

EL MARCO CONCEPTUAL DE LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SU TRASLACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN EUROPEA

Por el Académico de Número
Excmo. Sr. D. José Barea Tejeiro *

Excmo. Sr. Presidente,
Excmos. Sres. Académicos,

Mi intervención de hoy trata del «Marco conceptual de la estabilidad presupuestaria y su traslación en la Constitución Europea». Es un tema polémico, que en estos momentos está sujeto a debate en la Comisión Europea, para modificar el Pacto de Estabilidad y Crecimiento e inclusive las reglas ligadas al Tratado de la Unión. En España se ha planteado la necesidad de reformar la Ley General de Estabilidad Presupuestaria para dar una mayor flexibilidad a la política presupuestaria en tiempos de crisis.

Mi intervención la voy a dividir en los cinco apartados siguientes:

- El marco teórico de la estabilidad presupuestaria y las cuestiones que plantea.
- El marco conceptual del superávit/déficit público.
- Interpretaciones del marco teórico sobre la estabilidad presupuestaria.

* Sesión del día 25 de enero de 2005.

- Consecuencias de abandonar el principio de estabilidad presupuestaria.
- La estabilidad presupuestaria en la Constitución Europea.

1. EL MARCO TEÓRICO DE LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y LAS CUESTIONES QUE PLANTEA

Todo el mundo habla de la estabilidad presupuestaria, pero la concepción que de la misma se hace no es idéntica para todos los autores. Voy a tratar de enfocar el tema desde el punto de vista teórico para que, partiendo del mismo, tratar de exponer las interpretaciones que de la estabilidad presupuestaria se han dado.

Existe una restricción presupuestaria intertemporal que liga, a largo plazo, la serie actualizada de los gastos no financieros estimados con la suma actualizada de los ingresos no financieros estimados, de forma tal que la primera no debe exceder a la segunda. En teoría éste sería el marco conceptual de la estabilidad presupuestaria.

Esta concepción podemos representarla a través de las fórmulas siguientes:

$$\sum_{x=1}^{x=n} (g.n.f.)_x (1+i)^{-x} < \sum_{x=1}^{x=n} (i.n.f.)_x (1+i)^{-x}$$

g.n.f. = gastos no financieros i.n.f. = ingresos no financieros

$$0 < \sum_{x=1}^{x=n} \left[(i.n.f.)_x - (g.n.f.)_x \right] (1+i)^{-x}$$

$$\sum_{x=1}^{x=n} S_x (1+i)^{-x} > 0$$

donde S_x es igual al saldo de liquidación presupuestaria del año X;

Si S_x es > 0 indica que existe superávit en el año X, si S_x es < 0 significa que existe déficit. La conclusión que se obtiene es que la suma actualizada de los superávit y déficit a largo plazo debe ser mayor que cero, y por tanto estar en superávit.

Este marco teórico de la estabilidad presupuestaria plantea las dos cuestiones siguientes:

- cómo se determinan los déficit/superávit,
- las interpretaciones que se han dado al concepto de estabilidad presupuestaria que pasamos a analizar seguidamente.

2. EL MARCO CONCEPTUAL DEL SUPERÁVIT/DÉFICIT PÚBLICO

El déficit/superávit puede ser considerado en razón del ámbito institucional, del criterio de imputación temporal de las transacciones y de las operaciones que deben ser tenidas en cuenta para su cálculo.

Del cruce de estos criterios resultan un sinnúmero de conceptos de déficit o superávit, por lo que es necesario fijar la clase de déficit que vamos a utilizar en nuestro análisis.

El concepto de déficit/superávit al que vamos a referirnos es el de «capacidad o necesidad de financiación» del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales.

Con relación al conjunto de la nación, el SEC establece que «la capacidad o necesidad de financiación muestra el importe neto de los recursos que la nación pone a disposición del resto del mundo, o que el resto del mundo proporciona a la nación. La capacidad (+) o la necesidad (–) de financiación del total de la economía es igual, pero de signo opuesto a la necesidad (–) o capacidad (+) de financiación del resto del mundo. La capacidad o necesidad de financiación de la nación es igual a la suma de las capacidades o necesidades de financiación de los diferentes sectores de la economía nacional».

El concepto de público que utilizaremos al hablar del déficit se refiere al del sector Administraciones Públicas, que de acuerdo con el SEC incluye *«todas las unidades institucionales que son otros productores no de mercado cuya producción se destina al consumo individual o colectivo, que se financian principalmente mediante pagos obligatorios efectuados por unidades pertenecientes a otros sectores y/o que efectúan operaciones de redistribución de la renta y de la riqueza nacional»*.

Este concepto de déficit público es el que se utiliza igualmente en el Tratado de la Unión Europea. En efecto, el artículo 2 del Protocolo sobre el procedi-

miento aplicable en caso de déficit excesivo, Anexo al Tratado de la Unión establece, a los efectos del artículo 104 C del Tratado, que se entenderá por:

— «Déficit, el volumen de endeudamiento neto con arreglo a la definición del Sistema Europeo de Cuentas Económicas Integradas (SEC-79, hoy SEC-95)».

— «Público, lo perteneciente al Gobierno general, es decir, al Gobierno central, al Gobierno regional o local y a los fondos de la Seguridad Social con exclusión de las operaciones de carácter comercial, tal como se definen en el Sistema Europeo de Cuentas Económicas Integradas (hoy SEC-95)».

Para el SEC el endeudamiento neto equivale a la diferencia entre las variaciones netas de activos y pasivos financieros que, en principio, es equivalente al saldo de la cuenta de adquisiciones de activos no financieros, esto es: la necesidad de financiación. La delimitación que del concepto de «público» hace el Tratado de la Unión Europea coincide con la definición que del Sector de Administraciones Públicas efectúa el SEC. Por tanto, la referencia del artículo 104 C del Tratado de la Unión Europea a «déficit públicos» se corresponde con la definición de «necesidad de financiación» de las Administraciones Públicas en el Sistema Europeo de Cuentas Económicas Integradas (1979) y del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (1995).

El marco europeo de la política fiscal está en el artículo 104 del Texto consolidado de la Unión, que establece la obligación de los Estados miembros de evitar los déficits excesivos, y en el artículo 103, que señala que ni la Comunidad ni los Estados miembros asumirán o responderán de las deudas que haya incurrido algún Estado miembro, con lo que se garantiza que si un país decide aplicar una política fiscal no saneada, el incremento de la prima de riesgo resultante recaerá exclusivamente sobre la deuda del citado país, no afectando a la deuda del resto de los países. El Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, que fue incorporado como Anexo al Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, constituye la piedra fundamental del marco fiscal de la Unión Monetaria Europea, encomendando a la Comisión Europea la función de supervisar los avances presupuestarios y el stock de deuda del sector público de los Estados miembros. Se considera déficit excesivo cuando supera el 3 por 100 del PIB a precios de mercado.

