
EL DÉFICIT PÚBLICO COMO PROBLEMA DE NUESTRO TIEMPO

Por el Académico de Número
Excmo. Sr. D. Enrique Fuentes Quintana*

Sres. Académicos:

1. Si algún problema económico ha ido ganando protagonismo en las sociedades de nuestro tiempo, hasta ocupar un lugar central en las preocupaciones diarias de la política económica de los distintos países, éste es el del déficit público y de sus acompañantes inevitables: el crecimiento de la deuda pública y la gravosa y pesada carga de los intereses y de las amortizaciones anuales, que ocupan un espacio creciente de los presupuestos, limitando las posibilidades de gasto y ocasionando unos efectos negativos sobre las economías nacionales que los padecen.

El registro de déficit públicos elevados y persistentes, y la era de creciente endeudamiento público que definen, se corresponden con la difusión de sus efectos negativos que sufren las economías nacionales y que anuncian ya en muchos países el gravísimo problema de la insostenibilidad de la deuda pública acumulada.

No puede extrañar que esa evidencia de las consecuencias negativas del déficit y la deuda y el anuncio de su insostenibilidad hayan creado, en estos años centrales de la década de los 90, un *amplio consenso* sobre la necesidad de atajar los comportamientos sobre los que se fundamentan déficit público y endeudamiento. Unos comportamientos ante los que no está justificada una pasividad social y política tan irresponsable como costosa.

* Sesión del día 3 de octubre de 1995.

Este *consenso* actual sobre la necesidad de reducir déficit y deuda se fundamenta en la importancia y extensión de los tres efectos que produce:

1.º Un déficit público continuado y una deuda pública creciente impiden el logro de la estabilidad de precios. A largo plazo, el registro de déficit públicos elevados y persistentes se convertirá en una fuerza impulsora de los procesos de inflación. Como ha afirmado el Banco de España «el mantenimiento de un déficit público elevado a largo plazo es incompatible con las políticas monetarias que garanticen la estabilidad de los precios».

2.º A esa incompatibilidad de déficit público y estabilidad, denunciada por el Banco de España, añaden los análisis de nuestro banco emisor la antinomia que existe entre los déficit públicos a corto plazo y el desarrollo de la economía nacional, porque esos déficit echan una carga excesiva sobre las políticas monetarias de estabilidad, conduciendo a elevaciones inevitables en los tipos de interés que dificultan una expansión continuada de la economía.

De modo que, ni la inflación disminuirá, ni podrá lograrse un desarrollo económico duradero con la presencia indeseable del déficit y la deuda pública. El estancamiento económico y la inflación es el preocupante plano que acotan un déficit público continuado y una deuda pública creciente para los países que los padecen.

Ese doble riesgo de que el déficit público acentúe la inflación y haga más efímeros los procesos de expansión económica se ve hoy acentuado por el importante papel desempeñado por los mercados financieros internacionales, tan potentes como rápidos en sus reacciones, que vigilan atentamente el déficit público y la inflación como criterios básicos para juzgar la situación de las distintas economías nacionales, imponiendo a sus créditos a los distintos países cargas penalizadoras en los tipos de interés en función del déficit público registrado. De modo que a déficit públicos más elevados se cargarán mayores tipos de interés con daño para el desarrollo económico de los países que los padezcan. Por otra parte, los mayores déficit públicos, al favorecer la inflación, ocasionan el mismo efecto sobre los tipos de interés, elevando su cuantía en las condiciones de los préstamos concedidos. La relación entre déficit público y tipos de interés y entre tasa de inflación y tipos de interés alcanza, en España, una cerrada interdependencia que testimonia la validez de esas dos temidas consecuencias inmediatas de un comportamiento deficitario en la liquidación de las cuentas públicas.

3.º Finalmente, en el marco europeo, los déficit públicos elevados y el endeudamiento consiguiente cierran el paso al proceso de la Unión Monetaria, a

las economías que los consientan, según establece el Tratado de Maastricht. Leer atentamente los criterios de convergencia que establece el Tratado de Maastricht se ha convertido hoy en un ejercicio peligroso, como ha demostrado recientemente el ministro alemán de Finanzas, Theo Waigel, porque esa lectura recuerda la situación comprometida en la que están aquellos países que no cumplen las condiciones para participar en el proceso de Unión Monetaria. La cuantía del déficit y de la deuda pública son de tal magnitud y alejamiento de los criterios fijados por el Tratado de Maastricht (vid. cuadro 1 al final de este trabajo) que, prácticamente marginan, con claridad, del proceso de Unión Monetaria a algunos países que convierten en una evidencia sabida —pero permanentemente olvidada— la afirmación que las constata. Es esta evidencia la que ha recordado el Ministro de Finanzas alemán Theo Waigel, ocasionando la tormenta política y financiera el pasado mes de septiembre.

En todo caso, es lo cierto que el déficit y la deuda pública en sus valores actuales marginarían del proceso de Unión Monetaria a los países que permanezcan donde hoy están en el día D y la hora H en que se discuta y se apruebe la Unión Monetaria. Las consecuencias de esta marginación de la Unión Monetaria serán muy graves para los países que tengan que soportarla sobre la estabilidad de sus mercados de cambios, de valores y sobre las cotizaciones de sus activos en los mercados financieros internacionales, tal y como prueba el episodio vivido recientemente en esos mercados. Esa marginación de la Unión Monetaria afectará también a la capacidad de atracción de la inversión extranjera directa (vital para España, dada nuestra imprescindible necesidad de complementar nuestro ahorro e inversión propios con los ajenos para intensificar el desarrollo) y por la ausencia en la definición de la política de la Unión Monetaria de aquellos países que queden al margen de la misma.

2. Es un hecho sorprendente y paradójico que este *consenso* sobre las consecuencias negativas del déficit público no haya sido capaz de generar unas políticas presupuestarias eficientes capaces de atajar este mal de nuestro tiempo.

Esta situación paradójica y costosa del déficit público, que se manifiesta entre su condena general y su práctica diaria, es la que le convierte en el gran problema pendiente de solución de nuestro tiempo. Y es esta gran paradoja la que he querido traer a la consideración de los señores Académicos.

Aclarar el contenido y el fundamento de esta paradoja necesita conocer los dos términos que definen su contenido, a saber:

1.º La *dimensión* de ese problema en los países de la UE. ¿Dónde están hoy las cifras del déficit y deuda públicos en los países europeos y en España?

2.^o La gravedad del problema del déficit público y de la deuda pública se deriva de su cuantía y continuidad, porque un fenómeno social, político y económico tan firmemente consolidado plantea un reto difícil de eliminar, lo que obliga a preguntarnos: ¿qué se ha hecho y cómo se ha tratado ese problema del déficit para restablecer la coherencia de su condena general y la práctica de una política presupuestaria que consiga su reducción?

3.^o Partiendo de las respuestas a estas dos cuestiones se plantea una tercera pregunta que nos afecta directamente: ¿cuáles serían los componentes que deberían integrar una política presupuestaria de estabilidad capaz de reducir el déficit y la deuda pública en España?

De este modo, dividiré mi exposición por el dominio tópico del número tres: disponer de las cifras de déficit y deuda pública que permitan conocer su presencia y gravedad en los países de la UE/identificar las principales propuestas que ofrecen los análisis financieros y la experiencia comparada para reducir el déficit y la deuda pública/definir una política presupuestaria de reducción del déficit público en España.

