

## **POLITICAS PRESUPUESTARIAS DE AJUSTE EN LA CEE**

José Antonio RODRIGUEZ ONDARZA.  
Juan José RUBIO GUERRERO

**E**N 1974 el Consejo de las Comunidades Europeas adoptó la decisión de redactar con carácter anual un Informe Económico con la finalidad de conseguir un elevado grado de convergencia de las políticas económicas de los Estados miembros. El último Informe realizado corresponde al período 1984-85. El Informe, publicado con el título «Le bilan économique annuel 1984-1985» (SEC [84], 1.744), se ha reproducido en *Economie Européenne*, n.º 21, y constituye un auténtico programa de actuación que enfoca el conjunto de problemas económicos que será necesario resolver en los próximos tres años si se quiere responder al reto fundamental planteado a los países miembros: lograr un crecimiento sostenido de la producción que permita crear empleos duraderos.

A este propósito tratan de servir las políticas presupuestarias de ajuste y su inserción con las restantes medidas de política económica general que diseña «Le bilan économique». Entender esta estrategia recomendada por «Le bilan économique» requiere exponer, aunque sea sumariamente, en primer lugar, el margen de maniobra de las políticas presupuestarias en la crítica situación presente; en segundo lugar, el contenido esencial de las políticas presupuestarias de ajuste recomendadas en «Le bilan économique» y referir, finalmente, las principales orientaciones a que responde la política económica general dentro de la cual se articulan las políticas presupuestarias.

### *a) Margen de maniobra de las políticas presupuestarias*

En los últimos años, el fuerte incremento experimentado por los gastos públicos, unido a un rápido aumento de los déficit públicos y a una situación de crisis internacional, ha impuesto serias restricciones a la utilización de las políticas macroeconómicas clásicas y ha aumentado el interés por las llamadas políticas de oferta.

En este sentido, se puede observar el fuerte incremento que el *ratio* gasto público/PIB ha experimentado durante los últimos quince años en el ámbito de la CEE. Así, mientras que en 1970 se situaba en un 37,9 por 100, en 1984 supuso el 51,5 por 100. Si se consideran tan sólo los gastos corrientes, esta relación ha pasado del 32,9 por 100 en 1970 al 47,5 por 100 en 1984. Sobre este incremento debe anotarse que 7,5 puntos quedan explicados por el comportamiento de las transferencias corrientes. Por lo que se refiere a la relación ingresos públicos corrientes/PIB, se ha pasado del 38,2 por 100 en 1970 al 46,1 por 100 en 1984, lo que supone un crecimiento fuerte, pero inferior al experimentado

por los gastos. Esta evolución determina que la relación déficit público/PIB haya pasado del 0,3 por 100 en 1970 al -5,4 por 100 en 1984.

De este panorama «Le bilan economique» de 1984-85 deriva dos consecuencias fundamentales:

1. La dificultad existente para lograr mayores incrementos en la carga tributaria, ya que si bien el techo en el nivel de imposición es siempre una incógnita, no obstante, existe entre los países un sentimiento generalizado de que ya se ha alcanzado el nivel tolerable. Ese sentimiento se ha traducido en el intento llevado a cabo por algunos países en 1985 para reducir la carga fiscal.
2. Los altos niveles de deuda pública que se han alcanzado, y que no es oportuno superar dados los efectos expulsión — desplazamiento de activos monetarios y financieros privados por títulos públicos — y de *stock* — importancia creciente del déficit público y del servicio de la deuda pública en el conjunto de gastos públicos que autoalimentan el déficit —, amenazando con crear una situación explosiva.

La existencia de elevados niveles de deuda pública, y el hecho de que las cargas por intereses puedan superar el propio déficit público, restringen el margen de maniobra para practicar políticas de relanzamiento a través de mayores déficit públicos. En este sentido, se pone de manifiesto la necesidad de considerar no sólo los niveles alcanzados por el *ratio* deuda pública/PIB, sino también su evolución y desarrollo futuro.

Si bien hasta 1980 los niveles de deuda pública expresados en porcentaje del PIB han permanecido estables en torno al 44 por 100, debido a que la inflación aligeraba el peso real de la deuda pública acumulada, en la actualidad el citado *ratio* tiende a situarse en el 59 por 100. Por ello, la mayoría de los países estiman necesario realizar un esfuerzo de *consolidación presupuestaria* que, iniciado en 1984, se mantenga en años sucesivos.

De todo lo anterior, el corolario fundamental que se extrae es que la política presupuestaria articulada a través del déficit público deja de ser un instrumento válido de recuperación de la actividad económica, y que debe ser otro su propósito y su contenido.

#### b) *Políticas presupuestarias de ajuste*

El cuadro macroeconómico y financiero propuesto en «Le bilan economique» de la CEE se centra en siete tipos de actuaciones fundamentales.

