

Economía Española

LOS PRESUPUESTOS DEL EQUILIBRIO

Cristóbal Montoro Romero(*)

1. LA POLÍTICA ECONÓMICA

1.1. Los valores

La política económica de los Presupuestos Generales del Estado del año 2001 es la misma que los gobiernos del Partido Popular están aplicando desde 1996. Esta política económica *hunde sus raíces humanistas en los valores de libertad, progreso y solidaridad* que dan sentido a nuestro proyecto. En la política económica que aplicamos estos tres valores, la libertad, el progreso y la solidaridad, encuentran un camino efectivo de realización, van tomando cuerpo en la realidad cotidiana de las personas, en las relaciones sociales, en las normas, en las instituciones. *Estos tres valores avanzan de forma articulada y equilibrada.* En nuestra manera de concebir y practicar la política no hay oposición ni contradicción entre estos valores. En absoluto. Más bien, al contrario, unos se convierten en la condición de la posibilidad de los otros. Sin libertad económica no hay verdadero progreso, ni verdadera solidaridad. Sin solidaridad, el progreso y la libertad económica pierden sentido y legitimidad y el cuerpo social termina por rechazarlos. En fin, sin progreso económico la libertad es inoperante y la solidaridad ficticia.

Nuestra política económica arranca de un convencimiento racional a favor de la libertad, a favor de la iniciativa de la sociedad. Es un con-

vencimiento bien apoyado en el estudio de nuestra realidad económica y la realidad de nuestro entorno (un mundo cada día más integrado y una Europa con la que cada día estamos más comprometidos). *Tenemos confianza en la libertad creadora de las personas y las empresas.* La energía social que genera el progreso está diseminada en las voluntades libres de los ciudadanos. No está entre las funciones –ni entre las posibilidades– de la política económica crear la fuerza del progreso. *Lo único que puede hacer la política económica es estimular y convocar esa energía social dispersa y orientarla hacia un crecimiento equilibrado, sano y duradero.*

1.2. Los instrumentos

Por eso los instrumentos de nuestra política económica son, en realidad, invitaciones a la iniciativa y a la libertad. En efecto:

— *Una política presupuestaria rigurosa y austera* tiene la función de limitar ordenadamente los recursos que consume el sector público, para que aumenten los recursos del sector privado.

— La misma función y sentido tienen las reformas tributarias que hemos acometido y las que tenemos intención de abordar más adelante. *Bajamos los impuestos para que los ciudadanos y las empresas puedan ahorrar e invertir*

para poner en el mercado más y mejores productos y servicios.

— *Las reformas estructurales* que en conjunto configuran la política de liberalización de mercados y factores de producción *persiguen, también, facilitar la iniciativa económica de los ciudadanos y de las empresas.* Con unas reglas de juego más claras, sin privilegios ni excepciones, se abren los mercados a mayor número de emprendedores y se genera la competencia que estimula la innovación y mejora la calidad, la variedad y el precio de los bienes y los servicios.

— *El constante diálogo social es también un instrumento destacado de nuestra política económica.* Es esencial para encontrar los ámbitos de acuerdo entre los interlocutores sociales, facilitar el buen funcionamiento del mercado de trabajo y contribuir al *incremento del empleo, en cantidad y calidad.* Y es la mejor manera de conseguir, a un tiempo, incrementar la productividad de la economía, mejorar la distribución de la renta y mantener la armonía social.

1.3. Los resultados

Los resultados de esta política económica son bien patentes:

