



MICROECONOMÍA DE LA CONSOLIDACIÓN FISCAL: LA IMPORTANCIA DE LA TRANSPARENCIA FISCAL EN LA UME.

F. Javier SALINAS*
Universidad de Valladolid

RESUMEN

Este artículo destaca el empleo de la contabilidad de devengo como una importante contribución para alcanzar la estabilización de las finanzas públicas europeas. Más que un mero ejercicio técnico, la adopción de la contabilidad de devengo constituye una herramienta de gran utilidad para alcanzar reformas más amplias, así como para la mejora de la gestión y los resultados de las finanzas públicas.

1. Introducción

El objetivo fundamental de este trabajo es señalar el importante papel que están llamados a jugar los distintos elementos institucionales presupuestarios en el difícil camino de consolidación fiscal emprendido por los países miembros de la Unión Monetaria Europea (UME). En esta línea se argumenta a favor de la generalización de los conceptos de la contabilidad de devengo en la contabilidad pública de los países miembros de la Unión Europea (UE).

El trabajo concluye que la contabilidad de devengo ha de contemplarse como una contribución crucial a la estabilización de las finanzas públicas de los países europeos. La generalización de los conceptos de la contabilidad de devengo en la documentación presupuestaria del sector público, lejos de ser una cuestión meramente técnica, resulta ser un instrumento de enorme utilidad para propiciar reformas estructurales más amplias que mejoren la gestión de las instituciones públicas a la vez que sirve de acicate para incrementar la transparencia y la responsabilidad con que actúan los gestores públicos.

El trabajo se estructura de la siguiente forma: la parte II presenta un breve panorama de una literatura de la macroeconomía moderna centrada en el estudio de los determinantes político-institucionales de la política fiscal que siguen los gobiernos nacionales. Los desarrollos normativos de esta literatura señalan tres tipos de elementos institucionales que tienden a influir positivamente en la disciplina fiscal de los gobiernos: La existencia de reglas fiscales que limiten la discrecionalidad con la que los responsables políticos puedan diseñar los presupuestos públicos, la vigencia de procedimientos presupuestarios jerarquizados y la transparencia fiscal.

La parte III del trabajo, siguiendo la literatura antes mencionada, construye un análisis de la estructura institucional de la estabilidad de la UME. El Tratado de Amsterdam y el Pacto de Estabilidad y Crecimiento provee a los países de la UE, y

* (salinasj@der.uva.es)

en particular a aquellos que han adoptado el Euro como moneda común, con un código de conducta fiscal que se espera haya de servir para garantizar la disciplina fiscal de todos los países firmantes. Sin embargo, desde la perspectiva de la economía política, un somero análisis del mencionado código de conducta pone de manifiesto la existencia de importantes fallos que se derivan fundamentalmente de la asimetría del trato que en el mismo se otorga a los resultados de las políticas fiscales en comparación con el trato que se otorga a los procedimientos a través de los cuales tales resultados son generados. Parece que el diseño actual del sistema de coordinación fiscal europeo ignora los hallazgos de la macroeconomía moderna y desprecia las conexiones entre instituciones/procedimientos presupuestarios y las políticas presupuestarias que se ejecutan. Adicionalmente a esto, se argumenta en este artículo que existen importantes grados de complementariedad en la ejecución de las amplias reformas requeridas para conseguir una consolidación fiscal sostenible entre la ejecución de ajustes presupuestarios sustantivos (reducción de programas de gasto) y ajustes presupuestarios sistémicos (ajustes de los procesos presupuestarios).

La sección IV, tras reconocer brevemente la creciente importancia que se ha venido adjudicando a las reglas fiscales y a la jerarquización de las instituciones presupuestarias, se centra en la consideración de la transparencia contable exigida por el actual sistema de vigilancia multilateral de las políticas nacionales, para acabar señalando los beneficios potenciales que se derivarían del cambio hacia una documentación presupuestaria que incluya más omnicomprensivamente la contabilidad de devengo.

La sección V cierra el artículo con algunas consideraciones finales.

2. Instituciones presupuestarias y políticas presupuestarias

Existe una literatura en la macroeconomía moderna que, por la vía de analizar los procedimientos que se siguen en la elaboración, aprobación y ejecución de los presupuestos públicos, intenta explicar la gran variedad de experiencias nacionales a la hora de enfrentarse a retos económicos similares.¹ En palabras de Alesina y Perotti, en el tema de las diferencias entre las actitudes fiscales de los distintos países la pregunta crucial a contestar es: *“Por qué unos países de la OCDE acumulan amplios endeudamientos públicos mientras otros no (siendo así que sus economías son relativamente similares)?* Estos mismos autores sugieren su propia hipótesis para contestar a esta pregunta: *“resulta difícil explicar estas grandes diferencias entre países utilizando sólo argumentos económicos...Más bien, nosotros creemos que los factores político-institucionales resultan fundamentales para entender los déficits fiscales en particular, y la política fiscal en general”* (Alesina y Perotti (1995), pág.2).

¹ Eichengreen (1992), Poterba (1994), Bayoumi y Eichengreen (1995), Bohn y Inman (1996), centran sus análisis en las diferentes reglas fiscales aplicadas en los Estados de los EE.UU. Von Hagen (1992) y Von Hagen y Harden(1994) estudian las diferentes peculiaridades de los modelos presupuestarios europeos. Hausman y Stein (1996) y Alesina et al. (1999) siguen también este último enfoque en su análisis del comportamiento fiscal de los países de América del Sur.

En consonancia con la premisa expuesta arriba, el análisis positivo de esta literatura sigue dos caminos:

Por una vía, este análisis se centra en el estudio de los conflictos políticos y la polarización social como fuente de los déficits del sector público. Es decir, estudia los escenarios políticos donde los decisores políticos tienen fuertes incentivos para crear grandes déficits (Alesina y Drazen, 1991).

Por otra vía, este análisis señala los fallos de las instituciones políticas y en especial de las instituciones presupuestarias que permiten que surjan los grandes déficits (Alesina y Perotti, 1996).

Estas dos vías de investigación pueden ser consideradas como complementarias puesto que ambas conducen a la misma conclusión básica: *“los procedimientos presupuestarios y las instituciones presupuestarias tienen una importante incidencia en los resultados fiscales”* (Alesina et al., 1999, pág.255). La teoría subyacente en esta conclusión básica es la de que, en contra de lo que implícitamente se presume en la generalidad de los modelos tradicionales de la hacienda pública, los Estados no deben ser considerados como actores unitarios o unipersonales. Todo lo contrario, los Estados son entes colectivos compuestos por muchos actores diversos que no necesariamente comparten en su totalidad los mismos objetivos. En el contexto político actual, al menos corresponde distinguir entre los ministros del gasto y el ministro responsable del presupuesto dentro del poder ejecutivo del Estado, y entre el ejecutivo y los parlamentarios de diferentes grupos que configuran el poder legislativo. La teoría de la elección social nos informa que la toma de decisiones colectiva de individuos con objetivos en conflicto y ajenos a estructuras organizativas es irracional, inestable e impredecible. Ello hace que las instituciones tengan la función de generar estabilidad y predicción. Pero, además de lo anterior, las instituciones *“distribuyen el poder y canalizan los flujos de información y en consecuencia dan forma a los resultados del proceso político. Esta es la razón por la que las instituciones que regulan el proceso presupuestario afectan a la disciplina fiscal”* (Von Hagen, 1996, pág.273).