El Sistema de Cuentas Nacionales de Naciones Unidas de 1970 (SCN) no contenía un apartado expreso dedicado a los principios contables del SCN, sino que aparecen enunciados al tratar determinados tipos de operaciones.

El Sistema Europeo de Cuentas Económicas Integradas (SEC-79) dedicó el Capítulo VII, bajo la denominación de reglas de contabilización, a recoger el conjunto de principios y convenios contables del SEC, que condicionan la contabilización de las transacciones realizadas por los diferentes agentes económicos del país y, por tanto, la información económica suministrada y los resultados que pueden obtenerse del análisis de la actividad de dichos agentes económicos.

El SEC constituye un conjunto coherente y detallado de cuentas y cuadros, cuyo fin es dar una visión sistemática, comparable y lo más completa posible, de la actividad económica de cada país miembro, siendo tarea esencial de todo sistema de Contabilidad Nacional dar una representación del circuito económico que sea clara y adaptada a las necesidades del análisis, de la previsión y de la política económica.

Lo mismo que en la contabilidad de empresas y en la contabilidad pública, los principios contables del SEC constituyen el mecanismo capaz de expresar la realidad económica de las transacciones realizadas en cada nación, haciendo posible que de su aplicación sistemática (y de la regulación de las cuentas y cuadros del SEC) resulte la imagen fiel de la actividad económica de cada país comunitario.

Los principios contables o reglas contables como las denomina el SEC-95, son los siguientes:

- valoración de las operaciones.
- momento del registro de las operaciones.
- consolidación y cálculo del neto.
- cuentas, saldos contables y agregados.

En el sector empresarial los principios contables tienen por objeto alcanzar la imagen fiel de la actividad económica de la empresa, en el Plan General de Contabilidad¹ se dice que la imagen fiel es el corolario de aplicar sistemática y regularmente los principios contables, entendiendo éstos como el mecanismo capaz de expresar la realidad económica de las transacciones realizadas y en el Plan General de Contabilidad Pública se dice que la aplicación de los principios contables deberá conducir a que las cuentas anuales, formuladas con claridad, expresen la imagen fiel del Patrimonio, de la situación financiera, de la ejecución del Presupuesto y de los resultados de la entidad, resultando, por tanto, que considera los

¹ AECA. Documento núm. 1 de Principios Contables.

principios contables como el mecanismo capaz de expresar la realidad económica de las transacciones realizadas.

Esta opinión no es sin embargo totalmente compartida por la doctrina. En el campo de la contabilidad de la empresa, para el Profesor CEA ² los principios de contabilidad generalmente aceptados son un instrumento que no puede anteponerse al objetivo de que se respete la naturaleza económico-financiera de los hechos empresariales, y en el campo de la Contabilidad Nacional puse de manifiesto (1993) que en el ejercicio de 1992 hubo un conjunto de operaciones en la Administración Central, a los que se aplicaron principios contables del SEC-79 que no respetaban la naturaleza económica de las operaciones, y que por tanto influyeron en la cuantificación del déficit público en razón de los principios contables aplicados. Las clases de operaciones fueron las siguientes:

- a)* gastos realizados en ejercicios anteriores, que no estaban contabilizados, que se afloraron en el ejercicio 1992;
- b)* gastos del ejercicio 1992, que por diversas causas no aparecían contabilizados;
- c)* ingresos derivados de la privatización de empresas públicas;
- d)* ingresos derivados de la intervención del Banco de España en los mercados monetarios para sostener la peseta;
- e)* intereses de la deuda pública que afectaban a distintos períodos contables.

Por Decisiones de EUROSTAT posteriores a 1992, han quedado aclaradas todas estas cuestiones, coincidiendo con la interpretación que yo había dado a tales hechos económicos (Barea, 1993).

Con posterioridad a la entrada en vigor en 1999 del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (SEC-95) ha sido publicado por EUROSTAT el Manual del SEC-95, sobre el déficit público y la deuda pública (2.^a edición, 2002) que aclara muchas de las cuestiones que he venido planteando en diversos artículos, sobre la determinación correcta del déficit público.

² «Sobre el deber ser y el ser de los Principios de Contabilidad generalmente aceptados», en *Lecturas sobre Principios Contables*, monográfico AECA núm. 13.

3. INTERPRETACIONES DEL MARCO TEÓRICO SOBRE LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

Dentro del marco teórico de la estabilidad presupuestaria surgen diversas interpretaciones, que vamos a enumerar, dando mi opinión sobre ellas:

a) La del Tratado de la Unión Europea

En los Acuerdos de Maastricht, la Unión Monetaria (UME) quedó diseñada como un área de estabilidad, a cuyo efecto se establecieron condiciones estrictas para que los Estados miembros pudieran incorporarse a la misma. La convergencia hacia la senda de estabilidad quedó confiada a la voluntad y a las decisiones de cada Estado miembro, si bien sometida a la supervisión de los organismos comunitarios. La condicionalidad para el acceso se concretó en la satisfacción de una serie de criterios entre los cuales se incluía el que las finanzas públicas debían encontrarse en una situación sostenible, lo que se demuestra si el déficit y la deuda pública no superan el 3 y el 60 por 100, respectivamente, de su Producto Interior Bruto.

La idea básica que se tuvo en cuenta para proponer reglas de obligado cumplimiento sobre el tamaño del déficit y de la deuda pública ha sido que un país que esté en una senda de crecimiento continuo del déficit y de la deuda pública puede crear efectos externos negativos sobre el resto de la UME, bien obligando a otros países a seguir políticas más deflacionistas de optar por estabilizar sus ratios deuda pública/PIB, bien presionando al BCE para que relaje su política monetaria.

Las consecuencias de la política fiscal diseñada en el Tratado de la Unión es que la totalidad de los gastos no financieros de los países miembros se cubran con el rendimiento de los impuestos corrientes y sobre el capital, lo que daría lugar a un incremento neto del patrimonio de los entes públicos, dejando que los recursos disponibles del mercado de capitales se dirijan a financiar las inversiones del sector empresarial.

Los Gobiernos de algunos Estados miembros se han olvidado de efectuar las reformas estructurales para hacer sus economías más flexibles y más competitivas, entre ellas la reforma del gasto público, que le hubiera dado un mayor margen de maniobra temporal para absorber la caída del ciclo, sin traspasar el límite del 3 por 100 de déficit. Esto no lo han realizado y han colocado a sus economías y a la UME en una situación muy grave, al practicar una política keynesiana para reactivar la demanda interna. Sin embargo, empíricamente ha quedado demostrado que los fuertes déficit públicos de Japón y los incrementos de deuda no han servido

para sacar a la economía japonesa durante diez años del encefalograma plano en cuanto a crecimiento.

b) La del Pacto de Estabilidad y Crecimiento

Dicho Pacto pretende que los Estados miembros de la Unión Monetaria dispongan de un margen suficiente para hacer frente a las futuras obligaciones de la protección social, derivadas del envejecimiento de la población. Europa lo tiene ya y se va a aumentar a consecuencia de cumplir sesenta y cinco años la generación del «baby boom», que disparará el crecimiento del gasto público y del déficit público si no se adoptan las medidas adecuadas, entre ellas la disponibilidad de un margen de maniobra para no rebasar el 3 por 100 de déficit sobre el PIB.