1. Actuaciones generales que permitan un aumento progresivo de las tasas de crecimiento efectivo y potencial en un contexto de inflación controlada.

2. Reequilibrar la utilización de los factores capital y trabajo, rompiendo con las tendencias desfavorables al crecimiento del empleo registradas en los últimos años.
3. Control del crecimiento de los gastos públicos corrientes y reducción gradual de su participación en el PIB, conjugado con un esfuerzo inversor del Sector Público tendente a renovar y mejorar la infraestructura económica. Estas actuaciones obligarían a realizar una pausa en el crecimiento de los gastos públicos, especialmente de los gastos corrientes, y a conseguir una redistribución del gasto público en aras a reforzar la eficacia de su utilización. En concreto, el Informe señala que «los programas de gastos públicos deberán dirigirse de forma prioritaria hacia aquellas actividades que contribuyan de forma eficaz a la restauración del potencial productivo del país». Esto significa invertir en capital productivo y recursos humanos: programas de reciclaje, formación profesional en empleos con fuerte demanda e inversiones en infraestructura.
4. Control y corrección de la deuda pública en aquellos países en los que sea sustancialmente elevada.
5. Convergencia de los saldos presupuestarios de los Estados miembros, así como una reducción acelerada de la deuda pública en aquellos países en los que se hayan alcanzado niveles excesivamente altos. Todo ello pensando que la reducción del déficit y la corrección de la deuda pública permitan una reducción de la presión fiscal en un contexto de políticas presupuestarias de consolidación.
6. Cambio en la tendencia registrada en los niveles de imposición, en un intento de romper con la marcha acelerada que éstos han registrado en los últimos años, y en especial lograr una reducción rápida y sustancial de los niveles de imposición existentes, en particular, sobre las empresas y el trabajo.
7. La definición de políticas monetarias compatibles con un aumento del crecimiento y de una inflación débil, y que a la vez favorezcan la estabilidad interna del sistema monetario europeo.

c) *La política presupuestaria como parte de las políticas de ajuste*

Esas orientaciones a las que debe responder la política presupuestaria y la monetaria en los países de la CEE se completa en «Le bilan économique» de la CEE por otra serie de decisiones que, a su vez, pueden agruparse, por su propósito final, en tres grandes núcleos:

- Las dirigidas a mejorar la competitividad de las empresas.
- Las tendentes a elevar el empleo, y
- Las que pretenden conseguir una mayor estabilidad de la economía internacional.

Quizás la característica más destacada del diagnóstico y las medidas contenidas en «Le bilan economique» sea esa apelación a un *conjunto de actuaciones* de la política económica que deben adoptarse simultáneamente, por ser sus efectos esperados complementarios entre sí, y reforzar de esta manera su efecto conjunto sobre la actividad económica.

La competitividad de las empresas constituye un término de referencia obligado en la crisis presente y debe formar parte de los objetivos de la política económica frente a la misma. En favor de esa competitividad mayor de las empresas europeas las actuaciones aconsejadas en «Le bilan economique» son, en primer lugar, las tendentes a la liberalización interna y exterior de la actividad económica; en segundo término, la adopción de aquellas medidas que puedan favorecer el proceso de innovación tecnológica y, finalmente, las medidas tendentes a reducir los costes de los transportes europeos (por la mejora de sus infraestructuras) como paso decisivo para favorecer los intercambios y consolidar económicamente la Comunidad.

El crecimiento del empleo constituye el efecto último y más destacado del conjunto de las medidas de política económica contenidas en «Le bilan economique». Sin embargo, existen acciones *específicas* recomendadas a los países miembros de la CEE para tratar de corregir la situación de desempleo, que es sin duda el principal pasivo económico y social de la situación presente de los países comunitarios. Esas actuaciones específicas para lograr un aumento del empleo se orientan en tres direcciones:

a) Una moderación estricta de los salarios reales compatible con el objetivo de alcanzar una pausa o incluso una reducción de los mismos, todo ello con el fin de lograr que la estructura de costes de las empresas sea favorable a la creación de empleos. Asimismo, las reducciones de los impuestos que directamente recaen sobre la renta personal de los trabajadores (impuestos directos sobre la renta y cotizaciones de la seguridad social) deberían formar parte de la política de empleo.