Los adelantos conseguidos en la comprensión de la economía política de la política fiscal han permitido que esta literatura destile un enfoque normativo que indaga qué ajustes institucionales pueden apoyar mejor la disciplina fiscal. A este respecto, los hallazgos empíricos señalan estas tres consideraciones:

Las reglas que establecen limitaciones “ex ante” sobre la política fiscal, típicamente definidas en relación con un indicador global del comportamiento de las finanzas públicas, deben conducir a una mayor disciplina fiscal (Kopits y Symansky, 1999).

La jerarquización institucional puede contribuir positivamente a la disciplina fiscal. Se considera que las instituciones presupuestarias están jerarquizadas si las mismas contienen reglas que: 1) conceden una clara preponderancia al máximo responsable de la elaboración de los presupuestos (normalmente el Ministro del Tesoro, o de Hacienda) frente a los ministros del gasto en lo que concierne a fijar la agenda presupuestaria; 2) conceden amplias prerrogativas al ejecutivo frente al legislativo en cuanto a la defensa del proyecto de ley presentado por aquél durante la fase de enmienda y aprobación parlamentaria; 3) limita las prerrogativas del eje-

cutivo para introducir modificaciones presupuestarias durante la fase de ejecución del presupuesto (Von Hagen, 1992).

La transparencia fiscal sobresale como probablemente el factor institucional más importante para proteger la disciplina fiscal. La aplicación de reglas fiscales sin los ajustes institucionales adecuados que garanticen la transparencia probablemente conducirá a distorsiones y cumplimientos de *la letra pero no del espíritu* de las normas, con lo que se erosionará la eficacia de las mismas. Los presupuestos de las finanzas públicas de los Estados modernos, particularmente de aquellos con un sector público de grandes dimensiones, son muy complejos. No siempre los políticos están incentivados a generar el presupuesto más transparente. Los responsables presupuestarios, manipulando adecuadamente la información, pueden presentarse como fiscalmente disciplinados aunque, por razones de oportunismo político, actúen de espaldas a la disciplina presupuestaria. La ausencia de transparencia contribuye a generar confusión y ambigüedad sobre la situación real de las finanzas públicas, ocultando en la medida de lo posible la actual y futura carga fiscal que acarrearán determinados programas presupuestarios, sobredimensionando los beneficios del gasto público y haciendo estimaciones por debajo de lo real de los pasivos actuales y futuros de las finanzas públicas. Además, existe la posibilidad de que haya pasivos auténticos no incluidos en la documentación presupuestaria, así como de que haya avales implícitos de la Administración general del Estado a favor de las Administraciones Territoriales, de empresas públicas o del sector financiero nacional (F.M.I., 1998).

En resumen, del trabajo pionero de la macroeconomía moderna mencionado arriba se pueden extraer estas dos lecciones: 1) para mantener la disciplina en la gestión de las finanzas públicas, los procedimientos presupuestarios importan; 2) en el esfuerzo por conseguir una consolidación fiscal sostenida a lo largo del tiempo, merece la pena buscar los ajustes institucionales que puedan contribuir positivamente a la mejora del funcionamiento de las finanzas públicas.

3. El diseño institucional de la política fiscal en la UME

A la luz de la economía política de la política fiscal, el análisis de la estructura institucional de la estabilidad de la Unión Monetaria Europea (UME) ofrece importantes consideraciones y da lugar al planteamiento de interrogantes importantes. En el contexto de este artículo, la estructura institucional de la estabilidad en la UME es considerada exclusivamente en los términos marcados por las reglas presupuestarias que encierran tanto el Tratado como el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. La utilización aquí del término el "Tratado", va referida a la versión del Tratado de la Unión Europea que contiene el Tratado de Amsterdam, que entró en vigor el 1 de Mayo de 1999. El Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) comprende una Resolución del Consejo de Europa (Amsterdam, 17 de Junio de 1997)² y dos Regu-

² Esta resolución ofrece una guía al Consejo y a los Estados Miembros sobre la aplicación del pacto.

laciones del ECOFIN³: La Regulación del Consejo N°: 1466/97 y la Regulación del Consejo N°: 1467/97, ambas del siete de Julio de mil novecientos noventa y siete.

En primer lugar, merece la pena mencionar que el objetivo de alcanzar unas finanzas públicas saneadas como requisito indispensable para la estabilidad macroeconómica ocupaba un lugar preponderante en la agenda de los fundadores de la UME. Implícitamente se consideraba que la "policy mix" (combinación de política monetaria y política fiscal) del área euro en su conjunto habría de ser el resultado de la interacción de la política monetaria (única) y el desarrollo específico de las actuaciones presupuestarias (amén del comportamiento de los salarios) en los diferentes países miembros. Existía la creencia de que, a pesar de los avances realizados en el camino de la consolidación fiscal por prácticamente todos los países de la UE en los últimos años, en la tercera fase de la UME se requerían nuevos avances en esa misma dirección por las razones siguientes:

Unas finanzas públicas saneadas y una reducida carga fiscal facilita la tarea de la política monetaria y mantiene la estabilidad de precios.

Una consolidación fiscal mantenida a lo largo del tiempo, a través de facilitar el mantenimiento de tipos de interés reducidos, habrá de generar un efecto de atracción (crowding-in) de la inversión privada, habrá de impulsar un proceso de crecimiento económico no inflacionista y, eventualmente, la creación de empleo.

En muchos países es necesario conseguir presupuestos equilibrados o con superávit para recuperar capacidad de actuación que permita desarrollar una política compensatoria en las fases depresivas del ciclo económico. El mantenimiento de la disciplina presupuestaria reforzará la confianza de los agentes económicos en que cuando surja un déficit presupuestario este, a la par que significa que se ha permitido que los estabilizadores presupuestarios cumplan su papel compensador, no ha de poner en peligro el equilibrio de las finanzas públicas a medio y largo plazo. En consecuencia, con ello se evitará cualquier efecto negativo que pudiera haberse provocado en los mercados financieros.

Los recortes presupuestarios permitirán aceleradas reducciones de los ratios de la deuda pública así como de la carga presupuestaria de los servicios de la deuda. Ello permitirá la reducción de la presión fiscal, la reestructuración del gasto público, y posibilitará el desarrollo de una estrategia presupuestaria adecuada para hacer frente a los retos que habrá que afrontar en un futuro cercano a la vista del envejecimiento de la población.

A este fin, los Estados Miembros anclaron la continuidad de los ajustes presupuestarios a la firma del Tratado y a la aprobación del PEC en Junio de 1997. Ambos textos otorgan a los países miembros de la Unión Europea, y en particular a aquellos que han adoptado el Euro, un código común de comportamiento fiscal que se espera mantenga la disciplina en la gestión de las finanzas públicas. Sin embargo, esta claro que los fundadores de la UME han construido una estructura estabilizadora que no tiene en cuenta las lecciones ofrecidas por la moderna literatura

³ La primera sobre el Procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, y la otra sobre el sistema de supervisión multilateral.

macroeconómica que analiza los determinantes político-institucionales de los presupuestos públicos.

