

LOS PROCESOS PRESUPUESTARIOS NACIONALES Y EL COMPORTAMIENTO FISCAL (*)

Jürgen VON HAGEN
Ian J. HARDEN

EN muchos de los estados miembros de la Unión Europea, y en muchos otros países, han causado y continúan causando inquietud los niveles elevados y ascendentes de deuda pública y déficit gubernamentales. Esos niveles arrojan dudas sobre la salud y credibilidad de la posición financiera de los gobiernos y sobre la estabilidad de sus respectivas monedas. En la Unión Europea, esas cuestiones cobran una importancia adicional a causa del inicio de la unión económica y monetaria.

Constituye un aspecto importante del principio de subsidiariedad el hecho de que la determinación de impuestos y gastos siga, en gran medida, sometida a la potestad de los estados. Sin embargo, los países miembros tienen una responsabilidad concomitante en lo concerniente a la salud de sus finanzas públicas. Ni la Unión ni los otros estados pueden exonerarles de ella asumiendo obligaciones derivadas de sus deudas. Además, tienen obligación frente a la Unión de evitar unos «excesivos déficit gubernamentales» y de tomar medidas para cumplir esa obligación en la práctica. Ello también redundará en el interés de los propios países, puesto que despreocuparse de las finanzas públicas aboca al riesgo de plantear una amenaza a la base de cohesión política.

El artículo 3 del «Protocolo sobre procedimiento a seguir en materia de déficit excesivos» establece que «los estados miembros asegurarán que los procedimien-

tos nacionales en el campo presupuestario les permitan atender a sus obligaciones en esta materia derivadas del Tratado». En este informe, se examina el tema de cómo guardan relación los «procedimientos nacionales en materia presupuestaria» con los resultados presupuestarios, y qué clases de procedimientos pueden conducir a evitar unos déficit excesivos.

El Presupuesto del Estado constituye el punto focal de decisiones sobre cuestiones de Hacienda pública. Establece qué tamaño va a tener el sector público en comparación con el privado, cuáles son las prioridades en materia de gastos y cómo se va a distribuir la carga fiscal. Aunque consideremos el tema de cómo puede influir el proceso presupuestario en el tamaño del sector público, no vamos a formular ningún juicio en el sentido de que un sector público pequeño sea preferible o mejor que uno grande, o a la inversa. Nuestro alegato central es que las reformas del proceso presupuestario ofrecen una solución al problema de la magnitud y el crecimiento de la deuda pública partiendo desde abajo, en vez de prescribir soluciones tipificadas desde arriba.

El enfoque básico que adoptamos ante el tema es un enfoque propio de la economía política. Interpretamos el presupuesto como *locus* de resolución de conflictos, y el proceso presupuestario, como mecanismo constitucional de estructuración y resolución de disputas, y cauce para llegar a

acuerdos. El tema central abordado es cómo unas instituciones concretas determinan las políticas fiscales, particularmente las decisiones sobre gastos y financiación. A este respecto, las instituciones son importantes por varias razones. Involucrando a los participantes de ciertos poderes dentro del proceso presupuestario, determinan papeles y ventajas de carácter estratégico. Al configurar patrones de interacción, determinan las corrientes de información que, por su parte, dan lugar a ventajas y desventajas estratégicas. Además, los dispositivos institucionales crean o suprimen oportunidades de colusión entre los grupos de participantes en el proceso.

Un proceso presupuestario correcto debe facilitar una resolución eficaz de conflictos y rendición de cuentas. Ello tiene dos aspectos. Uno de ellos hace referencia al procedimiento real, que debe conducir a acuerdos estables entre todos los participantes como base de una planificación coherente y predecible de la actividad pública durante el período presupuestario. El otro se refiere al uso eficiente de recursos públicos, tanto en lo concerniente a la maximización del volumen del producto, partiendo de unos determinados factores, como a «eficacia», i.e., la consecución más perfecta posible de los objetivos de los programas públicos. Las dos causas de ineficiencia de las decisiones presupuestarias en las que centramos nuestra atención son: 1) la ilusión fiscal, es decir, el sesgo sistemático a favor de un gasto excesivo que surge si el coste marginal de financiar una actividad pública no es totalmente tenido en cuenta en la decisión sobre el volumen de la actividad; 2) el sesgo hacia el déficit, i.e., la propensión a financiar una porción demasiado grande del gasto público corriente con emi-

sión de deuda pública, originado por la infrarrepresentación de los intereses de los contribuyentes futuros en las decisiones presentes. Estas ineficiencias obedecen a la falta de mecanismos de resolución responsable de conflictos dentro del proceso presupuestario.