Por el Pacto de Estabilidad, los Estados miembros se comprometen a conseguir situaciones presupuestarias próximas al equilibrio o con ligero superávit, sin embargo admite que, en casos excepcionales y de forma temporal, el objetivo de situaciones próximas al equilibrio, o con superávit, pueda transformarse en déficit, que no debe superar el 3 por 100 del PIB. Tal déficit no sería consecuencia de una política fiscal expansiva querida por el Gobierno, sino por la entrada en funcionamiento de los estabilizadores automáticos.

c) La de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria española

La política de déficit cero con carácter permanente o inclusive de un ligero superávit que propugna nuestra Ley General de Estabilidad Presupuestaria, no tiene razón de ser desde un punto de vista económico. En España tal precepto tiene su razón de ser en las Comunidades Autónomas y en las Corporaciones Locales, ya que no corresponde a las mismas la función de estabilización de la economía, pero no en el Estado a quien corresponde dicha función, de acuerdo con la organización adoptada en la Unión Monetaria, donde el Presupuesto de la Unión sólo representa el 1,27 por 100 del PIB comunitario y la política monetaria está centralizada en el BCE. Transformar el déficit cero en un objetivo permanente sería un error, pues el Estado tendría que recortar el gasto público o aumentar los impuestos para equilibrar el Presupuesto; la política presupuestaria tendría un carácter procíclico, lo que conduciría al país a un ajuste largo en el tiempo para salir de la recesión, con efectos negativos sobre el crecimiento a largo plazo. En caso de que la demanda esté influyendo en el nivel de precios, el objetivo presupuestario debe transfor-

marse en fuerte superávit cuando se considere necesario para estabilizar la economía y contener la inflación.

d) La del déficit cíclicamente ajustado

Para evitar los efectos distorsionadores de un cómputo año a año del déficit/superávit, que obligaría a los países a realizar, en ocasiones, una política presupuestaria procíclica, se ha propuesto que el cálculo del déficit/superávit se efectúe teniendo en cuenta el ámbito temporal del ciclo, y que el equilibrio de las cuentas se consiguiera en el período del ciclo y no año a año, es decir, un déficit cíclicamente ajustado.

El principal inconveniente que tiene esta propuesta es que de antemano no se conoce cuál va a ser la duración temporal del ciclo, y por tanto a cuánto debe ascender la actuación expansiva de la política presupuestaria, de forma que en la posterior fase alcista del ciclo se produzca una contracción del gasto público que compense los déficit de la fase de declive del ciclo. Por otra parte, existe evidencia empírica que la política de sostenimiento de la demanda agregada a través de una política fiscal expansiva fracasó a nivel mundial, como lo demuestra la alta tasa de inflación, el desempleo creciente y la caída de la actividad económica durante la década de los setenta; los déficit públicos de Japón generaron una deuda pública del 140 por 100 del PIB, sin producir ninguna reactivación. Además, se considera que la utilización de una política fiscal anticíclica para encauzar la actividad económica a corto plazo es limitada, de gran incertidumbre respecto a su incidencia en la economía, con riesgo de que la carga financiera de la deuda crezca de un ciclo a otro, con signo hacia el déficit a consecuencia de que los políticos preferirán financiar el gasto a través de la deuda, por el menor coste político que ello representa, trasladando a generaciones futuras la verdadera financiación del gasto.

Vamos a analizar la experiencia española del déficit cíclico entre 1850 y 2000.

El Estudio realizado por el Profesor Prados de la Escosura (*«El progreso Económico de España. 1850-2000»*, Fundación BBVA, 2003) me ha permitido disponer de las tasas de crecimiento anual del PIB del período 1850-2000 armonizadas con los actuales criterios de contabilidad nacional, así como de las tasas de variación de dicha magnitud para los diferentes ciclos. Las tasas de crecimiento responden a tasas medias de variación anual para períodos delimitados por años en que se alcanzan máximos cíclicos de la actividad económica, lo que permite, a juicio

CUADRO NÚM. 1

*Tasa de crecimiento del PIB en el ciclo y variación de la deuda en el mismo período
(en millones de pesetas)*

Período del ciclo	Tasa de crecimiento del PIB	Deuda viva		Variación de la deuda
		(1) comienzo ciclo	(2) final ciclo	
1855-1866.....	1,04	3.633,53	4.592,68	959,13
1866-1873.....	3,40	4.592,68	5.684,53	1.091,85
1873-1883.....	1,20	5.684,53	7.454,50	1.769,97
1883-1892.....	0,81	7.454,50	7.175,78	-278,72
1892-1901.....	1,25	7.175,78	13.363,04	6.187,26
1901-1913.....	1,34	13.363,04	10.371,59	-2.991,45
1913-1920.....	1,49	10.371,59	13.056,22	2.684,63
1920-1929.....	3,54	13.056,22	20.085,18	7.028,96
1929-1935.....	-0,02	20.085,18	24.760,43	4.675,25
1935-1944.....	-0,55	24.760,43	56.129,58	31.369,15
1944-1952.....	2,37	56.129,58	97.726,77	41.597,19
1952-1958.....	4,35	97.726,77	174.601,46	76.874,69
1958-1964.....	6,88	174.601,46	225.803,04	51.201,58
1964-1974.....	6,94	225.803,04	673.767,91	447.964,87
1974-1978.....	3,71	673.767,91	1.282.500,00	608.732,09
1978-1986.....	1,89	1.282.500,00	12.489.800,00	11.207.300,00
1986-1992.....	4,21	12.489.800,00	28.703.255,00	16.213.455,00
1992-2000.....	2,93	28.703.255,00	61.375.860,00	32.672.605,00

Fuente: *El Progreso Económico de España. 1850-2000*, Fundación BBVA, 2003.

Datos Básicos para la Historia Financiera de España 1850-1975, IEF, 1976.

Cuentas Financieras de la Economía Española, Banco de España.

del autor, mantener la consistencia de los resultados obtenidos, puesto que se comparan dos momentos en los que la capacidad productiva se encuentra plenamente utilizada.

La publicación del Instituto de Estudios Fiscales *«Datos básicos para la Historia Financiera de España 1850-1975»*, volumen II, *«La Deuda Pública»* (1976) cuyo Estudio fue realizado cuando nuestro actual Presidente estuvo de Director del citado Instituto, nos ha permitido conocer la deuda pública viva en los años iniciales y finales de los ciclos a que nos hemos referido en el párrafo anterior, datos que han sido completados para años posteriores a 1975 con la publicación del Banco de España *«Las Cuentas Financieras de la Economía Española»*.

