (1,59)	0,197064 (1,33)	0,2341149 (1,40)	0,340486 ** (2,62)	0,3145461 ** (2,16)	0,4320461 *** (2,67)	0,3817897 ** (2,04)
I <sub>EJ</sub>	1,75032 *** (7,40)	1,755041 *** (7,38)	1,766331 *** (6,93)	1,795191 *** (6,98)	1,005111 *** (3,22)	0,9965841 *** (3,17)	1,109128 *** (3,55)	1,069981 *** (3,41)
PEP		-0,1665382 (-0,85)		-0,190073 (-0,88)		0,3008405 (1,21)		0,2578179 (0,98)
DECENTR			-0,0604896 (-0,21)	-0,1491725 (-0,45)			-0,3929849 (-1,22)	-0,272694 (-0,80)
R <sup>2</sup>	0,6571	0,6607	0,6573	0,6616	0,4836	0,4964	0,4910	0,4997
N. <sup>o</sup> obs.	60	60	60	60	60	60	60	60

Notas:

1. Significación a un nivel < 0,01 (\*\*\*), entre 0,01 y 0,05 (\*\*), y entre 0,05 y 0,10 (\*).
2. Entre paréntesis estadístico t-Student.

Como puede verse, para ambas definiciones de la variable dependiente, las estimaciones mejoran sustancialmente. Al utilizar el saldo presupuestario total,  $CNF_{i,t}$ , las dos variables macroeconómicas aparecen significativamente, con niveles superiores al 99%. Con el saldo presupuestario primario también son relevantes en los cuatro modelos, aunque aquí el nivel de significación se sitúa entre el 90 y el 95% para  $GDP_{i,t}$ , y en el 90% para  $UNEM_{i,t}$ . En todos los casos, los signos esperados son los correctos.

Por lo que respecta a las variables institucionales, de nuevo el índice que recoge el proceso presupuestario en la fase de ejecución aparece con el signo adecuado y con un nivel de significación, en todas las estimaciones, por encima del 99%. Con  $CNF_{i,t}$  como variable a explicar, el índice correspondiente a la fase de elaboración aparece con el signo contrario, y no es significativo en ningún caso, mientras que el correspondiente a la fase de aprobación parlamentaria, aunque con su signo esperable, tampoco adquiere un nivel de significación aceptable. En cambio, al seleccionar el déficit o superávit primario como variable dependiente, los resultados son también bastante satisfactorios, especialmente en lo concerniente a la combinación de las variables económicas y relacionadas con la institución presupuestaria. Junto a la significación mencionada de las dos variables macroeconómicas, ahora las tres variables institucionales que definen el proceso presupuestario aparecen con su signo correcto, y en el caso de los procesos de aprobación parlamentaria y ejecución presupuestaria ambas son significativas, en el caso de la primera al 95% (y al 99% en la estimación 2c), y como dijimos, en el caso de la segunda, al 99%. En este caso, los PEP sí aparecen con el signo previsible, aunque no son en ningún caso una variable significativa. Como siempre, la coordinación ante la descentralización del sector público sigue apareciendo como no significativa y con el signo contrario al esperable.

A continuación ofrecemos los resultados alcanzados en las estimaciones del modelo básico, en el que incorporamos la segunda alternativa de los índices presupuestarios propuestos en el capítulo 4. En este caso, tan sólo presentamos las estimaciones correspondientes a la variable dependiente  $CNF_{i,t}$ , en tanto que las estimadas para  $DSP_{i,t}$  no ofrecían unos resultados suficientemente adecuados. En concreto, las dos variables macroeconómicas no aparecían en ningún momento como significativas, y además la tasa de crecimiento anual del PIB real lo hacía con el signo cambiado. La única variable que volvía a aparecer como significativa y, además, por encima del 95 y del 99% era la correspondiente al índice presupuestario de ejecución. El resto eran escasamente significativas y, según las estimaciones, con cambios en los signos previstos.

**CUADRO 5.2a: Influencia de las instituciones presupuestarias en el comportamiento de la política fiscal. Alternativa 2 (1994-2004)**

	Variable dependiente Capacidad/Necesidad de Financiación (CNF)			
	(1a)	(2a)	(3a)	(4a)
Constante	-9,034289 *** (-3,67)	-9,152548 *** (-7,62)	-9,998826 *** (-3,54)	-9,755829 *** (-5,49)
GDP	0,2492503 * (1,83)	0,2485144 * (1,89)	0,1864273 (1,32)	0,1880955 (1,38)
UNEM	-0,2506925 *** (-2,75)	-0,2501224 *** (-2,83)	-0,2088098 ** (-2,29)	-0,2103473 ** (-2,38)
$I^{PP}$	-0,0269056 (-0,07)		0,060459 (0,17)	
$I^{MHELB}$	0,3602739 ** (2,16)	0,361197 ** (2,26)	0,8540891 *** (3,34)	0,8492804 *** (3,51)
$I^{APR}$	-0,039556 (-0,22)	-0,0435615 (-0,28)	-0,1887558 (-0,81)	-0,1816633 (-0,85)
$I^{EJ}$	1,171406 *** (4,94)	1,163697 *** (4,89)	1,107272 *** (3,84)	1,120827 *** (4,08)
PEP			-0,691851 *** (-2,72)	-0,6831449 *** (-2,66)
DECENTR			0,7179303 (1,58)	0,7262346 (1,53)
R <sup>2</sup>	0,338	0,3379	0,3929	0,3927
N.º obs.	110	110	110	110

*Notas:*

1. Significación a un nivel < 0,01 (\*\*\*), entre 0,01 y 0,05 (\*\*), y entre 0,05 y 0,10 (\*).
2. Entre paréntesis estadístico t-Student.

Como puede observarse en el cuadro 5.2a, la consideración de los índices presupuestarios de la alternativa 2 supone la entrada en el modelo propuesto del índice  $I_{i,t}^{MHELB}$ , con un nivel de significación entre el 95 y el 99%. Dada la definición bajo la que ha sido construido este índice y, teniendo en cuenta que en las cuatro estimaciones realizadas para esta alternativa, el índice correspondiente a la fase de ejecución,  $I_{i,t}^{Ej}$ , sigue apareciendo siempre con su signo correcto y un nivel de significación por encima del 99%, podemos decir que la opción de contar con un Ministro de Hacienda fuerte en la fase de elaboración, separando los aspectos técnicos de esta fase, refuerza el poder explicativo de la influencia del proceso presupuestario, en concreto, en aquellos procesos donde el Ministro de Hacienda tiene un liderato directo para el control de la disciplina fiscal, como son el proceso de negociación interno antes de la aprobación del proyecto del Presupuesto anual y, posteriormente, en la fase de ejecución, al mantener bajo control las tensiones de modificación del presupuesto aprobado por el Parlamento. Por lo que respecta a las dos variables institucionales que hemos considerado como complementarias respecto del diseño de la institución presupuestaria, ahora la variable correspondiente a los PEP aparece con un alto grado de significación (el 99%), pero con el signo contrario al esperado. Volvemos aquí a reiterar la valoración realizada en las estimaciones anteriores, para la alternativa 1.

De igual modo que para las ecuaciones que incluyen la alternativa 1 de los índices presupuestarios, también hemos procedido a estimar las ecuaciones restringiendo el período muestral al subperíodo comprendido entre 1999 y 2004. En este caso, ofrecemos también las regresiones para las dos variables dependientes,  $CNF_{i,t}$  y  $DSP_{i,t}$ , en la medida en que los resultados para la segunda de estas variables son bastante robustos, lo que no sucedía cuando estimamos con el panel completo desde 1994.