Como se ha señalado anteriormente, la argumentación más ampliamente defendida a favor de la actual estructura estabilizadora es la de que se necesita contrarrestar el sesgo de los Estados Miembros a contraer déficits excesivos. (Eichengreen, 1993, pág.1348). Se considera que la experiencia acumulada durante las últimas décadas ha puesto de manifiesto que el crecimiento de la ratio deuda pública/PIB limita los márgenes de maniobra con los que pudiera desarrollarse la política fiscal en cumplimiento de su función estabilizadora, reduce la eficacia de la política monetaria, incentiva la expulsión de la inversión privada por el gasto público, impulsa el crecimiento de la presión fiscal y hace más difícil la financiación de los compromisos del sistema de seguridad social. En la búsqueda de soluciones se ha optado por establecer una constitución económica que desincentive las prácticas fiscales imprudentes y construya una estructura institucional que proteja una estabilidad macroeconómica que conduzca a un crecimiento sostenido de la producción y del empleo. Por ello, las reglas de moderación del gasto público contenidas en el PEC intentan llevar los presupuestos de los Estados miembros a posiciones de equilibrio o de modestos superávits en momentos de expansión económica para que, aunque las recesiones económicas generen déficits, éstos en ningún caso superen el tres por ciento del PIB.

Sin embargo, esta estructura institucional tiene tanto aspectos negativos como positivos. En cuanto a los aspectos positivos, cabe señalar como el más destacado el mismo hecho de que se establezca una constitución fiscal que suministra reglas comunes de moderación fiscal para todos los Estados Miembros. En la tercera etapa de la UME, en contraste con la existencia de una política monetaria única, la política presupuestaria se mantiene como competencia de los Estados Miembros. En el seno de una unión monetaria, por una parte, no existen ya los diferenciales entre los tipos de interés nacionales que tradicionalmente tendían a penalizar comportamientos fiscales inadecuados, y por otra parte, a medida que los mercados financieros nacionales estén más integrados, los gobiernos nacionales se encuentran con que pueden emitir títulos de endeudamiento en un mercado de capitales mayor, tanto en cuanto a su dimensión como en cuanto a su nivel de liquidez. Consecuentemente, para los decisores políticos, la vía del endeudamiento se convierte en una alternativa más atractiva que la vía de la financiación con ingresos ordinarios. Este factor por sí sólo exige que las políticas presupuestarias nacionales se vean sujetas a reglas comunes de disciplina presupuestaria que anulen cualquier sesgo hacia el déficit público que pudiera darse en el conjunto del área euro. Además, cuando la autoridad fiscal está dispersada entre diferentes gobiernos nacionales, la actuación indisciplinada de los miembros individuales de la unión monetaria puede acarrear efectos externos negativos para las economías vecinas. En teoría, las fuerzas del mercado podrían actuar como un efectivo elemento disuasor a la hora de adoptar decisiones presupuestarias peligrosas. Sin embargo, en la práctica no existe evidencia empírica de que la disciplina ejercida por los mercados financieros haya resultado suficiente para inducir a los gobiernos a tener siempre en cuenta las limitaciones presupuestarias que habrán de imponerse a largo plazo. En consecuencia, existen sólidos argu-

mentos a favor de complementar las fuerzas del mercado con reglas de disciplina fiscal comunes para todos los Estados Miembros (Masson, 1996, pág. 99).

No puede negarse que hay quienes no conceden demasiada importancia a los riesgos y consecuencias que pudieran derivarse de una crisis de la deuda pública y que ifravaloran las consecuencias inflacionistas de un elevado endeudamiento, concluyendo con excesiva precipitación que las reglas fiscales constrictivas de la UME no son positivas (Von Hagen and Eichengreen, 1996; Eichengreen and Wyplosz, 1998). Sus argumentos de fondo parecen reflejar la idea de que existe un inevitable coste-oportunidad entre la consolidación fiscal y las reformas estructurales. En palabras de Eichengreen y Wyplosz: *“los líderes (nacionales) tienen una cantidad fija de capital político del que pueden disponer para reformas fiscales que acarrear un alto coste político o para reformas del mercado de trabajo igualmente costosas desde un punto de vista político. En la medida en que inviertan en una alternativa, menos recursos disponibles les quedarán para la otra alternativa”* (Eichengreen and Wyplosz, 1998, pág. 69). Sin embargo, esta afirmación no es correcta. La experiencia de aquellos países dentro de la Unión Europea que han sido pioneros en afrontar los desequilibrios fiscales al tiempo que ejecutaban medidas estructurales de largo alcance refuta el argumento de que estas dos estrategias políticas tengan que ser abordadas como opciones alternativas. Resulta obvio que el núcleo de las reformas estructurales es la ganancia de bienestar que con ellas se alcanza. De forma análoga, los programas de consolidación fiscal que acarrear la reducción de la presión fiscal resultan críticos para compensar las pérdidas de eficiencia acumuladas durante décadas de crecimiento incontenible del sector público. Adicionalmente, una reestructuración del gasto público en la que la contención de gastos corrientes libera recursos a favor de la inversión pública se convierte en un medio muy importante para revitalizar el crecimiento potencial de las economías nacionales europeas y su capacidad de absorción de mano de obra. En consecuencia, no sólo no existe un coste-oportunidad entre la consolidación fiscal y las reformas estructurales, sino que más bien ambas deben ser abordadas como medidas complementarias que constituyen componentes de una misma estrategia que se ayudan recíprocamente.

En cuanto a los aspectos negativos, una de las limitaciones más llamativas de la actual estructura estabilizadora de la UME es la asimetría con que el texto del arriba mencionado código de conducta trata a los resultados de las políticas fiscales nacionales en comparación con los procesos fiscales que originan tales políticas. La ambigüedad de la única referencia que se hace a los procedimientos fiscales, en comparación con las valoraciones específicas que se dan para los déficits y el endeudamiento público, resulta inapropiada. Esta referencia única se encuentra en el artículo 3 del Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo en el que se establece que: *“los Estados Miembros garantizarán que los procedimientos nacionales en materia presupuestaria les permitan atender, en dicho ámbito, a sus obligaciones derivadas del Tratado”*. Resulta ineludible llegar a la conclusión de que la actual estructura estabilizadora de la UME no tiene en cuenta para nada la relación existente en la política fiscal entre procedimientos/instituciones y resultados. La Unión Europea, mientras que exige a los países miembros la consecución de ciertos objetivos presupuestarios, deja que las autoridades nacionales

adopten el procedimiento presupuestario que consideren más adecuado, como si los procedimientos presupuestarios fueran irrelevantes o neutrales para la consecución de los objetivos fiscales. A este respecto, es válida la objeción al PEC que hacen Eichengreen y Wyplosz porque el mismo *"anula los síntomas sin erradicar la enfermedad"*. Como estos autores correctamente señalan: *"si los decisores políticos de la Unión Europea no consiguen erradicar el desorden subyacente -identificado por la escuela institucionalista...- entonces la imposición de límites cuantitativos a los déficits presupuestarios sólo induce a comportamientos tortuosos para cumplir con la letra pero no con el espíritu del derecho"* (Eichengreen y Wyplosz, 1988, pág. 76).