Con dicha información he elaborado el cuadro núm. 1, obteniendo la conclusión de que en todos los ciclos la deuda pública que financia el déficit ha

aumentado, excepto en dos de ellos: 1883-1892 y 1901-1913, en los cuales la deuda viva a final del ciclo es menor que la existente a su comienzo. Resulta por tanto que de los 18 ciclos que se dieron en el período 1850-2000 sólo en dos de ellos la deuda pública tuvo una reducción con respecto a la existente al comenzar el ciclo. En el conjunto del período analizado la deuda pública viva al comienzo del período era de 3.633,52 millones de pesetas, y al finalizar el mismo de 61.375.860 millones de pesetas, lo que supone que la deuda en circulación se ha multiplicado casi por 17.000. De lo expuesto se deduce que no existe evidencia empírica para España de que se haya cumplido la teoría del déficit cíclicamente ajustado en el siglo y medio analizado, con excepción de los dos períodos de que se ha hecho mención.

Sin embargo, hay que hacer notar que en el período 1985-2000 las Administraciones Públicas se endeudaron en casi 22 billones de pesetas por encima del endeudamiento necesario para la financiación del déficit (cuadro núm. 2), es decir, como media casi un billón y medio de pesetas anuales (2 por 100 de la media del PIB del período), para adquirir activos financieros derivados principalmente de

CUADRO NÚM. 2

*Déficit y variación neta de pasivos
(En millones de pesetas)*

Año	Déficit público (1)	Financiación	
		Variación neta de pasivos financieros (2)	Exceso de pasivos financieros sobre déficit (3) (3=2-1)
1985.....	1.949.477	2.886.086	936.609
1986.....	1.943.409	2.385.871	442.462
1987.....	1.127.146	1.860.661	733.515
1988.....	1.322.115	2.414.792	1.092.677
1989.....	1.655.541	3.131.551	1.476.010
1990.....	2.169.008	3.900.088	1.731.080
1991.....	2.465.508	3.032.551	567.043
1992.....	2.450.367	3.925.878	1.475.511
1993.....	4.276.120	7.715.485	3.439.365
1994.....	4.138.020	4.727.026	589.006
1995.....	4.834.678	5.898.051	1.063.373
1996.....	2.820.555	5.663.759	2.843.204
1997.....	2.609.432	3.008.259	398.827
1998.....	2.244.880	3.482.792	1.237.912
1999.....	1.090.159	2.716.083	1.625.924
2000.....	343.920	2.269.671	1.925.751

Fuente: Cuentas Financieras de la Economía Española, Banco de España.
Cuentas de las Administraciones Públicas. Intervención General de la Administración del Estado.

aportaciones a sociedades públicas o entes públicos considerados empresariales, pero que en aplicación correcta de los principios del SEC-95, deben integrarse en el Presupuesto a efectos de determinación del déficit público.

Del trabajo de José Marín (2004) se obtienen las conclusiones siguientes, referidas a la Unión Monetaria:

- Que las economías europeas experimentaron una fase cíclica de aceleración de la actividad económica hasta tasas superiores al crecimiento tendencial durante los años 1998-2000. En el promedio de estos tres años el crecimiento económico de la zona del euro fue un punto porcentual por año más elevado que el crecimiento tendencial. Si la verdadera fortaleza de esta fase alcista del último ciclo hubiera sido prevista correctamente, los objetivos de consolidación fiscal de los primeros programas de estabilidad presentados a finales de 1998 y principios de 1999, deberían haber sido notablemente más ambiciosos.

- Falta de realismo, para la zona del euro en su conjunto, de los objetivos de los programas de estabilidad actualizados en los años de desaceleración cíclica de las economías de la zona; debido a dicha falta de realismo, se produce un incumplimiento cada vez más insostenible. Tomando como referencia el año 2000, en el que la coyuntura cíclica cambia de signo, las economías europeas crecieron los tres años siguientes por debajo de su tasa tendencial a razón de un punto porcentual menos por año en el promedio del período. La actualización de los objetivos en cada generación anual de programas de actividad siguió adoleciendo del mismo grave defecto: no tener suficientemente en cuenta la posición cíclica de la economía. Las buenas intenciones implícitas en el propósito de reducir linealmente el déficit hasta alcanzar el equilibrio presupuestario en el plazo de cuatro o cinco años, que eran inadecuadas por carentes de ambición en la coyuntura alcista, también resultaron inapropiadas por carentes de realismo en la fase de coyuntura bajista.

Estas conclusiones confirman los inconvenientes que hemos señalado a la interpretación del déficit cíclicamente ajustado.

e) La propuesta del Comisario Europeo de Asuntos Económicos y Monetarios

Pretende una mayor flexibilidad en la aplicación del Pacto de Estabilidad, particularizándole especialmente a la situación cíclica de cada Estado miembro,

teniendo en cuenta además la evolución de la deuda como referente para la estabilidad de los mercados financieros y la viabilidad de los sistemas públicos de pensiones. Esta propuesta se está discutiendo en el ECOFIN.

Opino que la propuesta del Comisario se ajusta a las situaciones de la economía de Alemania y Francia, evitando las sanciones que recaerían sobre los dos países, de permanecer el Pacto sin modificación. Parece un contrasentido decir que el Pacto se mejora al incluir la sostenibilidad de los sistemas públicos de pensiones, cuando precisamente su viabilidad depende de la estabilidad de las finanzas públicas, alcanzando superávit a medio plazo, como exige el Pacto de Estabilidad.

**f) Propuestas para que determinados gastos
no se incluyan en el déficit público**

- Ahorro público versus capacidad de financiación, como indicador de cuentas públicas saneadas.

Las consecuencias de la política fiscal diseñada en el Tratado de la Unión es que la totalidad de los gastos no financieros de los países miembros se cubran con el rendimiento de los impuestos corrientes y sobre el capital, lo que daría lugar a un incremento neto del patrimonio de los entes públicos, dejando que los recursos disponibles del mercado de capitales se dirijan a financiar las inversiones del sector empresarial.

Podría pensarse que no es función del sector público tender a incrementar su patrimonio neto a costa de las generaciones presentes, ya que parte del mismo va a ser utilizado por generaciones futuras que deben contribuir a financiarlo. Se dice que en el sector empresarial su objetivo es mantener el patrimonio neto, no aumentarlo, y por tanto cuando tiene que realizar inversiones reales acude a los mercados de capitales para financiarlo; éste debería ser también el objetivo del sector público. Si esta propuesta tuviera aceptación, el ahorro público debería sustituir a la capacidad de financiación, como indicador de unas cuentas públicas saneadas, pudiendo el sector público acudir a los mercados de capitales para financiar parte de su inversión para conseguir el pleno empleo de los recursos y promover el desarrollo futuro, sin que por ello se considerara que sus cuentas no están saneadas. Esta propuesta es inviable dado los fuertes déficit que en los Estados miembros de la Unión originará el envejecimiento de la población, con el consiguiente traspaso a generaciones futuras del coste de las pensiones gestionadas por el sistema de reparto.