3. Comencemos por los hechos: ¿Dónde está hoy el binomio déficit y deuda pública en Europa y que dimensiones alcanza en España? La lectura de los gráficos 1 y 2 (vid. esos gráficos al final de este trabajo) destaca con claridad los rasgos a que ha respondido el déficit público y la deuda en el período 1980-1994 en que esos fenómenos se reflejan. Destaquemos las dos características más legibles sobre las cuales llaman poderosamente la atención los gráficos 1 y 2:

1.^a La *omnipresencia* del déficit público en todos los años considerados. De 1980 a 1994 el equilibrio presupuestario y el superávit han desaparecido del comportamiento de los presupuestos de los países comunitarios. Como consecuencia, la deuda pública presenta un crecimiento constante. Su nivel ha pasado en la UE el 39 por 100 del PIB en 1980 al 68.9 por 100 en 1994. En España, partiendo de muy reducidos niveles (18.71 por 100 del PIB en 1980) la deuda pública ha volado hasta el 63 por 100 en 1994, situándose en las cercanías de la media de los países de la UE.

2.^a El recorrido del déficit público entre 1980 y 1994 en los países de la UE puede dividirse en tres fases bien diferenciadas: 1.^a/ 1980-1984 en que el déficit público continúa las acusadas cifras negativas registradas en la década anterior; 2.^a/ 1985-1989, en que se produce un cambio favorable en el comportamiento del déficit público, y 1990-94, en que se abre de nuevo un período con

un déficit público importante y un salto perceptible en el endeudamiento. Refirámonos con algún detalle mayor a estas tres etapas vividas por déficit público y deuda.

1.^o Período 1980-1984. La escalada del déficit y deuda pública de los años 70 se acentúa en los primeros años 80 en los que el déficit se asienta en valores elevados, superiores al 5 por 100 en los que permanecerá hasta 1984, dentro de los países de la UE. En esta etapa, el déficit público español da su primer y gran salto, al pasar del 3,2 por 100 del PIB en 1980, al 6 por 100 del PIB en 1984. La deuda pública se duplicará con creces (pasando del 18.7 por 100 al 38.9 por 100), registrando un salto de 21 puntos porcentuales en su participación en el PIB.

2.^a 1985-1989. La segunda etapa en la evolución de déficit y deuda pública registra una desescalada de los grandes déficit de la fase anterior. La recuperación económica de la segunda mitad de los años 80 disminuye el déficit, aunque éste continúa situado en niveles considerables en los países de UE. Esa desescalada es perceptible en el gráfico 1 (la línea de puntos recorre un tramo en el que el déficit pasa del 5.1 al 2.9 del PIB en 1989). Mientras tanto, y como consecuencia, la deuda pública en los países de la UE crece a un ritmo más pausado que lleva su nivel del 54.5 por 100 en 1984 al 56 por 100 en 1989. Frente a ese comportamiento europeo, nuestro déficit público marcará una viva discrepancia con el de la UE en 1985 y 1986 (que señalan los elevados niveles del 6.9 por 100 y 5.97 por 100 del déficit público español) para caer de forma intensa en 1987-1989 hasta situarse en este último ejercicio en el valor mínimo de la serie (2.8 por 100), un comportamiento simétrico con el de la UE. Nuestra deuda pública se mantendrá en esta fase en niveles del 42-41% del PIB.

3.^o 1990-1994. La década de los 90 registra la segunda gran escalada del déficit y de la deuda pública en los países de la UE. El déficit se situará en tasas del 6 por 100 y la deuda pública en niveles del 68.9 por 100. Nuestro déficit alcanzará el máximo de la serie con 7.5 por 100 del PIB en 1993 con una ligera caída hasta el 7 por 100 en 1994. La deuda pública pasará entre tanto del 43.6 por 100 en 1989 al 63 por 100 en 1994, situándose así en las proximidades de la media europea.

Esta breve excursión histórica muestra como saldo del comportamiento español dos rasgos fundamentales. El primero es el de que en esos 14 años España ha pasado de un déficit público del 3.2 por 100 del PIB en 1980 a duplicarlo con creces en 1994, déficit éste, del 6,9 por 100 que duplica también el exigido por el Tratado de Maastricht para participar en la Unión Monetaria. En

segundo lugar, España ha creado en esos 14 años el formidable pasivo de su deuda pública que ha pasado del 18.7 por 100 del PIB en 1980 al 63 por 100 del PIB en 1994, que asimismo supera el límite fijado del 60 por 100 en el Tratado de Maastricht para participar en la Unión Monetaria (vid. cuadro 1, al final de este trabajo). Es esa dinámica extraordinaria del déficit público español y el nivel creciente de la deuda pública los que afirman la gravedad de sus valores negativos en el presente y proyectan hacia el futuro su fuerza imparable.

4.^o España ha vivido así, con su extremismo de siempre este fenómeno internacional del déficit y el endeudamiento públicos. Y vive también esa paradoja actual entre el *consenso* sobre la necesidad imperativa de reducir el déficit público y aligerar el peso de la deuda y la práctica diaria de decisiones presupuestarias que contrarían ese consenso. ¿Quién no afirma hoy en España que déficit y deuda pública deben reducirse? Los partidos políticos mayoritarios, las opiniones de los técnicos, los informes de los centros de estudio de dentro y de fuera del país repiten diariamente esta necesidad imperativa de nuestra economía. Y mientras tanto, la conducta del gobierno y la presión de los agentes económicos empujan el déficit y la deuda hacia su elevación.

4. ¿Qué hacer para evitar ese comportamiento paradójico de nuestra sociedad a través de su política presupuestaria?, que, por una parte, dice aborrecer el déficit y por otra lo practica?

La reducción del déficit público en cualquier país tiene que admitir el hecho evidente de que, hoy por hoy, no disponemos de una estrategia de *validez general* capaz de lograr la disciplina presupuestaria en *cualquier* país. Carentes de esa estrategia *general*, el punto de partida para definir y aplicar una política presupuestaria de estabilidad debe ser más modesto y más realista: conocer el comportamiento de la Hacienda Pública del país en que se genera el déficit que pretende reducirse y buscar las respuestas posibles que permitan actuar sobre las causas de las que depende su cuantía. Este ejercicio de análisis del déficit público nacional debe auxiliarse con el conocimiento de las propuestas principales ofrecidas por la teoría financiera y por la experiencia comparada que pueden ayudar en la búsqueda de respuestas con las que mejorar efectivamente el comportamiento del déficit público y frenar el crecimiento de la deuda pública.

A partir de este planteamiento en la exposición siguiente trataremos de presentar las propuestas principales ofrecidas por la teoría de la Hacienda Pública y el rumbo que han seguido las experiencias presupuestarias más destacadas de distintos países para limitar/reducir el déficit y la deuda pública. Procuraremos identificar después los principales rasgos del modelo

presupuestario de la democracia española que sesgan sus resultados hacia el déficit y al crecimiento de la deuda y, finalmente formularemos algunos criterios a los que debería responder una política presupuestaria de estabilidad en España.

5. Los análisis realizados por la Teoría de la Hacienda Pública y la disponibilidad de experiencias comparadas de política presupuestaria en distintos países responden a una característica dominante: su abundancia. Tanta, que cualquier repaso del inventario disponible de análisis y experiencias acumuladas corre el grave riesgo de perderse en los detalles de teorías y propuestas sin ordenar su exposición de forma que esa multiplicidad de teorías y propuestas disponibles sirvan al propósito que pretendemos: conocer en qué sentido pueden ayudarnos para orientar la posible definición de una política presupuestaria española de estabilidad.

