

LA DESDRAMATIZACIÓN DEL DÉFICIT PÚBLICO

Victorio Valle

El cumplimiento de las condiciones de convergencia nominal establecidas en el Tratado de Maastricht, ha venido polarizando, en los últimos años, la atención de las autoridades y de la opinión pública en los países de la Unión Europea.

Desde el punto de vista de las variables presupuestarias, lograr que en 1997 las administraciones públicas cerraran sus cuentas, con un déficit no superior al 3 por cien del PIB fiscal, o que al menos su trayectoria en los últimos años marcara una línea clara de proximidad, ha venido constituyendo –junto con la reducción de la tasa de endeudamiento a niveles cercanos al 60 por cien del PIB– la gran obsesión nacional en muchos países y, particularmente en España, donde, justo es decirlo, hace un año pocos apostaban por la posibilidad de que ambas metas de las finanzas públicas pudieran ser logradas en el horizonte temporal compatible con la entrada, desde el principio, en la Unión Económica y Monetaria Europea.

El avance en el equilibrio de las cuentas públicas –más que la cifra exacta del 3% del PIB para el déficit, que siempre ha sido discutida y discutible– desde la perspectiva de la construcción de la UME, es una pieza clave para acceder a ella y para el posterior mantenimiento en el seno de la Unión ante la continúa reafirmación del "Pacto de Estabilidad" que obligará a su pervivencia, con escasas excepciones y con mecanismos sancionadores com-

pulsivos para reforzar su cumplimiento. Forma parte de la filosofía económica básica que entraña el modelo de crecimiento de la Unión, no sólo como visión del papel –necesario pero limitado– del sector público en las economías nacionales sino, también, como un mecanismo preciso para asegurar que el ejercicio de la política monetaria destinada a preservar el valor de la moneda, no se vería seriamente perturbado por un sector público insolidario y gastoso incapaz de dar coherencia al proceso de elección acotada que todo presupuesto debe implicar.

1. La economía española y el déficit público

La opinión bien informada ha ido otorgando a la reducción del déficit público en España una importancia creciente en línea con el interés objetivo que dicha acción tiene, como un elemento clave para la buena marcha de la economía y para afianzar el futuro económico español, más allá de condiciones o exigencias formales de acuerdos y tratados.

La conciencia de que hay que poner el presupuesto al servicio de la economía nacional y no viceversa, evitando que el creciente endeudamiento conduzca a elevaciones de los tipos de interés tan nocivos para el proceso de inversión interna, ha ido haciéndose hueco incluso en muchas de las mentes más resistentes a reducir el papel del sector público en la economía española.

Y, aunque con menor fuerza aún, va también abriéndose camino la evidencia empírica de que las pretendidas acciones estimulantes sobre la economía española y sobre el nivel de empleo, de un gasto público creciente, suelen quedar por desgracia en mucho "ruido" inflacionista y pocas "nueces" en términos de crecimiento de la producción y de generación de nuevos empleos. Por mucho que a algunos les enfada no es casual, ni refleja una falta generalizada de sentimientos humanitarios, la extrema cautela —por no decir amplia desconfianza— con que las medidas del plan de empleo aprobado recientemente en Francia, han sido acogidas por muchos economistas profesionales.

Nadie discute la necesidad de incrementar el empleo juvenil. Y, seguramente pocos, niegan que las acciones para detectar y estimular sectores económicos con potencial de creación de empleo, sea conveniente. El temor es siempre que todo se quede en planteamientos fáciles que lleven, eso sí, a más gasto público a más empleo público innecesario y a diferir, en definitiva, la necesaria solución de los problemas de fondo, en el marco de la indispensable disciplina.

Es comprensible que a nivel popular y de opinión pública, las líneas de acción que los economistas vienen proyectando hace más de dos siglos, resulten un ejercicio duro de ortodoxia que, a veces, se la califica de empachosa, poco imaginativa y, aparentemente, ajena a los problemas inmediatos de la vida económica y social. Pero, como tantas veces se dice, la tozudez de los hechos es grande y permite pocas alegrías "heterodoxas", al menos sin que tengan consecuencias indeseables que terminan actuando en contra de los objetivos inicialmente pretendidos.