Como puede comprobarse en el cuadro 5.2b, al restringir el período de observaciones, la estimación de los distintos modelos mejora de forma importante, si bien los resultados vuelven a ir en la línea de los ya obtenidos para los índices presupuestarios de la alternativa 1. Tanto para las ecuaciones en las que  $Y_{i,t}$  está representada por  $CNF_{i,t}$ , como aquellas otras en las que la variable dependiente es  $DSP_{i,t}$ , las dos variables macroeconómicas del modelo son muy significativas, en la mayor parte de las ecuaciones por encima del 99%, y con los signos correctos ( $\beta_1 > 0$ ,  $\beta_2 < 0$ ), salvo en la ecuación (1b), donde  $GDP_{i,t}$  y la variable  $UNEM_{i,t}$  es significativa sólo al 90%. En la ecuación (2b), la significatividad de ambas variables es, respectivamente, del 90 y del 95%.

**CUADRO 5.2b: Influencia de las instituciones presupuestarias en el comportamiento de la política fiscal. Alternativa 2 (1999-2004)**

	Variable dependiente Capacidad/Necesidad de Financiación (CNF)				Variable dependiente Déficit Superávit Primario (DSP)			
	(1a)	(2a)	(3a)	(4a)	(1b)	(2b)	(3b)	(4b)
Constante	-6,825014 ** (-2,35)	-8,783718 *** (-5,88)	-6,135924 ** (-2,00)	-8,260421*** (-4,52)	-8,78489 *** (-2,71)	-6,472907 *** (-3,39)	-3,391344 (-1,14)	-4,719929 *** (-2,67)
GDP	0,4459663 *** (5,29)	0,4273872 *** (4,75)	0,4711052 *** (5,92)	0,4326746 *** (4,53)	0,2419086 (1,46)	0,2638387 * (1,69)	0,4609646 *** (5,22)	0,4369314 *** (4,33)
UNEM	-0,3729827 *** (-4,21)	-0,3485169 *** (-3,81)	-0,3761477 *** (-3,93)	-0,3431237 *** (-3,52)	-0,1946926 * (-1,88)	-0,2235711 ** (-2,23)	-0,3045873 *** (-3,32)	-0,2839353 *** (-3,07)
<i>I<sup>PP</sup></i>	-0,385594 (-0,99)		-0,3948975 (-1,09)		0,4551414 (1,05)		-0,246955 (-0,64)	
<i>I<sup>MHLEB</sup></i>	-0,2583008 ** (-1,72)	-0,1764302 (-1,48)	-0,3264503 (-1,36)	-0,1132795 (-0,44)	-0,0860149 (-0,51)	-0,182652 (-1,35)	-1,330262 *** (-4,83)	-1,196953 *** (-4,32)
<i>I<sup>APR</sup></i>	0,1981372 (1,64)	0,1219454 (1,03)	0,2899823 * (1,80)	0,1983728 (1,24)	0,3682697 *** (3,01)	0,4582038 *** (2,92)	0,739659 *** (4,64)	0,6823696 *** (3,75)
<i>I<sup>EJ</sup></i>	1,782738 *** (7,61)	1,629122 *** (6,37)	1,890821 *** (7,17)	1,708898 *** (6,67)	1,064497 *** (3,40)	1,245821 *** (4,48)	1,682558 *** (6,32)	1,56879 *** (6,71)
<i>PEP</i>			-0,0555973 (-0,18)	-0,2103054 (-0,60)			1,119228 *** (3,52)	1,022479 *** (-2,95)
<i>DECENTR</i>			-0,3410024 (-0,96)	-0,2094827 (0,60)			-1,501498 *** (-3,84)	-1,41925 *** (-3,52)
R <sup>2</sup>	0,6605	0,6508	0,6644	0,6565	0,4964	0,4814	0,6272	0,6237
N.º obs.	60	60	60	60	60	60	60	60

## Notas:

1. Significación a un nivel < 0,01 (\*\*\*), entre 0,01 y 0,05 (\*\*), y entre 0,05 y 0,10 (\*).
2. Entre paréntesis estadístico t-Student.

Por su parte, el desdoblamiento de la primera fase del proceso presupuestario, en su componente técnico y en el papel que en el mismo ejerce el Ministro de Hacienda, no permite obtener una recomendación sobre la inclusión de ambas variables,  $I_{i,t}^{PP}$  y  $I_{i,t}^{MHELB}$ , en el modelo. En lo que respecta a la primera, en ninguna estimación obtiene nivel de significación, mientras que la segunda, aunque sí obtiene en algunos casos niveles por encima del 99%, lo hace, al igual que la primera, con el signo negativo, no esperado de acuerdo con la definición.

En cambio, ahora la variable correspondiente a la segunda fase del proceso presupuestario, la de aprobación parlamentaria, aparece con su signo esperado y con un alto grado de significación en las cuatro estimaciones realizadas para explicar el comportamiento fiscal a través del saldo presupuestario primario. Como siempre, la variable encargada de recoger la fase de ejecución, aparece en todos los casos con el signo correcto y con niveles de significación por encima del 99%. Igualmente, cuando la variable dependiente es  $DSP_{i,t}$ , ahora tanto los PEP como la variable coordinación-descentralización aparecen con niveles de significación también del 99%, si bien en el caso de  $DECENTR_{i,t}$ , como en el resto de estimaciones realizadas, aparece con signo negativo, contrario al previsible.

En cualquier caso, la interpretación comparativa de los diferentes resultados econométricos obtenidos, y siempre con las cautelas impuestas por los datos manejados, nos ofrece una visión, pensamos, bastante satisfactoria del poder explicativo del modelo propuesto, en sus diferentes variantes. Ante la ausencia de datos para un período suficientemente largo sobre saldos presupuestarios ajustados cíclicamente, creemos que la utilización alternativa como variables dependientes del saldo presupuestario total y del saldo presupuestario primario (el ajustado respecto de la carga de los intereses del endeudamiento público) nos aporta una valoración complementaria de los resultados, interesante para extraer algunas consideraciones sobre la cuestión analizada. Así, vemos cómo cuando al tratar de explicar el comportamiento del saldo presupuestario primario, el papel de las variables que recogen el diseño de la institución presupuestaria absorbe, con nivel de significación suficiente, gran parte del poder explicativo del comportamiento de la política fiscal (v. estimaciones del bloque [b] en el cuadro 5.1, para el período 1994-2004). Entendemos, aunque con precaución, que este resultado es razonable, en la medida en que se depura el resultado de la política de consolidaciones presupuestarias de la inercia derivada del coste financiero de la deuda pública. Las interacciones del ciclo con las dos variables macroeconómicas pueden ayudar a comprender la pérdida de significación de ambas, aunque cuando restringimos las estimaciones al segundo período, el

iniciado en 1999, las dos, para la variable explicada de saldo primario, sí aparecen como significativas (entre el 90 y el 95%), sin que las variables de la institución presupuestaria pierdan demasiada significatividad, salvo en el caso de la que hemos asociado a la fase de elaboración del presupuesto. Con la descomposición alternativa de esta variable, en los resultados del cuadro 5.2b, se ratifica la no presencia explicativa en sus dos componentes, si bien se ve reforzado el poder explicativo tanto del diseño correspondiente a la fase de aprobación parlamentaria como, en niveles elevadísimos, del que hemos asociado a la fase de ejecución y control de las modificaciones presupuestarias.