En línea con los defectos señalados arriba, el diseño actual de la estructura de la estabilidad de la UME contiene problemas de credibilidad. La consecución y mantenimiento de unas finanzas públicas saneadas como instrumento para reforzar la estabilidad de precios y el crecimiento sostenible en la Unión Europea necesita una coordinación clara y estricta de las políticas fiscales nacionales. Pero esta coordinación se enfrenta con los problemas que caracteriza a la producción de los bienes públicos. Las políticas de estabilización descentralizadas pueden ir acompañadas de comportamientos de "free-rider", de tal forma que los Estados Miembros puede que no quieran generar el estímulo o la contención fiscal necesarios, bien porque gran parte de los beneficios de estas políticas irán a parar a otros países, o bien porque sus situaciones fiscales particulares resulten satisfactorias de acuerdo con las necesidades nacionales. Para superar esta limitaciones se ha establecido que el ECOFIN formule las grandes líneas de actuación de las políticas económicas de los Estados miembros y que él mismo supervise los acontecimientos económicos dentro de un sistema de seguimiento ligado a la posibilidad de imponer sanciones económicas. A este respecto resulta importante señalar que existe una diferencia radical entre dos tipos de compromisos de los Estados miembros incluidos en la actual estructura institucional⁴ (North, 1993). En lo concerniente a la financiación de las necesidades de endeudamiento de los sectores públicos nacionales, el Tratado implica un compromiso de los Estados firmantes cuya credibilidad tiene un fundamento imperativo, es decir, es un compromiso imperativo. El Tratado explícitamente prohíbe la autorización de descubiertos o la concesión de cualquier otro tipo de créditos por parte del Banco Central Europeo o de los Bancos Centrales nacionales de los Estados miembros en favor de las instituciones del sector público tanto a nivel nacional como a nivel de la Unión. El Tratado también prohíbe al Banco Central Europeo y a los Bancos Centrales nacionales la adquisición directa de instrumentos de endeudamiento de las instituciones públicas. Además, el Tratado, a través de la "cláusula de ninguna fianza" (art.104.B) prohíbe que las deudas de las instituciones del sector público de los Estados miembros puedan ser asumidas por la Unión o por algún otro

⁴ Esta distinción está tomada de North (1993). Douglas North marca la diferencia entre dos formas de sustentar la credibilidad de los compromisos adquiridos. Según la primera, un compromiso es creíble *"imperativamente"* si el compromiso ha quedado ligado a un mecanismo que genera lazos institucionales por los cuales resulta obligado actuar de acuerdo con el compromiso adquirido. Según la segunda, los compromisos son tan sólo *"motivacionalmente"* creíbles en tanto en cuanto los actores implicados mantienen su voluntad de actuar conforme a lo acordado. Sin duda, el grado de confianza que genera para terceras partes el tipo de compromisos de la primera forma es muy superior al de la segunda.

Estado miembro. En consecuencia, todas las restricciones sobre las formas alternativas de endeudamiento público son compromisos legales que se imponen sobre los Estados miembros por la mera vigencia de las reglas comprendidas en el Tratado. Al menos en principio, esto implica que la ejecución de este tipo de compromisos descansa no en la voluntad de los Estados miembros, sino en el Tribunal de Justicia (bajo los artículos 169 o 170), y este es un factor generador de un alto nivel de confianza.

Sin embargo, en oposición a las reglas legalmente obligatorias que afectan a la financiación de los endeudamientos públicos, la supervisión multilateral de las políticas presupuestarias nacionales establecido por la actual estructura institucional es fundamentalmente un procedimiento no obligatorio. Las líneas generales de la política económica se fijan en una recomendación (no obligatoria) del ECOFIN. Lo mismo sucede si las políticas económicas de los Estados miembros no son consistentes con las líneas generales, incluso poniendo en riesgo el adecuado funcionamiento de la UME: lo único que el Consejo puede hacer es enviar una recomendación confidencial o pública a los Estados miembros concernidos. Por lo tanto, la coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros descansa exclusivamente en el intercambio de información, en la publicidad, y en la presión de otros Estados (Comisión Europea, 1997). La ejecución del PEC descansa sólo en la posibilidad de que se establezcan sanciones - actuando como elementos disuasorios -. Pero la imposición de sanciones no sustituye la falta de la adecuada coordinación de políticas nacionales (Cangiano y Mottu, 1998, pág. 25).

En lo concerniente al procedimiento aplicable en el caso de un déficit excesivo, el Tratado no confía el juicio de qué constituye un déficit excesivo al Tribunal de Justicia, sino que se otorga esta función al Consejo (aunque sin aminorar los poderes del Tribunal bajo el artículo 173 para revisar la legalidad de los actos de la Unión). En cualquier caso, aquí también existen dudas fundadas sobre la efectividad del procedimiento en determinadas circunstancias (Saint Paul, 1999, pág.317; Zabalza, 1999, pág.320). En primer lugar, los Estados miembros se esforzarán en evitar un déficit excesivo antes que llegar a quedar sujetos a sanciones, incluso con "contabilidad creativa" si fuera necesario. En segundo lugar, la imposición de sanciones y multas a un país que está pasando por auténticas dificultades económicas empeoraría su situación y tendría efectos negativos en términos de la reputación de dicho país. Finalmente, está el hecho de que el concepto de un "déficit excesivo" no es susceptible de definir en términos de reglas puesto que exige un juicio. Contrariamente a lo que comúnmente se piensa, el procedimiento del déficit excesivo no es automático a la hora de identificar un déficit excesivo en un Estado miembro. El procedimiento arranca con el seguimiento del cumplimiento de los criterios de las finanzas públicas lo cual da lugar a interpretaciones (Italianer, 1993, pág.19). Además, las sanciones no son automáticas, sino que exigen la aprobación de una mayoría cualificada de los miembros partícipes. En consecuencia, cabe predecir que decisiones de esta naturaleza estarán altamente politizadas. A largo plazo, el éxito de la UME puede ponerse en peligro si hubiera que recurrir con frecuencia al procedimiento del déficit excesivo (Wildavsky, 1993, pág.145). Este factor añade incertidumbre política (en cuanto a las prioridades de los gobiernos que puedan estar en el poder en el momento de tomar estas decisiones de aquí en unos años) a los riesgos

ya implícitos en los escenarios subyacentes. En resumen, por todo lo indicado anteriormente parece bastante obvio que, bajo la actual estructura de estabilidad, el compromiso de los Estados miembros de evitar un déficit excesivo es un compromiso puramente motivacional creíble solamente en tanto en cuanto dichos Estados decidan continuar respetándolo. En consecuencia, este tipo de compromisos genera solamente un grado de confianza reducido.