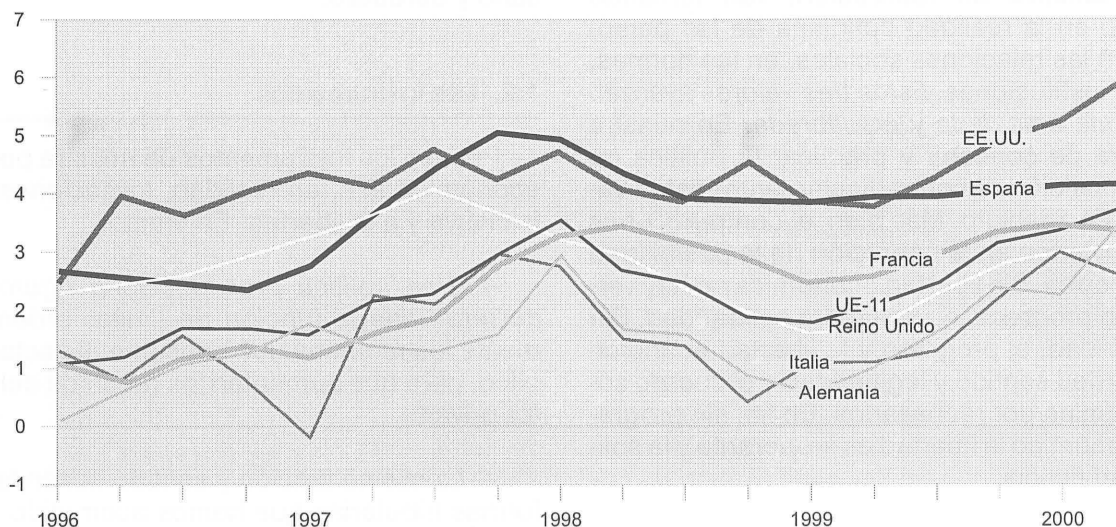
— *Hemos conseguido crecer a buen ritmo, por encima de nuestros socios europeos, con estabilidad económica.* Más aún, hemos comprendido que la estabilidad económica es en sí misma la puerta del crecimiento duradero.

— Hemos comprobado que *este nuevo crecimiento económico, con estabilidad, es capaz de generar mucho más empleo que el crecimiento de anteriores ciclos económicos.* En estos últimos años la economía española ha generado más de 2.500.000 de nuevos puestos de trabajo. La media europea en tasas de empleo y de paro está más cerca y la consecución del pleno empleo ha dejado de ser una utopía. Es ya un objetivo económico realista en un horizonte no muy lejano.

— *Hemos logrado sanear y reformar la Seguridad Social.* En pocos años hemos conseguido alejar unas cuantas décadas los nubarrones que amenazaban nuestras pensiones y todo el sistema de protección social. Además, ahora estamos en mejores condiciones para incrementar los estímulos fiscales a la previsión social complementaria.

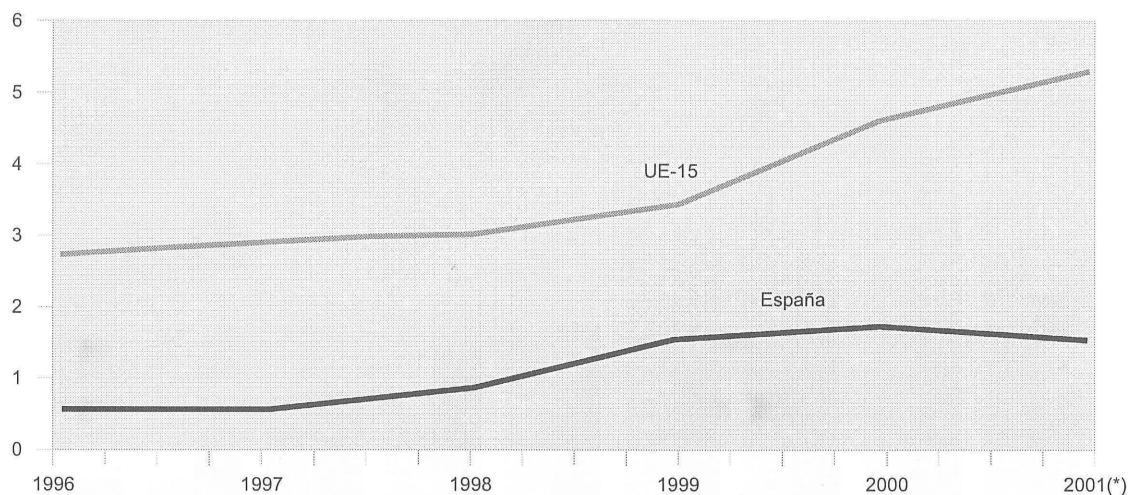
— *Hemos abierto nuestra economía* y hemos comprobado que la política económica de estabilidad que practicamos no sólo tolera, sino que necesita el viento de la libertad de los