Para remediarlo, existen dos tipos de tecnología sobre compromisos institucionales: el compromiso con un objetivo numérico o el compromiso con un adecuado procedimiento. Teóricamente, cualquiera de ellos debe funcionar, pero pueden existir factores adicionales a considerar. El examen más atento de los estados miembros de la UE revela un patrón notable. Todos los gobiernos de las economías relativamente grandes de la UE que han logrado mantener la disciplina fiscal y la sostenibilidad estuvieron adheridos a un compromiso con un procedimiento más bien que con un objetivo cifrado. Todos los de las economías relativamente pequeñas de la UE que tuvieron un desempeño fiscal con éxito estuvieron adheridos a un objetivo cifrado más bien que procedimental.

La evidencia empírica apoya al alegato de que esas tecnologías sobre compromiso institucional tienen trascendencia para el desempeño fiscal de los estados miembros de la UE. Hemos descubierto que los estados comprometidos con un objetivo cifrado o un adecuado procedimiento han registrado déficit y un volumen de deuda pública respecto del PIB menores que los otros. Además, la postura fiscal de esos estados se mantiene sistemáticamente mejor que la de los demás. Existe cierta evidencia de que los déficit son menores cuando el proceso presupuestario va ligado a un marco de actuación de períodos múltiples. Incluso más vigorosa es la evidencia de que las

actuaciones dentro de un marco de períodos múltiples fomentan la sostenibilidad de la política fiscal.

Una indicación importante de ineficiencias dentro del proceso presupuestario es una elevada cuota o fracción de gastos sin tope o límite concreto dentro del Presupuesto. Estos gastos hacen que el gasto público dependa acusadamente de las decisiones políticas del pasado más bien que de las presentes. Nuestra evidencia empírica pone de manifiesto que tanto el compromiso, ya sea con un objetivo cifrado o un procedimiento, como la existencia de un marco de actuación de períodos múltiples se empareja sistemáticamente con una fracción relativamente baja de gastos sin tope o limitación concreta en el Presupuesto. A su vez, los estados que se caracterizan por una fracción escasa de gastos dimanantes de ejercicios anteriores tienen sistemáticamente unos déficit y una deuda pública más bajos, y una postura fiscal más sostenible que los otros. Eso sugiere que el diseño de un procedimiento adecuado ofrece un freno de los gastos arrastrados de otros ejercicios y, por tanto, fomenta la sostenibilidad.

Además de su función medular de resolución de conflictos, los Presupuestos se utilizan con otras finalidades: como instrumentos de predicción, como mecanismos de planificación y control administrativo, y como instrumentos de estabilización macroeconómica. En teoría, es posible que el diseño institucional del proceso presupuestario para mejorar su función medular menoscabe su calidad respecto de esas otras funciones. La evidencia empírica respecto de los estados miembros de la UE no ofrece razones para pensar que el compromiso con un objetivo cifrado o el adecuado procedimien-

to, ni la existencia de un marco de períodos múltiples en la actuación presupuestaria, reduzcan el margen o ámbito de estabilización macroeconómica. Además, las funciones de predicción y control no parecen verse afectadas desfavorablemente por estos mecanismos institucionales. Por consiguiente, en lo concerniente a los miembros de la UE, no existen motivos para esperar que la puesta en práctica de nuestras recomendaciones tenga efectos nocivos sobre esos otros aspectos de la presupuestación.

De nuestro análisis teórico y empírico se deducen cinco recomendaciones.

RECOMENDACION 1: Los conflictos en torno a los recursos deben solucionarse a través del proceso presupuestario. El proceso presupuestario no debe desbordarse ni reducirse a un mero historial de compromisos previos. Las aspiraciones o pretensiones en conflicto y las decisiones que las resuelven deben identificarse y formularse con claridad.

Esta recomendación posee diversas implicaciones concretas. Situar actividades u organismos específicos al margen del Presupuesto soslaya el proceso presupuestario, y debe evitarse. La legislación que cree la base legal de organismos y actividades gubernamentales no debe autorizar ni imponer niveles concretos de gastos. Los compromisos de gastos no deben ser sin tope o límite final. Cuando ello sea inevitable, por razones de equidad o flexibilidad administrativa, el proceso presupuestario debe distinguir claramente los elementos del gasto que son predecibles y controlables de los que no lo son. El proceso presupuestario debe incluir mecanismos eficaces de revisión periódica acerca de si los programas de gastos ya establecidos pueden eliminarse o re-

ducirse en su escala. El método usado para calcular la línea presupuestaria de base debe evitar un compromiso previo con el modo en que los efectos de cambios no anticipados de los niveles de precios y remuneraciones van a afrontarse.