En estrecha relación con el análisis precedente, hay que decir que la actual estructura de estabilidad europea no resulta suficientemente sólida, precisamente porque los objetivos sustantivos de la consolidación fiscal no se han sustentado en los procedimientos presupuestarios más eficaces. Obviamente, los objetivos presupuestarios no son auto-ejecutables. Se necesita que los Estados miembros lleven a la práctica determinadas medidas para alcanzarlos. En términos generales, estas medidas pueden ser de dos tipos: ajustes sustantivos y ajustes sistémicos (PUMA, 1997, pág.37). Los ajustes sustantivos son decisiones políticas adoptadas con el objetivo puesto en la reducción o en la eliminación de determinados gastos o programas, o en la subida de ingresos fiscales. Ajustes sistémicos son cambios en los procesos presupuestarios dirigidos a mejorar el proceso de asignación de recursos y el funcionamiento de los programas del sector público.

Indudablemente, para llevar a cabo las acciones necesarias para alcanzar a medio plazo una posición fiscal saneada, el ingrediente esencial es la voluntad política de los Estados miembros - la determinación de ejecutar actuaciones políticas eficaces para controlar el déficit -. Sin embargo, como advierte Harden: "*resulta importante precisar lo que esto significa. La voluntad política es algo relacionado con que el gobierno consiga lo que quiere, en términos operativos, la voluntad política surge del mismo proceso presupuestario...En este sentido...la estructura del proceso mismo afecta a los resultados sustantivos*" (Harden 1993, pág.77). Consecuentemente, los ajustes presupuestarios sustantivos y sistémicos son considerados como instrumentos complementarios de una misma orientación política, tanto en términos económicos como políticos. En términos económicos, porque la eficacia en términos macroeconómicos de los ajustes sustantivos depende, al menos parcialmente, de la ejecución a nivel microeconómico de los ajustes sistémicos. En términos políticos, porque la capacidad de construir un consenso político a favor de los necesarios cambios presupuestarios sustantivos depende, al menos en parte, de la introducción de los cambios adecuados en el proceso presupuestario. En último término, el que no se refuerce la consecución de los objetivos presupuestarios anunciados con lo que se consideran son los ajustes presupuestarios procedimentales más eficaces para la consecución de los mismos, pudiera ser interpretado como la ausencia de voluntad política de los Estados miembros de realmente comprometerse en un proceso difícil de consolidación fiscal sostenible. Aunque la voluntad de los políticos actualmente responsables de las decisiones políticas nacionales sea el cumplir con los objetivos presupuestarios fijados, la implantación de procedimientos presupuestarios que incentiven la disciplina fiscal constituye una base importante para la consolidación fiscal, y resulta ser el elemento de mayor credibilidad para mostrar la auténtica voluntad política de los Estados miembros.

Del análisis anterior pueden extraerse dos conclusiones provisionales: 1) Evidentemente, la disciplina presupuestaria y la coordinación de las políticas nacio-

nales son exigencias fundamentales para la estabilidad de la UME y resulta imprescindible la existencia de mecanismos a nivel de la Unión que busquen el cumplimiento de ambas. Sin embargo, dada la actual estructura institucional, para garantizar que la consolidación fiscal en la UME sea un proceso sostenible a largo plazo y creíble, resulta de vital importancia que se establezcan en cada Estado miembro instrumentos eficaces que fortalezcan el mantenimiento de la disciplina fiscal a nivel nacional. Esto exige que la atención se centre en los procesos presupuestarios nacionales. 2) En aras de mejorar los procedimientos presupuestarios, cada Estado miembro, de acuerdo con sus propias peculiaridades, debería atender a tres tipos de ajustes en sus instituciones presupuestarias: a) reglas fiscales; b) instituciones jerarquizadas; c) procedimientos transparentes.

4. Transparencia fiscal e información presupuestaria en la UME.

En el contexto actual de la UME hay signos claros de la creciente importancia que se ha venido dando a las reglas fiscales y a las instituciones presupuestarias jerarquizadas. Sin embargo, lo que también parece claro es que los Estados miembros todavía están lejos de adaptar sus procedimientos presupuestarios a los estándares de transparencia fiscal que la situación actual requiere.

La letra misma del Tratado pone de manifiesto el papel básico otorgado a las reglas fiscales en el funcionamiento de la UME. También es cierto que recientes reformas presupuestarias implantadas en los Estados miembros han reforzado la posición de los ministros de economía y apuntan en la dirección de construir instituciones presupuestarias más jerarquizadas (Zapico- Goñi, 1993, pág.122). Sin embargo, la capacidad de estos cambios para desterrar hábitos tradicionales queda en entredicho si no se introducen también mayores niveles de transparencia fiscal. La transparencia fiscal en este contexto se refiere a "*la franqueza hacia el público en general sobre la estructura y funciones del gobierno, las intenciones de la política fiscal, las cuentas del sector público, y las perspectivas del mismo. La transparencia fiscal engloba el fácil acceso a una información sobre las actuaciones del sector público que sea creíble, global, a tiempo, inteligible y comparable internamente...de tal manera que el electorado y los mercados financieros puedan valorar con exactitud la situación financiera del sector público y los verdaderos costes y beneficios de las actividades gubernamentales incluyendo sus implicaciones económicas y sociales en el momento presente y en el futuro*" (Kopits y Craig, 1998, pág.1). En este sentido, la transparencia fiscal es fundamental para una política fiscal sólida y existe un amplio consenso sobre la existencia de una relación estrecha entre la transparencia fiscal y la gestión adecuada de los recursos en manos del Estado.

La transparencia en las actividades gubernamentales tiene varias dimensiones, pero este trabajo reduce sus consideraciones exclusivamente a la transparencia contable. A este respecto, hay que señalar que la manera en que se registren las operaciones que realicen las instituciones públicas - en términos de caja o de devengo - tiene implicaciones importantes sobre la transparencia fiscal. En términos de caja, las transacciones son registradas en el momento de la recepción o el pago financiero. Por el contrario, en términos de devengo, las transacciones son registra-

das en el momento en el que realmente tienen lugar, independientemente de que sean transacciones monetarias o en especie. Es decir, la contabilidad de devengo registra las transacciones en el período en el que se generan los ingresos, se consumen los recursos o se ven incrementadas las cargas, con independencia del momento en el que se produzcan los flujos monetarios o financieros derivados de los mismos. Aunque el enfoque de la contabilidad de caja es positivo para valorar el primer impacto del endeudamiento público, confiar exclusivamente en esta base conlleva el riesgo de valorar inadecuadamente la magnitud total y el calendario de las operaciones fiscales. Las principales áreas donde puede detectarse la falta de transparencia son la exclusión de información sobre la acumulación de pagos retrasados, las transacciones en especie, y el costo de créditos subvencionados. En términos comparativos, el sistema de contabilidad de devengo es fundamental para la estimación de los efectos macroeconómicos de la política fiscal -a sí como para la determinación de la absorción de recursos en la gestión de determinados programas públicos - especialmente a medio y largo plazo. A pesar de que el sistema de contabilidad de caja es todavía el sistema de contabilidad pública más extendido mundialmente, el mismo no suministra una información suficiente para valorar las auténticas necesidades financieras del sector público, y, aunque es cierto que una información completa y congruente no es garantía de que se adopten las decisiones correctas, una información incompleta casi inevitablemente conduce a la adopción de decisiones inadecuadas. Esta es la razón que subyace en las actuaciones recientemente llevadas a cabo por varios países que han optado por complementar el sistema de contabilidad pública tradicional con, o incluso por cambiar completamente hacia, un sistema de contabilidad de devengo modificado. También es este el argumento fundamental que subyace en la recomendación que hace el Fondo Monetario Internacional a los gobiernos para que den pasos hacia la implantación de un sistema de contabilidad pública de devengo que ayudaría a superar las limitaciones que ofrece el actual sistema de contabilidad de caja y que permitiría un mayor grado de armonización con otros sistemas estadísticos macroeconómicos (IMF, 1998, pág. 58).