## 6. Conclusiones y posibles extensiones

TRADICIONALMENTE, la amplia literatura sobre política fiscal ha considerado que su desarrollo por parte de los gobiernos viene determinado por un conjunto de factores económicos y político-institucionales. Entre los primeros, se suelen destacar como más relevantes aquellos asociados al ciclo económico, a la implementación de la política monetaria, así como a la evolución del nivel de deuda pública acumulado en el tiempo. Dentro de los factores coyunturales, el empleo y su relación con la tasa de actividad de la economía han merecido una atención importante. Por lo que respecta a los factores político-institucionales, se pueden diferenciar dos bloques. Inicialmente, la ideología de los partidos en el Gobierno, los calendarios electorales y la proximidad de los comicios a la elaboración de los presupuestos, junto con el grado de fragmentación en la toma de decisiones presupuestarias han centrado la atención de la investigación en este terreno. No obstante, en las dos últimas décadas se ha sumado a éstos un nuevo bloque, constituido por el estudio de las instituciones presupuestarias, a través de la forma en la que se definen todos los procesos que conforman su actividad. Precisamente, la presente investigación se ubica en esta línea de trabajo, aunque como ya se ha establecido a lo largo del texto, este tipo de análisis no puede dejar de lado las interrelaciones que existen entre las instituciones presupuestarias vistas a través de sus procesos y el resto de factores económicos y políticos a los que acabamos de referirnos.

El análisis del papel desempeñado por las instituciones presupuestarias de los países que han accedido en 2005 a la Unión Europea (UE) (así como de los dos candidatos de reciente ingreso en la UE en 2007), en los procesos de saneamiento de sus finanzas públicas, constituía el objetivo principal de esta investigación. En concreto, nos fijábamos como meta determinar la influencia que estas instituciones han tenido en los resultados de consolidación fiscal alcanzados en cada uno de estos países, tratando de obtener pautas explicativas del grado de éxito o fracaso obtenido. En este sentido, el trabajo realizado puede considerarse, junto con los de Gleich (2002 y 2003) y Yalloutinen (2004), pionero en el estudio del papel desem-

peñado por las instituciones presupuestarias de los países del este de Europa que se han incorporado a la UE o están a punto de hacerlo. No cabe duda de que el período de análisis elegido, aproximadamente los últimos diez años (1994-2004), recoge un tiempo de fuertes convulsiones en estas economías, presidido por el tránsito desde la planificación centralizada hacia la economía de mercado, lo que también ha supuesto la construcción del entramado institucional necesario para dotar a las mismas de la estructura esencial común al resto de Estados miembros de la Unión Europea. La construcción de sectores públicos homologables con los existentes en el resto de países incluía, precisamente, diseñar procesos presupuestarios consistentes con los principios de estabilización fiscal exigidos desde las instancias de gobierno de la UE. En buena medida, esta investigación está dirigida a evaluar los diseños institucionales adoptados en cada uno de estos países para la gestión de los presupuestos públicos, considerados en funcionamiento a lo largo del período analizado. Como ya se ha apuntado, la transición hacia la economía de mercado de estos países está en el origen de las serias limitaciones a las que el trabajo se ha enfrentado en relación con la calidad de las fuentes estadísticas disponibles. Con las cautelas precisas, se optó por combinar la información disponible para contar con una base de datos que nos permitiese desarrollar adecuadamente el tipo de análisis perseguido, y obtener así resultados que a continuación se resumen.

En relación con el análisis de las finanzas públicas de los países estudiados, la investigación realizada ha puesto de manifiesto, en primer lugar, la existencia de diferencias notables en la evolución de sus respectivos saldos presupuestarios. Como se señaló en el capítulo 2, mientras que países como la República Checa, Bulgaria o Eslovaquia se han enfrentado a fuertes déficits públicos, incluso superiores al 10% del producto interior bruto (PIB), otros países, como Estonia, se han caracterizado por presentar superávits no menores. En líneas generales, puede hablarse de una tendencia a reducir la presencia del sector público en términos de la ratio gasto público total en relación con el PIB, si bien con altibajos importantes.

Por lo que respecta a los procesos de ajuste fiscal, el análisis realizado nos ha permitido constatar la existencia de un buen número de episodios de consolidación, 11 con variaciones anuales superiores del saldo presupuestario no financiero a 0,5% del PIB y con duración mínima de dos ejercicios, aunque con distinta intensidad y duración por países. Prácticamente puede decirse que se ha tratado de episodios cortos, con una duración representativa de dos ejercicios presupuestarios, salvo en el caso de las repúblicas bálticas, donde en el caso de Estonia se llegó a cuatro años y en el de

Lituania, a tres. En cuanto a la reducción media del déficit, ésta ha alcanzado la no desdeñable cifra del 8% del PIB, si bien, exceptuando el comportamiento extremo de Eslovaquia, la reducción tan solo alcanzaría el 5,8% del PIB, si bien conviene recordar la importante dispersión de estos resultados.

En cuanto a su composición, de los 40 episodios anuales de reducción del déficit público que hemos identificado, 25 de ellos han sido consecuencia de reducciones del gasto público por encima de la evolución de los ingresos públicos, mientras que 10 lo fueron al revés, es decir, originados por un aumento de éstos, por encima de la evolución de gasto. Los 5 restantes atendieron a una estrategia mixta de consolidación ingreso-gasto. En cambio, cuando nos fijamos en los 14 procesos que incluyen al menos dos años consecutivos de recorte de la necesidad de financiación, sólo 5 de ellos han sido consecuencia de recortes intensos en el gasto público, mientras que ninguno del resto puede identificarse con una estrategia pura de incremento intenso de ingresos públicos. Como hemos destacado en este documento de trabajo, estos resultados difieren de los encontrados para los países miembros de la UE que han accedido a la Unión Monetaria, en los que la consolidación de sus finanzas públicas siguió una clara estrategia de aumentos de la recaudación y mantenimiento o ligero recorte de los programas de gasto. Parece razonable pensar que las importantes diferencias de los estados del bienestar vigentes en unos y otros países pueden estar detrás de estas diferencias de orientación de las políticas fiscales, si bien no incompatibles con la consecución de los objetivos alcanzados.

Un segundo bloque de resultados alcanzados por la investigación está constituido por la aplicación de los postulados teóricos sobre *formas de gobierno del proceso presupuestario* a la identificación de las opciones seguidas en los países de la ampliación de la UE estudiados. El análisis institucional realizado en la investigación parte de la descripción de los sistemas electorales implantados en estos países, destacando el rasgo de su predominante proporcionalidad, además de la fuerte multidivisión detectada en sus respectivos espectros políticos. Se trata, como se señala en el texto, de ingredientes favorecedores de un modelo institucional de gobierno presupuestario de *compromiso*.

La trayectoria de los gobiernos formados en estos países a lo largo de los últimos diez o quince años revela un peso importante de la fragmentación en cuanto a los apoyos parlamentarios. Esto ha tenido su reflejo en la adopción de instituciones presupuestarias basadas en un tipo *feudal*, si bien, a medida que algunos de estos países parecen avanzar hacia el bipartidismo, como sucede en Bulgaria o la República Checa, empiezan a aparecer en la institución presupuestaria rasgos del modelo de *delegación*. Quizás el caso de

Polonia puede considerarse como paradigmático, especialmente si tenemos en cuenta que es el país con mayor peso poblacional de los estudiados, con procesos presupuestarios característicos del enfoque *feudal*. Una excepción importante identificada es Hungría, con un sistema favorecedor del bipartidismo, lo que se refleja en su modelo presupuestario de *delegación*. Algo similar sucede en Eslovenia. En definitiva, el análisis institucional ha permitido identificar que tan sólo 6 de los 25 actuales miembros de la UE (si exceptuamos Malta y Chipre) siguen un modelo puro de *delegación* en el gobierno de su actividad presupuestaria. El resto se adecuan al denominado como modelo de *compromiso*, en gran medida consecuencia de sus sistemas políticos multipartidistas y de representación proporcional.