- Los Gobiernos de Alemania y Francia han propuesto por separado que algunas partidas de gasto no se computen para calcular el déficit.

Dichos gastos son: de inversión en infraestructuras, de investigación y desarrollo, de defensa, y las aportaciones netas a los fondos comunitarios.

Dado que el Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit público excesivo, Anexo al Tratado de la Unión Europea hace referencia al Sistema Europeo de Cuentas Económicas SEC-79, hoy SEC-95, no son admisibles las propuestas de excluir determinados gastos del déficit público sin modificar el Tratado de la Unión.

g) La basada en los problemas intergeneracionales

Dice el Profesor J. Shiller (2003) que de hecho los déficit presupuestarios actuales reflejan problemas de largo plazo que no son los que contempla la teoría keynesiana, de modo que las discusiones acerca de los déficit se deberían replantear en términos de problemas intergeneracionales. Como consecuencia de los déficit, la deuda de un país aumenta y traslada la carga financiera a las futuras generaciones, lo que produce un cambio de riqueza de una generación a otra, que los políticos no quieren poner de manifiesto. Prefieren que las generaciones presentes, que son las que le votan, cobren sus pensiones, reciban la sanidad gratuitamente y puedan disfrutar de otros servicios gratuitos, imponiendo cargas a futuras generaciones a través de los déficit, cuya financiación se efectuará con impuestos que pagarán aquéllos. Esta concepción la he expuesto para España desde hace años (1999).

Junto a los déficit actuales, preocupa fuertemente a la Comisión Europea las obligaciones que se deriven del fuerte envejecimiento de la población, con el consiguiente efecto sobre las pensiones públicas, la sanidad y los servicios sociales. La cuantía de estas obligaciones adquiere montos escalofriantes: para España; la deuda implícita del sistema de reparto de pensiones públicas es, en valor actual, mayor que el Producto Interior Bruto (PIB), sin tener en cuenta las obligaciones derivadas del aumento de la prestación sanitaria gratuita, que se derivan del envejecimiento de la población, que en valor actualizado supone más del 25 por 100 del PIB. En conjunto hay obligaciones comprometidas por pensiones y sanidad, que en valor actualizado suponen cerca de vez y media la cuantía del PIB.

Podríamos preguntarnos por qué la Seguridad Social tiene superávit desde el año 2000. Dos razones existen: a) el haber centrifugado el déficit que

tenía la Seguridad Social al Estado, ya que los gastos sanitarios y de servicios sociales se imputan al Presupuesto del Estado, y *b*) en el hecho de que hasta el 2015-2020 el envejecimiento de la población será mínimo (0,6 por 100 tasa media de crecimiento de la población de sesenta y cinco años y más). A partir de dicho período, empezarán a cumplir los sesenta y cinco años la generación del «baby-boom» y la tasa de aumento de las personas de sesenta y cinco años y más pasará a ser del 1,7 por 100.

Según un estudio de la Comisión Europea, el gasto en pensiones alcanzará en España en el 2050 el 17,3 por 100 del PIB, con un aumento de ocho puntos sobre el año 2000; casi la totalidad del aumento se genera a partir del 2020. En el año 2021 el déficit del sistema de pensiones público aumentará en el 1,3 por 100 del PIB, en 2026 del 4,6 por 100, en 2036 del 6,1 por 100, en 2041 del 6,8 por 100 y en 2050 del 7,4 por 100.

La deuda implícita de la Seguridad Social deriva de los derechos devengados y todavía no reconocidos, correspondientes a las cotizaciones pagadas, por no haber llegado a la edad de jubilación el interesado. Esto es consecuencia de que en el sistema de reparto sólo se imputan anualmente como gasto, de acuerdo con el SEC-95, las pensiones reconocidas que dan derecho a la prestación. Sin embargo, el SEC-95 registra los flujos ateniéndose al principio del devengo, criterio que se aplica inclusive a los bonos cupón cero, si bien dice que en algunos casos resulta necesario mostrarse flexible en cuanto al momento del registro, citando expresamente *«el caso de los impuestos y otros flujos en los que intervienen las Administraciones Públicas»*; pienso que entre ellos se encuentran los derechos corridos y no vencidos de los cotizantes al sistema de pensiones públicas contributivas gestionado por reparto. De haberse aplicado el principio del devengo, todas las cuentas de las Administraciones Públicas de los países de la Unión Europea aparecerían con fuertes déficit, ¿fue ésta la causa de su exclusión?

Como conclusión podemos decir que, en pura aplicación de la restricción presupuestaria intertemporal, de la que hemos hecho mención con anterioridad, el sistema de pensiones contributivas se encuentra en déficit, por lo que tanto el Estado como las Comunidades Autónomas deben equilibrar sus cuentas, sin computar el saldo de la Seguridad Social, e inclusive obtener superávit.

Mi opinión es que la interpretación que el Pacto de Estabilidad hace de la restricción presupuestaria intertemporal, que, como hemos dicho con anterioridad, constituye el marco conceptual de la estabilidad presupuestaria, es la más acertada, y por tanto debería dejarse el Pacto de Estabilidad tal y como está y que los

Estados miembros realicen las reformas estructurales necesarias para liberalizar sus economías y eliminen las rigideces, ineficiencias y falta de equidad que las intervenciones públicas han ido generando en sus economías.

4. CONSECUENCIAS DE ABANDONAR EL PRINCIPIO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

La combinación de las políticas monetaria y fiscal para controlar el ciclo ha sido siempre objeto de atención tanto por los políticos como por los economistas, aunque las relaciones entre una y otra no siempre han sido concebidas de idéntica forma.

Hasta la década de los setenta se consideraba que las dos políticas eran instrumentos que debían utilizarse para controlar la demanda agregada así como impulsar el crecimiento económico. Sin embargo se consideraba que la política fiscal, por ser el instrumento más potente, debería ser utilizado preferentemente, aunque la política monetaria podría ayudar a incrementar de forma permanente la producción, asumiendo si fuera necesario una inflación superior a la conveniente, cambiando inflación por crecimiento.

La política de sostenimiento de la demanda agregada a través de una política presupuestaria expansiva y de una política monetaria de acompañamiento fracasó, como lo demuestra la alta tasa de inflación, el desempleo creciente y la caída de la actividad económica durante la década de los setenta.

Desde hace unos años se piensa que es necesario asignar exclusivamente cada una de las políticas (monetaria y fiscal) a los objetivos que pueda alcanzar. Se aplica a este campo la teoría de Musgrave de las funciones múltiples del Presupuesto.

