

EL REAJUSTE DE LA POLITICA PRESUPUESTARIA:
CONDICIONANTES INTERNOS Y EXIGENCIAS DERIVADAS
DEL PROCESO DE INTEGRACION
EN LA C.E.E.

J. M. González-Páramo

1. La integración de España en la CEE en 1986 y el extraordinario deterioro de las finanzas públicas españolas registrado en 1985 -consecuencia de la explosión de las cargas financieras de la deuda- exigía de las autoridades económicas un cambio en la orientación del presupuesto. Los imperativos del saneamiento financiero del sector público, cuyo déficit había alcanzado el 7 por 100 del PIB, y de la necesidad de competir en un área económica de baja inflación, hacían inevitable imponer un giro restrictivo a la política fiscal. Si los acontecimientos fiscales de 1985 representaron una brusca interrupción de los esfuerzos de consolidación presupuestaria iniciada en 1983, el ejercicio fiscal de 1986 vino a reafirmar en los hechos la desilusión de los responsables de la política económica con respecto a las posibilidades de una política fiscal expansiva como instrumento de recuperación económica. Esta valoración se fundaba en los negativos efectos de los impulsos presupuestarios discrecionales sobre la credibilidad de la lucha antiinflacionista y la competitividad internacional de la economía, así como en el impacto perjudicial de la financiación del déficit sobre la inversión, el empleo y la dinámica temporal del endeudamiento público.
2. Los indicadores que se han agrupado en el cuadro adjunto

INDICADORES SELECCIONADOS DE
POLITICA FISCAL: ADMINISTRACIONES PUBLICAS
(% PIB)

	<u>1985</u>	<u>1986</u>	<u>1987</u>	<u>1988</u>	<u>1989¹</u>	<u>1990¹</u>
(1) Ingresos totales	35.5	36.1	37.8	37.5	38.0	39.7
(2) Gastos totales	42.5	42.2	41.4	40.5	40.7	42.3
(3) Necesidad de financiación (-)	-7.0	-6.1	-3.6	-3.2	-2.9	-2.8
(4) Deuda pública bruta	46.6	47.6	48.1	48.2	48.0	47.9
(5) Intereses de la deuda	3.2	3.9	3.6	3.3	3.2	3.3
(6) Déficit primario (-)	-3.8	-2.2	0.0	+0.3	+0.4	+0.3
(7) Cambio en la necesidad de financiación ²	-2.2	+0.9	+2.5	+0.4	+0.2	+0.1
(8) Cambio en el déficit primario ²	-0.3	+1.6	+2.2	+0.3	+0.1	-0.1
(9) Cambio en el déficit estructural ^{2,3}	-0.9	+1.1	+1.4	-0.3	-0.5	-0.4
(19) Cambio en el déficit estructural ajustado por la inflación ^{2,3}	-0.9	+1.5	+0.8	-0.4	-0.2	-0.5
Pro memoria:						
Crecimiento real del PIB ⁴	2.3	3.3	5.5	5.3	4.7	4.0
Inflación (deflactor del consumo privado) ⁴	8.2	8.7	5.4	5.1	6.0	5.5
Crecimiento del empleo ⁴	-0.9	2.2	3.1	2.9	2.5	2.2
Saldo de la balanza corriente	1.7	1.8	0.0	-1.1	-2.1	-2.7
Coste laboral unitario: España	105.3	115.4	120.7	125.9	132.8	139.8
(base 1984: 100) C.E.E.	104.7	111.9	116.5	119.8	124.3	129.2

Fuentes: OCDE, OECD Economic Outlook, 45, junio, 1989; Ministerio de Economía y Hacienda, Escenario Macroeconómico y Presupuestario 1989-1992, Madrid, 1989; OCDE, OECD Economic Surveys: Spain, Paris, mayo, 1989; Banco de España, Informe Anual 1988, Madrid, 1989.

- Notas:
- 1 Proyección.
 - 2 Un signo negativo indica expansión (aumento del déficit) y viceversa.
 - 3 En porcentaje del PIB tendencial.
 - 4 Incremento porcentual con respecto al año anterior.

indican con claridad hasta qué punto la política de consolidación presupuestaria de los años 1986 y 1987 alcanzó sus objetivos. Los ingresos públicos crecieron más rápidamente que en años anteriores: en 1986 gracias a la introducción del IVA (1 por 100 del PIB) y en 1987 merced al aumento extraordinario de la presión fiscal sobre la renta (2 por 100 del PIB), derivado éste del crecimiento de la base imponible que acompañó a la pujanza de la actividad económica y a las mejoras registradas en la administración tributaria. Los gastos públicos, por su parte, iniciaron una senda descendente, como consecuencia tanto de una apreciable moderación de las transferencias corrientes vinculadas al pulso coyuntural (subsidios de desempleo y subvenciones de explotación) como del efecto de la reforma del sistema de pensiones aprobada en 1985.

