

Política fiscal e instituciones en la Unión Europea y en España: la necesidad de las reglas de coordinación

JORGE ONRUBIA FERNÁNDEZ*

En el Tratado constitutivo de la Unión Europea, suscrito en localidad holandesa de Maastricht en el año 1992, se hizo explícita la apuesta de los Estados miembros por un determinado modelo de política económica. Este modelo habría de permitir la creación y posterior consolidación de la unión monetaria, pieza clave de la secuencia política para la construcción de la Unión Europea. Sus implicaciones para la política fiscal de los Estados miembros iban a ser, sin duda determinantes, como a continuación veremos en este artículo.

Palabras clave: política fiscal, política económica, modelo económico, UE, España.

Clasificación JEL: F15.

1. La Unión Económica y Monetaria Europea y la coordinación de las políticas fiscales de los Estados miembros

Los Estados miembros optaron en el Tratado constitutivo de la Unión Europea en Maastricht por un determinado modelo de política económica. Por lo que respecta a su contenido, este modelo de política económica debería sustentar sus objetivos de crecimiento económico, creación de empleo y convergencia real sobre dos pilares básicos: la estabilidad de los precios y la sostenibilidad de las finanzas públicas. Para su aplicación se optó por un diseño, como es sabido, en el que se combinaban la centralización de la política monetaria en una institución, en principio, independiente del poder político -el Banco Central Europeo-, y por la coordinación, desde la Comi-

sión Europea y con supervisión de los Consejos Europeos, de las políticas fiscales de los Estados miembros, soberanas en su configuración presupuestaria.

Este nuevo paradigma macroeconómico fue adoptado con la unanimidad exigida en la Unión Europea, aunque no faltaron las críticas, especialmente aquellas referidas a los «indicadores nominales de convergencia» y su fijación de carácter rígido y general para todos los Estados miembros (Buti y Giudice, 2002). Desde una óptica *keynesiana* tradicional, se auguraba que una reducción del déficit como la exigible para cumplir con el límite del 3 por 100 del PIB traería una ralentización en la salida de la crisis instalada desde 1992, cuando no un verdadero *shock* recesivo, como consecuencia del freno a la demanda que la necesaria reducción del gasto público provocaría. El tiempo permitiría contrastar que se trataba de temores bastante infundados, pues fue precisamente el saneamiento radical de las finanzas públicas en aquellos países que partían de com-



COLABORACIONES

* Profesor Titular de Hacienda Pública. Universidad Complutense de Madrid e Instituto de Estudios Fiscales.

plicadas situaciones de déficit y deuda acumulada el que permitió una mejor recuperación (De La Fuente, 1997).

A pesar de las mencionadas críticas a la «inflexibilidad» de los criterios nominales en los que se anclaba la coordinación de la política fiscal de los Estados miembros, cada vez resulta más plausible la idea de que el consenso alcanzado lo fue, en gran medida, gracias a la ausencia de concreción inicial respecto de cómo se aplicarían los límites fijados para el déficit público y para el volumen de deuda. Sin embargo, sería en 1994 cuando se constataría la firmeza con la que la Unión Europea afrontaba el reto del nuevo marco de desarrollo de las políticas monetaria y fiscal. En concreto, el hito que daría un serio impulso al proceso de coordinación de las políticas fiscales iba a ser la aplicación inequívoca a partir de 1994 de las primeras condiciones obligatorias en materia de financiación ortodoxa del déficit, consecuencia de la normativa que exigía la independencia de los bancos centrales de los países candidatos a integrarse en la Unión Económica y Monetaria. Se iniciaba así una etapa que iba a traer cambios muy positivos en lo que se refiere al comportamiento de la política presupuestaria de estos países, destacando la adopción, sin grandes traumas políticos ni sociales, de intensos procesos de consolidación de sus cuentas públicas (Maroto y Mulas-Granados, 2001).

La aprobación en 1997 por el Consejo Europeo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) constituyó un importante paso en la construcción del marco institucional de coordinación de la política fiscal en la Unión Económica y Monetaria. En concreto, el PEC trataba de incorporar la necesaria «perspectiva dinámica» de los compromisos «estáticos» establecidos para ese fin en el Tratado de Maastricht. En otras palabras, el PEC establecía el marco institucional cuyas reglas deberían permitir el desarrollo coordinado de las políticas fiscales, una vez que los Estados miembros hubieran accedido a la moneda única. En este sentido, su oportunidad fue poco contestada desde los gobiernos de los Estados miembros, al menos en la fase de acceso a la moneda única, que culminaría con la superación

del «examen» asociado al cumplimiento de los límites exigidos en el Tratado de la Unión, si bien las críticas no faltaron especialmente en lo relativo a la excesiva dependencia del poder político de los distintos Estados que presentaba la aplicación de los mencionados protocolos de actuación (Artis, 2002).