Un tercer bloque de resultados de la investigación surge de la elaboración de índices de evaluación comparativa de los distintos procesos que definen la institución presupuestaria en los países de la ampliación de la UE considerados. Por primera vez se han empleado de forma combinada fuentes de información institucional procedentes de los informes externos a países analizados, realizados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la Comisión Europea y el Fondo Monetario Internacional, con la información directamente extraída de la valoración que las propias instituciones de estos países hacen (procedentes de la encuesta realizada por Yalloutinen, 2004). De la correspondiente tabulación de estos índices recogidos en el capítulo 4 de esta obra, se obtiene que existe un cierto paralelismo en la ordenación global de países resultante con la ofrecida por Yalloutinen (2004), y bastantes más discrepancias respecto de la presentada por Gleich (2002).

Con todas las cautelas ya apuntadas, podemos decir que de la información manejada se extrae que la caracterización de las instituciones presupuestarias para los países analizados se ajusta de forma bastante razonable a la predicción que habíamos realizado sobre las formas de gobierno del proceso presupuestario. Así, podemos comprobar cómo Eslovenia y Hungría, únicos dos países de la ampliación con características predominantes del modelo de *delegación*, obtienen elevados valores en los índices parciales correspondientes a la fase de elaboración del presupuesto, a la de aprobación parlamentaria y a la de ejecución, lo que nos permite vincular este mejor comportamiento fiscal con el papel desempeñado por su Ministro de Hacienda *fuerte*, rasgo característico más representativo de la *delegación*. El desarrollo en bastantes atributos que hemos planteado para cada uno de los índices permite extraer una riqueza informativa que pensamos es superior a la de otros trabajos ya comentados. Así, para casos como el de Estonia o Lituania vemos cómo algunos rasgos representativos del modelo de delega-

ción se ven condicionados por elementos del sistema electoral, derivando el modelo hacia el de *compromiso*. En el otro extremo, la información derivada de los índices también permite constatar la ubicación de las instituciones presupuestarias de la República Checa o Polonia a modelos basados en el enfoque de compromiso, y cómo la inestabilidad de algunos sistemas políticos conduce a escenarios de decisión presupuestaria con alto grado de fragmentación, propios del modelo *feudal*. En todo caso, como se ha destacado en el estudio, no se puede olvidar que el análisis institucional realizado se ha centrado en una serie de países donde las instituciones políticas democráticas tienen una historia muy reciente, y donde prácticamente se ha asistido a una construcción *ex novo* del sector público, lo que hace complicada una traslación, sin más, de los criterios de valoración habitualmente empleados con el resto de los 15 países miembros anteriores de la UE.

Por último, este capítulo de conclusiones revisa los resultados alcanzados en el análisis empírico que constituye el objetivo principal de la investigación. Nuestro propósito no era otro que aportar respuestas al interrogante sobre la medida en que los diseños institucionales que rigen los procesos presupuestarios en los países de la reciente y próxima ampliación de la UE han podido influir en el comportamiento más o menos exitoso de sus políticas de consolidación fiscal. La aproximación elegida, por las razones apuntadas en el trabajo, era el análisis econométrico, aplicado sobre un pseudo-panel formado por los datos de realización de las principales variables macroeconómicas y presupuestarias de estos 10 países para los once años considerados, extendido a la información aportada por los índices calculados para caracterizar las instituciones presupuestarias de cada país.

A la vista de los resultados obtenidos en las estimaciones econométricas realizadas para las distintas variantes de la forma básica considerada, y para los diferentes períodos temporales tomados, podemos extraer algunas conclusiones suficientemente robustas. En primer lugar, y con independencia de la opción que se elija para definir el grado de éxito de la política fiscal, vemos que tanto la tasa anual de crecimiento del PIB real como la tasa de desempleo aparecen como significativas y con su signo correspondiente (positivo para la primera y negativo para la segunda), cuando centramos el análisis en el período que va de 1999 a 2004. Este resultado, que en gran medida recoge el funcionamiento de los estabilizadores automáticos, en ausencia de una variable dependiente ajustada cíclicamente, muestra, a diferencia de lo que sucede cuando es considerado todo el período que se inicia en 1994, el comportamiento más estándar de las finanzas públicas de estos países, una vez han ido culminando su tránsito hacia las economías de mercado y han ido configurando sus instituciones políticas y del sector público.

Por lo que respecta a la influencia que ha podido tener en estos resultados el diseño de la institución presupuestaria —objetivo principal del trabajo—, según hemos comentado en el anterior capítulo, el modelo general planteado y resuelto en varias alternativas explica de forma bastante satisfactoria la forma en la que una determinada opción de diseño de la institución presupuestaria condiciona el desarrollo más o menos exitoso de la política fiscal. Una primera conclusión que creemos que merece la pena destacar es la que se refiere a la trascendencia que las distintas estimaciones realizadas han dado, de forma inequívoca y robusta, al papel que ha de desempeñar el Ministro de Hacienda en la fase de ejecución presupuestaria. Recordemos que en las 28 variantes del modelo básico, cuyos resultados de estimación por mínimos cuadrados ordinarios (MCO) se ofrecen en el capítulo anterior, esta variable institucional,  $I_{i,t}^{Ej}$ , aparece como significativa, siempre con niveles superiores al 99%, y con su signo esperado, es decir, con un valor del estimador  $\beta_5 > 0$ .

Aquí se obtiene, posiblemente, una de las conclusiones más robustas de la investigación: la que hace referencia a la trascendencia que el control de la ejecución del presupuesto aprobado tiene para el logro de la disciplina fiscal. Además, este resultado puede ayudarnos a comprender por qué, precisamente, la variable que recoge la otra fase del proceso presupuestario donde el Ministro de Hacienda desempeña un papel directo de control no aparece, prácticamente, en ninguna de las estimaciones, como significativa, en ninguna de las dos alternativas de definición que hemos incorporado. La lectura conjunta de ambos resultados nos lleva a interpretar que en la primera fase del proceso presupuestario, la que hemos identificado con la fase de elaboración del proyecto de Presupuesto anual que termina presentándose en el Parlamento para su aprobación legal, la forma elegida para el *gobierno* del proceso presupuestario en conjunto —modelo de delegación, de compromiso, mixto o, incluso, fragmentado o *feudal*— resulta muy determinante respecto del poder que puede ejercer el Ministro de Hacienda para hacer valer su proyecto de Presupuesto anual. De acuerdo con las características expuestas en el capítulo 3 para esta forma institucional, el papel de liderazgo del Ministro de Hacienda en esta fase es, precisamente, compensado en buena media por los acuerdos pactados que han de configurar el proyecto presupuestario.