En mi opinión, esas propuestas y análisis de la experiencia comparada de una política presupuestaria de estabilidad pueden ordenarse en tres grandes opciones:

- La *gestión eficiente* del sector público como base de un tratamiento del déficit y su deuda, complementada con unos principios generales capaces de alentar la responsabilidad fiscal. Esta es la alternativa que ha definido Nueva Zelanda con más precisión que ningún otro país.

- Las *limitaciones constitucionales* a la actividad del sector público como alternativa para atajar el déficit y el endeudamiento públicos. Esta opción es la que ofrece el modelo estadounidense definido por los economistas más representativos de la llamada teoría de la elección pública que ha inspirado las dos enmiendas propuestas a la Constitución norteamericana por el partido republicano en 1981 y por la proclamación electoral del partido republicano conocida como «Contrato con América» y que se presentó como propuesta independiente en el Congreso el 4 de enero de 1995.

- Las *reformas* que atienden a la *laxitud* de los procesos presupuestarios como causa directa del déficit público y del aumento de la deuda. Una opción europea que parte del Artículo 104 C del Tratado de Maastricht y del Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivos contenido en el Tratado de Maastricht y que requiere a los Estados miembros para que adapten sus *procedimientos presupuestarios* —si ello fuera necesario— para evitar la aparición de «déficit excesivos». A este propósito responde un Informe que la Comisión Europea difundiría en 1995 para lograr una mayor «disciplina fiscal» y que

contiene un conjunto de propuestas y recomendaciones para reducir el déficit público y detener el crecimiento de la deuda pública, alterando y reformando los *procesos y decisiones presupuestarias*.

6. Disponemos así de tres alternativas para inspirar una política presupuestaria de estabilidad que podemos calificar por el escenario dominante en que se localizan sus propuestas como la opción de reducir el déficit por una *gestión mejor* y una responsabilidad fiscal mayor, eliminar el déficit a través de una reforma de la Constitución que obligue al equilibrio del presupuesto, y reformar los *procesos presupuestarios* que corrijan su laxitud e implanten una presupuestación estricta que cierre el paso a los déficit en las cuentas públicas.

7. La primera de esas alternativas considera el déficit público como una consecuencia del gasto excesivo causada por la falta de *incentivos* suficientes para una gestión eficaz de quienes dirigen y administran el sector público. Esta falta de mecanismos motivadores de una gestión eficiente del sector público se manifiesta en primer lugar en la carencia del estímulo de la competencia (inexistente en la producción del sector público), en la ausencia de una demanda de los usuarios por la inexistencia del pago directo de los servicios que permita calibrar la cuantía conveniente de éstos, y por la imposibilidad de la quiebra que caracteriza al sector público y que le concede su continuidad indefectible. Por otra parte, los funcionarios que prestan los servicios públicos carecen de incentivos para actuar con eficiencia diligente en sus desempeños: no hay una relación entre su retribución y su esfuerzo mientras la permanencia de su empleo está asegurada por la relación laboral de por vida dominante en el sector público.

Se produce así una gestión ineficiente del sector público que aumenta el coste de los servicios públicos y el gasto público. Variar esta situación exige una gran reforma en la gestión pública dirigida a mejorar la relación coste-eficacia de las actividades públicas, orientando y legitimando la oferta de los servicios públicos por las demandas de los usuarios, por el conocimiento de sus costes y beneficios mediante la implantación de una contabilidad adecuada (reforma fundamental de esta opción). Esas reformas para asentar una gestión eficiente deben discurrir en distintas direcciones: introducir flexibilidad en la contratación y empleo de los funcionarios, ligar sus retribuciones a la productividad o criterios de eficiencia, introducir competitividad para que las unidades administrativas contrasten sus resultados con los de otras unidades públicas o privadas, separación radical entre *provisión* pública de un servicio y *producción* de ese servicio que puede y debe encomendarse al sector privado o a agencias públicas en competencia con las privadas.

Nueva Zelanda es el país que ha llevado más adelante esa reforma que supone un cambio profundo en la cultura que ha dominado la configuración del sector público hasta nuestro tiempo. Esas reformas se han plasmado:

1.^o En la reorganización del sector público en 1987, en que nueve departamentos ministeriales encargados de ofrecer servicios comerciales se convirtieron en corporaciones públicas (suministro de electricidad, telecomunicaciones, servicios postales, gestión de los bosques, producción de carbón y transporte aéreo). Se eliminaron los obstáculos existentes a la competencia en los mercados en que operaban las empresas públicas, quedando éstas sometidas a la legislación comercial, con el objetivo de maximizar la rentabilidad de sus actividades. En el sector público *administrativo* se separaron claramente la *provisión* de los servicios, es decir, su regulación y su financiación realizada por el gobierno y la *producción* de los servicios que se encomendó, bien por una agencia pública en competencia con otras agencias públicas, o por empresas privadas bajo el control del ministro correspondiente y el Tesoro Público. Los ministros aparecen dentro de este sistema como compradores de servicios y responden del resultado de sus políticas ante el Gobierno y el Parlamento. Los responsables de las agencias son jefes ejecutivos con contratos de dos a cinco años que deben ajustar su gestión a objetivos prefijados por el Gobierno de sus producciones, rendimiento financiero y regulación de su disciplina y dependencias con las autoridades políticas. Estos jefes ejecutivos de las agencias públicas tienen poder de contratar, despedir y fijar los salarios de los trabajadores que en la misma operen y adquirir los bienes y servicios necesarios para las producciones en las mejores condiciones de coste. En todos los casos posibles el usuario de ese servicio deberá pagar precios públicos o privados o tickets moderadores para contribuir a la financiación o limitar el uso y, en todo caso conocerlo, a través de esas instituciones.

Ese sistema se acompañó de una reforma radical de la contabilidad pública que permitiera obtener indicadores significativos de eficiencia. Se pasó de un sistema contable apoyado en el criterio de caja, a otro basado en el criterio de gestión que separa operaciones corrientes y de capital, de forma que permita realizar un cálculo de costes de los que dispondrán Gobierno y Parlamento para una información que permita evaluar rendimientos y resultados con el fin de avalar y exigir la responsabilidad de la gestión pública. De esta forma, el gobierno de Nueva Zelanda publica ahora sus cuentas de forma similar a las del sector privado, con un balance de activos y pasivos. Cuentas que son auditadas por un organismo independiente con informe público y puntual de las mismas.

A estas reformas Nueva Zelanda ha incorporado recientemente otras dos:

1.º Un banco central independiente al que prohíbe cualquier financiación del sector público por el propio banco central. Los déficit tienen que financiarse en los mercados financieros en condiciones de competencia, lo cual hará que los déficit públicos eleven la relación deuda pública/PIB, con aumento probable de los tipos de interés, todo lo cual impone al gobierno una restricción presupuestaria más estricta.