GRÁFICO 1
COMPARACIÓN DEL CRECIMIENTO DE LA UE



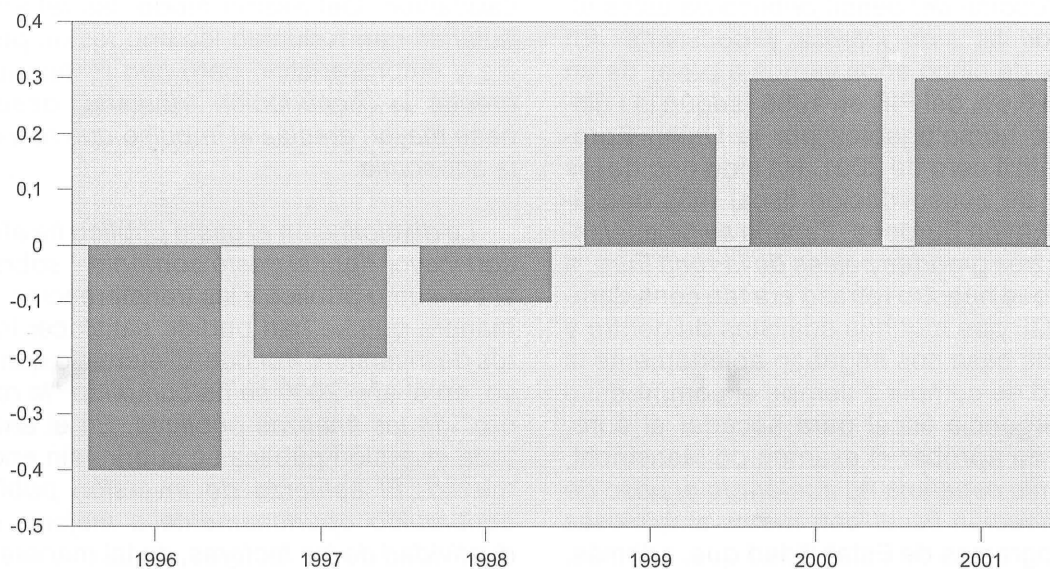
Fuente: OCDE.

GRÁFICO 2
CREACIÓN DE EMPLEO EN ESPAÑA Y EN LA UE
(Tasas anuales de variación según EPA)



Fuente: Datos correspondientes al 1^{er} trimestre

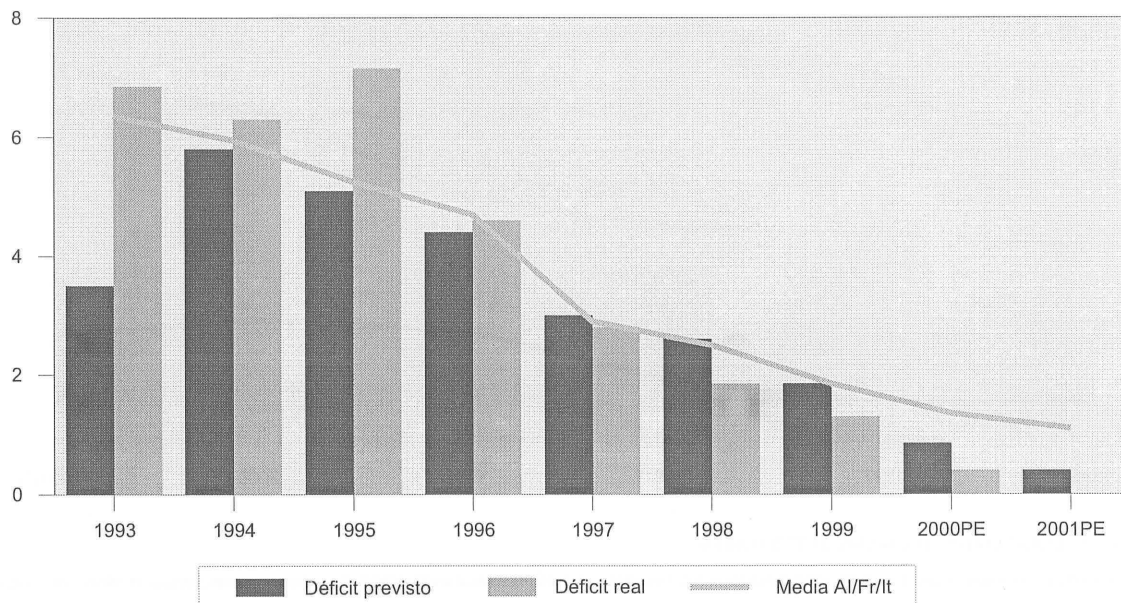
GRÁFICO 3
SALDO DE LA SEGURIDAD SOCIAL



mercados internacionales. España se ha abierto a la economía europea y mundial en ambas direcciones y el balance, en contra de lo que se podría temer, es extraordinariamente positivo. Las empresas españolas están demostrando una extraordinaria capacidad de competencia internacional. Y no sólo las empresas grandes.