Sin embargo, una vez presentado en el Parlamento para su aprobación el proyecto de presupuestos, el papel del Ministro de Hacienda vuelve a ser crucial para hacer valer el principio de la disciplina fiscal. En esa fase de aprobación, según el diseño institucional le confiera poderes residuales de decisión, un Ministro de Hacienda *fuerte* impedirá la revisión del proyecto remitido, lo que equivale a frenar las iniciativas de modificación pre-

supuestaria que, pese a la legitimidad invocada del Parlamento, desvirtuarán una política presupuestaria que inicialmente debería estar anclada en los principios y hechos recogidos en los marcos presupuestarios plurianuales. Y, como se ha dicho, es en la fase de ejecución donde el Ministro de Hacienda termina ejerciendo el poder de control más eficaz en términos de disciplina presupuestaria. La posibilidad de acceder a las modificaciones presupuestarias supone, *de facto*, un riesgo muy elevado para la laxitud en el cumplimiento de los objetivos de la política fiscal. El contar con un diseño institucional que asigne al Ministro de Hacienda, en cualquier escenario, el poder de modificar, incluso con simples transferencias, los créditos inicialmente aprobados es una garantía de éxito a la hora de afrontar cualquier proceso de consolidación presupuestaria.

Con estas conclusiones se valida nuestro análisis empírico recogido en el capítulo anterior. No se trata de un estudio, como hemos repetido a lo largo del texto, exento de problemas tanto desde el punto de vista de los datos manejados, como de la heterogeneidad de las realidades económicas evaluadas. Partiendo de la propia complejidad que ha supuesto la elaboración de un panel de datos para los 10 países estudiados, donde la necesidad de contar con series suficientemente largas nos ha obligado a tener que acudir a fuentes estadísticas distintas (con el correspondiente trabajo de homogeneización de las series construidas), la comparación de estas economías no resulta, en absoluto, una tarea sencilla. Como se puede desprender del análisis país a país, realizado en el capítulo 2, sus tránsitos hacia la economía de mercado, la creación de las instituciones básicas de mercado, incluso el asentamiento de los sistemas políticos, conducen a encontrar factores explicativos adicionales que ha sido necesario pasar por alto en este documento de trabajo, aun siendo conscientes de su relevancia.

En definitiva, con este análisis que ahora concluye se ha puesto de manifiesto la enorme trascendencia que, al igual que sucede en los países más desarrollados, tienen las instituciones presupuestarias a la hora de explicar los logros y, por qué no, los fracasos, de los procesos de consolidación presupuestaria y, en general, de la política fiscal. Cada vez existe una aceptación más generalizada de que sin tener en cuenta el comportamiento de las instituciones, las predicciones que hace la teoría económica para recomendar los cursos de la acción en la política económica pueden quedar en simples conjeturas, muy alejadas de lo que termina sucediendo en la realidad.

La literatura sobre la economía político-institucional del presupuesto, en auge desde mediados de la década de los ochenta, se ha venido centrandó en el análisis de esta relación entre instituciones y política fiscal, pero cir-

cunscrita prácticamente en exclusiva al ámbito de los países desarrollados. La creación de la Unión Económica y Monetaria (UEM) en el seno de la UE también ha contribuido a impulsar este tipo de estudios sobre las instituciones presupuestarias de los países que han accedido al euro. Sin embargo, aún son muy pocos los trabajos que han abordado estas cuestiones tan relevantes para el ámbito de los países que, proviniendo del área de influencia de la antigua Unión Soviética, han accedido recientemente, en mayo de 2005, a la UE, o de aquellos otros que, como Rumanía y Bulgaria lo hicieron recientemente en el año 2007. El corto período de tiempo transcurrido desde la incorporación de estos países a la economía de mercado (apenas algo más de una década), junto a la natural falta de madurez de muchas de sus instituciones, entre ellas seguramente también las encargadas de desarrollar la política presupuestaria, condicionan, junto con los mencionados problemas de las estadísticas públicas, la realización de este tipo de análisis.

A pesar de todo ello, como hemos destacado en estas conclusiones, el estudio ofrece resultados que, a nuestro juicio, ayudan de forma satisfactoria a conocer el funcionamiento de la política fiscal, atendiendo a las instituciones encargadas de su implementación. No obstante, este trabajo constituye una primera aproximación al conocimiento del papel desempeñado por las instituciones presupuestarias en los procesos de consolidación fiscal abordados por estos diez países desde mediados de la década de los años noventa, la mayor parte de ellos propiciados por la necesidad de acometer reformas que les permitiesen acceder, como ha sucedido en la mayor parte de los casos, a la UE. Como hemos señalado, los resultados obtenidos permiten contrastar la importancia del factor institucional en estos procesos, que con toda seguridad aún deben seguir realizándose en los próximos años. La futura incorporación de estos estados a la UEM supondrá de nuevo un importante reto para sus sectores públicos, lo que sin duda potenciará este ámbito de estudio.

Como posibles extensiones de nuestro análisis, y en el escenario de evolución que acabamos de esbozar, encontramos la necesidad de profundizar en el contenido de los procesos de consolidación presupuestaria desarrollados por estos países. Una vez que la Comisión Europea integre las series estadísticas completas, para un período homogéneo, de las cuentas públicas de estos países en la base de datos AMECO, se abrirá la posibilidad de profundizar en la composición de los ajustes fiscales adoptados. Una segunda línea de trabajo entronca con la necesidad, apuntada en el capítulo 5 del estudio, de incorporar al análisis información sobre el ciclo económico, de forma que sea posible diferenciar entre aquellas decisiones de política fiscal que son discrecionales frente al déficit público de aquellas otras indu-

cidas por el comportamiento de los estabilizadores automáticos. La estimación del producto potencial y la determinación del *output gap* para estas economías es, sin duda, otra línea de trabajo que debe redundar en un mejor conocimiento del tema estudiado.

# Bibliografía

- AFONSO, A., C. NICKEL y P. ROTHER (2005): «Fiscal Consolidations in the Central and Eastern European Countries», Documento de trabajo 473, Banco Central Europeo.
- ALESINA, A. y S. ARDAGNA (1998), «Tales of Fiscal Contractions: Fiscal Adjustments. Why They Can be Expansionary», *Economic Policy*, 27, 489-543.
- G. D. COHEN y N. ROUBINI (1992): «Macroeconomic Policies and Elections in OECD Democracies», *Economics and Politics*, 4, 1-30.
- R. HAUSMANN, R. HOMMES y E. STEIN (1999): «Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America», *Journal of Development Economics*, 59, 253-273.
- y R. PEROTTI (1995): «The Political Economy of Budget Deficits», *IMF Staff Papers*, 42 (1), 1-31.
- y R. PEROTTI (1996): «Budget Deficits and Budget Institutions», *NBER*, Documento de trabajo 5556.
- BALASSONE, F., D. FRANCO y S. ZOTTERI (2003): *Fiscal Rules for Subnational Governments in the EMU Context*, Documento de trabajo, 196/2003, Pavía, Società Italiana di Economia Pubblica.
- BALDACCI, E. y C. MULAS-GRANADOS (2003): «What Makes Adjustments Succeed? The Political Economy of Fiscal Sustainability in Emerging Market Economies», Documento de trabajo, International Monetary Fund, proyecto.
- BIRCH, H. A. (2001): *The Concepts and Theories of Modern Democracy*, Londres, Routledge.
- CAMPOS, E. y S. PRADHAN (1996): «Budgetary Institutions and Expenditure Outcomes: Binding Governments to Fiscal Performance», Documento de trabajo 1646. World Bank Policy Research.
- COMISIÓN EUROPEA (2000): *Public Finances in EMU*, 3, Directorate-General of Economic and Financial Affairs.
- (2001): *Public Finances in EMU*, 3, Directorate-General of Economic and Financial Affairs.
- (2002): *Public Finances in EMU*, 3, Directorate-General of Economic and Financial Affairs.
- (2003): *Main Results of the April 2003 Fiscal Notifications Presented by Candidate Countries*, 17, septiembre.
- DE HAAN, J. y J. E. STURM (1994): «Political and Institutional Determinants of Fiscal Policy in the European Community», *Public Choice*, 80, 157-172.
- DUVERGER, M. (1954): *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*, Nueva York, Wiley.
- EDIN, P. y H. OHLSON (1991): «Political Determinants of Budget Deficits: Coalition Effects versus Minority Effects», *European Economic Review*, 35, 1597-1603.