En el artículo publicado en el Boletín mensual del BCE (2003) se dice: *«El adecuado diseño de los marcos institucionales de las políticas monetaria y fiscal es uno de los mecanismos utilizados por la sociedad para protegerse a sí misma frente a la inflación permanente y a los problemas macroeconómicos causados por una política monetaria discrecional y unas finanzas públicas desordenadas».*

La política monetaria debería tener a su cargo conseguir la estabilidad de precios, base de la eficiencia de la economía de mercado, ya que estimula el funcionamiento adecuado del mecanismo de determinación de los precios relativos. Utili-

zar la política monetaria para cambiar la senda de crecimiento a largo plazo de la economía daría lugar a ineficiencias.

En cuanto a la política fiscal, se considera que la utilización de una política fiscal anticíclica para encauzar la actividad económica a corto plazo es limitada, de gran incertidumbre respecto a su incidencia en la economía, con riesgo de que la carga financiera de la deuda crezca de un ciclo a otro, con signo hacia el déficit a consecuencia de que los políticos preferirán financiar el gasto a través de la deuda por el menor coste político que ello representa, trasladando a generaciones futuras la verdadera financiación del gasto. En los sistemas de pensiones gestionados por el sistema de reparto, el envejecimiento de la población da lugar a un incremento de la deuda implícita con análogos efectos. El crecimiento descontrolado de la deuda daría lugar a la expulsión del sector privado, con reducción a medio plazo del crecimiento económico.

El Tratado de la Unión Monetaria Europea ha establecido un reparto de competencias entre los diferentes responsables de la política económica. La política monetaria está a cargo del Banco Central Europeo, que la ejercerá con total independencia de los Gobiernos de los Estados miembros, siendo su objetivo principal el mantenimiento de la estabilidad de precios, lo que supone que la política monetaria debe dar respuesta adecuada a las perturbaciones económicas que contengan un potencial inflacionista o deflacionista. El instrumento que utiliza con tal finalidad es el tipo de interés.

La política fiscal ha quedado en manos de los Gobiernos de cada Estado miembro, si bien sometida a reglas y procedimientos de actuación bien definidos. Debido a esta organización de la política fiscal se dice que la Unión Monetaria Europea no es una zona monetaria óptima, como lo es Estados Unidos, donde el gasto del Gobierno Central supone el 30 por 100 del PIB; en la Unión dicho porcentaje es sólo del 1,24 por 100 del PIB comunitario y por tanto sin posibilidad de realizar una política estabilizadora.

El Tratado de la Unión no contiene referencia alguna a la coordinación activa entre la política monetaria y la política fiscal, aunque algunos Estados miembros han intentado establecer un órgano que coordine las mismas, a lo que siempre se ha negado el BCE. El Tratado separa con claridad el capítulo dedicado a la política monetaria del referente a la política económica, si bien tiene en cuenta las interdependencias entre las políticas económicas, a cuyo efecto el artículo 105 establece que el *«Eurosistema ejecutará la política monetaria y apoyará las políticas económicas generales de la Comunidad»*. Es en este inciso donde algunos Estados

miembros se apoyan para pedir la coordinación de ambas políticas, criterio no compartido por el BCE, que estima que el Tratado no otorga al BCE la responsabilidad directa de otros objetivos distintos de la estabilidad de precios, ya que no cita objetivos secundarios del BCE, sino que, en el desempeño de su objetivo principal, tenga en cuenta otros objetivos de la Comunidad: un desarrollo armonizado, equilibrado y sostenible de la actividad económica, un alto nivel de empleo, un crecimiento sostenible y no inflacionista y un alto grado de competitividad y de convergencia en los resultados económicos, que entre otros, aparecen enumerados en el artículo 2 del Tratado de la Unión.

El marco europeo de la política fiscal está en el artículo 104 del Texto consolidado de la Unión, que establece la obligación de los Estados miembros de evitar los déficits excesivos, y en el artículo 103, que señala que ni la Comunidad ni los Estados miembros asumirán o responderán de las deudas que haya incurrido algún Estado miembro, con lo que se garantiza que si un país decide aplicar una política fiscal no saneada, el incremento de la prima de riesgo resultante recaerá exclusivamente sobre la deuda del citado país, no afectando a la deuda del resto de los países. El Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, que fue incorporado como Anexo al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, constituye la piedra fundamental del marco fiscal de la Unión Monetaria Europea, encomendando a la Comisión Europea la función de supervisar los avances presupuestarios y el stock de deuda del sector público de los Estados miembros. Se considera déficit excesivo cuando supera el 3 por 100 del PIB a precios de mercado.

Ante el temor de Alemania de que el Procedimiento de Déficit Excesivo no fuera suficiente para disciplinar de forma eficaz las políticas fiscales dentro de la UME, dicho país propuso un Pacto de Estabilidad que fue aprobado por el Consejo Europeo como «Pacto de Estabilidad y Crecimiento», que está compuesto por la siguiente normativa: *a)* Resolución del Consejo sobre el Pacto de Estabilidad y Crecimiento efectuada en Amsterdam el 17 de junio de 1997; *b)* Reglamento 1466/1997 relativo al reforzamiento de la supervisión de las políticas presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas; y *c)* Reglamento 1467/1997 relativo a la aceleración y clarificación del Procedimiento de Déficit Excesivo. Por dicho Pacto los Estados miembros se comprometen a conseguir situaciones presupuestarias próximas al equilibrio o con ligero superávit.

Hemos expuesto el marco institucional de las políticas monetaria y fiscal dentro de la UME. La pregunta que surge es si después de cuatro años el sistema ha funcionado eficientemente.

Dentro de la UME, todos los países pertenecientes a la misma han disfrutado de los beneficios derivados de una política monetaria única: la estabilidad de precios, la estabilidad del tipo de cambio del euro frente a otras monedas, y la estabilidad de los mercados financieros y del sector bancario. Son los «bienes de club» derivados de la Unión Monetaria. Sin embargo, como las políticas económicas están a cargo de cada Estado miembro, pueden crear externalidades positivas o negativas sobre esos «bienes de club» y, a través de los mismos, sobre el crecimiento económico. Es en este contexto donde vamos a analizar los efectos que sobre el crecimiento de los países de la zona euro puede tener el abandono del principio de estabilidad presupuestaria por incumplimiento de los condicionantes que el mismo impone a las políticas fiscales de los Estados miembros.