También las pequeñas y medianas acometen ambiciosos proyectos de expansión internacional. El hecho es que *cada año aumenta la participación española en el comercio y la inversión exterior*, incluso en estos años pasados de crisis y retraimiento de la economía internacional.

GRÁFICO 4
EVOLUCIÓN DEL DÉFICIT DE LAS AA.PP. (PORCENTAJE DEL PIB) COMPARACIÓN
CON LA MEDIA DE ALEMANIA, FRANCIA E ITALIA



2. EL CAMINO HASTA EL DÉFICIT CERO

La reducción del déficit público de estos últimos años ha sido intensa y constante. En poco más de cinco años vamos a pasar de un déficit del 6,6% del PIB en 1995 (según las últimas cifras homologables por la Unión Europea) al déficit cero de 2001. Ha sido uno de los procesos de consolidación fiscal más decididos de la Unión Europea. España se ha adelantado a los tres grandes países de la zona Euro, a pesar de que nuestro retraso era tan considerable en 1995 que muchos analistas de dentro y de fuera de casa nos negaban abiertamente la capacidad de cumplir a tiempo el compromiso de convergencia fiscal para acceder al euro. Después de aprobar el examen de Maastricht, la economía española ha acelerado el paso de la consolidación fiscal con metas ambiciosas en los Programas de Estabilidad que, además, invariablemente ha logrado superar en la ejecución presupuestaria de todos los ejercicios.

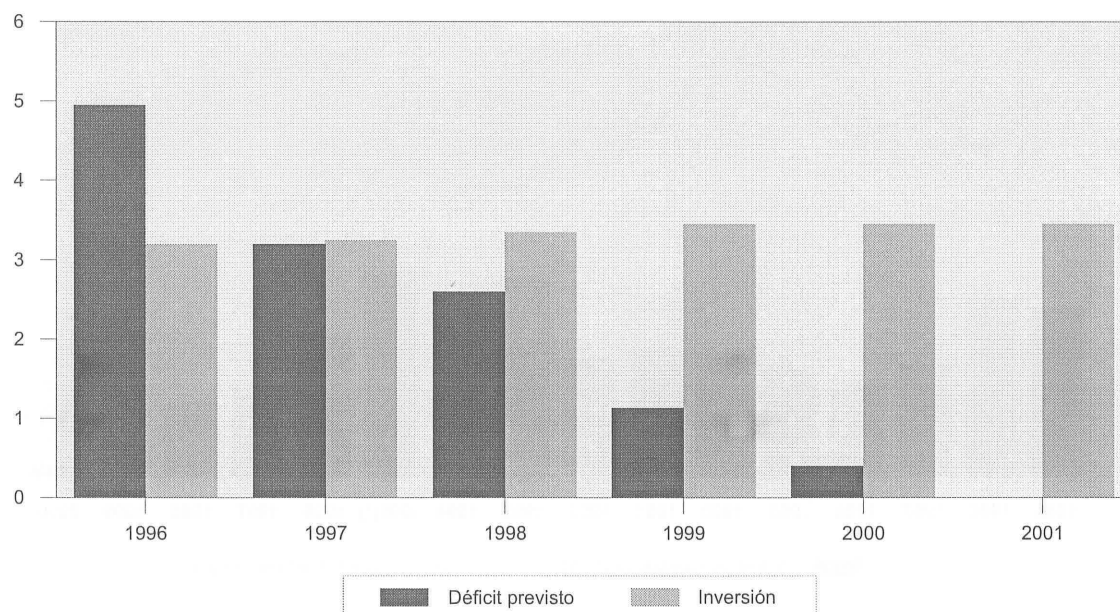
La reducción del déficit ha dependido, en su mayor parte, de la disciplina en el gasto. Desde 1996 hasta los Presupuestos del 2001 el gasto público ha crecido con tasas inferiores a las del PIB. También los mayores ingresos tributarios han contribuido a la consolidación fiscal. Pero no hay que olvidar que la austeridad en el gas-

to está en el origen de la destacada expansión económica que ha hecho posible la mayor recaudación. Del mismo modo, las reformas tributarias han reducido los impuestos personales y empresariales, pero han restaurado con creces la recaudación tributaria, desde una base mayor, gracias al impulso que han dado a la economía.