2.º Una ley de responsabilidad fiscal, aprobada el 27 de junio de 1994 y que establece los criterios a los que debe responder una política fiscal prudente. Con anterioridad a tres meses de comienzo del ejercicio se presentará un informe sobre la estrategia que valore la coherencia del presupuesto con el manifiesto de política presupuestaria que el Gobierno ha debido presentar el año inicial de su mandato. Al final de cada ejercicio financiero se evaluarán en un nuevo informe los resultados del ejercicio. Antes de cada una de las elecciones generales se actualizará económica y fiscalmente el balance correspondiente al sector público por la Tesorería, con una estimación de cual será la evolución probable de esa situación del sector público en el siguiente trienio. La llamada gestión fiscal responsable exige del Gobierno: a) reducir la deuda pública a niveles prudentes: 30 por 100 a corto plazo, 20 por 100 a largo plazo. b) En tanto se llega a estas cifras, el nivel de los gastos públicos cada ejercicio será inferior al nivel de los ingresos, es decir, el presupuesto se liquidará en superavit. c) El Gobierno deberá conseguir mantener el valor del patrimonio neto del sector público. d) Toda la información estará abierta a la lectura del Parlamento, medios de información y ciudadanos. e) Cualquier discrepancia que pueda surgir en la administración del presupuesto respecto del informe inicial deberá ser explicada en sus detalles por parte del Gobierno.

8. La segunda opción para tratar el déficit público escala en su búsqueda hasta el pináculo del orden constitucional. Se trata de una idea y de una propuesta genuinamente estadounidenses de las que han sido proponentes y portavoces dos economistas norteamericanos: el premio Nobel James Buchanan y su colega Richard Wagner. James Buchanan ha contado el origen de la idea y su propósito. Durante más de siglo y medio de la historia de Estados Unidos, los años que van de 1789 a 1950, existió una *Constitución fiscal efectiva* que incorporaba el principio de que el Gobierno debería equilibrar el presupuesto, de que el gasto público debía cubrirse con los impuestos recaudados, con la sola excepción de los períodos de emergencia bélicos. Ese fue el principio al que respondería la vida presupuestaria de los Estados Unidos. La deuda pública siguió a cada conflicto bélico, deuda que se amortizaría en las etapas de paz. La gran depresión de los años 30 y la segunda guerra mundial cambió este comportamiento *efectivo* del presupuesto norteamericano. La deuda pública aumentó extraordinariamente y nada se hizo para reducirla llegada la paz. El presupuesto se mantuvo equilibra-

do en la década de los 50, pero el endeudamiento no se redujo. En la década de los 60 se abre la era de un déficit continuado y acelerado. Un déficit que ha aumentado exponencialmente en los años 80 hasta llegar a las cifras actuales de la deuda pública estadounidense.

¿Por qué ha sucedido ese cambio en la *Constitución fiscal efectiva*? La respuesta de Wagner y Buchanan es: por la presión de las ideas que inspiró la revolución keynesiana. No existía justificación —afirmaba ésta— para equilibrar el presupuesto anualmente, pues en las fases recesivas del ciclo económico una actuación compensatoria del sector público que aumentara el total del gasto o que disminuyera los impuestos para estimular un aumento del gasto privado sería una decisión beneficiosa, en cuanto que mantendría la producción, la renta y el empleo. De esta manera la política actuaría reduciendo/eliminando las fases recesivas del ciclo económico. Las etapas expansivas del ciclo con superavit presupuestario permitirían actuar en sentido opuesto, evitando el gasto público o privado excesivos y los peligros de la inflación. Superavit que debería amortizar la deuda pública acumulada en la fase recesiva. La política fiscal compensatoria constituiría una garantía para mejorar el comportamiento de las economías nacionales, lo que legitimaba —en fases determinadas del ciclo— el déficit, aunque obligaba al superavit en las fases expansivas.

Esa teoría de la política fiscal es —afirman Wagner y Buchanan— una teoría económica *sin teoría política*. Porque la posibilidad de incurrir en déficit y encontrar aprobación pública legitimó la tendencia al gasto y al déficit de los políticos: «Demosles a los políticos cualquier excusa para recurrir al déficit y financiarán cualquier gasto imaginable —afirma Buchanan—. La búsqueda y el hallazgo de votantes es fructífera cuando se les afirma: 'He aumentado el gasto en beneficio tuyo' y resulta imposible cuando el mensaje es: 'hay que aumentar los impuestos para evitar el déficit'». De esta manera la actuación de la política fiscal keynesiana fue en la práctica una política *asimétrica*. La compensación cíclica del presupuesto —déficit en la recesión, superavit en la prosperidad— no se cumplió jamás. El déficit se registraba en las etapas recesivas, pero el comportamiento político no conseguía el superavit necesario —ni lo intentaba tampoco— en las etapas expansivas. De modo que recesión y expansión han estado dominadas por un déficit público continuado. La historia presupuestaria de Estados Unidos ha estado dominada desde 1980 por el aumento de su deuda acumulada en todas las etapas del ciclo económico. *Una democracia en déficit es la consecuencia natural de ese planteamiento.*

Para evitar el sesgo permanente al déficit de una democracia Wagner y Buchanan proponen modificar la Constitución *escrita* de los Estados Uni-

dos de forma que incorpore la que fue de 1789 a 1950, la *Constitución fiscal efectiva*, de equilibrar el presupuesto, logrado entonces por tradición y ahora impuesto por una enmienda constitucional.

Esta fue la propuesta del partido republicano que la decisión conjunta del Senado de Estados Unidos introdujo en 1981, que el Senado aprobó el 4 de agosto de 1982 y que no obtuvo en el Congreso la mayoría precisa de los dos tercios exigidos para incorporarla como reforma constitucional.

Esa enmienda reaparecería en 1995, formando parte de la proclama electoral del partido Republicano conocida como «Contrato con América» y que se presentó en el Congreso el 4 de enero del corriente año, sin conseguir tampoco su aprobación.

9. La tercera opción para orientar una política presupuestaria de estabilidad es la que pretende ayudar a los países europeos para evitar los «déficit excesivos», creadores de su crecida deuda acumulada que cierran su paso al proceso de la Unión Monetaria. El documento comunitario, «Hacia una mayor disciplina fiscal», difundido en el año actual, pretende «ofrecer un análisis de los condicionantes de los déficit públicos y de los medios potenciales para reducirlos».

Los análisis del comportamiento de los déficit en los países integrantes de la UE, realizados por Von Hagen y Harden en ese documento comunitario, afirman que las fuerzas que están detrás del déficit y el endeudamiento públicos son dos: a) La *ilusión fiscal*, es decir, el sesgo sistemático a favor de un gasto público excesivo que surge si el coste marginal de financiar una actividad pública no se contabiliza plenamente en la decisión de un gasto público (esto es, quienes se benefician de un gasto público no pagan *todo* su coste). b) El *sesgo hacia el déficit*, esto es, la propensión a financiar gran parte del gasto público corriente con la emisión de deuda pública que encuentra su justificación en el hecho de que la utilidad del gasto público es inmediata, mientras que los efectos del pago del déficit público sólo se sienten a medio y largo plazo por futuras generaciones. La subestimación del esfuerzo fiscal de generaciones futuras por los contribuyentes actuales más la popularidad política del gasto presente y el pago diferido de su coste por el déficit, constituyen las fuerzas poderosas que están detrás de su generalización en los grupos políticos europeos de nuestro tiempo.