Por lo que respecta a su diseño, éste se articuló mediante dos instrumentos, uno de supervisión y otro de coordinación, indispensables, al menos sobre el papel, para alcanzar con eficacia los objetivos de coordinación de la política fiscal a los que debía de atender: el Protocolo de Déficit Excesivo y el Reglamento sobre Contenidos de los Programas de Estabilidad y Convergencia. Los resultados de su aplicación hasta la entrada de la tercera fase de la UEM creemos que pueden calificarse como de exitosos, en gran medida, fruto del empeño político de los gobiernos que no deseaban ofrecer señales negativas en cuanto a su compromiso con los retos asumidos. Resultaba bastante insólito ver como, en una fase alcista del ciclo económico, las economías de la Unión Europea afrontaban procesos serios de consolidación presupuestaria (von Hagen, Hallett y Strauch, 2001).

2. La política fiscal en España: del Pacto de Estabilidad y Crecimiento a las Leyes de Estabilidad Presupuestaria

En 1999, España ingresó en la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria, tras cumplir satisfactoriamente los requisitos fijados al efecto. La política presupuestaria desarrollada en el período 1996-1999, como señala González-Paramo (2000), fue protagonista muy destacada de la importante reducción de nuestros desequilibrios macroeconómicos básicos, requisito imprescindible para alcanzar este logro. En particular, destaca la decidida reducción del déficit público estructural, desconocida en nuestro país desde el bienio 1986-87. Esta orientación contractiva de la política presupuestaria ha permitido, además, invertir la peligrosa tendencia que mostraba la evolución de nuestro *stock* de deuda pública (Castro y De Cos, 2002).



COLABORACIONES

Puede sostenerse la idea de que los compromisos asumidos por nuestro país en el ámbito del Pacto de Estabilidad y Crecimiento han supuesto un importante elemento favorecedor del esfuerzo político necesario para conseguir esta positiva, y en cierto modo, inesperada transformación, si nos atenemos a la experiencia pasada. En términos de Shick (2002), podemos considerarlo como un factor determinante de la «political will» que define nuestra política presupuestaria en el período. No obstante, no debe menospreciarse la importancia que en su consecución ha podido jugar la articulación de un conjunto de reglas fiscales coercitivas como las contenidas en el PEC. En este sentido, estaríamos ante un importante mecanismo de disciplina externa que ha permitido convertir la intención política en realidad.

En esta importante transformación de nuestra política presupuestaria creemos que debe destacarse de forma especial su atributo de la «credibilidad». Este atributo, consustancial a la noción de disciplina presupuestaria, parece haber contribuido de forma crucial a la hora de conseguir una alta permanencia de los resultados alcanzados en el proceso de consolidación fiscal. La acumulación de credibilidad, mediante el cumplimiento reiterado de los objetivos presupuestarios, ha permitido construir una «reputación de disciplina» con un incalculable valor para el desarrollo de la política económica en general, y de la fiscal en particular. Como señala González-Páramo (2000), un buen indicador de esta mejora de la credibilidad presupuestaria podemos encontrarlo en la minoración de casi 350 puntos básicos experimentada por el diferencial del tipo de interés de la deuda a largo plazo respecto del bono alemán de referencia. Asimismo, la relevancia del valor económico de esta reputación puede apreciarse observando la pérdida consecutiva de peso relativo de los intereses del endeudamiento público dentro del Presupuesto General del Estado a lo largo de estos últimos años, donde prácticamente se ha reducido a la mitad, desde un 18 por 100 en 1996 hasta el 9,3 por 100 previsto para el 2003.

Un importante binomio, cuyos dos componentes interactúan favorablemente, se situaría detrás de estos buenos resultados de nuestra polí-

tica presupuestaria. A saber, por un lado, la orientación adecuada del proceso de consolidación de los programas presupuestarios; y por otro, los cambios institucionales en el desempeño de la política fiscal. El primero de ellos hace referencia a la dirección y composición cualitativa del proceso de consolidación. Desde 1996, los ajustes presupuestarios han ido dirigidos, principalmente, a la vertiente del gasto público, el cual ha crecido en este período siempre por debajo de la tasa de variación del PIB. Esta opción parece haberse mostrado como la política de ajuste adecuada, al revelar la evidencia empírica el carácter transitorio y los elevados costes de bienestar de las medidas basadas en un aumento de los ingresos fiscales (1). Por lo que respecta al componente cualitativo del ajuste, las partidas afectadas y su intensidad han variado, predominando el efecto de la reducción de los gastos financieros, junto con el de las transferencias de desempleo y, en un primer momento, la formación bruta de capital público. A partir de los Presupuestos de 1998, cobró nuevo impulso la inversión pública, con incrementos de aportación compatibles con cifras positivas de ahorro público, lo que permite verificar la «regla de oro» presupuestaria. Debe destacarse, además, que el ajuste ha contemplado la introducción en 1999 de un nuevo diseño del IRPF (2).