Cuando se aprobó el Pacto de Estabilidad y Crecimiento se puso de manifiesto por distintos economistas (ver *«Después de Maastricht ¿qué?»* José y Maite Barea, Ediciones Encuentro, 1998) que «hasta que se consiguiera alcanzar el equilibrio de las cuentas públicas, el Pacto de Estabilidad comportaba los siguientes riesgos:

- los derivados de que el período de expansión fuera más corto de lo previsto, lo que daría lugar a una política fiscal procíclica si se pretendiera continuar con la consolidación fiscal, que acentuaría la intensidad de la recesión;

- los derivados de la falta de realización de reducciones en el déficit estructural por no acometerse las reformas estructurales, con las siguientes consecuencias:

- en período de recesión, la política fiscal tendría un carácter procíclico ya que al encontrarse el déficit cercano al 3 por 100 se intentaría efectuar reformas estructurales para reducir el déficit de dicha naturaleza, que tendería a ampliar la recesión del ciclo;

- en período de expansión, la insuficiente reducción del déficit estructural daría lugar a una política fiscal que entraría en colisión con el objetivo de estabilidad del BCE;

- los derivados de una política fiscal procíclica, que puede llevar a un escenario de consolidación fiscal basado en subida de impuestos y en recortes de la inversión en infraestructuras con efectos negativos sobre el crecimiento a largo plazo».

Seis países de la zona euro (Alemania, Francia, Italia, Portugal, Grecia y Holanda) han dejado de cumplir el Pacto de Estabilidad y Crecimiento en cuanto que no han alcanzado el equilibrio de las Cuentas Públicas, y de ellos cuatro (Alemania, Francia, Grecia y Portugal) han rebasado el 3 por 100 del PIB como límite máximo de déficit, incumpliendo así un Tratado Internacional.

El incumplimiento por algunos países de la zona euro de la restricción presupuestaria intertemporal que liga a largo plazo la suma actualizada del gasto no financiero estimado con la suma actualizada de los ingresos no financieros estimados de forma que la primera no exceda a la segunda³, tendrá efectos negativos sobre el crecimiento de dicho país, ya que la prima de riesgo que tal comportamiento conlleva se trasladará a través del tipo de interés exclusivamente sobre la deuda del citado país, en virtud de la cláusula de «no bail-out» del artículo 103 del Tratado constitutivo de la Unión. El aumento de la prima de riesgo, y por tanto de los intereses de la deuda pública, dará lugar a la elevación del déficit público y de la deuda pública necesaria para financiarla, produciendo un desplazamiento de la inversión privada en el país que incumpla el principio de estabilidad. Cuando los déficit son altos y no sostenibles, la sociedad percibirá un riesgo creciente de inestabilidad financiera, perdiendo los precios eficacia como factor relativo de las decisiones de inversión.

Las consecuencias de una política fiscal laxa afectarán no sólo al país de la zona euro que la practica, sino también, por contagio, al resto de los países de la Unión Monetaria, al influir en los mercados de capitales, y por tanto en la credibilidad del país. El problema se ha agudizado en la UME, ya que, como hemos dicho, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento no se está cumpliendo por seis países, que representan el 80 por 100 del PIB de la zona euro, con lo cual los objetivos que dichos países pretenden alcanzar son contrarios al objetivo de la estabilidad de precios y de defensa del valor de la moneda del Banco Central Europeo. La lucha de dichos países por conseguir un crecimiento de su producción a través de una política fiscal expansiva, que a cuatro de ellos les ha llevado a sobrepasar el techo del 3 por 100 de déficit señalado en el Protocolo de déficit excesivo, Anexo al Tratado de la Unión, cambiando déficit y deuda por crecimiento, puede tener un relativo éxito a corto plazo, pero a medio y largo plazo han puesto en peligro la sostenibilidad de sus finanzas y por tanto el crecimiento no sólo de dichos países, sino de toda la Unión Monetaria por el efecto contagio que se produce.

La no coordinación de las políticas económicas de los países miembros, al estar éstas descentralizadas, la pérdida de poder de la Comisión ante los Gobiernos

³ Los flujos de ingresos y gastos se contabilizan de acuerdo con el SEC.

de los Estados miembros, la debilidad de la política exterior de la Unión y la carencia de unidad política, estaría poniendo en grave peligro de desintegración a la Unión Monetaria. Los malos augurios que economistas y políticos americanos habían pronosticado para dicha Unión, pueden ser una realidad si los Gobiernos de los Estados miembros de la Unión no respetan las reglas del juego. El Pacto de Estabilidad y Crecimiento, obligando a los Estados miembros a alcanzar a medio plazo el objetivo de mantener una situación presupuestaria cercana al equilibrio o con superávit, permite a los Estados miembros gestionar las fluctuaciones cíclicas habituales sin superar el valor de referencia situado en el 3 por 100 del PIB, garantizando que las políticas fiscales cuenten con el necesario margen de maniobra que permita el funcionamiento de los estabilizadores automáticos a lo largo del ciclo económico; de esta forma las políticas fiscales pueden realizar una contribución positiva a la estabilidad macroeconómica.

Los Gobiernos de algunos Estados miembros se han olvidado de efectuar las reformas estructurales para hacer sus economías más flexibles y más competitivas, entre ellas la reforma del gasto público, que le hubiera dado un mayor margen de maniobra temporal para absorber la caída del ciclo, sin traspasar el límite del 3 por 100 de déficit. Esto no lo han realizado y han colocado a sus economías y a la Unión Monetaria en una situación muy grave, al practicar una política keynesiana para reactivar la demanda interna. Sin embargo, empíricamente ha quedado demostrado que los fuertes déficit públicos de Japón y los incrementos de deuda no han servido para sacar a la economía japonesa del encefalograma plano en cuanto a crecimiento. Como ya hemos dicho anteriormente, los déficit presupuestarios actuales reflejan problemas de largo plazo que no son los que contempla la teoría keynesiana, de modo que las discusiones acerca de los déficit se deberían replantear en términos de problemas intergeneracionales. Como consecuencia de los déficit, la deuda de un país aumenta y traslada la carga financiera a las futuras generaciones, lo que produce un cambio de riqueza de una generación a otra, que los políticos no quieren poner de manifiesto. Prefieren que las generaciones presentes, que son las que le votan, cobren sus pensiones, reciban la sanidad gratuitamente y puedan disfrutar de otros servicios gratuitos, imponiendo cargas a futuras generaciones a través de los déficit, cuya financiación se efectuará con impuestos que pagarán aquéllos.

Por ello, el principio de estabilidad presupuestaria pretende que los Estados miembros de la Unión Monetaria dispongan de un margen suficiente para hacer frente a las futuras obligaciones de la protección social, derivadas del envejecimiento de la población. Europa lo tiene ya y se aumentará a consecuencia de cumplir sesenta y cinco años la generación del «baby boom», que disparará el creci-

miento del gasto público y del déficit público si no se adoptan las medidas adecuadas, entre ellas la disponibilidad de un margen de maniobra.

5. LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA EN LA CONSTITUCIÓN EUROPEA

La Constitución Española en su artículo 10 dispone que «los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una *política de estabilidad económica*», con lo cual implícitamente reconoce la estabilidad presupuestaria.