b) La reglamentación y rigidez excesiva del mercado de trabajo constituye un obstáculo que dificulta el aumento de la ocupación y que debería eliminarse. «Le bilan economique» insiste muy especialmente sobre la importancia que la rigidez del mercado de trabajo tiene sobre las elevadas cifras de desempleo registradas en la CEE: «Un examen detallado del funcionamiento del mercado de trabajo en los países de la Comunidad Económica Europea — afirma — permite detectar la existencia de numerosas rigideces: las ya referidas que afectan al proceso de determinación de los salarios y a sus elevados niveles, la multiplicidad de costes no salariales hoy existentes y que las empresas deben afrontar, la fiscalidad que opera *en* y dificulta *las* relaciones de empleo, la existencia de salarios mínimos, el pago de seguros de desempleo, las reglas y disposiciones aplicadas en materia de reclutamiento y despido del personal, las rígidas disposiciones existentes sobre la duración de la jornada de trabajo, o sobre la forma de organización del trabajo, o bien sobre las exigentes

condiciones de higiene y seguridad en el trabajo, las normas relativas al poder sindical y al derecho de huelga, los regímenes existentes de pensiones, la formación profesional y la educación. Respondiendo a las características institucionales propias de cada uno de los Estados europeos, es evidente que se ha producido en el pasado reciente una penetración por todas esas vías de la rigidez en las condiciones de trabajo que constituyen trabas para la creación del empleo por las empresas y que son responsables, en gran medida, de las considerables cifras del paro en los países de la CEE».

c) Aunque el paro afecta a todas las categorías laborales, es evidente que el paro juvenil se destaca como centro de atención justificado en todos los países europeos, demandando la adopción de medidas específicas que traten de resolver tan importante problema económico y social. En este sentido, «Le bilan economique» recomienda la posibilidad de que en cada país se garantice a los jóvenes en edad de trabajar, y al terminar sus estudios, el acceso a la formación profesional correspondiente y se facilite la inserción en el primer empleo con el objeto de desarrollar las aptitudes de la mano de obra. También parece conveniente que las iniciativas que algunos países han seguido en el área local destinadas a aumentar el empleo de los colectivos más desfavorecidos se generalicen en todos los países de la CEE.

El tercer núcleo de medidas contenidas en «Le bilan economique» agrupa aquellas decisiones con las que los países comunitarios podrían contribuir a la afectada estabilidad presente de la economía internacional. Dos son las decisiones que se destacan a este respecto.

En primer lugar, la búsqueda de una colaboración entre los países europeos y Japón que trate de asegurar el mantenimiento de la actividad económica cuando los Estados Unidos dejen de ser, como hoy ocurre, la fuerza que la sostiene (ya que verosimilmente, la expansión estadounidense deberá verse afectada en un futuro inmediato por el tratamiento de su déficit público y exterior). Procurar llegar a acuerdos de cooperación entre las tres grandes áreas económicas (CEE, Japón y Estados Unidos) con el fin de que no se vean afectadas (o lo sean en la menor medida posible) las tasas de crecimiento del comercio mundial, debería ser un objetivo permanente de la política económica de los países comunitarios.

Parece asimismo necesario que los países europeos contribuyan a la solución de los tres grandes problemas que en la actualidad condicionan los intercambios y la convivencia económica internacional: definición de un nuevo sistema monetario internacional y fortalecimiento, por distintas vías y expedientes, del orden monetario que hoy tenemos; mantenimiento de un comercio libre con negociaciones dirigidas a ese fin dentro del cuadro del GATT, y la vigilancia de la comprometida situación de la deuda exterior, contribuyendo a resolver los problemas que se puedan ir presentando en cada caso, sin olvidar la condición, quizás más importante a este respecto y más a mano de todos los países industriales, que no es otra que la apertura de los

mercados de los propios países industriales europeos, que permitan a los países endeudados la atención de sus pagos a través de la realización de exportaciones.

\* \* \*

Es en ese contexto general de medidas de política económica que se ha expuesto en el que cobran pleno sentido las medidas de política presupuestaria que se contienen en «Le bilan economique» de la CEE para 1984-85. La política recomendada en ese documento no es otra cosa que una política de *consolidación presupuestaria* orientada a reducir los peligrosos niveles del déficit estructural actual y el crecimiento de la deuda, para contribuir de una manera positiva a la recuperación de la actividad económica y el empleo. El contenido de esa política de ajuste presupuestario, sus fundamentos y los efectos que de ella se esperan dan su contenido al Capítulo 6 de «Le bilan economique» de 1984-85 realizado por la Comisión de las Comunidades Europeas. PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA ha considerado interesante ofrecer a sus lectores la versión castellana de ese documento para completar la información disponible sobre el déficit público y los problemas que origina su presencia y tratamiento en la actualidad. El lector no debería olvidar que la estrategia presupuestaria que se recomienda a los países de la CEE, y que describe el Capítulo 6 de «Le bilan economique» que seguidamente se le ofrece, se sitúa en el contexto de una política económica más amplia, a cuyas principales medidas nos hemos referido y de la que deriva su coherencia y su sentido. Esa concepción unitaria e integrada de la política económica constituye un rasgo esencial de la estrategia recomendada por «Le bilan economique» a los distintos países de la CEE.