Los avances decididos en la ruptura del «modelo de institución presupuestaria» que ha venido funcionando en nuestro país desde hace casi dos décadas es el segundo componente que identificamos como fundamental en el cambio de orientación de nuestra política presupuestaria. El reconocimiento de que la habitual indisciplina presupuestaria de nuestra hacienda pública

(1) Los trabajos de ALESINA y PEROTTI (1995a, 1995b, 1997), ALESINA y ARDAGNA (1997) y PEROTTI, STRAUCH y VON HAGEN (1997) encuentran evidencia de este tenor en el ámbito de la OCDE.

(2) Aun suponiendo una bajada general de la carga individual por este tributo, esta reforma del IRPF español ha permitido un ligero aumento de la presión fiscal global, consecuencia crecimiento dinámico de la actividad económica en el período de implantación, y el efecto recaudatorio en la imposición indirecta como consecuencia del aumento de la renta disponible por la reducción del gravamen personal. Una valoración de los efectos económicos de la reforma se contiene en INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES (2001).



COLABORACIONES

tenía una naturaleza esencialmente institucional impulsó la adopción de una serie de medidas de reforma: organizativas —entre las que cabe destacar el reforzamiento del papel del entonces Ministerio de Economía y Hacienda, la creación de órganos como la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gasto Público, la Oficina Presupuestaria de la Presidencia del Gobierno—, procedimentales respecto a la ejecución presupuestaria —como la fijación de nuevas limitaciones para las modificaciones presupuestarias, la eliminación de la posibilidad de contraer obligaciones sin dotación o la supresión de las incorporaciones de crédito—, y de disciplina en la gestión de créditos presupuestarios —entre las que deben destacarse las incluidas en la Ley 11/1996, de Medidas de Disciplina Presupuestaria—. Estas reformas estaban, en nuestra opinión, en el origen del comportamiento fiscal bastante laxo mostrado secularmente por nuestra política fiscal desde los primeros años ochenta hasta 1995.



COLABORACIONES

Como hemos visto, las medidas adoptadas parecen haber ido en la dirección correcta, ofreciendo unos resultados incuestionables, a la par que desconocidos para nuestro sector público, siempre sesgado hacia déficit público. Sin embargo, hemos de reconocer que, por sí mismas, las medidas adoptadas en los últimos años no son suficientes, en la medida que no constituyen un nuevo marco institucional presupuestario ajustado a la reorientación de la política fiscal que acabamos de describir. En este sentido, puede hablarse de la existencia de un cierto consenso sobre la necesidad de acometer una transformación de la institución presupuestaria española, nacida de forma casi paralela con la aprobación de nuestra Constitución, acorde con la nueva realidad del sector público. La conjunción de los aspectos micro y macroeconómicos del presupuesto exigen un marco institucional que permita conseguir simultáneamente asignaciones eficientes de los recursos públicos y un respeto al equilibrio presupuestario, compatible con las exigencias de estabilidad económica expuestas.

No obstante, no debe olvidarse que la experiencia de España en la modernización de la ges-

tión económica-financiera de nuestro sector público está caracterizada por intentos no demasiado exitosos (3). Por eso, el acierto mostrado por el Gobierno nacido de las elecciones de marzo de 1996, al identificar muchos de los problemas de nuestra gestión presupuestaria con las limitaciones de su marco institucional, no debería carecer del impulso necesario para la culminación de este proceso reformador. En este sentido, dos serían los ejes normativos que, a nuestro juicio, debieran articular este rediseño de la institución presupuestaria española. Por un lado, ya en vigor, aunque aún pendiente de desarrollo reglamentario, la normativa de estabilidad presupuestaria, integrada por las Leyes General de Estabilidad Presupuestaria (LGEP) y Orgánica Complementaria (LOC) a ésta, aprobadas en diciembre de 2001. Por otro, una nueva Ley General Presupuestaria (concebida como una norma básica de gestión económico-financiera del sector público), que articule desde el punto de vista microeconómico el modelo de institución presupuestaria propuesto en la LGEP y en la LOC.