La economía política de la presupuestación pública ofrece explicaciones claras sobre los motivos por los que en múltiples ocasiones los gobiernos nacionales pueden estar interesados en "maquillar las cifras". Por ejemplo, en ciertas ocasiones los gobiernos pueden estar tentados en presentar su "particular realidad fiscal" mediante la utilización de una "contabilidad creativa" que ayude a convencer a sus ciudadanos de que: el crecimiento del gasto público es inferior al real, el déficit presupuestario no es tan elevado como lo que en realidad es; los pasivos a los que tendrán que hacer frente las generaciones futuras no alcanzan montantes tan elevados como los que indican las previsiones más realistas; sus decisiones de inversión tendrán gran valor para las generaciones futuras aunque, de hecho, vayan a ser de un valor nulo; su gestión es mucho mejor que la de gobiernos anteriores; etc. .

A este respecto, el sistema de contabilidad de caja resulta ser un instrumento muy poco adecuado para una información creíble ya que permite múltiples formas de disfrazar la realidad financiera de las instituciones públicas. Tres de las fórmulas más generalizadas de hacer esto son: la infravaloración de los pasivos, la sobrevaloración de los activos, y los estados financieros no consolidados.

Una de las limitaciones más importantes del sistema de contabilidad de caja es que el mismo no llega a suministrar a los responsables presupuestarios una información completa sobre la cuantía global de sus pasivos. Este sistema no es capaz de suministrar una información financiera completa. En consecuencia, se pueden evitar los controles de gasto por el simple método de demorar los pagos, lo que conlleva la posibilidad de que cantidades importantes de los pasivos de las instituciones públicas no queden recogidas en la información presupuestaria. El sistema de contabilidad de caja permite que el coste de algunos programas como jubilaciones, seguros y créditos no queden fidedignamente reflejados en las cifras presupuestarias. Por ejemplo, si los gastos relacionados con los programas de crédito se reflejan en el presupuesto sólo cuando existen desembolsos monetarios, entonces la cantidad global de los préstamos directos aparece reflejada como coste, siendo así que la mayor parte de dichos préstamos serán reintegrados a las arcas públicas. Por el contrario, los avales de crédito no aparecen recogidos como coste cuando se firman, siendo así que algunos de los créditos avalados van a quedar impagados y requerirán desembolsos de las arcas públicas. En definitiva, el sistema de contabilidad de caja ofrece una sobrevaloración del coste de los préstamos directos y una infravaloración del coste de los avales en el ejercicio en el que ambos se hacen. Esto no sólo introduce un sesgo en la comparación de los costes de estos dos programas de gasto análogos, sino que distorsiona los costes relativos en comparación con otro tipo de gastos gubernamentales y conduce a un diseño inadecuado de la financiación de las operaciones de garantía de préstamos en perjuicio de los programas de préstamos directos. De forma análoga, se puede argumentar que, en lo que respecta a los programas de seguros ofertados por las instituciones públicas, el sistema de contabilidad de caja puede suministrar una información incompleta o engañosa por cuanto los flujos de ingresos anuales recogidos en el presupuesto pueden que no permitan relacionar adecuadamente la recaudación de las primas del seguro con los costes esperados de los compromisos contraídos por parte de la institución pública aseguradora. Además, la creciente preocupación por la solvencia de los programas del sistema de la seguridad social ha generado un gran interés por analizar hasta qué punto la información basada en un sistema de contabilidad de devengo podría resultar útil para aflorar los problemas del largo plazo en el proceso presupuestario anual.

Otro método ampliamente utilizado para distorsionar la realidad fiscal es la sobrevaloración de los activos financieros. Por ejemplo, el valor real de los créditos públicos está a menudo sobrevalorado. A diferencia de los préstamos comerciales privados, muchos de los créditos concedidos por entidades públicas van acompañados de algún tipo de subvención como, por ejemplo, tipos de interés inferiores a los del mercado. Sin embargo, a menudo estos créditos quedan reflejados en la documentación presupuestaria en su valor nominal. Con ello se oculta que cuando una institución pública concede préstamos a un tipo de interés inferior al que ella está pagando por su propio endeudamiento incurre en un coste. Si este coste se contabiliza siguiendo el sistema de contabilidad de caja, el año en el que el crédito es concedido registra un impacto muy reducido, pero a lo largo del tiempo estos costes se van acumulando. En realidad, los costes de las concesiones relacionadas con los créditos públicos son verdaderas subvenciones que deberían ser registradas como tales en el momento en el que las instituciones públicas conceden los créditos. De

no hacerse así, los créditos recogidos en la información presupuestaria lo son de forma sobrevalorada.

Finalmente, otra forma de "maquillar" la información sobre la realidad financiera de las finanzas públicas es mediante la exclusión en los informes financieros de elementos o instituciones públicas que previamente sí estaban reflejados en dichos informes en ejercicios anteriores. La fórmula más socorrida en esta línea es la creación de empresas públicas independientes. Si no se consolidan las cuentas de estas empresas con las cuentas públicas, sus activos, deudas y operaciones quedarán excluidas de la semblanza financiera que ofrezcan los informes presupuestarios. Es más, si, cualquiera de las Administraciones Públicas vende cualquier tipo de propiedad a esas empresas públicas y ayuda a estas a financiar la operación mediante préstamos, el resultado será que la Administración Pública correspondiente genera ingresos a la vez que se mantiene libre del endeudamiento (Hillier, 1997).

Aunque en algunos países se ha comenzado a producir información sobre las actividades del sector público según el sistema de contabilidad de devengo, todavía persiste el reto de integrar esta información en el proceso presupuestario de tal forma que ello afecte positivamente a la toma de decisiones políticas y a la gestión pública. Sin embargo, independientemente de este tipo de dificultades, el término "*presupuestación de devengo*" (*accrual budgeting*) se aplica sin distinción al uso de la información presupuestaria elaborada según el sistema de contabilidad de devengo, es decir, al reconocimiento y medición de las operaciones en el presupuesto de acuerdo con los principios de la contabilidad de devengo. Las limitaciones de los informes financieros elaborados siguiendo el sistema de la contabilidad de caja y los principios de cuentas separadas justifican la actitud de los que defienden la contabilidad de devengo como un instrumento útil, si no crucial, para encarar los retos actuales de la gestión pública. En particular, la contabilidad de devengo es considerada como un instrumento eficaz para reconocer más a tiempo los costes globales de las actuaciones públicas, un factor importante para la evaluación del funcionamiento de las instituciones públicas. En esta línea se atribuye al sistema de contabilidad de devengo el mérito de apoyar los esfuerzos por implantar amplias reformas en la gestión pública de varias maneras.