Estas dos fuerzas creadoras del déficit y endeudamiento público sólo podrán ser dominadas si los *procesos presupuestarios* se reforman de suerte que se evite su presencia en todas las fases del ciclo presupuestario: preparación por el Gobierno, discusión y aprobación por el Parlamento y ejecución por la Ad-

ministración. En este sentido, *cinco recomendaciones* deberían inspirar el repaso del *proceso presupuestario* en cada país para implantar una disciplina que impida la laxitud del presupuesto causante del déficit y el endeudamiento público:

1.º El presupuesto debe contener *todas* las decisiones sobre el empleo de los recursos públicos. Por otra parte, el proceso presupuestario no debe reducirse a un *incrementalismo* que arrastre las decisiones presupuestarias previas en el tiempo. Esta recomendación tiene diversas consecuencias operativas. La primera, el recordatorio de la *universalidad* del presupuesto. Situar actividades u organismos específicos al margen del presupuesto soslaya la disciplina presupuestaria en el uso de los recursos que debe evitarse a toda costa. En segundo lugar, todo compromiso de gasto público debe contar con un *tope cuantitativo* estricto y con una *limitación temporal*. En tercer lugar, el proceso presupuestario debe incluir mecanismos eficaces de *revisión periódica* de los gastos públicos establecidos con el propósito de su eliminación o la reducción de algunas de sus partidas.

2.º El proceso presupuestario debe ordenarse concediendo una importancia fundamental a la rendición anual de sus cuentas y, especialmente, del déficit presupuestario anual. Esta rendición de cuentas y su análisis son parte esencial del *proceso presupuestario* para evitar unos déficit excesivos.

3.º Para asegurar la limitación en el endeudamiento público deberá adoptarse una decisión sobre el límite del cambio anual permitido a la cuantía total de la deuda pública que deberá anunciarse al comienzo de la etapa de la planificación del proceso presupuestario. Este límite en el cambio anual de la deuda pública —recomiendan Von Hagen y Harden— debería constituir el área de responsabilidad de una institución: *la Junta Nacional de la Deuda Pública* (JND en adelante).

4.º En cada país debería constituirse una JND que se organizaría como institución independiente del gobierno, pero democráticamente responsable de su actuación ante el Parlamento. La JND anunciará anualmente el comienzo del proceso presupuestario, el límite de cambio del nivel de deuda que puede prever como máximo el gobierno y el presupuesto y que, como máximo puede aprobar el Parlamento y ejecutar la Administración (vid. cuadro 2, al final de este trabajo sobre la composición y proceder de la JND).

El significado de esa independencia de la JND equivale a «separadamente» responsable, expresando por «separadamente» lo que está fuera del proceso normal de la política. De modo que la independencia no supone irresponsabi-

lidad de sus actuaciones (la obligación de rendir cuentas al Parlamento del límite de crecimiento de la deuda pública es parte fundamental de sus actividades).

La Ley de creación de la JND exigirá —como la de un Banco central autónomo— que salvaguarde la estabilidad y la sanidad de las finanzas públicas y, sin perjuicio de dicho objetivo, que apoye las políticas generales del gobierno. También deberá establecer que la fijación del límite de aumento de la deuda, por parte de la Junta, se anuncie públicamente al comienzo de cada ejercicio presupuestario. La Junta tendrá autoridad para llegar a sus conclusiones de acuerdo con sus propios criterios, sin interferencia del Gobierno o de otros entes políticos en la adopción de sus decisiones.

Dicho límite no podrá ser alterado por el Gobierno, el Parlamento ni la propia Junta y deben existir mecanismos que impongan la preservación de ese límite durante la ejecución del presupuesto. Solo cabrán 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 podrá revisar el límite si se decide que lo exige un desastre natural.

Esta limitación del crecimiento de la deuda pública por un organismo independiente complementa y hace posible una política monetaria de estabilidad. Como prueba la experiencia, un Banco Central autónomo tiene como obstáculo fundamental para lograr la estabilidad la indisciplina del presupuesto. Si no se dispone de una institución que fuerce la consecución de la disciplina presupuestaria, la tarea estabilizadora abandonada a la soledad de la política monetaria resultará imposible, porque una política de estabilidad eficiente exige la «mezcla» ponderada de política monetaria y política presupuestaria.

5.º Partiendo del límite fijado al crecimiento de la deuda pública por la JND, el proceso presupuestario continuará pudiendo utilizarse dos técnicas diferentes para elaborar, discutir y aprobar el presupuesto y ejecutarlo por la Administración:

a) El presupuesto parte en su elaboración de un objetivo cifrado sobre el *gasto público total* que *cumpla* con la tasa aprobada para el límite de endeudamiento anual establecido por la JND. Límite sobre gastos *totales* establecido por decisión del gobierno a propuesta del jefe del Ejecutivo. Este objetivo vinculará durante el resto del proceso presupuestario las demandas de gasto que se presentarán por los ministerios correspondientes (Ministerios de Gasto Público, en adelante MG). Los contactos bilaterales entre los MG y el jefe del Ejecutivo y Ministerio de Hacienda informarán la ronda inicial de negociaciones del presu-

puesto. La armonización de posturas entre los MG y el jefe del Ejecutivo y Ministerio de Hacienda se resolverán en el Gabinete siendo vinculante el objetivo del *gasto público total prefijado* (vid. cuadro 3 al final de este trabajo). La fase parlamentaria deberá incorporar limitación de las enmiendas presentadas por los diputados con el principio de que a cualquier propuesta que se realice de aumento de gasto deberá acompañarla la reducción de otros gastos públicos. No se admitirán enmiendas que supongan disminución de ingresos o aumento de gastos públicos. La votación se realizará discutiendo y decidiendo previamente el límite general del gasto y valorando después el gasto partida por partida. En la ejecución el control del presupuesto será efectivo cerrando cualquier vía posible a la ampliación del presupuesto mediante las reformas que sean precisas.

b) La segunda técnica para elaborar, discutir y aprobar el presupuesto y ejecutarlo por la Administración es la que concede un predominio claro al Presidente del Ejecutivo y al Ministerio de Hacienda (vid. cuadro 3 al final de este trabajo). Los MG no deben poder negociar sin restricciones, pues el éxito político se mide en términos del beneficio neto de sus clientelas. El jefe del Ejecutivo y el Ministro de Hacienda defienden el interés colectivo del gobierno y su dominio sobre el presupuesto debe ser claro, actuando como directores del proceso presupuestario, monopolizando la información esencial y deben tener autoridad para conseguir acuerdos bilaterales con los ministerios del gasto (MG), preparar la agenda de las decisiones y tienen poder de veto. La ejecución del presupuesto debe ajustarse estrictamente a las cifras globales aprobadas.

Debe destacarse que ambos sistemas o técnicas están sometidas al cumplimiento del límite del endeudamiento fijado por la JND que vigilará su cumplimiento a lo largo del proceso presupuestario, pudiendo paralizar la ejecución del presupuesto si corriera peligro el cumplimiento del límite prefijado por la JND.

6.^º Si no se crea la JND el objetivo del gasto público, si se siguiera esta técnica, debe derivarse de una serie de objetivos anuales previamente establecidos (Serie Plurianual de Objetivos Fijados), formando parte de la plataforma política del Gobierno. Si, por el contrario, el régimen fuera el del predominio estratégico, el jefe del Gobierno y el Ministerio de Hacienda realizarán las estimaciones de gasto y de ingresos que se derivarían como parte de programas fiscales plurianuales en el que partirían de la información de los departamentos revisadas por el jefe del Gobierno y el Ministerio de Hacienda.