En la Constitución Europea el artículo III.177 establece que para alcanzar los fines enunciados en el artículo I.3 (entre los que se encuentra un desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios), la acción de los Estados miembros y de la Unión incluirá la instauración de una política económica que se basará en la estrecha coordinación de la política económica de los Estados miembros, lo que supondrá una moneda única, el euro, y la definición y ejecución de una política monetaria y de tipos de cambio única, cuyo objetivo primordial sea mantener la estabilidad de precios y apoyar la política económica general de la Unión, y en el número 1 del artículo III.184 se dice que los Estados miembros evitarán déficits públicos excesivos. Se dibuja así una zona euro de absoluta estabilidad económica.

Para conseguir tal finalidad, en la Constitución se prohíbe:

- Por el artículo III.181 la autorización de descubiertos o la concesión de cualquier otro tipo de créditos por el Banco Central Europeo (BCE) y por los bancos centrales de los Estados miembros, a favor de instituciones, órganos u organismos de la Unión, administraciones centrales, autoridades públicas, organismos de Derecho público o empresas públicas de los Estados miembros, así como la adquisición directa a los mismos de instrumentos de deuda por el BCE o los Bancos centrales nacionales.
- Por el artículo III.182: el acceso privilegiado a las entidades financieras para instituciones y organismos señalados en el artículo III.181.
- Por el artículo III.183: la asunción por la Unión o por los Estados miembros de los compromisos de los organismos de las Administraciones públicas o empresas públicas de los Estados miembros.

Para evitar déficit públicos excesivos el número 2 del artículo III.184 encomienda a la Comisión la supervisión de la evolución presupuestaria y del nivel de endeudamiento público de los Estados miembros, y en particular examinará si se respeta la disciplina presupuestaria atendiendo a los dos criterios siguientes:

a) Si la proporción entre el déficit público previsto o real y el PIB supera un valor de referencia, a menos:

i) que la proporción haya disminuido de forma considerable y continuada y llegado a un nivel próximo al valor de referencia, o

ii) que el valor de referencia se supere sólo de forma excepcional y temporal y la proporción se mantenga próxima al valor de referencia.

b) Si la proporción entre la deuda pública y el PIB supera un valor de referencia, a menos que la proporción disminuya suficientemente y se aproxime a un ritmo satisfactorio al valor de referencia.

Los valores de referencia se especifican en el Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo (3 por 100 en déficit y 60 por 100 en deuda).

Los números 3 a 12 del citado artículo III.184 señalan el procedimiento a seguir cuando un Estado miembro no cumple los requisitos de uno de estos criterios o de ambos, y el número 13 establece que en el Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo se recogen disposiciones complementarias sobre la aplicación del procedimiento establecido en el mencionado artículo III.184, y que una Ley europea del Consejo establecerá las medidas apropiadas en sustitución del mencionado Protocolo; el Consejo se pronunciará por unanimidad, previa consulta al Parlamento Europeo y al BCE, adoptando el Consejo, a propuesta de la Comisión y previa consulta al parlamento Europeo, los reglamentos o decisiones europeos que establezcan las modalidades y definiciones para la aplicación del mencionado Protocolo.

BIBLIOGRAFÍA

BAREA, J. (1993), *El déficit público en 1992*, Cuadernos de Información Económica, núm. 71.

— (1993), *Los problemas de la determinación del déficit público*, Revista núm. 3/1993, IEE.

— (1994), *Reflexiones sobre cómo reducir el déficit público*, Hacienda Pública Española, núm. 2, Homenaje al Profesor Fuentes Quintana.

- (1995), *El desequilibrio del Sector público*, Papeles de Economía Española, núm. 62.
- (1995), *Los agujeros del Presupuesto*, Cuadernos de Información Económica, núm. 100.
- (1995), *El Proyecto de Ley General Presupuestaria y la Estabilidad de la Economía*, Cuadernos de Información Económica, núm. 104
- (1996), *Disciplina presupuestaria e integración de España en la Unión Monetaria*, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas.
- (1996), *Comentarios al RD Ley 12/1996, de 26 de julio*, Cuadernos de Información Económica.
- (1999), *El enraizamiento del déficit en la política presupuestaria española*, Papeles de la Academia de Ciencias Morales y Políticas.
- (1999), *El envejecimiento de la población española y su desequilibrio demográfico*, Papeles de la Academia de Ciencias Morales y Políticas, núm. V.
- (2000), *El déficit público como herencia negativa: ¿hemos aprendido a controlarlo?*, Papeles de la Academia de Ciencias Morales y Políticas, núm. VII.
- (2003), *Los peligros para el crecimiento económico de abandonar el Pacto de Estabilidad Presupuestaria*, Instituto de Estudios Económicos (IEE), Revista núm. 2 y 3.
- (2004), «El Pacto de Estabilidad y Crecimiento y la política de convergencia», en *Economía y economistas españoles*, colección dirigida por el profesor Fuentes Quintana, vol. VIII, Círculo de Lectores.

BAREA, J., y BAREA, M. (1998), *Después de Maastricht ¿qué?*, Encuentro Publicaciones.

BCE (2001), *Política fiscal y crecimiento económico*, Boletín mensual agosto.

- (2001), *Cuestiones relativas a las reglas de política monetaria*, Boletín mensual, octubre.
- (2001), *El marco de política económica de la UEM*, Boletín mensual, noviembre
- (2002), *Funcionamiento de los estabilizadores fiscales automáticos en la zona euro*, Boletín mensual, febrero.
- (2002), *Funcionamiento de los estabilizadores fiscales automáticos en la zona del euro*, Boletín mensual, abril.
- (2003), *La relación entre la política monetaria y las políticas fiscales de la zona del euro*. Boletín mensual febrero

COMISIÓN EUROPEA (1995), Technical Note, *The Commission services method for the cyclical adjustment of government budget balances*, European Economy, núm. 60.

EUROSTAT (1995), *Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales*.

- (2002), *Manual SEC-95 sobre el déficit y la deuda pública*.
- FEITO, J. L. (2002), *La política anticíclica dentro del euro*, Círculo de Empresarios.
- FUENTES QUINTANA, E. (1996), *Déficit público de la democracia española*, Universidad de Alcalá de Henares.
- FUENTES QUINTANA, E., y BAREA, J. (1997), *Déficit público en la democracia*, Papeles de Economía Española, núm. 68/69.
- GONZÁLEZ PÁRAMO, J. M. (2001), *Costes y beneficios de la disciplina fiscal: la Ley de Estabilidad Presupuestaria en perspectiva*, Instituto de Estudios Fiscales.
- MARÍN, J. (2004), *Reglas Fiscales y Ciclos Económicos: la experiencia de la zona euro*, Presupuesto y Gasto Público, núm. 35 (2/2004).
- RAYMOND, J. L. (1997), *El carácter estructural del déficit presupuestario*, Papeles de Economía Española, núm. 68/69.
- SHILLER, J. (2003), *Los riesgos reales de los déficit*, Expansión, 13 de agosto.
- TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA (texto consolidado).