En ese contexto, el hecho más novedoso que la evolución presupuestaria española viene aportando a lo largo de 1997, es lo que yo denominaría la *pérdida de dramatismo* con la que la exigencia de situar el déficit público en el 3 por cien del PIB nació, derivada del tratado de Maastricht, en España. ¿Y por qué esa pérdida de dramatismo? Por dos principales razones.

La primera de ellas es que la evidencia empírica disponible apunta con toda claridad hacia el cumplimiento del requisito del 3 por

CUADRO NÚM. 1
PORCENTAJE DE OPERACIONES ACUMULADOS HASTA AGOSTO
SOBRE TOTAL ANUAL

	1995	1996
Gastos no financieros	65,7	64,4
Gastos corrientes.....	66,0	64,6
Inversiones.....	60,0	61,8
Ingresos no financieros.....	64,9	67,0
IRPF.....	69,6	73,2
T. Sociedad.....	66,5	68,2
IVA.....	65,1	65,2
Saldo (déficit) de Caja.....	69,0	54,0

Fuente: Boletín Estadístico del Banco de España.

cien como máximo de déficit público. Los datos recientemente publicados por el Ministerio de Economía y Hacienda, sitúan el déficit público (medido como necesidad de financiación) del Estado, acumulado hasta Agosto del presente año en 1.296,3 miles de millones de pesetas, lo que representa aproximadamente el 1,66 por cien del PIB fiscal estimado para 1997.

Es difícil, sin conocer al detalle la ejecución de las operaciones presupuestarias, saber si esos datos son compatibles con un resultado final del 3% del PIB. Un camino aproximado para situarse, es analizar la trayectoria pasada de las grandes cifras presupuestarias, en sentido temporal. El cuadro núm. 1 ofrece para diferentes partidas de cobros y pagos presupuestarios acumulados hasta agosto de 1995 y 1996, la secuencia temporal seguida.

Como puede observarse, el saldo de Caja en agosto, puede representar como media un 62–65 por cien del saldo final. Si esa secuencia temporal se extrapola al déficit en sentido estricto, la marcha de ingresos y pagos es compatible con un déficit final para el Estado que podría estar en torno al 2,6 por cien del PIB, es decir muy próximo al valor fijado en el Programa de Convergencia. Proporción a la que hay que añadir los déficit previstos para la Seguridad Social (0,2) y para las Haciendas Territoriales (0,3) de forma que completen el requerido 3% del PIB.

Los analistas del sector público —y yo no soy una excepción— nos consideramos incapaces de valorar esos dos últimos componentes. En especial respecto a las haciendas territoriales se carece incluso de los datos contrastados para 1996.

Pero además del cumplimiento, al menos previsible, de las exigencias sobre el déficit público existe otro factor de desdramatización, aunque tenga el simple valor del "mal de muchos" —y entre ellos Alemania y Francia— que es el incumplimiento por países claves y adalides del proyecto de la UME, de la exigencia que comentamos.

Como ya he indicado, que la exigencia de mantener las cuentas públicas dentro de los límites requeridos haya perdido parte de su carga dramática inicial, no quiere decir que esté exenta de importancia, sobre todo en orden a la necesaria seguridad de la firmeza de su anclaje en la economía española.

2. El camino de mejora del déficit público en 1997: sus raíces

A finales de agosto de 1997, las necesidades de financiación del Estado, se había reducido en 725 miles de millones de pesetas. La pregunta clave es: ¿cómo se ha gestado esa reducción?

Partiendo de los datos contenidos en el cuadro núm. 2 que ofrece información detallada sobre el comportamiento presupuestario del Estado, se ha construido el cuadro núm. 3 que analiza la variación del déficit y sus factores de impulsión y de reducción.

Las cifras del cuadro núm. 3, destacan con toda claridad que pese a la tendencia hacia la amplificación del déficit derivada esencialmente del aumento de transferencias entre las propias administraciones públicas, el déficit se ha reducido por el efecto combinado de tres sectores esenciales: el primero el aumento de los impuestos (especialmente el impuesto sobre la renta de sociedades que refleja la mejoría de los beneficios empresariales y, sobre todo, el efecto del gravamen sobre actualización de balances); el segundo la reducción del gasto de capital del Estado, tanto la Formación Bruta de Capital como las transferencias de capital a otras empresas e instituciones; y, tercero, la reducción de las subvenciones de explotación; tres factores claves a los que habría que añadir la congelación de las remuneraciones de los funcionarios públicos. En términos cuantitativos cabe decir que la reducción del déficit es el resultado del aumento de la recaudación impo-

sitiva y de la reducción del esfuerzo capitalizador del Estado.