3. Estas tendencias de gastos e ingresos permitieron mejorar la renta disponible del sector público (3.8 por 100 del PIB) e incrementar fuertemente el ahorro público, que abandonaría su signo negativo en 1987, tras crecer 4 puntos sobre el PIB en dos años. Como resultado del freno impuesto al gasto total y de los aumentos de presión fiscal, el déficit público redujo su peso en el PIB en 3.4 puntos en el período 1986-1987. Pero más importante que la cuantía de la reducción lo es su naturaleza. El déficit estructural se contrajo en 1.1 puntos del PIB tendencial en 1986 y en 1.4 puntos en 1987. En total, tres cuartas partes de la disminución de la necesidad de financiación de las Administraciones Públicas, aunque si se tiene en cuenta la desvalorización de la deuda pública, el efecto contractivo de la política fiscal resulta algo inferior debido al fuerte descenso de la inflación en 1987. Otro indicador del giro contractivo del presupuesto lo ofrece la desaparición del déficit primario en 1987.
4. Los acontecimientos presupuestarios de 1988 vinieron a suponer, como ocurriera en 1985, la ruptura brusca con una

serie de esfuerzos de ajuste presupuestario. Pese a la reducción en los tipos nominales del impuesto sobre la renta y el aumento en el límite de exención, el efecto combinado de un crecimiento real de las rentas mayor del esperado y de la "progresividad en frío" limitaron la caída prevista de la presión fiscal. Los ingresos extraordinarios obtenidos fueron aplicados a la financiación de gastos adicionales. De hecho, pese a encontrarse la economía en su tercer año de expansión, los subsidios a empresas aumentaron su participación en el PIB y las transferencias de capital sobrepasaron el objetivo presupuestario, registrando un crecimiento del 21 por 100. Inversión y consumo públicos estabilizaron su peso en la renta nacional a los niveles de 1985. Todas estas tendencias se plasmaron en una relajación de la orientación restrictiva del presupuesto, cuyos efectos reflejan todos los indicadores disponibles. El déficit estructural pasa de reducirse en 1.4 puntos porcentuales del PIB potencial en 1987 a ampliarse en 0.3 puntos en 1988 (0.4 puntos al corregirse por inflación), y tanto la necesidad de financiación como el déficit primario experimentan disminuciones extremadamente modestas, comparadas tanto con los resultados del bienio 1986-1987 como con lo que correspondería a las tasas de crecimiento registradas.

5. Los presupuestos para 1989 fueron diseñados con el objetivo expreso de eliminar los desequilibrios básicos de la economía a través de la reducción del déficit (por debajo del 3 por 100 del PIB), la reorientación del gasto hacia la inversión (40 por 100 de aumento) y la consolidación del crecimiento, para lo cual se proyectaba un aumento del gasto no financiero de 14.7 por 100, 6.6 puntos por encima del crecimiento previsto del PIB nominal. El juicio que el proyecto de presupuestos mereció en su momento (ver "Cuadernos de Información Económica", nº 20, noviembre 1988) ha venido a confirmarse en los hechos. Era -se apuntaba- un presupuesto que no "cabía" en el cuadro macroeconómico

proyectado, que ignoraba la necesidad de retomar la orientación restrictiva de la política fiscal en un contexto de repunte de las expectativas inflacionistas y que cedía a la política monetaria todo el protagonismo en una tarea de contención para la que su potencialidad venía mostrando signos de agotamiento. No parecía razonable poder doblegar las expectativas alcistas de los precios mediante restricciones monetarias si la política presupuestaria no hacía creíbles, en sus grandes cifras, los objetivos de inflación.

6. En los primeros meses de 1989, pese al clima de inestabilidad laboral y cierto aumento de la incertidumbre, la economía ha continuado creciendo por encima de su tasa de expansión potencial. La inversión privada mantiene su papel estelar -gracias al crecimiento de los beneficios y a las entradas de capital extranjero- y el empleo continúa creciendo. Pese al endurecimiento del control monetario, la inflación prosigue en su inflexión al alza y el ritmo de crecimiento del déficit exterior por cuenta corriente comienza a suscitar dudas acerca de la sostenibilidad a medio plazo del actual flujo de ahorro exterior canalizado hacia inversiones nacionales.

7. En este contexto de recalentamiento económico, la política presupuestaria mantiene la orientación procíclica iniciada en 1988 y consolidada por las decisiones presupuestarias para 1989, si bien influida en alguna medida por la sucesión de acontecimientos inesperados que han venido produciéndose en el transcurso del año. En primer término se cuentan los reajustes presupuestarios ("giro social") que siguieron a la huelga general del 14 de diciembre, cuyo contenido básico ha sido la habilitación de 200.000 millones de pesetas para atender gastos sociales (pensiones y desempleo), combinada con una reducción a la mitad de las cotizaciones sociales correspondientes a la creación de nuevos empleos permanentes, medidas expansivas contrarrestadas por un conjunto de