Esa evaluación plurianual de los ingresos y gastos públicos daría consistencia a los mismos y otorgaría a las consideraciones a largo plazo un peso mayor en el proceso presupuestario.

10. ¿A qué rasgos ha respondido la política presupuestaria de la democracia española y en qué medida estos rasgos han contribuido a crear el déficit y el endeudamiento público actuales? Estos rasgos del proceso presupuestario español son los siguientes:

1.º El *incrementalismo* como comportamiento continuado en la elaboración de los presupuestos. Cada presupuesto ha consolidado el gasto público alcanzado en el ejercicio anterior. Los presupuestos del ejercicio han arrancado de las cifras ya logradas y las del ejercicio siguiente se han aprobado bajo el dominio de dos principios: a) El *universalismo* (la expansión del gasto público en cada ejercicio ha sido general, con más o menos intensidad según partidas de gasto y según departamentos, pero se ha concedido algo más para *todos*). b) Principio de la *reciprocidad* (intercambio de apoyo para un mayor gasto público entre distintos grupos económicos conducidos al presupuesto a través de los partidos políticos y la burocracia de los Ministerios de Gasto). Esos dos principios han creado como resultante una presión incontenible para el aumento del gasto público.

Por otra parte la atracción de la *norma comunitaria del gasto público*, ha elevado por imitación todas las partidas de gasto social sin que se redujeran las más elevadas del presupuesto español respecto de las europeas, correspondientes al sostenimiento de la burocracia y a los gastos de intervención del Estado en la vida económica.

Todas esas fuerzas han conducido al aumento del gasto público que ha duplicado en veinte años la participación del gasto total en el PIB. Un salto dado en un período temporal que ha sido la mitad del que los países de la UE han empleado para aumentar su gasto público. Como no es posible gastar tanto en tan poco tiempo y bien, el gasto público español se ha realizado sin un cuadro que asegurara sus prioridades y economicidad, con lo que su productividad ha sido menor y su coste más elevado.

2.º La multiplicación de las transferencias han polarizado el crecimiento del gasto público (pensiones, subsidios de desempleo, subvenciones a empresas públicas y privadas). A ellas se han añadido las transferencias de los pagos por los intereses del servicio anual de la deuda que se han convertido en uno de los principales programas de gasto público.

3.º El crecimiento del gasto público no ha encontrado oposición alguna en la sociedad de la democracia española dominada por una cultura del gasto público que se ha convertido en una forma de gobernar y de vivir en nuestra

democracia. La sociedad ha tolerado e impulsado que no se respetasen los límites anuales del gasto público contenidos en el presupuesto.

4.º La profunda descentralización de la actividad financiera desde comienzos de los años 80 ha producido un aumento del gasto público y el déficit porque la descentralización del gasto público no ha ido acompañada de la descentralización de los impuestos que frenara, por la corresponsabilidad fiscal, gasto y déficit territoriales.

5.º No han existido en el proceso presupuestario instituciones y procedimientos que permitieran un anclaje del gasto público y el déficit público. Han dominado los ministerios del gasto, que han considerado siempre el presupuesto de gastos públicos como cifras *impuestas* y nunca como valores *asumidos* por los Ministerios gestores que han intentado superar siempre esos límites *impuestos* por el presupuesto que no aceptaban como propios.

6.º El fraude fiscal ha acompañado a la imposición y la multiplicación de incentivos fiscales de toda índole y de discutible eficiencia han erosionado la recaudación de los tributos, con una repercusión importante sobre el déficit público. Un déficit, por otra parte de naturaleza estructural (dos tercios del déficit total) que le concede su continuidad y su arraigo.

Ese comportamiento es el que ha producido la desviación de los criterios de Maastricht del presupuesto español y el que impide la participación española en la Unión Monetaria con sus valores actuales.

11. Dos son los motivos que justifican la necesidad de una política presupuestaria española de estabilidad que reduzca el déficit público y detenga el peso creciente de la deuda pública:

1.º El cumplimiento de las condiciones de Maastricht de saneamiento financiero. El artículo 104 C, que establece los dos criterios de disciplina presupuestaria que son: que el déficit público respecto del PIB y la deuda pública respecto del PIB que no deberán sobrepasar el que se denomina «nivel de referencia». El Protocolo sobre déficit excesivos afirma que estos dos criterios se fijarán en el 3 por 100 del déficit y el 60 por 100 de la deuda para las *Administraciones Públicas*.

El artículo 104 C, apartado 11 establece las medidas punitivas que se pueden aplicar a un país por déficit excesivos y que discurren en dos direcciones: efectuar pagos al presupuesto comunitario en función del déficit o la deuda

y, en segundo lugar, congelar los pagos de los fondos estructurales, lo que está previsto en el Reglamento de los Fondos de Cohesión.

El segundo fundamento de la reducción del déficit y de la deuda pública se halla en la conveniencia *nacional* para lograr la estabilidad de precios, condicionante básico del desarrollo económico interno.

Ahora bien, ¿cómo alcanzar el objetivo de reducción del déficit y la deuda pública? La respuesta es: partiendo de dos fundamentos: 1.º La experiencia española que indica la necesidad apremiante de practicar reformas presupuestarias que eviten la laxitud actual del presupuesto, que según los índices de von Hagen es claramente elevada y diferenciada respecto de la media de la Unión Europea. 2.º Partiendo de la experiencia ajena más próxima y aplicable que puede inspirar las reformas precisas para definir una política presupuestaria de estabilidad.

Sin duda, la experiencia más útil para inspirar la política presupuestaria de estabilidad la constituye la diseñada por la UE, que se ha expuesto. El enfoque ambicioso de la ley de responsabilidad fiscal de Nueva Zelanda plantea problemas formidables de modificación institucional y contable difíciles de resolver en cuya aplicación ningún país europeo se ha aventurado. Por otra parte, la propuesta estadounidense de reformar la constitución, incluyendo la limitación del déficit, está abierta a numerosas objeciones derivadas de la definición precisa del déficit público y la vigilancia de su cumplimiento. De modo que las reformas de la política presupuestaria española deberían inspirarse en las propuestas realizadas por los propios documentos de la UE. A esa inspiración responden las propuestas que se exponen seguidamente.

12. Tratemos de enumerar el contenido y orientación de esa *nueva política presupuestaria española*.

Los seis criterios siguientes parecen fundamentales:

1.^a Autonomía del Banco de España. El Banco de España deberá llevar la dirección técnica de la política de estabilidad, evaluando la situación de precios de la economía y definiendo la estrategia más conveniente para lograr los objetivos que permitan la participación de España en la Unión Monetaria. Los informes del Banco de España valorarán la política presupuestaria y otras condiciones de la estabilidad (reformas estructurales del mercado de servicios y política salarial). En cualquier caso el Banco de España cumplirá con la prohibición de financiación del déficit con anticipos directos o ayudas indirectas del sector

financiero. El déficit público debe financiarse con emisión de deuda pública colocada en mercados financieros en condiciones de competencia, lo que elevará la ratio deuda pública/PIB, estableciendo así una restricción presupuestaria más estricta.