Por lo que respecta a la normativa de estabilidad presupuestaria aprobada, ésta ha supuesto el establecimiento de un marco regulador de la política fiscal, tendente a asegurar la disciplina presupuestaria en relación con el cumplimiento de los objetivos macroeconómicos fijados para el desarrollo de nuestra política económica. La fuerte descentralización del sector público español, donde Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales gestionan prácticamente la mitad del gasto público imponía la necesidad de contar con un instrumento interno de coordinación de la política presupuestaria, en línea con los contemplados en países con estructura de descentralización política similares (Balassone, Franco y Zotteri, 2002). Así, la normativa española sobre estabilidad presupuestaria, como no podía ser de otra forma, ha contemplado la realidad multijurisdiccional de nuestras finanzas públicas, factor de gran complejidad con una incidencia trascen-

(3) En ONRUBIA (1996, 1999, 2002) se ofrecen algunos diagnósticos sobre la necesidad de abordar reformas institucionales de este tenor.

dental sobre la disciplina fiscal. En la LOC se articulan los esquemas de relación entre el nivel subcentral de gobierno —las CCAA— y el Estado, tratándose de combinar el principio de autonomía financiera, que rige la política presupuestaria de cada gobierno autonómico, con el principio de unicidad en la ejecución de la política fiscal, y de la económica en general, competencia constitucionalmente atribuida al Gobierno de la Nación (4).

Un argumento añadido a favor de la adopción de una normativa sobre estabilidad presupuestaria lo encontramos, como señala González-Páramo (2001), en la necesidad de anclar la credibilidad de nuestra política fiscal, una vez alcanzados en los últimos años unos más que satisfactorios resultados en el saneamiento de nuestras finanzas públicas. En este sentido, la adopción de reglas fiscales (y la normativa española sobre estabilidad presupuestaria es el caso), aunque evidentemente no son, como señala Kopits (2001), una «panacea», deben servir para ofrecer mecanismos que faciliten la creación de reputación de disciplina fiscal, atributo, como se ha dicho, de elevado valor económico, de costosa acumulación y de muy sencilla erosión.

Desde una perspectiva más de carácter microeconómico, encontramos el segundo bloque de reformas, aún pendientes de concretar. El nuevo diseño de la institución presupuestaria delineado por la normativa sobre estabilidad exige la elaboración de un nuevo marco rector de la gestión pública, en sus aspectos económico-financieros, que incorpore una modernización efectiva de los procesos presupuestarios, contables y de control. Esta nueva regulación debería asegurar que los gestores públicos y los responsables de la política fiscal cuentan con los mecanismos necesarios para que el desarrollo de la actividad pública, en su vertiente micro sea efectivamente compatible con el desarrollo de una política fiscal ortodoxa, en su vertiente macro. En este sentido, creemos que al hablar de una nueva institución presu-

pueraria para España, resulta fundamental articular de forma consistente ambos marcos legales. Ambos convergen, a través del desarrollo de la gestión pública tanto en su vertiente macro como microeconómica, en la necesidad de respetar de forma ineludible los compromisos financieros agregados.

En cuanto a la valoración de la influencia que la normativa sobre estabilidad presupuestaria haya podido tener en el comportamiento de la economía española, aún es demasiado pronto para poder contar con algún tipo de evidencia empírica. No obstante, puede aventurarse que los resultados esperables, en relación con las principales variables macroeconómicas ligadas a la actuación del sector público, no debería disentir en gran medida de los obtenidos en años inmediatamente anteriores a su entrada en vigor, si se mantienen los rasgos del paradigma descrito anteriormente, incluso en una etapa de desaceleración económica como la iniciada en 2001. Los argumentos en los que nos podemos apoyar para defender esta idea pueden centrarse en dos cuestiones de máxima importancia: el mantenimiento del nivel de inversión pública y la capacidad de estabilización de nuestra política fiscal.

En relación con la primera, puede defenderse que el nivel de inversión pública se ha mantenido por nuestro sector público en los años de reducción significativa del déficit, así como la capacidad de crecimiento económico, siempre con un significativo diferencial positivo respecto de la media de los países perteneciente a la Unión Europea. Por consiguiente, apuntar a un deterioro de ambas variables exclusivamente imputable al equilibrio presupuestario parece demasiado arriesgado, máxime cuando la verificación de la conocida como «regla de oro» (inversión pública financiada por déficit público) no es un postulado económico demasiado consistente (Balassone y Franco, 2000). Por lo que respecta a segunda, en González-Páramo (2001) se ofrece evidencia bastante optimista respecto a la capacidad de estabilización contracíclica que un mantenimiento del presupuesto equilibrado podría ofrecer ante una desaceleración notable del crecimiento económico. La negativa experiencia de los ajustes discrecionales en etapas



COLABORACIONES

(4) En ONRUBIA y SANCHEZ-REVENGA (2002) se ofrece una revisión del contenido de la normativa española sobre estabilidad presupuestaria desde una perspectiva de economía institucional.

anteriores, muy destacable en el período 1992-1995, donde el comportamiento de éstos terminó siendo en gran medida procíclico, también puede ayudar a reforzar esta tesis favorable al mantenimiento de saldos presupuestarios equilibrados, incluso ante coyunturas desfavorables. En relación con esta valoración, no debe pasarse por alto la fuerte interdependencia de las economías integradas en la Unión Europea lo que ha de influir también, sin duda, en el comportamiento final de nuestro sector público, lo que refuerza el papel a jugar por la coordinación de las políticas fiscales de todos los Estados miembros.