recortes presupuestarios repartidos por departamentos ministeriales, consistentes en la decisión de no incorporar remanentes de créditos de 1988, principalmente para gastos de inversión. La rigidez y la inercia mostrada por el gasto público en los últimos años impiden por el momento enjuiciar si el presupuesto se ha reestructurado o simplemente ha añadido sobre sí nuevos compromisos. En segundo lugar, se han producido dos acontecimientos fundamentales relacionados con el impuesto sobre la renta: la inconstitucionalidad de la acumulación de rentas familiares, con un coste fiscal proyectado de unos 210.000 millones de pesetas (proyecto del gobierno), y el descubrimiento y persecución del fraude fiscal canalizado a través de seguros de prima única, cuya cuantía se estima próxima a los dos billones de pesetas. En tercer lugar, en mayo se aprobó un paquete de medidas fiscales de recorte de gastos y anticipación de ingresos a cuenta del impuesto sobre sociedades por un importe cercano a 0.6 puntos del PIB. El 7 de julio, por último, se decidió incrementar hasta el 25 por 100 (5 puntos de aumento) el tipo de retención sobre rentas del capital, medida acompañada por otras tendentes a reducir el fraude fiscal en operaciones financieras (seguros de prima única, cesiones de créditos y cuentas financieras) y a drenar liquidez del sistema (elevación del coeficiente de caja en un punto).

8. Tras esta secuencia de decisiones -quizás aún no cerrada de mantenerse la presión de la demanda- resulta muy arriesgado valorar con precisión en qué medida lo que queda del presupuesto aprobado en diciembre va a dominar la orientación de la política fiscal a lo largo del año. Con todo, si se consideran básicamente inalteradas sus grandes líneas, las desviaciones al alza de los costes financieros de la deuda y el aumento esperado del déficit de las Administraciones Públicas Territoriales hacen difícil reducir el déficit de las Administraciones Públicas por debajo del 3 por 100 del PIB. Las proyecciones más recientes -incluidas en

el cuadro adjunto- todavía admiten esta posibilidad, aunque ponen de relieve con claridad que no será gracias a las medidas discrecionales de las autoridades. De mantenerse la política presupuestaria en curso, la pujanza coyuntural explicaría una reducción del déficit de 0.4 puntos del PIB en 1989 Y 1990, fruto de un descenso del déficit coyuntural de 1.3 puntos del PIB y un empeoramiento del déficit estructural del 0.9 por 100 del PIB, deterioro que se produciría pese a un crecimiento esperado de 2.2 puntos en la participación de los ingresos totales en el PIB.

9. Si las consideraciones precedentes parecen por sí solas sugerir la necesidad de invertir la orientación de la política fiscal, la consecución de los objetivos internos de la política económica -financiar de forma estable el proceso inversor en marcha y eliminar el déficit de servicios sociales e infraestructuras- viene condicionada en el presente por dos restricciones externas fundamentales: el proceso de eliminación de las barreras a los intercambios de bienes y movimientos de capitales y la integración de la peseta en el SME en junio. A medida que 1992 sea una fecha cada vez más próxima, la caída progresiva de barreras físicas, técnicas y fiscales a los movimientos de bienes y factores permitirá a la Comunidad en su conjunto obtener los beneficios del Mercado Unico. La mayor competencia en todos los ámbitos de actividad generará beneficios y costes cuya distribución entre países dependerá de la ventaja comparativa de cada uno y de las políticas de ajuste adoptadas por éstos. La eliminación de aquellos aspectos de la fiscalidad y el gasto en los que España esté en desventaja es un imperativo a plazo medio. Entre los primeros destacan la tributación de las rentas del capital en los impuestos sobre la renta (en especial, tratamiento fiscal de las variaciones patrimoniales, tipos de retención y doble tributación de dividendos) y el nivel y la composición de las cotizaciones sociales. En la vertiente del gasto, un ajuste positivo a las

demandas de 1992 reclama esfuerzos sostenidos de mejora en dos ámbitos prioritarios: los servicios públicos y la infraestructura, por una parte, y la racionalidad en la gestión y el control del gasto público, por otra.

- 10 Bajo las reglas de funcionamiento del SME, el mantenimiento de la actual orientación expansiva del presupuesto será costoso. En la medida en que la anticipación del ingreso en el SME responda en gran parte al deseo de utilizar la reputación de la divisa alemana en beneficio del desarrollo de la política monetaria, asignada desde la entrada en el SME a mantener la paridad con el marco con el fin de facilitar la lucha contra la inflación, una política fiscal aceleradora de la inflación constituye un obstáculo para la consecución de este objetivo. Este sería el caso si la apreciación del tipo de cambio nominal de la peseta llegase a generar y consolidar expectativas de un reajuste a la baja de la peseta, supuesto en el que de bien poco habría servido la entrada en el sistema. Existen argumentos adicionales que recomendarían un giro presupuestario restrictivo. Las expansiones presupuestarias tienden a traducirse en elevaciones de precios de los exportables nacionales, dañando la competitividad. Puede producirse, asimismo, expulsión de inversión privada a través de elevaciones en los tipos reales de interés, aunque en menor medida que en presencia de restricciones a la movilidad de capitales. Por último, la expectativa de futuros aumentos impositivos para eliminar los déficit actuales podría en algún momento inducir salidas de capital, lo que haría crecientemente difícil financiar los desequilibrios fiscales con recursos domésticos. En semejante contexto, la restricción del sector exterior podría limitar severamente las posibilidades de un crecimiento sostenido.