2.^a Crear una Junta Nacional de la Deuda Pública con la función de fijar un límite anual al crecimiento del endeudamiento del sector público, que debe desempeñarla con completa autonomía y responsabilidad democrática. La determinación del límite anual del endeudamiento del sector público por una institución independiente trata de servir a aislar esta cuestión crítica del proceso presupuestario con el propósito de que ese límite del endeudamiento no se vea sometido a presiones políticas reiteradas anualmente. Esta autonomía de la JND complementaría la acción autónoma del Banco de España, dirigida a definir y aplicar una política monetaria de estabilidad. El riesgo de una política monetaria autónoma lo constituye la posibilidad de su esterilización por un déficit público continuado y un endeudamiento creciente. Si la estabilidad de precios es un objetivo fundamental (para nuestra convivencia en la UE y para la participación en el proceso de la UM), como ha reconocido la Ley de Autonomía del Banco de España, carece de coherencia que el principal peligro de la estabilidad de precios, que reside en el déficit público y en el aumento de la deuda pública, carezca de una *base institucional independiente* para contribuir a su consecución.

3.^a Defensa de un modelo de elaboración y ejecución del presupuesto con un predominio estratégico del jefe del gobierno y el ministro de Hacienda. La dirección en la elaboración inicial del presupuesto deberá atribuirse al jefe del Ejecutivo y, bajo su mandato, al ministro de Hacienda para evitar la dispersión de las responsabilidades presupuestarias y asegurar el conocimiento y dirección del proceso presupuestario, así como el respeto del volumen del gasto público, al jefe del Gobierno. El predominio estratégico del jefe del Gobierno y del ministro de Hacienda se reconocerá en la etapa inicial del presupuesto a través de las siguientes decisiones: imponer el respeto del volumen del gasto total decidido por ambos; todas las negociaciones sobre opciones de gastos se realizarán bilateralmente por el jefe del Ejecutivo o el ministro de Hacienda en comunicación directa con los departamentos del gasto; finalmente, las decisiones presupuestarias serían armonizadas por un comité del gabinete, presidido y dirigido por el jefe del Ejecutivo y el ministro de Hacienda. La etapa parlamentaria debería limitar las enmiendas, votar el gasto público total y cada capítulo del presupuesto y debería facultarse al Gobierno para imponer un sistema de votación. En la fase de ejecución, el ministro de Hacienda, bajo la dirección del presidente del Gobierno, autorizaría los pagos, impondría límites monetarios y estaría facultado para bloquear los gastos públicos. Se precisaría, asimismo, una autorización del jefe del gobierno y

el ministro de Hacienda para realizar transferencias y los suplementos de crédito deberían ser reservados estrictamente para emergencias.

4.^a Modificaciones a la laxitud presupuestaria en las distintas fases del ciclo del presupuesto, lo que supondrá una reforma de la actual Ley General Presupuestaria.

5.^a Incorporar la estrategia de reducción del déficit público basada en la experiencia española. Esta experiencia apunta en tres direcciones: a) Las investigaciones disponibles prueban que un aumento de los impuestos origina una elevación de los gastos superior a los ingresos por impuestos, lo que obliga a buscar el remedio del déficit por la disminución de los gastos públicos. b) Las inversiones públicas no deberían utilizarse, en principio, para servir a una política de reducción del déficit público, por la influencia positiva de la inversión pública sobre la productividad de la economía y por el hecho de que la reducción de las inversiones públicas no ha producido en España una disminución del gasto público. Su minoración se ha utilizado para realizar otros gastos públicos (consumo, transferencias). c) Como demuestra la experiencia española, la *descentralización* de la Hacienda Pública central hacia las Territoriales se ha manifestado en un crecimiento del gasto público y el déficit. Dos reformas deberían prevenir estos efectos negativos. La primera, el establecimiento de la corresponsabilidad fiscal que prevenga los aumentos del gasto territorial con una mayor presión fiscal sobre quienes disfrutaban de esos beneficios. La segunda, elaborando un escenario de consolidación presupuestaria que obligue a las Haciendas Territoriales a contribuir a la reducción del déficit de las Administraciones Públicas, con deberes precisos de limitación de gastos y déficit y con las correspondientes sanciones por el incumplimiento de estos deberes.

6.^a Deberá actuarse sobre los factores principales que condicionan la evolución del gasto público y el déficit con reformas *discrecionales* situadas más allá del presupuesto pero que influyen directamente en él. Estas reformas afectan a cuatro grandes partidas: a) La marcha actual y futura de los gastos de protección social que hoy representan la mitad de los gastos presupuestados por el Estado. Los factores que determinan el crecimiento de las prestaciones por pensiones plantean reformas necesarias por los fundamentos en que descansa el sistema actual de reparto. Por otra parte, los subsidios de desempleo presentan defectos ostensibles en su funcionamiento, para los que se han solicitado con reiteración y sin respuesta, su corrección sin lograrlo. b) El aumento de los costes de producción de los servicios públicos ha originado reformas en muchos países en su oferta con la distinción entre *provisión* y *producción u oferta* de estos

servicios públicos. Resulta indispensable asimismo, practicar las reformas en las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos y de su contratación. c) Las cargas de las empresas públicas a través de las subvenciones de explotación, ayudas a las inversiones y deuda asumida, se sitúan en torno al billón de pesetas y constituyen una partida importante que presiona el gasto y el déficit. Esta situación precisa de reformas en la empresa pública en distintas direcciones. d) Finalmente el *fraude fiscal*, estimado en el 5-6% del PIB, exige una política continuada que reduzca su crecido nivel.

Cuadro 1
LA CONVERGENCIA NOMINAL EN LOS PAÍSES DE LA UE
 (Cumplimiento de las condiciones de Maastricht. Año 1994)

	<i>Precios de consumo (1)</i>	<i>Déficit público (2)</i>	<i>Deuda pública (3)</i>	<i>Tipos de interés (4)</i>	<i>Número de indicadores que cumplían</i>	
					1985	1994
BÉLGICA	2.4*	-5.5	140.1	7.7*	0	2
DINAMARCA	2.0*	-4.3	78.0	7.8*	1	2
ALEMANIA	3.0*	-2.9*	51.0*	6.9*	4	4
GRECIA	10.9	-14.1	121.3	(...)	1	0
ESPAÑA	4.7	-7.0	63.5	9.9	1	0
FRANCIA	1.6*	-5.6	50.4*	7.2*	2	3
IRLANDA	2.3*	-2.4*	89.0	8.0*	0	3
ITALIA	4.0	-9.6	123.7	10.5	0	0
LUXEMBURGO	2.2*	(1.3)*	9.2*	7.4*	4	4
HOLANDA	2.8*	-3.8	78.8	6.9*	2	2
PORTUGAL	5.2	-6.2	70.4	10.6	0	0
REINO UNIDO	2.5*	-6.3	50.4*	8.1*	2	3
AUSTRIA	2.9*	-4.4	58.5*	6.7*	4	3
FINLANDIA	1.5*	-4.7	58.0*	8.4*	2	3
SUECIA	3.2*	-11.7	92.9	9.5*	0	2
MEDIA EUR-12	3.1	-5.6	68.9	8.4	—	—
CONDICIÓN DE MAASTRICHT	3.5	-3.0	60.0	9.5	—	—

(*) Indicador situado dentro de las condiciones establecidas en los acuerdos.

(1) Los precios de consumo no deben superar en *1.5 puntos* al que registren los *tres países menos inflacionistas*.

(2) El déficit de las Administraciones Públicas *no debe superar al 3 por 100 del PIB*.

(3) Los tipos de interés (Bonos del Estado) no deben superar en *dos puntos* a los registrados por los *países con un menor crecimiento del IPC*.