3. La validez y permanencia de las instituciones de coordinación de la política fiscal en la Unión Europea

En el primer período de vigencia del PEC, que podemos extender hasta el año 2000, éste fue acompañado por una posición clara de los gobiernos de los Estados miembros de la Unión Económica y Monetaria (UEM) respecto de los objetivos a alcanzar por una política fiscal coordinada. Así, en el Consejo Europeo celebrado en Santa María de Feira, Portugal, en junio de 2000, se suscribió un revelador pronunciamiento, en forma de recomendación general de política económica, en el que se abogaba porque los gobiernos adoptasen cuantas medidas presupuestarias fueran necesarias para situar los saldos presupuestarios de sus finanzas en posiciones próximas al equilibrio presupuestario e incluso en superávit. Detrás de esta recomendación se encontraban argumentos ligados a la necesidad de evitar déficit públicos estructurales que, ante posibles coyunturas económicas menos favorables, lastrarán la potencialidad del papel estabilizador reservado para la política fiscal (Artis y Buti, 2000; Brunila, Buti y Veld, 2003).

Sin embargo, las críticas al PEC se han disparado en el año de la implantación del euro, localizándose incluso en 2002 dentro de la propia Comisión Europea, donde ha llegado a ser calificado por el mismo Presidente Prodi como «estúpido». Tratando de acercarnos sin apasionamiento a esta realidad, lo que encontramos es que una

vez conseguida la pertenencia al grupo de países integrantes de la moneda única, la desaceleración de la actividad económica, iniciada en 2001, se ha convertido en una sombría realidad para todo lo que significa mantener bajo reglas la disciplina en la política fiscal. De hecho, las consecuencias negativas de este cambio de coyuntura económica sobre los saldos de las cuentas públicas de países con gran peso específico en la Unión Europea como Alemania, Francia o Italia han provocado un trascendente debate político sobre la vigencia del PEC y su posible reinterpretación. En este sentido, resulta quizás llamativo que las demandas de flexibilización de los requisitos y de los criterios establecidos en el PEC emanen de aquellos Estados miembros que al iniciarse la andadura de la UEM más fuerte apostaron por la necesidad de contar con diseños de coordinación de la política fiscal basados en reglas de observancia estricta.

El incumplimiento de los objetivos de política fiscal en estos países ha servido para cuestionar si la estabilización fiscal y la sostenibilidad de las finanzas públicas basada en el equilibrio presupuestario son objetivos coherentes. Las principales críticas hacia el PEC se han centrado en la consideración de que bajo su vigencia los países han tenido que renunciar al único instrumento de estabilización que les queda: la política fiscal. Al valorar esta situación nos encontramos ante un sorprendente comportamiento pendular, que ha hecho renegar de las bondades del marco de coordinación de la política fiscal en la UEM, como hemos indicado, a los hasta hace nada más convencidos defensores. Parece que nos encontramos ante un debate, en cierto modo, artificial, en el que los argumentos son realmente juicios de valor que ensalzan las pretendidas bondades de la política fiscal de carácter discrecional, en ningún momento contrastadas empíricamente, y que por el contrario, suelen estar en el origen del peor comportamiento presupuestario de estos países (Mills y Quinet, 2002).

El papel estabilizador de la política fiscal tiene lugar a través del funcionamiento de los estabilizadores automáticos del presupuesto, presentes en los programas de ingresos y gastos



COLABORACIONES

públicos. Si estos programas se encuentran debidamente diseñados -cosa que no siempre sucede-, su funcionamiento sin restricciones debe permitir ajustes fiscales simétricos y consistentes con la estabilización del ciclo, y con la efectividad en el tiempo, propia de su automatismo. Por el contrario, la actuación de los gobiernos mediante medidas de ajuste discrecional, pretendidamente contracíclicas, se suelen terminar mostrando desestabilizadoras, al terminar operando de forma procíclica. Los inevitables retardos en la entrada en funcionamiento de estas medidas, y su propio contenido, con frecuencia, distorsionador de los procesos de generación de renta, explican este hecho. Desde esta aproximación se entiende la preocupación de los Consejos Europeos, ya comentada, por recomendar la adopción de estrategias que condujesen, en el medio plazo, a situaciones presupuestarias próximas al equilibrio o, si es pertinente, al superávit. Resulta cuanto menos sorprendente escuchar voces que reclaman ahora una flexibilización del PEC, en línea con su reinterpretación en términos de déficit ajustado cíclicamente, precisamente cuando en la parte álgida del ciclo invocaban un cierto fundamentalismo en las recomendaciones de equilibrio o superávit.