- GIAVAZZI, F. y M. PAGANO (1990): «Can Severe Fiscal Contractions be Expansionary?», *NBER Macroeconomics Annual*, 75-116.
- GLEICH, H. (2002): *The Evolution of Budget Institutions in Central and Eastern European Countries*. Tesis doctoral, University of Bonn.
- (2003): *Budget Institutions and Fiscal Performance in Central and Eastern European Countries*, Documento de trabajo 215, Banco Central Europeo.
- GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M. (2001): *Costes y beneficios de la disciplina fiscal: la Ley de Estabilidad Presupuestaria en perspectiva*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- GRILLI, V., D. MASCIANDARO y G. TABELLINI (1991): «Institutions and Policies: Political and Monetary Institutions and Public Financial Policies in the Industrial Countries», *Economic Policy*, 13, 341-392.
- HALLERBERG, M. (2004): *Domestic Budgets in a United Europe: Fiscal Governance from the End of Bretton Woods to EMU*, Ithaca, Cornell University Press.
- R. STRAUCH y J. VON HAGEN (2001): «The use and Effectiveness of Budgetary Rules and Norms in EU Member States». Informe preparado para el Ministro de Finanzas holandés por el Institute of European Integration Studies, 11 de junio.
- R. STRAUCH y J. VON HAGEN (2003): *Budgeting in Europe after Maastricht: Patterns of Reform and their Effectiveness*, manuscrito University of Pittsburg.
- STRAUCH, R. y J. VON HAGEN (2004): «The Design of Fiscal Rules and Forms of Governance in European Union Countries», Documento de trabajo 419, Banco Central Europeo.
- y J. VON HAGEN (1997): *Electoral Institutions, Cabinet Negotiations and Budget Deficits in the European Union*, CEPR, Documento de trabajo 1555.
- y J. VON HAGEN (1999): «Electoral Institutions, Cabinet Negotiations, and Budget Deficits within the European Union», en J. Poterba y J. von Hagen (eds.), *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, Chicago, Chicago University Press, 209-232.
- HUBER, J. D. (1996): *Rationalizing Parliament: Legislative Institutions and Party Politics in France*, Cambridge, Cambridge University Press.
- LAVER, M. y K. A. SHEPSLE (1996): *Making and Breaking Governments: Cabinets and Legislatures in Parliamentary Democracies*, Nueva York, Cambridge University Press.
- LIJPHART, A. (1994): «Electoral Systems and Party Systems», *A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*, Oxford, Oxford University Press.
- (1999): *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven, Yale University Press.
- MAROTO, R. y C. MULAS-GRANADOS (2001): *Duration of Fiscal Consolidations in the European Union*, FEDEA, Documento de trabajo 19.
- MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J. y J. BOEX (2000): *Budgeting and Fiscal Management in Transitional Countries*, Documento de trabajo 00-6, Georgia State University, International Studies Program.
- MCDERMOTT, C. y R. WESCOTT (1996): «An Empirical Analysis of Fiscal Adjustments», *Staff Papers*, 43 (4), 725-753, International Monetary Fund.

- MULAS-GRANADOS, C. (2003a): «The Political and Economic Determinants of Budgetary Consolidations in Europe», *European Political Economy Review*, 1(1), 25-39.
- (2003b): *The Political Economy of Fiscal Adjustments in the European Union*, Tesis doctoral, 41, Instituto Juan March.
- NETO, O. A. y G. V. COX (1997): «Electoral Institutions, Cleavage Structures, and the Number of Parties», *American Journal of Political Science*, 41, 149-74.
- OLSON, M. (1965): *The Logic of Collective Action*, Cambridge, Harvard University Press.
- ONRUBIA, J. (1999): *La organización eficiente del sector público: Un estudio desde la Economía de la Información y una aplicación para el caso español*, Tesis doctoral, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Complutense de Madrid.
- OSTROM, E. (1990): *Governing the Commons*, Cambridge, Cambridge University Press.
- R. GARDNER y J. WALTER (1994): *Rules, Games and Common Pool Resources*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- PEROTTI, R. y Y. KONTOPOULOS (2002): «Fragmented Fiscal Policy», *Journal of Public Economics*, 82(2), 191-222.
- PERSSON, T. y G. TABELLINI (1999): «Political Economics and Public Finance», en Auesrbach, A. y Feldstein, M. (eds.), *Handbook of Public Economics*, vol. III, Amsterdam, North Holland.
- PIRTILÄ, J. (2000): *Fiscal Policy and Structural Reforms in Transition Economies: An Empirical Analysis, Discussion Paper*, 5, Bank of Finland Institute for Economies in Transition.
- PURFIELD, C. (2003): *Fiscal Adjustment in Transition Countries: Evidence from the 1990s*, IMF, Documento de trabajo 03/36.
- ROUBINI, N. y J. D. SACHS (1989): «Political and economic Determinants of Budget Deficits in Industrial Democracies», *European Economic Review*, 33(5), 903-938.
- STEIN, E., E. TALVI y A. GRISANTI (1999): «Institutional Arrangements and Fiscal Performance: The Latin American Experience», en J. M. Poterba y J. von Hagen (eds.), *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, Chicago, The University of Chicago Press, 103-133.
- STRØM, K. (1990), *Minority Governments and Majority Rule*, Cambridge, Cambridge University Press.
- TAAGAPERA, R. y B. GROFMAN (1985): «Rethinking Duverger's Law: Predicting the Effective Number of Political Parties in Plurality and PR Systems-Parties Minus Issues Equals One», *European Journal of Political Research*, 13, 4, 341-52.
- TSEBELIS, G. (1995): «Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism, and Multipartyism», *British Journal of Political Science*, 25, 289-325.
- (1999): «Veto Players and Law Production in Parliamentary Democracies: An Empirical Analysis», *American Political Science Review*, 93, 591-608.
- (2002): *Veto Players: How Political Institutions Work and Why*, Princeton, Princeton University Press.
- VON HAGEN, J. (1992): «Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities», *Economic Papers Series*, 96, Bruselas, Commission of the European Communities.

- VON HAGEN, J. e I. J. HARDEN (1994): «Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline», *European Economic Review*, 39, 771-779.
- A. H. HALLETT y R. STRAUGH (2001): «Budgetary Consolidation in EMU», *Economics Papers*, 148, Bruselas, Comisión Europea.
- WEINGAST, B., K. SHEPSLE y C. JOHNSON (1981): «The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Redistributive Politics», *Journal of Political Economy*, 89, 642-664.
- WHITE, H. (1980): «A Heterocedasticity-Consistent Covariance Matrix Estimator and a Direct Test for Heterocedasticity», *Econometrica*, 48, 483-499.
- YALLOUTINEN, S. (2004): *Fiscal Institutions in CEECs*, Tesis doctoral, Finlandia, University of Jyväskylä.
- ZAGHINI, A. (1999): «The Economic Policy of Fiscal Conditions: The European Experience», *Discussion Paper*, 355, Banca de Italia.
- (2001): «Fiscal adjustments and economic performing: A comparative study», *Applied Economics*, 33, 613-624.