En primer lugar, se presenta el sistema de contabilidad de devengo como un instrumento útil para facilitar la introducción en el sector público de enfoques más competitivos y análogos a los de las empresas privadas. Por ejemplo, se argumenta que el sistema de contabilidad de devengo hace más fácil la comparación del funcionamiento de suministradores alternativos, tanto públicos como privados. Este sistema, se dice, permite unas comparaciones más significativas del funcionamiento y ayuda a la identificación de las áreas ineficientes así como a la detección del método más eficiente de suministrar los bienes y servicios que provean las instituciones públicas. Además, se considera al sistema de contabilidad de devengo como un factor importante para fomentar un cambio cultural que avive la conciencia de la importancia de las cuestiones relacionadas con la gestión y el funcionamiento de las instituciones públicas. Puesto que el presupuesto es importante para los gestores de la Administración, el hecho de que se incluya una información basada en la contabilidad de devengo en el presupuesto puede incrementar los premios relacionados con la correcta preparación y ejecución del mismo, y puede inducir a las diferentes sec-

ciones de la Administración a un seguimiento más estricto de sus cuentas y a evitar consignaciones indebidas.

En segundo lugar, los defensores de la contabilidad de devengo consideran la misma como un instrumento útil para potenciar una utilización de los recursos más eficaz y eficiente, tanto porque genera mejor información e incentivos con respecto a la totalidad de los recursos consumidos en la provisión de bienes y servicios, como porque refleja mejor el coste de los activos de capital.

En tercer lugar, se presenta la contabilidad de devengo como jugando un papel potencialmente fundamental en el cambio hacia una gestión pública más descentralizada y enfocada hacia los resultados. Puesto que ofrece un sistema para relacionar los costes con el suministro de bienes y servicios, la contabilidad de devengo puede convertirse en el máximo soporte de aquellos sistemas de gestión que enfatizan la flexibilidad de la gestión como un instrumento para mejorar la eficiencia y la eficacia.

En definitiva, el método seguido en la información presupuestaria representa algo más que una decisión técnica sobre cómo medir los costes; más bien acarrea decisiones importantes sobre tipos de control e incentivos que son relevantes en el proceso de toma de decisiones. Tradicionalmente, los gobiernos han confiado en el sistema de contabilidad de caja para la presupuestación lo que refleja el foco de la presupuestación tradicional sobre el control. Sin embargo, a medida que los gobiernos han incrementado su preocupación por las implicaciones de los costes a largo plazo de sus compromisos presentes y han abordado amplias reformas en la gestión, también han comenzado a reconocer las limitaciones de la presupuestación asentada en la contabilidad de caja y hoy en día han vuelto la atención sobre la presupuestación asentada en la contabilidad de devengo como una contribución potencialmente crítica a la necesaria mejora de la gestión pública.

Hasta el momento presente, en los Estados miembros de la Unión Europea la adopción de iniciativas de presupuestación pública basadas en la contabilidad de devengo ha sido muy dispar (Pina, 1996, pág.79). El sector estatal sueco ha utilizado desde 1993 el sistema de contabilidad de devengo como sistema general de la contabilidad pública. En Holanda, el sistema de devengo se viene aplicando sólo en las agencias - una nueva unidad inferior del sector público creada en 1992- donde fue considerado muy útil para promocionar un sistema de gestión pública orientada a los resultados. El sistema de *Contabilidad y Presupuestación de Recursos* del Reino Unido aplica prácticas contables al estilo de las empresariales a las informaciones financieras y a la presupuestación del gobierno central. La "*presupuestación de recursos*" entrará en efecto a partir del año fiscal 2001-2. Las *cuentas de recursos* británicas consistentes en cinco programas financieros preparados sobre el sistema de contabilidad de devengo reemplazarán las cuentas tradicionales de consignación basadas en la contabilidad de caja y se convertirán en el principal instrumento de rendición de cuentas ante el Parlamento. La aprobación parlamentaria para la financiación de los diferentes ministerios se espera que opere sobre un sistema dual de caja y de devengo. En Francia, la contabilidad de devengo ha sido introducida a nivel local. En España existe una dualidad metodológica en el sistema de contabilidad pública: un sistema de contabilidad de devengo para los informes fi-

nancieros y un sistema de caja modificado para las operaciones presupuestarias (Montesinos y Vela, 1997, pág. 22).

A parte de esto, el factor más importante a resaltar en el panorama europeo es la supervisión multilateral de las posiciones presupuestarias y la coordinación de las políticas económicas nacionales establecidas en el Tratado y en el PEC. Esto exige un sistema de información omnicomprendivo que suministre a los decisores los datos necesarios para su toma de decisiones (encuentro 2268 del ECOFIN, 5 de Junio del 2000). Estas exigencias de información incluyen, entre otras, la referida a la evolución de los acontecimientos en el área Euro y toda la Unión, pero la atención fundamental se centra en la evolución de los acontecimientos en los Estados miembros puesto que es en este nivel en el pueden tener que adoptarse medias políticas concretas. Para conectar el sistema europeo tradicional de cuentas económicas integradas (SEC) existente desde 1979 con las nuevas necesidades informativas de la Unión Monetaria Europea, en Junio de 1996 el Consejo Europeo decidió sustituir el antiguo SEC por un nuevo SEC-95. Llevado a cabo en 1999, este cambio ha significado la introducción de novedades en el sistema de información macroeconómica, siendo uno de los más notables la introducción de los principios del sistema de devengo. Para la mayor parte de los países, considerando el contexto de la supervisión de las posiciones fiscales, este cambio operado en el SEC convierte en urgente la necesidad de la aplicación más completa de los principios de la contabilidad de devengo en la documentación presupuestaria. De otra forma, resultará difícil llegar a estimar fiablemente datos macroeconómicos de los sectores públicos - sobre los principios de devengo - a partir de los sistemas de información microeconómicos de las cuentas públicas - sobre los principios de caja o de caja modificada - , (Montesinos, 1996, pág.65). En este caso, una información completa y fidedigna de los acontecimientos de las finanzas públicas de los Estados miembros será crucial, no sólo para la eficacia de la supervisión y de las decisiones que en su caso la Unión Europea deba adoptar en respuesta a la misma, sino también para el seguimiento y las decisiones al respecto con que puedan reaccionar los mercados.