La disciplina en el gasto público ha afectado con mayor rigor al gasto corriente – sobre todo, al consumo público y las transferencias – de tal manera que se han podido satisfacer los gastos de inversión. Por cuarto ejercicio consecutivo, en el año 2000 se ha cumplido “la regla de oro” de las finanzas públicas. En el año 2001 toda inversión pública se cubrirá sin endeudamiento. El esfuerzo de inversión pública ha contribuido oportunamente a mejorar la productividad de los factores, de tal manera que el dinamismo de la iniciativa social ha encontrado el complemento necesario para lograr los mejores frutos de crecimiento del PIB y de generación de empleo.

Dentro del gasto corriente el esfuerzo presupuestario se ha concentrado en capítulos de carácter estructural, hasta una proporción cercana al 80%, y este recorte ha sido posible además de la reducción de los gastos

GRÁFICO 5
REGLA DE ORO: DÉFICIT E INVERSIÓN PÚBLICA (PORCENTAJE DEL PIB)



financieros. De hecho, el déficit primario del 1,4% del PIB que soportábamos en 1995 se ha convertido este año 2000 en un superávit de casi un 4%.

Este proceso acelerado de consolidación fiscal no es una mera consecuencia del crecimiento, sino, sobre todo, una de sus principales causas. La reducción del déficit hasta el equilibrio presupuestario es el soporte de la estabilidad económica y de la confianza que incita al ahorro, a la inversión, al riesgo y al trabajo. Por eso la reducción del déficit en la cantidad, la calidad y la intensidad descritas actúa como poderosa causa eficiente del crecimiento y el empleo. Es el motor del proceso acumulativo y equilibrado que se aprecia en nuestras variables económicas.

3. LA HACIENDA PÚBLICA EQUILIBRADA

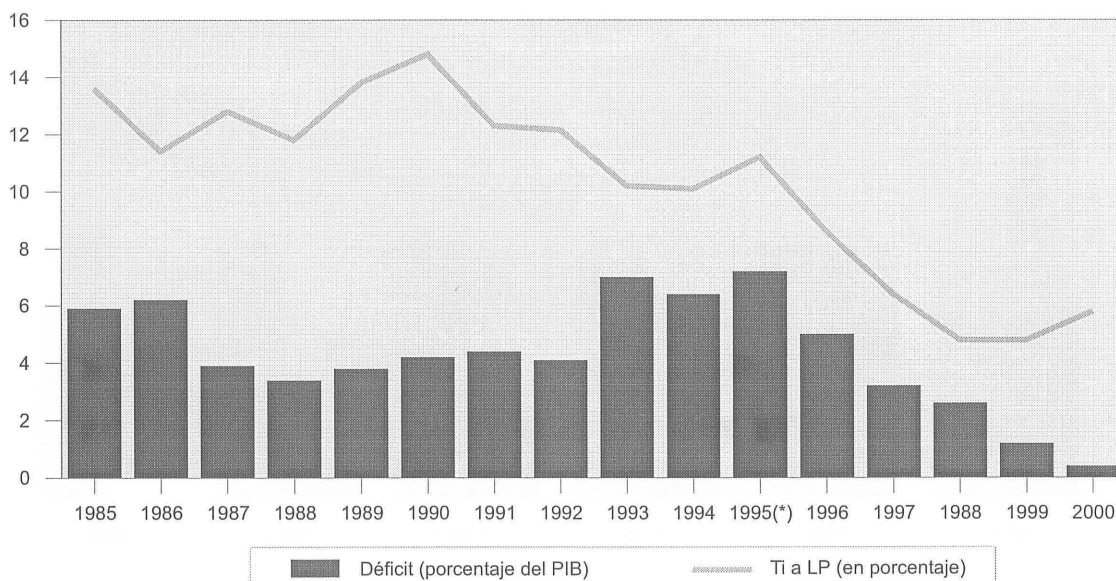
Los Presupuestos Generales del Estado del año 2001 van a ser los primeros Presupuestos equilibrados de la Hacienda Pública de la democracia. En realidad es difícil encontrar en la Historia de la Hacienda española situaciones de equilibrio presupuestario en condiciones comparables a las de este momento. Lo frecuente, prácticamente lo habitual, en nuestras

cuentas públicas ha sido la penuria, el déficit y el endeudamiento; y sus secuelas: la inflación y la devaluación monetaria. Pero en los últimos veinticinco años hemos vivido un período de normalidad y estabilidad políticas y, más recientemente, hemos seguido una orientación económica que ha dado más amplio cauce a la iniciativa de los ciudadanos para impulsar la expansión económica y la creación de empleo.