## NOTA SOBRE LOS AUTORES \*

**CARLOS MULAS-GRANADOS** es licenciado en Economía y ADE por la Universidad Carlos III de Madrid y doctor en Economía por la Universidad de Cambridge (Reino Unido) y por la Universidad Complutense de Madrid. También es máster en Economía Política Internacional por la Universidad de Columbia (Nueva York) y doctor miembro del Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales del Instituto Juan March. Desde 2003, es profesor investigador Ramón y Cajal en el Departamento de Economía Aplicada-II de la Universidad Complutense de Madrid. Ha trabajado para la Comisión Europea y para el Fondo Monetario Internacional, y entre 2004 y 2006 fue subdirector de la Oficina Económica del Presidente del Gobierno. Sus áreas de investigación son la economía política pública y europea. Autor del libro *Economics, Politics and Budgets: The political Economy of Fiscal Consolidations in Europe*, ha publicado numerosos artículos académicos en revistas nacionales e internacionales de reconocido prestigio.

Correo electrónico: [cmulasgranados@ccee.ucm.es](mailto:cmulasgranados@ccee.ucm.es)

**JORGE ONRUBIA FERNÁNDEZ** es doctor en Economía por la Universidad Complutense de Madrid y profesor titular de Hacienda Pública y Sistema Fiscal en dicha universidad, donde enseña Economía Pública desde 1988. Ha trabajado como investigador en el Instituto de

---

Cualquier comentario sobre los contenidos recogidos en esta publicación puede dirigirse a Jorge Onrubia Fernández a través de [jorge.onrubia@ccee.ucm.es](mailto:jorge.onrubia@ccee.ucm.es).

\* Este documento de trabajo recoge los resultados fundamentales del Proyecto *Instituciones y política fiscal en una Europa ampliada* financiado por la Fundación BBVA, dentro de la I Convocatoria de Ayudas a la Investigación en Ciencias Sociales. Los autores quieren agradecer expresamente la ayuda prestada y la información suministrada por Juan Abascal, César Pérez López, Israel John Thuissard y Samir Yalloutinen.

Estudios Fiscales (1991-2003). Sus líneas de investigación son el análisis económico de los impuestos, el marco institucional de la política fiscal, la distribución y la redistribución de la renta, la gestión y organización del sector público y la política de vivienda. Ha publicado varios libros y artículos en revistas nacionales y extranjeras.

Correo electrónico: [jorge.onrubia@ccee.ucm.es](mailto:jorge.onrubia@ccee.ucm.es)

**JAVIER SALINAS JIMÉNEZ** es licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad de Extremadura (1989), máster en Economic and Social Policy Analysis por la Universidad de York (1993) y doctor en Economía por la Universidad de Extremadura (1995). En la actualidad es profesor titular del Departamento de Economía Aplicada de dicha universidad y vocal asesor en el Instituto de Estudios Fiscales, donde fue subdirector general de Estudios Presupuestarios y de Gasto Público. Ha participado en proyectos de investigación financiados por la Unión Europea, por la Dirección General de Ciencia y Tecnología y por la Fundación BBVA. Ha publicado varios artículos en diversas revistas nacionales e internacionales como *Hacienda Pública Española*, *Investigaciones Económicas*, *Papeles de Economía Española*, *Revista de Economía Aplicada*, *Applied Economics*, *Journal of Productivity Analysis* o *Socio-Economic Planning Sciences*.

Correo electrónico: [javier.salinas@ief.meh.es](mailto:javier.salinas@ief.meh.es)

# Fundación **BBVA**

## DOCUMENTOS DE TRABAJO

### NÚMEROS PUBLICADOS

- DT 01/02 *Trampa del desempleo y educación: un análisis de las relaciones entre los efectos desincentivadores de las prestaciones en el Estado del Bienestar y la educación*  
Jorge Calero Martínez y Mónica Madrigal Bajo
- DT 02/02 *Un instrumento de contratación externa: los vales o cheques. Análisis teórico y evidencias empíricas*  
Ivan Planas Miret
- DT 03/02 *Financiación capítativa, articulación entre niveles asistenciales y descentralización de las organizaciones sanitarias*  
Vicente Ortún-Rubio y Guillem López-Casasnovas
- DT 04/02 *La reforma del IRPF y los determinantes de la oferta laboral en la familia española*  
Santiago Álvarez García y Juan Prieto Rodríguez
- DT 05/02 *The Use of Correspondence Analysis in the Exploration of Health Survey Data*  
Michael Greenacre
- DT 01/03 *¿Quiénes se beneficiaron de la reforma del IRPF de 1999?*  
José Manuel González-Páramo y José Félix Sanz Sanz
- DT 02/03 *La imagen ciudadana de la Justicia*  
José Juan Toharia Cortés
- DT 03/03 *Para medir la calidad de la Justicia (I): Abogados*  
Juan José García de la Cruz Herrero
- DT 04/03 *Para medir la calidad de la Justicia (II): Procuradores*  
Juan José García de la Cruz Herrero
- DT 05/03 *Dilación, eficiencia y costes: ¿Cómo ayudar a que la imagen de la Justicia se corresponda mejor con la realidad?*  
Santos Pastor Prieto
- DT 06/03 *Integración vertical y contratación externa en los servicios generales de los hospitales españoles*  
Jaume Puig-Junoy y Pol Pérez Sust
- DT 07/03 *Gasto sanitario y envejecimiento de la población en España*  
Namkee Ahn, Javier Alonso Meseguer y José A. Herce San Miguel

- DT 01/04 *Métodos de solución de problemas de asignación de recursos sanitarios*  
Helena Ramalhinho Dias Lourenço y Daniel Serra de la Figuera
- DT 01/05 *Licensing of University Inventions: The Role of a Technology Transfer Office*  
Inés Macho-Stadler, David Pérez-Castrillo y Reinhilde Veugelers
- DT 02/05 *Estimating the Intensity of Price and Non-price Competition in Banking: An Application to the Spanish Case*  
Santiago Carbó Valverde, Juan Fernández de Guevara Radoselovics, David Humphrey y Joaquín Maudos Villarroya
- DT 03/05 *Sistemas de pensiones y fecundidad. Un enfoque de generaciones solapadas*  
Gemma Abío Roig y Concepció Patxot Cardoner
- DT 04/05 *Análisis de los factores de exclusión social*  
Joan Subirats i Humet (Dir.), Ricard Gomà Carmona y Joaquim Brugué Torruella (Coords.)
- DT 05/05 *Riesgos de exclusión social en las Comunidades Autónomas*  
Joan Subirats i Humet (Dir.), Ricard Gomà Carmona y Joaquim Brugué Torruella (Coords.)
- DT 06/05 *A Dynamic Stochastic Approach to Fisheries Management Assessment: An Application to some European Fisheries*  
José M. Da-Rocha Álvarez y María-José Gutiérrez Huerta
- DT 07/05 *The New Keynesian Monetary Model: Does it Show the Comovement between Output and Inflation in the U.S. and the Euro Area?*  
Ramón María-Dolores Pedrero y Jesús Vázquez Pérez
- DT 08/05 *The Relationship between Risk and Expected Return in Europe*  
Ángel León Valle, Juan Nave Pineda y Gonzalo Rubio Irigoyen
- DT 09/05 *License Allocation and Performance in Telecommunications Markets*  
Roberto Burguet Verde
- DT 10/05 *Procurement with Downward Sloping Demand: More Simple Economics*  
Roberto Burguet Verde
- DT 11/05 *Technological and Physical Obsolescence and the Timing of Adoption*  
Ramón Caminal Echevarría
- DT 01/06 *El efecto de la inmigración en las oportunidades de empleo de los trabajadores nacionales: Evidencia para España*  
Raquel Carrasco Perea, Juan Francisco Jimeno Serrano y Ana Carolina Ortega Masagué
- DT 02/06 *Inmigración y pensiones: ¿Qué sabemos?*  
José Ignacio Conde-Ruiz, Juan Francisco Jimeno Serrano y Guadalupe Valera Blanes
- DT 03/06 *A Survey Study of Factors Influencing Risk Taking Behavior in Real World Decisions under Uncertainty*  
Manel Baucells Alibés y Cristina Rata
- DT 04/06 *Measurement of Social Capital and Growth: An Economic Methodology*  
Francisco Pérez García, Lorenzo Serrano Martínez, Vicente Montesinos Santalucía y Juan Fernández de Guevara Radoselovics