3. Déficit público en España: los deberes pendientes

De lo anteriormente expuesto se deduce, simplificando los hechos, que la reducción del déficit del estado en España está siendo en 1997, en primer término la consecuencia del intenso crecimiento del PIB que se está registrando; por el doble motivo de que el PIB es el denominador de todas las ratios presupuestarias que habitualmente se utilizan, y porque la respuesta del sistema impositivo a los aumentos de la producción y de la renta, tiene una elevada elasticidad que se traduce en un sustancial aumento de los recursos tributarios, reforzado por actuaciones y figuras discrecionales que, en este año, contribuirán a reducir el desequilibrio financiero público. En segundo lugar, la moderación del déficit es el fruto de la reducción o congelación, no sostenible en el futuro de algunos gastos claves para la economía nacional, especialmente el destinado a la Formación Bruta de Capital.

Cabría decir, de esta manera, que el camino adoptado en la reducción del déficit público incumple dos criterios, sobre los que existe un amplio consenso entre los expertos:

1. Ha dado prioridad al aumento de los ingresos públicos, respecto a la reducción del gasto, precarizando así el indiscutible logro obtenido.

2. La reducción del déficit conseguido no ha atacado al componente estructural del mismo que constituye su núcleo más difícil de minorar. La reducción lograda es, en buena medida, reflejo de la mejora coyuntural de la economía y de reducciones no sostenibles de algunas partidas del gasto.

Esa misma orientación es la que parece estar presente en el proyecto de Presupuestos Generales del Estado aprobados por el Consejo de Ministros el pasado día 26 de septiembre. Pese a la información aún incompleta sobre su contenido, tres rasgos cabe destacar en conexión con lo que estamos comentando:

1. El crecimiento del gasto previsto para 1998 es algo menor que el del PIB. Sin embar-

CUADRO NÚM. 2
NECESIDAD DE FINANCIACIÓN DEL ESTADO HASTA EL MES DE AGOSTO
(Miles de millones)

CONCEPTOS	1996	1997	PORCENTAJE VAR.
RECURSOS CORRIENTES.....	9.862,0	10.434,4	5,8
IVA sobre los productos.....	2.184,4	2.379,1	8,9
Impuestos ligados a la producción, excluido el IVA.....	1.455,2	1.483,8	2,0
Impuestos ligados a la importación, excluido el IVA.....	0,5	3,6	620,0
Intereses efectivos.....	33,1	40,3	21,8
Dividendos y otras rentas.....	332,7	230,1	-30,8
Impuestos corrientes sobre la renta y el patrimonio.....	5.146,0	5.499,3	6,9
Cotizaciones sociales reales.....	59,1	66,2	12,0
Cotizaciones sociales ficticias.....	423,3	436,4	3,1
Transferencias corrientes entre administraciones públicas.....	140,7	191,0	35,7
Cooperación internacional corriente.....	33,2	38,2	15,1
Transferencias corrientes diversas.....	53,8	66,4	23,4
RECURSOS DE CAPITAL.....	161,9	133,6	-17,5
Transferencias de capital entre administraciones públicas.....	1,0	0,5	-50,0
Ayudas a la inversión y otras transferencias de capital.....	160,7	132,9	-17,3
Impuestos sobre el capital.....	0,2	0,2	-
TOTAL RECURSOS NO FINANCIEROS.....	10.023,9	10.568,0	5,4
EMPLEOS CORRIENTES.....	10.923,4	11.213,4	2,7
Consumo público.....	2.146,0	2.150,5	0,2
Compras netas.....	297,7	303,2	1,8
Remuneración de asalariados.....	1.848,3	1.847,3	-0,1
Subvenciones de explotación.....	386,8	292,9	-24,3
Intereses efectivos.....	2.147,4	2.174,7	1,3
Prestaciones sociales.....	573,9	588,7	2,6
Transferencias corrientes entre administraciones públicas.....	5.323,4	5.611,4	5,4
Cooperación internacional corriente.....	212,7	286,0	34,5
Transferencias corrientes diversas.....	133,2	109,2	-18,0
EMPLEOS DE CAPITAL.....	1.121,8	650,9	-42,0
Formación bruta de capital fijo(1).....	311,9	200,4	-35,7
Transferencias de capital entre administraciones públicas.....	148,5	189,9	27,9
Ayudas a la inversión y otras transferencias de capital.....	661,4	260,6	-60,6
TOTAL EMPLEOS NO FINANCIEROS.....	12.045,2	11.864,3	-1,5
NECESIDAD DE FINANCIACIÓN DEL ESTADO.....	-2.021,3	-1.296,3	-3,9