5. Consideraciones finales

En el contexto de la UME, el más amplio uso de los principios de devengo en la documentación presupuestaria es un auténtica necesidad aunque sólo sea para poder hacer operativa la supervisión multilateral de las posiciones presupuestarias nacionales. Sin un sistema adecuado de contabilidad pública, la aplicación de las reglas fiscales establecidas en el Tratado y en el PEC probablemente acarrearía subterfugios y distorsiones que, finalmente, acabarían por erosionar la eficacia de esas mismas reglas.

Sin embargo, la importancia actual de generalizar la aplicación de los principios de devengo en la presupuestación pública de los Estados miembros de la Unión Europea esta más allá de la consideración anterior. El cambio del sistema tradicional de contabilidad pública al sistema de contabilidad de devengo acarrea un importante componente de economía política. En primer lugar, abriría el camino para reformas más amplias dirigidas a mejorar la gestión financiera a la par que favorecería la transparencia y la responsabilidad. Además, dado que suministra mejor in-

formación y mayores incentivos con respecto a la cuantía de los recursos totales absorbidos en la ejecución de los programas de gasto, posibilitaría que se reaccione más a tiempo a la hora de encarar las implicaciones a largo plazo de los compromisos presentes que pudieran llegar a poner en peligro la solidez de las finanzas públicas. Por último, pero en ningún caso menos importante, ofrecería una mayor credibilidad en los mercados mundiales sobre la verdadera voluntad política de los Estados miembros de cumplir con sus compromisos de consolidación fiscal.

Referencias bibliográficas

- Alesina, A. y Perotti, R., "Fiscal Discipline and Budget Process". *American Economic Review* 86, May 1996, págs. 401-407.
- Alesina, A., y Drazen, A., "Why are stabilizations delayed". *American Economic Review* 81, December 1991, págs.1171-88.
- Alesina, A., y Perotti, R., "The political economy of budget deficits". *IMF Staff Papers*, March 1995, págs.1-32.
- Alesina, A., Hausmann, R., Hommes, R., y Stein, E., "Budget institutions and fiscal performance in Latin America". *Journal of Development Economics* 59, 1999, págs. 253-271.
- Bayoumi, T., y Eichengreen, B., "Restraining yourself: the implications of fiscal rules for stabilizations", *IMF Staff Papers*, March 1995, págs. 32-48.
- Bohn, H., y Inman, R., "Balanced budget rules and public deficits: evidence from the US states". *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy* 45, 1996, págs. 13-76.
- Cangiano, M. y Mottu, E., "Will fiscal policy be effective under EMU?", *IMF Working Paper* 1998, N.176.
- ECOFIN-Council, 2268th Council meeting, Luxembourg, 5 June 2000, press release.
- Eichengreen, B., "Should the Maastricht Treaty be saved?", *Princeton Studies in International Finance*, N. 74, December 1992
- Eichengreen, B. y Wyplosz, Ch., "The Stability Pact: more than a minor nuisance?", *Economic Policy*:26, 1998, págs. 65-113.
- Eichengreen, B., 1993, "European monetary unification", *Journal of Economic Literature*, Vol.31, September 1993, págs. 1321-1357.
- European Commission, "Economic Policy in EMU. Part B: Specific Topics", *Economic Papers*, N.125, November 1997.
- Harden, I., "Budget: Objectives, Norms and Procedures", en: Wildavsky, A. y Zapico-Goñi, E. (editores.), 1993, págs. 65-87.
- Hausmann, R. y Reisen, H. (editores), *Securing stability and growth in Latin America. Policy issues and prospects for shock-prone economies*. Paris: OECD, 1996
- Hausmann, R., Stein, E., "Searching for the right budgetary institutions for a volatile region", en: R. Hausmann, H.Reisen (editores), 1996, 247-278.
- Hillier, D. 1997, "From cash to accrual: the Canadian experience", en: International Federation of Accountants, Public Sector Committee (editor), 1997, págs. 15-22.
- International Federation of Accountants, Public Sector Committee (editor), 1997, *Perspectives on Accrual Accounting*.
- International Monetary Fund (IMF), *Draft Manual on Fiscal Transparency*, October 1998.
- Italianer, A., 1993, "Convergence in Europe: State of Affairs", en: Wildavsky, A. y Zapico-Goñi, E., (editores.),1993, págs. 13-33.
- Kopits, G. y Craig, J., " Transparency in Government Operations", *International Monetary Fund: Occasional Paper*, N.158, 1998
- Kopits, G. y Symansky, S., "Fiscal policy rules", *International Monetary Fund: Occasional Paper*, N.162, 1999.
- Masson, P., "Fiscal dimensions of EMU", *The Economic Journal*, Vol.106, July 1996, págs. 996-1004.
- Montesinos, V y Vela, J.M., "Bases of accounting and reporting foci in Spanish governmental accounting", en: International Federation of Accountants, Public Sector Committee, (editor), 1997, pag. 22-32.

- Montesinos, V., "La introducción del criterio de devengo en los presupuestos públicos: consideraciones generales", *Presupuesto y Gasto Público*, N.20, 1996, págs. 61-75.
- North, D., "Institutions and credible commitment", *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 149:1, 1993, págs. 11-23.
- Pina, V., "Experiencias internacionales en la aplicación del principio de devengo", *Presupuesto y Gasto Público*, N.20, 1996, págs.77-94.
- Poterba, J., "State responses to fiscal crises: natural experiments for studying the effects of budgetary institutions", *Journal of Political Economy*, June 1994, págs. 799-821.
- PUMA, *Issues and Developments in Public Management*, Paris: OECD, 1997
- Saint-Paul, G., "Comentario", *Moneda y Crédito*, N.208, 1999, págs. 315-317.
- United States General Accounting Office (GAO), *Accrual Budgeting: Experiences of Other Nations and Implications for the United States, February 2000*.
- Von Hagen, J. y Eichengreen, B., 1996, "Federalism, Fiscal Restraints, and European Monetary Union", *American Economic Review*, 86:2, 1996, págs. 134-138.
- Von Hagen, J., "Budgeting procedures and fiscal performance in the European Community". *EC Economic Papers*, 96, 1992.
- Von Hagen, J., "Comment", en R. Hausman and H.Reisen (editores), 1996, págs.273-278
- Von Hagen, J. y Harden, I., "National budget processes and fiscal performance". *European Economic Reports and Studies* 3, 1994, págs. 309-418.
- Wildavsky, A. y Zapico-Goñi, E. (editores), *National Budgeting for Economic and Monetary Union*, Maastricht: European Institute of Public Administration, 1993.
- Wildavsky, A., "Securing Budget Convergence within the European Community without Central Direction" en: Wildavsky, A. y Zapico-Goñi, E. (editores), 1993, págs.145-171.
- Zabalza, A., "Comentario", *Moneda y Crédito*, N.208,1999, págs. 317-323.
- Zapico-Goñi, E., "Adapting national spending behavior for European convergence", en: Wildavsky, A. y Zapico-Goñi, E. (editores.), 1993, págs.119-145.

ABSTRACT

This paper points to the use of accrual concepts in budget reporting as one of the best contribution to pursuing the stabilization of European public finances. Much more than an isolated technical exercise, the shift to accrual budgeting could be quite a useful tool to facilitate wider reforms aimed at improving public sector financial management and performance.