- DT 05/06 *The Role of ICT in the Spanish Productivity Slowdown*  
Matilde Mas Ivars y Javier Quesada Ibáñez
- DT 06/06 *Cross-Country Comparisons of Competition and Pricing Power in European Banking*  
David Humphrey, Santiago Carbó Valverde, Joaquín Maudos Villarroya y Philip Molyneux
- DT 07/06 *The Design of Syndicates in Venture Capital*  
Giacinta Cestone, Josh Lerner y Lucy White
- DT 08/06 *Efectos de la confianza en la información contable sobre el coste de la deuda*  
Belén Gill de Albornoz Noguera y Manuel Illueca Muñoz
- DT 09/06 *Relaciones sociales y envejecimiento saludable*  
Ángel Otero Puime, María Victoria Zunzunegui Pastor, François Béland, Ángel Rodríguez Laso y María Jesús García de Yébenes y Prous
- DT 10/06 *Ciclo económico y convergencia real en la Unión Europea: Análisis de los PIB per cápita en la UE-15*  
José Luis Cendejas Bueno, Juan Luis del Hoyo Bernat, Jesús Guillermo Llorente Álvarez, Manuel Monjas Barroso y Carlos Rivero Rodríguez
- DT 11/06 *Esperanza de vida en España a lo largo del siglo xx: Las tablas de mortalidad del Instituto Nacional de Estadística*  
Francisco José Goerlich Gisbert y Rafael Pinilla Pallejà
- DT 12/06 *Convergencia y desigualdad en renta permanente y corriente: Factores determinantes*  
Lorenzo Serrano Martínez
- DT 13/06 *The Common Agricultural Policy and Farming in Protected Ecosystems: A Policy Analysis Matrix Approach*  
Ernest Reig Martínez y Vicent Estruch Guitart
- DT 14/06 *Infrastructures and New Technologies as Sources of Spanish Economic Growth*  
Matilde Mas Ivars
- DT 15/06 *Cumulative Dominance and Heuristic Performance in Binary Multi-Attribute Choice*  
Manel Baucells Alibés, Juan Antonio Carrasco López y Robin M. Hogarth
- DT 16/06 *Dynamic Mixed Duopoly: A Model Motivated by Linux versus Windows*  
Ramon Casadesus-Masanell y Pankaj Ghemawat
- DT 01/07 *Social Preferences, Skill Segregation and Wage Dynamics*  
Antonio Cabrales Goitia, Antoni Calvo-Armengol y Nicola Pavoni
- DT 02/07 *Stochastic Dominance and Cumulative Prospect Theory*  
Manel Baucells Alibés y Franz H. Heukamp
- DT 03/07 *Agency Revisited*  
Ramon Casadesus-Masanell y Daniel F. Spulber
- DT 04/07 *Social Capital and Bank Performance: An International Comparison for OECD Countries*  
José Manuel Pastor Monsálvez y Emili Tortosa-Ausina

- DT 05/07 *Cooperation and Cultural Transmission in a Coordination Game*  
Gonzalo Olcina Vauteren y Vicente Calabuig Alcántara
- DT 06/07 *The Extended Atkinson Family and Changes in Expenditure Distribution: Spain 1973/74 – 2003*  
Francisco J. Goerlich Gisbert, María Casilda Lasso de la Vega Martínez y Ana Marta Urrutia Careaga
- DT 07/07 *Análisis de la evolución de la dependencia en la tercera edad en España*  
David Casado Marín
- DT 08/07 *Designing Contracts for University Spin-offs*  
Inés Macho-Stadler, David Pérez-Castrillo y Reinhilde Veugelers
- DT 09/07 *Regional Differences in Socioeconomic Health Inequalities in Spain*  
Pilar García Gómez y Ángel López Nicolás
- DT 10/07 *The Evolution of Inequity in Access to Health Care in Spain: 1987-2001*  
Pilar García Gómez y Ángel López Nicolás
- DT 11/07 *The Economics of Credit Cards, Debit Cards and ATMs: A Survey and Some New Evidence*  
Santiago Carbó-Valverde, Nadia Massoud, Francisco Rodríguez-Fernández, Anthony Saunders y Barry Scholnick
- DT 12/07 *El impacto comercial de la integración europea, 1950-2000*  
Luis Fernando Lanaspá Santolaria, Antonio Montañés Bernal, Marcos Sanso Frago y Fernando Sanz Gracia
- DT 13/07 *Proyecciones de demanda de educación en España*  
Andrés M. Alonso Fernández, Daniel Peña Sánchez de Rivera y Julio Rodríguez Puerta
- DT 14/07 *Aversion to Inequality and Segregating Equilibria*  
Antonio Cabrales Goitia y Antoni Calvó-Armengol
- DT 15/07 *Corporate Downsizing to Rebuild Team Spirit*  
Antonio Cabrales Goitia y Antoni Calvó-Armengol
- DT 16/07 *Maternidad sin matrimonio: Nueva vía de formación de familias en España*  
Teresa Castro Martín
- DT 17/07 *Immigrant Mothers, Spanish Babies: Childbearing Patterns of Foreign Women in Spain*  
Marta Roig Vila y Teresa Castro Martín
- DT 18/07 *Los procesos de convergencia financiera en Europa y su relación con el ciclo económico*  
José Luis Cendejas Bueno, Juan Luis del Hoyo Bernat, Jesús Guillermo Llorente Álvarez, Manuel Monjas Barroso y Carlos Rivero Rodríguez
- DT 19/07 *On Capturing Rent from a Non-Renewable Resource International Monopoly: A Dynamic Game Approach*  
Santiago J. Rubio Jorge

- DT 20/07 *Simulación de políticas impositivas medioambientales:  
Un modelo de equilibrio general de la economía española*  
Antonio Manresa Sánchez y Ferran Sancho Pifarré
- DT 21/07 *Causas del crecimiento económico en Argentina (1990-2004):  
Otro caso de «tiranía de los números»*  
Ariel Alberto Coremberg
- DT 22/07 *Regional Financial Development and Bank Competition:  
Effects on Economic Growth*  
Juan Fernández de Guevara Radoselovics y Joaquín Maudos Villarroya

Fundación **BBVA**

---

Gran Vía, 12  
48001 Bilbao  
España  
Tel.: +34 94 487 52 52  
Fax: +34 94 424 46 21

Paseo de Recoletos, 10  
28001 Madrid  
España  
Tel.: +34 91 374 54 00  
Fax: +34 91 374 85 22  
[publicaciones@bbva.es](mailto:publicaciones@bbva.es)  
[www.bbva.es](http://www.bbva.es)