(4) La Deuda Pública consolidada de las Administraciones Públicas, *no debe superar el 60 por 100 del PIB*.

Gráfico 1
DÉFICIT PÚBLICO EN ESPAÑA Y LA UNIÓN EUROPEA
 (Años 1980 a 1994)

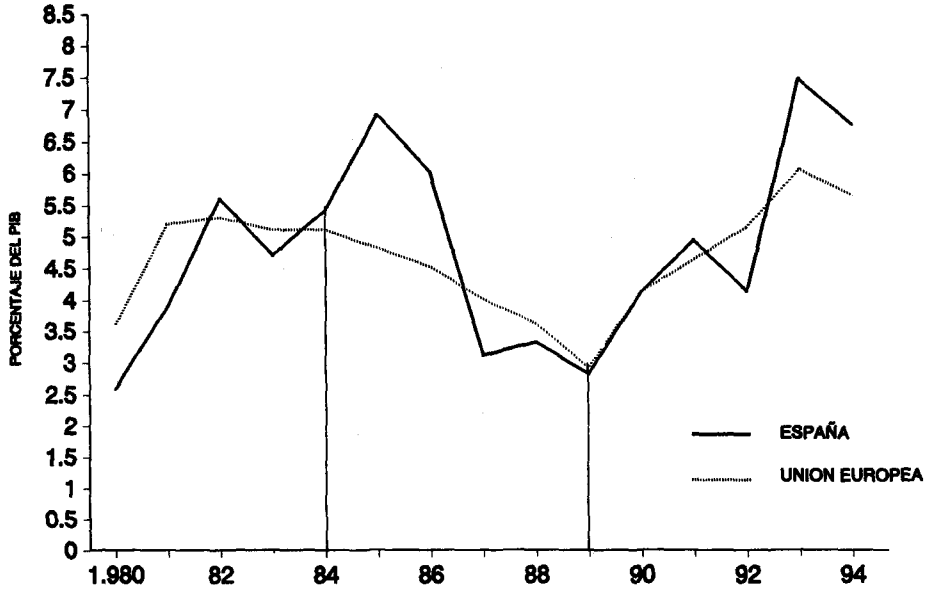
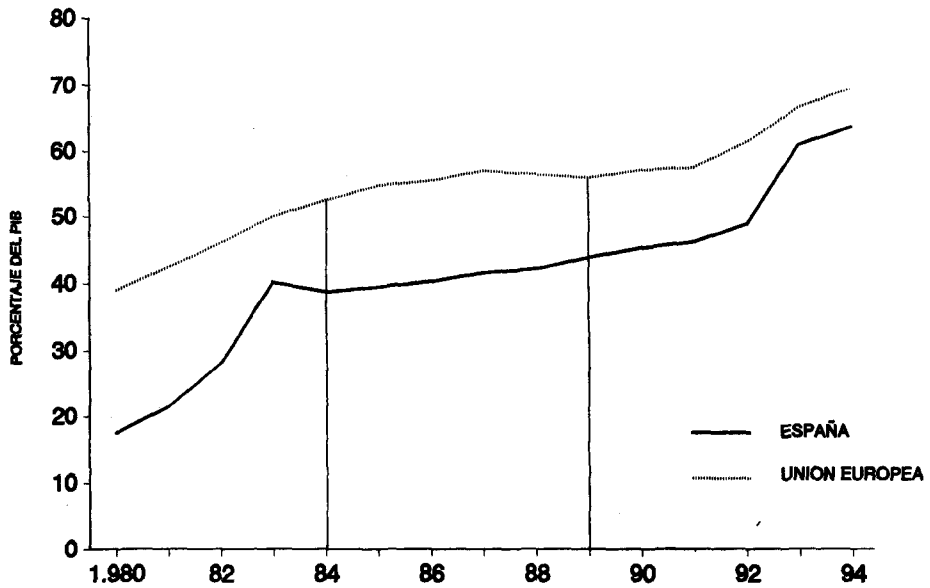


Gráfico 2
DEUDA PÚBLICA EN ESPAÑA Y LA UNIÓN EUROPEA
 (Años 1980 a 1994)



Cuadro 2

LA JUNTA NACIONAL DE LA DEUDA

Tarea: Anunciar, anualmente, un límite de cambio de la deuda pública

<i>Mandato:</i>	<ol style="list-style-type: none">1. Salvaguardar la sanidad y estabilidad de las finanzas públicas.2. Sin perjuicio de lo anterior, apoyar las políticas económicas del gobierno.
<i>Independencia:</i>	<ol style="list-style-type: none">1. Sede institucional en el Instituto Nacional de la Deuda.2. Nombramientos no renovables, escalonados para 8 años o 1,5 veces el período electoral del gobierno central, según cual sea el período mayor.3. No elegibilidad para formar parte del gobierno en los 5 años siguientes al término de la designación.4. No está autorizado a recibir instrucciones del gobierno. Solo puede recibir asesoramiento del gobierno si se hace público.5. Total autonomía presupuestaria del Instituto Nacional de la Deuda.
<i>Composición:</i>	Dos designados a tiempo total y hasta cinco adicionales a tiempo parcial o bien total para candidatos de reconocida experiencia y prestigio en temas de fianzas públicas.
<i>Responsabilidad:</i>	<ol style="list-style-type: none">1. Obligación legal de explicar la fijación del límite de cambio de la Deuda.2. Ante el Parlamento: con recomendación del gobierno el Parlamento puede cesar a los miembros de la Junta, pero ello no revoca cualquier límite de cambio de la Deuda ya anunciado.
<i>Status legal:</i>	El Instituto y la Junta se crearían por Ley ordinaria.
<i>Emergencias:</i>	<ol style="list-style-type: none">1. El gobierno puede desbordar el límite de cambio de la Deuda en caso de declaración de guerra.2. La Junta Nacional de la Deuda puede alterar el límite de cambio de la Deuda en caso de declaración de un desastre nacional.

Cuadro 3
CARACTERÍSTICAS DE LOS DOS PROCESOS PRESUPUESTARIOS

Proceso Presupuestario 1: Compromiso mediante un objetivo cifrado	Proceso Presupuestario 2: Compromiso mediante dominación estratégica
Etapa gubernamental	
<p>Objetivo vinculante sobre gasto total decidido inicialmente Resolución de conflictos entre departamentos en el seno del gabinete.</p>	<p>MH nombrado adjunto del Jefe del Gobierno y encargado de imponer el respeto del volumen de gasto total decidido por ambos. Todas las negociaciones sobre opciones de gastos celebradas bilateralmente con Jefe de Gobierno y MH, sin comunicaciones entre los departamentos de gastos. Armonización en el alto comité del gabinete o por el Jefe del Gobierno.</p>
Etapa parlamentaria	
<p>Enmiendas limitadas. Votación de cada capítulo.</p>	<p>Enmiendas limitadas. Votación de cada capítulo. El gobierno está facultado para imponer un sistema de votación.</p>
Ejecución	
<p>El MH impone límites monetarios y puede bloquear gastos. El MH debe autorizar transferencias entre capítulos. Suplementos de créditos reservados para emergencias</p>	<p>MH autoriza el pago. MH impone límites monetarios y está facultado para bloquear los gastos. Se precisa autorización de MH para toda clase de transferencias. Suplementos de créditos reservados para emergencias.</p>