Hay que recordar la razón política del equilibrio presupuestario. El déficit cero expresa el meticuloso cumplimiento del contrato tácito que media entre la sociedad y el Estado. En un país democrático, el Estado sólo es y sólo tiene lo que la sociedad le da. Si el Estado prolonga irresponsablemente el desequilibrio de las cuentas públicas defrauda a la sociedad y socava en el largo plazo su misma legitimidad institucional.

El equilibrio presupuestario tiene un hondo sentido económico. Con el equilibrio presupuestario el Estado muestra a los agentes económicos, a las empresas, a las familias, a todos los ciudadanos, su firme voluntad de mantener la estabilidad económica en todos sus aspectos: inflación controlada, gasto público limitado, reducción de la deuda pública, etc. Así el Estado encabeza el comportamiento economí-

GRÁFICO 6
DÉFICIT PÚBLICO Y FINANCIACIÓN EN ESPAÑA



(*) A partir de 1995, serie de PIB modificada con SEC 95.
Fuente: OCDE; INE.

co realista y previsor de la sociedad, mejora la capacidad de respuesta en las coyunturas desfavorables y alivia la carga de las generaciones futuras.

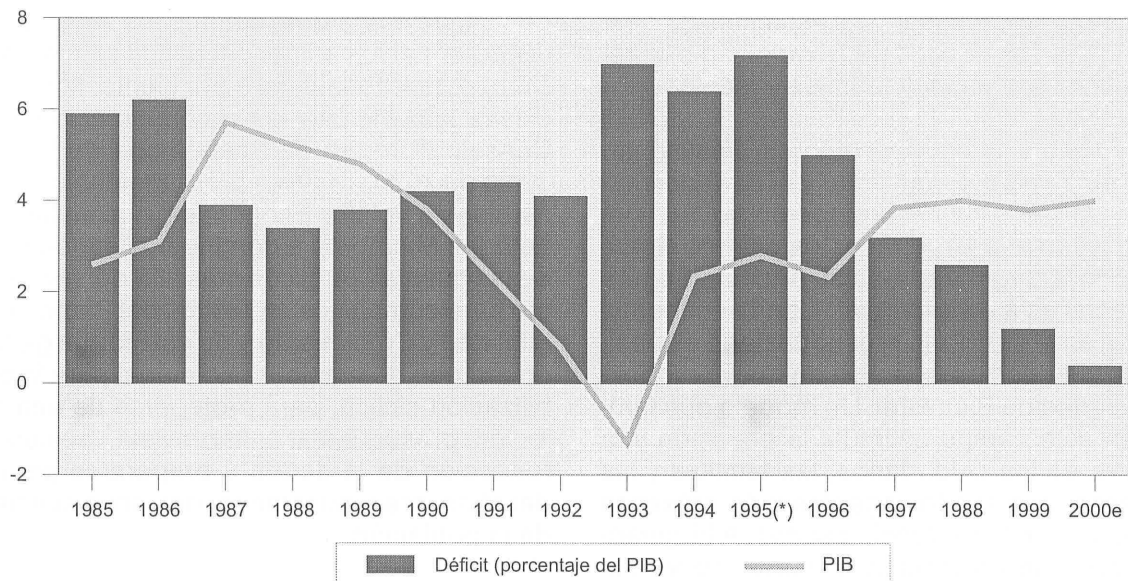
Esta fehaciente muestra de la voluntad política del Gobierno a favor de la estabilidad es ya en sí misma, como hemos comprobado, un factor de crecimiento. Pero, además, *el equilibrio presupuestario es el preámbulo de la reducción de los impuestos*. La eliminación del déficit, y más aún cuando está basada predominantemente en la contención del gasto público, y mejora en todos los ejercicios los objetivos inicialmente propuestos, genera fuertes expectativas de rebajas impositivas. Estas fundadas expectativas despiertan el interés de los inversores y, en cierto modo, anticipan e impulsan los efectos esperados. En este caso son *efectos de crecimiento económico y de generación de empleo*.

El equilibrio presupuestario tiene, como todos sabemos, una significación especial en el proceso de la Unión Económica y Monetaria Europea. El compromiso de estabilidad que hizo posible la Unión Monetaria, y que se mantiene como salvaguarda de la moneda común, otorga la prioridad funcional a unos objetivos

de limitado déficit público y a la tendencia hacia el equilibrio presupuestario. De hecho, la moderación del gasto público encaminado a la consolidación fiscal es el eje de la estrategia europea para culminar con éxito la integración económica y monetaria de todos los países de la UE y orientar la política económica de los países candidatos.