Nuestro análisis de la presupuestación sugiere que las ineficiencias de las decisiones sobre finanzas públicas, al margen de sus orígenes profundos dentro del proceso político, conducen a esa misma consecuencia; concretamente, que el endeudamiento del Estado es demasiado grande. Incluso en los casos en que no existe un sesgo hacia el déficit, el endeudamiento es excesivo cuando el Presupuesto y, por ende, la parte de éste financiada por los contribuyentes futuros es demasiado grande debido a la ilusión fiscal. De forma similar, incluso cuando no hay ilusión fiscal, el endeudamiento es excesivo cuando las exigibilidades tributarias futuras se descuentan demasiado acusadamente por los actuales encargados de la toma de decisiones. Esto viene a sugerir que el déficit presupuestario es el parámetro de control más crítico para alcanzar la eficiencia del proceso presupuestario. Ello nos lleva a la segunda recomendación.

RECOMENDACION II: El proceso presupuestario debe estructurarse de forma que se asegure una clara rendición de cuentas en lo concerniente al déficit presupuestario anual. Esto es esencial si se pretende evitar unos déficit excesivos.

La tercera recomendación se refiere a un mecanismo institucional que lleve a este resultado. Recomendamos que se adopte una decisión anual sobre el máximo cambio permisible del *stock* total de deuda pública en el ejercicio siguiente; es decir, del «límite de

cambio de la deuda» (LCD). El LCD debe determinarlo la Junta Nacional de la Deuda.

RECOMENDACION III: Debe establecerse dentro de cada país una Junta Nacional de la Deuda (JND) como instituto independiente del gobierno, sujeto democráticamente a rendición de cuentas. La Junta Nacional de la Deuda anunciará anualmente, al comienzo del proceso presupuestario, el límite máximo de cambio de nivel de deuda que puede prever el gobierno en el Presupuesto, y que puede aprobar el Parlamento.

La ley de creación de la Junta Nacional de la Deuda debe exigirle que salvaguarde la salud y estabilidad de las finanzas públicas y, sin perjuicio de dicho objetivo, que apoye las políticas económicas generales del gobierno. También deberá establecer que la fijación del límite de cambio de la deuda por parte de la JND que se anuncie al comienzo de la etapa de planificación del proceso presupuestario sea definitiva. Dicho límite no podrá ser alterado por el gobierno, el parlamento, ni la propia Junta, y deben regir mecanismos que lo impongan durante la ejecución del Presupuesto. Sólo caben dos excepciones a esta regla:

a) El gobierno podría suspender el límite en cuestión en caso de declaración de guerra contra otro país.

b) La JND podría revisar el límite si se decide que lo exige un desastre natural.

Formularemos propuestas más detalladas para salvaguardar la independencia de la JND y asegurar que va a responder de su actuación de diversas formas.

El resto del proceso presupuestario queda cubierto por nuestra cuarta recomendación.

RECOMENDACION IV: Tras el anuncio del LCD por la Junta Nacional de la Deuda, el proceso presupuestario utilizará un objetivo cifrado vinculante respecto del gasto agregado, o bien un predominio estratégico del Ministro de Hacienda como árbitro de compromisos.

Dichas alternativas reconocen que los países pequeños tienden a alcanzar con éxito un compromiso mediante la primera modalidad en tanto que los grandes utilizan la segunda. Sin embargo, en términos más generales, resulta plausible que el compromiso con objetivos cifrados se vea facilitado por un amplio grado de cohesión política en el seno del gobierno. Cuando no sea éste el caso, el compromiso mediante el predominio estratégico puede ser aconsejable hasta en un país pequeño, ya que atribuye la responsabilidad del éxito de la actividad presupuestaria a una autoridad identificable.

Nuestra recomendación final reconoce que pueden surgir diversos obstáculos frente a la puesta en práctica de la Recomendación III.

RECOMENDACION V: Si no se constituye una Junta Nacional de la Deuda, el objetivo en materia de gastos dentro de un tipo de proceso de «objetivo numérico» o cifrado debe derivarse de modo expreso de una serie plurianual de objetivos anunciados formalmente por el gobierno como parte de su plataforma política. En esas mismas circunstancias, las pujas u opciones sobre gastos y las estimaciones sobre ingresos dentro de un tipo de proceso de «predominio estratégico» deben derivarse y presentarse como partes de programas fiscales plurianuales en el nivel individual del departamento competente en materia de gastos y del ministerio de finanzas.

Ello afianzaría la consistencia de los planes sobre gastos e ingresos a lo largo del tiempo, asignando un peso mayor a las consideraciones a largo plazo dentro del proceso presupuestario.

Estas recomendaciones pueden servir de base a la materiali-

zación del compromiso asumido por los estados miembros en el «Protocolo sobre el procedimiento en materia de déficit excesivos» del Tratado de Maastricht, para asegurar que los procedimientos nacionales en el terreno presupuestario conducen a la disciplina fiscal.

NOTA

(*) Resumen de un informe publicado por *Comisión Europea. Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros*, n.º 3, 1994. Traducción de la Redacción.