Estos argumentos no pueden obviarse a la hora de valorar la decisión de posponer hasta 2006 la fecha fijada para que los Estados miembros alcancen el objetivo del equilibrio presupuestario. Si aceptamos la necesidad de coordinar las políticas fiscales, la flexibilización del marco institucional en el que ésta ha de producirse tiene un gran riesgo, cuyos costes a medio y largo plazo pueden ser enormes. Desde el plano técnico no parece que las bondades de la estabilidad y la consolidación presupuestarias hayan sido contestadas de forma solvente. Las razones aducidas son fundamentalmente de índole política, en muchos casos siquiera revestidas de argumentos técnicos. La teoría pronostica, con bastante fiabilidad, que nada suele ser menos creíble que un compromiso no anclado en ningún tipo de regla o contrato con costes por incumplimiento (Kopits y Symansky, 1998; Kopits, 2001). Cualquier diseño de una institución de coordinación, y el PEC recordemos, no

es otra cosa, para que sea efectivo debe contener reglas permanentes y válidas en cualquier coyuntura (Wyplosz, 2002).

El buen comportamiento de los saldos presupuestarios de aquellos países que como España asumieron con decisión este objetivo de estabilidad, incluso con importantes superávits estructurales, como es el caso de Suecia o Dinamarca, creemos que sirve para descartar que el problema haya sido la institución de coordinación fiscal adoptada. Por el contrario, si analizamos el contenido claramente procíclico y distorsionante de muchas de las medidas presupuestarias adoptadas en Alemania, Francia, Italia o Portugal tras pasar el «examen» del 1 de enero de 1999, quizás podamos encontrar algunas explicaciones estrictamente internas, bastante ligadas a procesos electorales dentro del período observado. En estos casos, la confluencia de estos malos resultados de la política fiscal con otros de igual signo en cuanto a crecimiento económico y empleo han servido de elemento crítico para invocar la «inutilidad» del PEC o al menos su necesaria reinterpretación. Los argumentos expuestos creo que deben permitir aislar las bondades de un mecanismo de coordinación que, con sus defectos, no ha funcionado mal si nos ceñimos a su evaluación estrictamente técnica.

Posiblemente, las dos críticas más atinadas de las realizadas al diseño del PEC podamos encontrarlas en su «excesiva uniformidad» a la hora de establecer los objetivos individuales de la política fiscal, y en su perspectiva temporal de excesivo corto plazo, en gran medida debida a su función inicial de tránsito hacia la tercera fase de la UEM. En este sentido, como han señalado Buti, Eijffinger y Franco (2002) en su completa revisión de críticas al PEC, si se quiere contar con un instrumento de coordinación de la política fiscal de los distintos países integrantes de la UEM seguro que podremos incorporar matizaciones y nuevas reglas sobre el diseño inicial del PEC, pero difícilmente se podrá abandonar su filosofía. Ahondar en atributos como la redefinición de los objetivos de política fiscal a medio plazo —especialmente en términos de separación entre sus componentes estructural y coyuntural, y la composición cualitativa de los procesos de conso-



COLABORACIONES

lidación—, la introducción de mejoras en materia de transparencia —especialmente en lo que se refiere a un código de buena conducta aplicable a la medición presupuestaria y sus saldos y niveles de endeudamiento— parece la vía lógica para su evolución, sobretodo si se desea dotarle de la permanencia necesaria. Sin embargo, su incorporación al diseño institucional no debe aparecer como un mero elemento decorativo, superfluo en cuanto a la capacidad de incentivar comportamientos consistentes con una política fiscal global coherente con la política monetaria desarrollada por el Banco Central Europeo.

En cualquier caso, no debe olvidarse una virtud predicable de las reglas fiscales: la sencillez. En este sentido, la complejidad en el diseño de mecanismos institucionales suele abonar la predisposición oportunista a la reinterpretación de sus cláusulas y procedimientos. A la vista del proceso abierto en 2002, una Comisión Europea fuerte, capaz de evitar comportamientos políticos interesados según la coyuntura también parece un factor esencial para garantizar un funcionamiento adecuado de este tipo de mecanismos de coordinación.

En definitiva, por el momento no creo que estemos ante argumentos sólidos que cuestionen la validez de un modelo de política económica cuya aplicación a lo largo de casi una década se ha mostrado como un camino eficaz para alcanzar de forma sostenida un crecimiento económico relevante, con alta creación de empleo, y con mejoras sustanciales en el bienestar de los ciudadanos. Y en el mismo, una institución de coordinación de las políticas fiscales de los Estados miembros permanente y creíble en sus objetivos, creemos que resulta imprescindible, por más que la coyuntura pueda hacerla, en ocasiones, molesta para los intereses políticos de cada país.