Nota: En los recursos y empleos corrientes no figura el excedente bruto de explotación y el consumo de capital fijo, respectivamente. Este dato se estima anualmente por el INE, su inclusión no afecta a la necesidad de financiación, al tener el mismo efecto en recursos y en empleos.

(1) Incluye adquisición neta de terrenos.

Fuente: IGAE.

go, cuando las cifras se depuran de la reducción obvia de la carga por interés de la deuda pública, el conjunto de gasto no financiero crece en torno al 5%, un porcentaje muy superior al crecimiento previsto del PIB (3,4%).

2. Se postulan esfuerzos cuantitativos en los gastos de sanidad y educación, a la vez que los gastos de inversión remonta la reducción de 1996, pero no se prevén expresamente mejoras en las técnicas de evaluación del gasto público, ni en la forma de presupuestación.

3. Se predice –en un marco informativo no-

CUADRO NÚM. 3
FACTORES DE VARIACIÓN DEL DÉFICIT DEL ESTADO
(Enero-agosto 1997)

REDUCCIÓN DE LAS NECESIDADES DE FINANCIACIÓN	Millardos de plas 725,0	Estructura (Porcentaje) 100,0
A. Reducción transferencias corrientes (neto).....	21,8	3,0
B. Transferencias a administraciones públicas (neto).....	-306,4	-42,3
C. Subvenciones de explotación.....	93,9	13,0
D. Reducción del consumo público.....	4,5	0,6
E. Aumento de impuestos y cuotas sociales.....	599,9	82,7
F. Reducción de transferencias de capital.....	400,8	55,3
G. Reducción FBK.....	111,5	15,4
H. Otros.....	-201,0	-27,7

tablemente confuso— una reforma fiscal del "quiero y no puedo":

— Se reducen los tramos del IRPF (de 10 a 8) pero no se minoran los tipos marginales máximos que, como es bien sabido, concitan los mayores efectos desincentivadores sobre la actualidad económica

— Se pregonan ventajas fiscales al ahorro, pero dirigistas y beligerantes (no neutrales) que les privan de legitimidad ética y de interés económico.

— Se confía más en el aumento de ingresos, como reflejo una vez más de la mejora coyuntural de la economía, que en el esfuerzo reductor de gastos. Se llega incluso a caer en la ingenua afirmación de que los excedentes de ingresos tributarios sobre las previsiones se destinarán a reducir el déficit —no a aumentar el gasto— contradiciendo así la común experiencia de todos los países en la larga historia de la vida presupuestaria.

Es cierto que una línea de actuación de esa naturaleza es insuficiente. Pero, por lo que se refiere particularmente a 1997, conviene recordar que existía —y aún existe— la legítima prioridad de cumplir los requisitos de convergencia nominal establecidos en el Tratado de Maastricht.

Por ello, quienes critican la marcha de la actividad presupuestaria, reclamando avances futuros en sus problemas de fondo, tienen tras de sí una lógica innegable. Sin embargo quienes formulan sus críticas desde posiciones puramente políticas cuya pasada permisividad y errónea valoración del comportamiento económico no son ajenos a los problemas actuales del déficit público, en su dimensión más profunda, creo que —desde el estricto respeto a la libertad— son injustos con la actual situación.