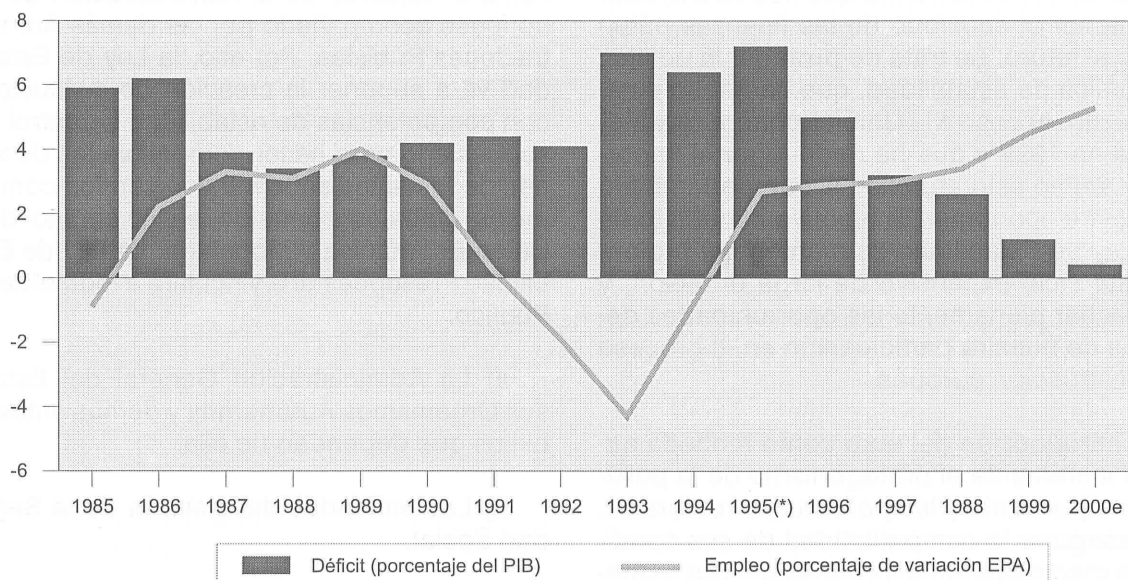
El equilibrio presupuestario siempre es bien recibido, pero con especial satisfacción en este momento de la economía en que estamos viviendo ya cambios de gran calado, comparables, según muchos autores, a los de un nuevo paradigma. Hablamos de la Nueva Economía, en la que junto al proceso de globalización se contempla la incidencia de las tecnologías de las comunicaciones físicas y telemáticas y de las ciencias de la información. El uso generalizado de estos medios en la vida ordinaria y en las actividades económicas, y su aplicación a todas las esferas del conocimiento, dan paso a una verdadera revolución económica y cultural cuyos contornos todavía no sabemos predecir. Lo que sí sabemos con toda seguridad es que con equilibrio presupuestario vamos a estar mejor preparados para responder a esta revolución tecnológica. Y no sólo, ni principalmente, por la mayor disponibilidad de gasto público en inves-

**GRÁFICO 7
DÉFICIT PÚBLICO Y CRECIMIENTO EN ESPAÑA**



(*) A partir de 1995, serie de PIB modificada con SEC 95.
Fuente: OCDE; INE.

**GRÁFICO 8
DÉFICIT PÚBLICO Y EMPLEO EN ESPAÑA**



(*) A partir de 1995, serie de PIB modificada con SEC 95.
Nota: Empleo en 2000 corresponde al 1º trimestre.
Fuente: OCDE; INE.

tigación e innovación, sino, sobre todo, como ya he dicho, porque el horizonte de la consolidación fiscal y las expectativas de las bajadas de impuestos atrae a los inversores y estimula la iniciativa empresarial y la asunción de riesgos, incluso los riesgos de largo plazo que requiere la investigación científica y técnica.

El equilibrio presupuestario es, finalmente, una garantía para la viabilidad y el perfeccionamiento del sistema de protección social. Hemos asistido a lo largo de estos últimos ejercicios al de la Seguridad Social. Ahora la Seguridad Social está en superávit. Con la economía anclada en el equilibrio presupuestario es posible preparar con perspectiva un nuevo modelo de Sociedad de Bienestar. Un modelo que también en este campo estimule la previsión y la iniciativa de los ciudadanos, las familias y las empresas, que son los agentes más próximos y decisivos de la protección social. A la garantía pública de protección universal se va sumando la previsión social complementaria, individual o colectiva.