Bibliografía

1. ALESINA, A. y ARDAGNA, S. (1997): «Tales of Fiscal Adjustments», *Economic Policy*, número 27, páginas 487-546.
2. ALESINA, A. y PEROTTI, R. (1995a): «The Political Economy of Fiscal Policy», *IMF Staff Papers*, marzo, páginas 1-31.
3. ALESINA, A. y PEROTTI, R. (1995b): «Fiscal Expansions and Adjustments in OECD Countries», *Economic Policy*, número 21, octubre, páginas 207-48.
4. ALESINA, A. y PEROTTI, R. (1996): «Fiscal Adjustment», *IMF Working Papers*, 9670.
5. ARTIS, M. J. (2002): «The Stability and Growth Pact: Fiscal Policy in the EMU», en F. BREUSS, G. FINK y S. GRILLER (eds.), *Institutional, Legal and Economic Aspects of the EMU*, New York: Springer.
6. ARTIS, M. J. y BUTI, M. (2000): «“Close to Balance or In Surplus”: A Policy Maker’s Guide to the Implementation of the Stability and Growth Pact», *Journal of Common Market Studies*, número 38(4), páginas 563-592.
7. BALASSONE, F. y FRANCO, D. (2000): «Public Investment, the Stability Pact and the Golden Rule», *Fiscal Studies*, número 21(2), páginas 207-29.
8. BALASSONE, F.; FRANCO, D. y ZOTTERI, S. (2002): *Fiscal Rules for Sub-National Governments: What Lessons from EMU Countries?*, paper preparado para el 58 Congreso del International Institute of Public Finance, Helsinki, agosto, 2002.
9. BUTI, M. y GIUDICE, G. (2002): «Maastricht’s Fiscal Rules at Ten: An Assessment», *Journal of Common Market Studies*, número 40(5), páginas 823-847.
10. BRUNILA, A.; BUTI, M. y IN’T VELD, J. (2002): «Fiscal Policy in Europe: How Effective are Automatic Stabilisers?», European Commission, *Economic Papers*, número 177.
11. CASTRO, F. DE y HERNANDEZ DE COS, P. (2002): «On the sustainability of the Spanish public budget performance», *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública*, número 160.
12. DE LA FUENTE, A. (1997): «Fiscal Policy and Growth in the OECD», *CEPR Discussion Paper*, número 1755.
13. GONZALEZ-PARAMO, J. M. (2000): «Déficit público y convergencia de la economía española: ¿Qué hemos aprendido?», *Revista del Instituto de Estudios Económicos*.
14. GONZALEZ-PARAMO, J. M. (2001): Costes y beneficios de la disciplina fiscal: *La Ley de Estabilidad Presupuestaria en perspectiva*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
15. INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES (2001): *Evaluación de los efectos de la reforma del IRPF en la Ley 40/1998*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
16. KOPITS, G. (2001): «Fiscal rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament?», *IMF Working Paper*, número 01/145. Washington, DC: Fondo Monetario Internacional.
17. KOPITS, G. y SYMANSKY, S. (1998): «Fiscal Policy Rules», *IMF Occasional Paper*, número 162. Washington, DC: International Monetary Fund.
18. MAROTO, R. y MULAS-GRANADOS, C. (2001): «Duration of Fiscal Consolidations in the European Union», *Documentos de Trabajo*, número 2001-19, FEDEA.



COLABORACIONES

19. MILLS, P. y QUINET, A. (2002): «How to Allow the Automatic Stabilizers to Play Fully? A Policy-Maker's Guide por EMU Countries», en M. BUTI, J. VON HAGEN y C. MARTINEZ-MONGAY (eds.), *The Behaviour of Fiscal Authorities*, Basinstoke: Palgrave, páginas 115-129.
20. ONRUBIA, J. (1998): «La necesaria reforma organizativo-institucional del sector público español», *Presupuesto y Gasto Público*, número 20/1996.
21. ONRUBIA, J. (1999): «La organización eficiente del sector público: una aproximación desde la Economía de la Información y una aplicación al caso español», *Tesis Doctoral*, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad Complutense de Madrid (no publicada).
22. ONRUBIA, J. (2002): *Modernización de la institución presupuestaria española: necesidades de reforma*, Investigación para la Fundación por la Modernización de España.
23. ONRUBIA, J. y SANCHEZ-REVENGA, J. (2002): «Estabilidad presupuestaria en España: un análisis económico-institucional del marco legal», documento preparado para la *Conferencia sobre Reglas Macro-Fiscales en Economías de Mercados Emergentes*, Oaxaca, Méjico, 14 a 16 de febrero de 2002, World Bank-International Monetary Fund.
24. PEROTTI, R.; STRAUCH, R. y VON HAGEN, J. (1997), «Sustainability of Public Finance», *Discussion Paper Series*, CEPR.
25. SCHICK, A. (2002): *Budget rules versus political will*, Conference on Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Market Economies, Oaxaca, Mexico, 14-16 de febrero de 2002,
26. VON HAGEN, J.; HALLETT, A. H. y STRAUCH, R. (2001), «Budgetary Consolidation in EMU», European Commission, *Economic Papers*, número 148.
27. WYPLOSZ, C. (2002): «Fiscal Policy: Rules or Institutions?», paper preparado para el *Group of Economic Analysis of the European Commission*, abril, 2002.