En el estado, como en la empresa privada, hay decisiones estratégicas es preciso adoptar por razones de supervivencia a medio y largo plazo, Tal es el caso de la corrección del déficit, indispensable para formar parte de la Unión Monetaria Europea. Hubiera sido deseable que la corrección practicada combinaran acciones inmediatas y acciones de fondo. Pero incluso en la forma más limitada y parcial en que la reducción del déficit se ha abordado, al actual gobierno cabe el indudable mérito de haber gestionado una minoración del desequilibrio público por el que, hace un año, pocos apostaban.

Reconocer este indudable mérito no supone negar la necesidad de avances futuros en la corrección de los defectos estructurales de la actividad presupuestaria en España. Al menos en cinco diferentes frentes.

1. Establecer un marco jurídico adecuado para romper con la *laxitud* del actual proceso presupuestario en sus diferentes fases. Es cierto que se ha avanzado en la reducción de los créditos ampliables que históricamente ha constituido la principal fuente de incumplimiento del principio de *especialidad* presupuestaria. Esencialmente se deja sentir la ausencia de la prometida —y no aparecida— ley General Presupuestaria y de una nueva Ley de Contratos del Estado que regule el proceso de Contratación pública e impida la acumulación de deudas del Estado con las empresas que tan perturbador viene siendo.

2. Es urgente avanzar en la mejora de los costes de utilización de los recursos en la prestación de los servicios públicos. Está bien incrementar el gasto público en sanidad y educación pero hay que avanzar en los procedimientos que permitan salir de esa situación en la que el gasto público es un gran cascarón monetario, sin que sepamos realmente lo que hay dentro en términos de producción efectiva de bienes y servicios públicos. Las acciones en este sentido permitirían mejorar, en cantidad y calidad, el uso de recursos públicos.

3. Conviene seguir avanzando en la reducción de la sangría financiera que supone el flujo de subvenciones a las empresas públicas, a la vez que se continúa decidiendo sobre la privatización o liquidación de algunas de tales empresas sin sentido ni viabilidad económica, sólo mantenidas por razones políticas bajo el manto aparente de una conservación de puestos de trabajo innecesarios que impiden, entre otras cosas, flexibilizar el mercado de trabajo y aumentar el empleo con un destino más racional.

4. Hacer adicionales esfuerzos para consensuar la financiación autonómica en una necesaria línea de corresponsabilidad fiscal, sin romper lo esencial de la unidad fiscal española.

5. Intensificar el control de los pagos por prestaciones económicas, eliminando el fraude y el abuso a la vez que se procede a una reconsideración del Pacto de Toledo, por lo que se refiere a las pensiones de forma que se

otorgue a ese gasto y a su proyección futura la racionalidad de la que hoy carece.

En suma mejoras de gestión de los recursos, reducción de la excesiva dependencia que la sociedad española tiene de los presupuestos públicos y dosis convenientes de racionalidad económica para —al menos— no dañar los incentivos económicos básicos.

Sólo la voluntad política decidida y el paulatino cambio de mentalidad de las sociedad española que sitúe el deseable sentimiento de solidaridad en sus justos términos, permitirá al presupuesto español las metas deseables de racionalidad económica que, no lo olvidemos trascienden de las exigencias de Maastricht, y se constituyen en una necesaria condición de funcionamiento y desarrollo de la economía española del futuro.

Algunas conclusiones

Tres principales conclusiones se derivan

con notable claridad de lo expuesto en este trabajo:

La información disponible —hasta agosto— del presupuesto del Estado, y en la espera interminable de datos sobre las haciendas territoriales, es compatible con el cumplimiento en 1997 del criterio de déficit público establecido en Maastricht, lo que constituye un logro no despreciable.

La reducción del déficit en 1997, hasta donde se conoce, ha rehuido las reformas estructurales del sector público que continua siendo la gran asignatura pendiente en este terreno.

En términos de relación por cociente del déficit respecto al PIB, la reducción prevista (del 4,4% en 1996 al 3% del PIB en 1997) y que con toda seguridad se logrará, es fuertemente tributaria del intenso crecimiento que está registrando el PIB en este año, tanto por su efecto directo, como por el aumento indirecto de recaudación que se deriva de la relativamente elevada flexibilidad del sistema impositivo español a los cambios en la producción y en la renta.