4. LA PROTECCIÓN DEL EQUILIBRIO PRESUPUESTARIO

Estamos ultimando estos días el Anteproyecto de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, que es la norma que nos va a ayudar a mantener el equilibrio de las finanzas públicas en el futuro. Se trata de proteger la política económica de estabilidad, que ha hecho posible nuestro acceso a la Unión Económica y Monetaria en 1999 y que ha dado lugar al importante cambio estructural en el comportamiento de nuestra economía. El objetivo inmediato de esta Ley de Estabilidad es mantener y prolongar este ciclo expansivo de larga duración, y aprovechar plenamente las oportunidades derivadas de nuestra participación en el proceso de construcción europea.

La introducción del euro como moneda nacional incrementa el protagonismo de la política presupuestaria y las políticas estructurales, para asegurar la compatibilidad de sus condiciones macroeconómicas con la política monetaria común. Concretamente el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, acordado en el Consejo de Amsterdam en junio de 1997, limita la utilización del déficit público como instrumento de política económica en la Unión Económica y

Monetaria. En virtud de este Pacto, los Estados Miembros de la Unión se comprometen a perseguir el objetivo a medio plazo de situaciones presupuestarias próximas al equilibrio o en superávit, de forma que, cuando los estabilizadores automáticos actúen, el déficit se mantenga siempre por debajo del 3 por ciento. Más ambiciosas son incluso las recomendaciones del Consejo Europeo de Santa María de Feira en Junio de 2000, relativas a las Orientaciones Generales de Política Económica, que instan a los Estados Miembros a continuar el saneamiento de las cuentas públicas más allá del nivel mínimo para cumplir los requisitos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y de esta forma generar un margen de maniobra adicional para la estabilización cíclica, para protegerse de una evolución presupuestaria imprevista, acelerar la reducción de la deuda y prepararse para los desafíos presupuestarios del envejecimiento de la población.

Con la Ley de Estabilidad Presupuestaria abandonamos el recurso al déficit como vía de financiación del gasto, y de este modo eliminamos este importante factor de restricción en las condiciones de financiación de la economía, que también es un factor de incertidumbre para la estabilidad del sistema financiero y el control de precios. Pero este proceso sería inútil, en un país fuertemente descentralizado como España, si el esfuerzo de la Administración Central no fuese acompañado por las demás Administraciones Públicas. Por ello, la Ley de Estabilidad va a suponer la creación de instituciones con competencias de estabilidad y control presupuestario para hacer compatible las decisiones de los entes subcentrales con los compromisos globales contraído en el ámbito de la Unión Económica y Monetaria. La Ley de Estabilidad Presupuestaria vinculará a todo el sector Público:

- a) La Administración General del Estado, sus Organismos Autónomos y demás entes públicos que dependan de ella.
- b) Las entidades del sistema de la Seguridad Social.
- c) Las Comunidades Autónomas y los entes y organismos públicos que dependan de ellas.
- d) Las Corporaciones Locales y los entes y establecimientos públicos dependientes.

e) Todas las demás entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles y demás entes de Derecho Público dependientes de las Administraciones.

El Anteproyecto de Ley no desconoce la posibilidad de un eventual cambio de la situación económica, o circunstancias adversas que impidan en uno o varios ejercicios presupuestarios la consecución del objetivo de equilibrio o superávit. Pero el objetivo será la elaboración de presupuestos en equilibrio o superávit, aunque se admita que, excepcionalmente, puedan formularse presupuestos con déficit. En este caso el compromiso de estabilidad viene determinado por la obligación de presentar un plan para el retorno a medio plazo a la situación de equilibrio.

En la historia de España lo más frecuente en las cuentas del Estado ha sido la penuria y el déficit. Y sus secuelas: inflación elevada, altos tipos de interés y devaluación de la moneda. Es decir: endeudamiento del Estado y empo-

breimiento de la sociedad. Hoy, en cambio, la Hacienda Pública Equilibrada que aparece en estos Presupuestos del año 2001 nos indica que la economía española está ganando futuro:

— Futuro para el crecimiento y para el empleo.

— Futuro para la Seguridad Social y todo el sistema de la Protección Social.

— Futuro para las generaciones que nos siguen.

— En resumen, futuro de progreso para nuestro país y para mejorar nuestra convivencia.

NOTA.

(*) Ministro de Hacienda.