COLABORACIONES

AVISO PUBLICO

SUB. GRAL. COMERCIO EXTERIOR DE PRODUCTOS AGROALIMENTARIOS

SOLICITUD DE DEVOLUCION DE FIANZAS

PLAZOS PARA PRESENTACION DE PRUEBAS

Aplicación a los Certificados concedidos desde el día 1 de octubre de 2000,
salvo que exista reglamento específico que lo modifique

Plátanos	TREINTA DIAS siguientes a la expiración del período de validez del Certificado.	Rgto. CE n.º 896/01
Productos Agrícolas Transformados (PAT)	NUEVE MESES siguientes a la expiración del período de validez del Certificado.	Rgto. CE n.º 1520/00
Productos agrícolas: Materias grasas, plantas vivas, productos floricultura, leche y productos lácteos, carne vacuno, semillas, frutas y hortalizas, carne porcino, huevos, carne de ave, arroz, azúcar, sector vitivinícola, cereales, etc.	DOS MESES siguientes a la expiración del período de validez del Certificado.	Rgto. CE n.º 1291/00

— En todos los productos el *PLAZO MAXIMO* para solicitar la resolución de los expedientes es de *VEINTICUATRO MESES* desde el día siguiente a la expiración del Certificado. Transcurrido este plazo no se efectuará la devolución del importe de la Fianza, aun en el caso de que se presente la correspondiente prueba de realización de las operaciones.

MINISTERIO DE ECONOMIA

Secretaría General de Comercio Exterior

SUB. GRAL. COMEX. PRODUCTOS AGROALIMENTARIOS. SERVICIO DE FIANZAS

Solicitudes de devolución de fianzas constituidas (Importación y Exportación)

La Orden de 26 de febrero de 1986 («BOE, 7 de marzo»), modificada por la Orden de 27 de julio de 1995, establece que la devolución de las fianzas se realizará por la Secretaría General de Comercio Exterior a solicitud del interesado.

Las solicitudes de devolución de las fianzas constituidas ante los Servicios Centrales, deberán dirigirse a la Secretaría General de Comercio Exterior (Servicio de Fianzas, Paseo de la Castellana, 162, planta cuarta, 28071 Madrid).

Las solicitudes de devolución de las fianzas, constituidas ante las Direcciones Regionales y Territoriales de Comercio y CATICES, deberán presentarse en la misma Dirección o CATICE que concedió los correspondientes certificados.

El no solicitar, los interesados, la resolución de los expedientes de devolución de las fianzas con la aportación de las pruebas, en los plazos establecidos en la legislación nacional y comunitaria en vigor, para los diversos productos agrícolas, dará lugar al oportuno Acuerdo Declarativo de Incumplimiento.

Con el fin de agilizar la resolución de los expedientes de devolución de las fianzas constituidas a disposición de la Secretaría General de Comercio Exterior, es recomendable se adjunte a las solicitudes la fotocopia del correspondiente «Resguardo de depósito o Garantía en Efectivo», o «Resguardo de Garantía Otorgada mediante Aval o Seguro de Caucción».

SERVICIO DE FIANZAS

Acuerdo declarativo de incumplimiento (Fianza constituida en las operaciones de Importación y Exportación)

Ingreso de las liquidaciones

Las cantidades a ingresar en el Tesoro Público-Recursos Eventuales, como consecuencia de los expedientes de Acuerdo Declarativo de Incumplimiento de *Resguardos de Garantías Otorgadas por Terceros*, pueden hacerse efectivas por la EMPRESA TITULAR DE LOS CERTIFICADOS.

— En MADRID:
MINISTERIO DE ECONOMIA
DIREC. GRAL. DEL TESORO Y POLITICA FINANCIERA
Paseo del Prado, 4
28071 MADRID

— En PROVINCIAS:
INTERVENCION DE HACIENDA de la localidad en que resida la Entidad Delegada que constituyó la *Garantía Otorgada por Terceros (Aval o Certificado de Seguro de Caucción)*.

Realizado el ingreso y expedida la CARTA DE PAGO, esta CARTA DE PAGO *original* deberá remitirse a:

MINISTERIO DE ECONOMIA
SERVICIO DE FIANZAS
P.º Castellana, 162, Pl. 4.ª
28071 MADRID

MINISTERIO DE ECONOMIA

Secretaría General de Comercio Exterior

SUB. GRAL. COMERCIO EXTERIOR DE PRODUCTOS AGROALIMENTARIOS SERVICIO DE FIANZAS

Paseo de la Castellana, 162, cuarta planta, 28071 Madrid
Teléfonos: (91) 349 38 67 y 349 39 13