

POLITICA PRESUPUESTARIA, GASTO PUBLICO Y MERCADO INTERIOR

Julio Gómez-Pomar Rodríguez (*)

I. INTRODUCCION

A FIRMAR que la política económica española debe tener como punto de referencia la Comunidad Económica Europea puede parecer una obviedad. Y la publicación de un número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, dedicado a la reflexión y a la discusión de las implicaciones que para la fiscalidad, la política presupuestaria, y en general para toda la actividad financiera del sector público, tienen los procesos emprendidos hacia la unión económica y monetaria en Europa es una buena prueba de ello.

Pero es una obviedad tan sólo aparente si tenemos en cuenta que este proceso de unión económica y monetaria, y la consecución de un mercado interior comunitario, está exigiendo, por una parte, una redefinición de nuestros objetivos de política económica en términos de lo que se han llamado los «indicadores de divergencia», y en segundo lugar, porque la redefinición de los papeles asignados a los instrumentos de política económica es más sustancial de lo que a primera vista pueda pensarse.

El proceso de unión monetaria, en su diseño por la Comisión, tiene como punto de partida la integración de todos los estados miembros en el Sistema Monetario Europeo (SME), con el compromiso de mantener sus monedas dentro de las bandas de fluctuación acordadas, y como puntos de llegada, un sistema de tipos de cambio irreversiblemente fijos y, de acuerdo con el documento Delors, antes o después, una moneda única.

No quisiera detenerme en discutir la virtualidad de cada una de las etapas del programa de unión monetaria, sus dificultades o el análisis de

las alternativas a la moneda única, como la propuesta del «ecu duro» o sus variantes.

Sea cual sea el calendario y las modificaciones que puedan incorporarse a las propuestas originales, lo sustantivo, desde el punto de vista de las alternativas de política económica, es la creciente pérdida de grados de libertad en las políticas monetarias de cada estado miembro, y la paralela apreciación del papel que deberá jugar la política presupuestaria.

Centrándonos ya en el ámbito de la política presupuestaria, quisiera hacer una breve reflexión sobre aquellas cuestiones que, desde el punto de vista del nuevo contexto europeo, adquieren una nueva dimensión y relevancia:

- a) Volumen del déficit público o necesidad de financiación.
- b) Financiación del déficit.
- c) Nivel de endeudamiento.

Por último, quisiera hacer también una breve reflexión sobre cuál ha sido el comportamiento del gasto público en España y cuál es su previsible evolución futura.

II. EL TAMAÑO DEL DEFICIT PUBLICO

Existe una coincidencia plena al afirmar, desde una perspectiva macroeconómica, la necesidad de controlar el déficit público. Un déficit público elevado y persistente se traduce, antes o después, en mayor inflación y en desequilibrios externos. Y un diferencial de inflación sostenido implica, a su vez, una pérdida de competitividad. El peligro de repuntes inflacionistas es un riesgo que justifica sobradamente la preocu-

pación creciente hacia la reducción del déficit en todos los países. Mayor inflación implica menor competitividad, y éste es un problema de la mayor importancia en países que, como España, mantienen un diferencial positivo de inflación respecto a sus principales socios comerciales. En este contexto *resulta altamente recomendable formular una política de competitividad que, además de moderar el crecimiento en los costes de los factores productivos, facilite un marco estable y predecible para la inversión privada*. Una vez más, la ausencia de un acuerdo en esta área podría conducir al mantenimiento o ampliación del diferencial de inflación con gran parte de los países miembros, obligando a que fuese el mercado el que, a la postre, armonizara los niveles de precios (sobre todo en los sectores de bienes comerciales), con el consiguiente efecto negativo sobre el empleo.

- ¿Qué puede decirse del comportamiento del déficit de las administraciones públicas españolas?

El análisis de la evolución reciente del déficit de las administraciones públicas permite distinguir tres periodos claramente diferenciados. Una primera etapa, de 1983 a 1985, caracterizada por un fuerte incremento de la necesidad de financiación de las administraciones públicas, que pasó del 4,8 por 100 del PIB en 1983 al 6,9 por 100 en 1985. Una segunda etapa, de 1985 a 1987, caracterizada por un fuerte descenso del déficit, que se reduce desde el 6,9 por 100 de 1985 hasta el 3,2 por 100 del PIB en 1987. Finalmente, un tercer periodo que va desde 1987 hasta 1990, cuyo rasgo característico es la persistente resistencia del déficit a situarse por debajo del 3 por 100.

Ahora bien, los datos disponibles de los últimos ejercicios ponen de manifiesto un fenómeno particularmente significativo a la hora de analizar las necesidades de financiación de las administraciones públicas: *la asimetría en el comportamiento de la Administración central y las administraciones territoriales*. Así, mientras que la Administración central,

en el último período (1987-1990), ha reducido su necesidad de financiación en 0,6 puntos del PIB, las administraciones territoriales han aumentado su déficit en un punto del PIB, pasando de un presupuesto equilibrado en 1987 a un déficit del 1 por 100 del PIB en 1990. Dicho de otra forma, *un 28 por 100 del déficit de las administraciones públicas en 1990 es atribuible a las administraciones territoriales.*

• ¿Cuál es nuestro grado de convergencia en relación con los demás estados miembros?

Los datos relativos a la CEE ponen de manifiesto un significativo proceso de saneamiento financiero en la mayor parte de los países comunitarios, que se ha traducido en una reducción de la necesidad de financiación media en la Comunidad desde el 5,2 por 100 del PIB en 1985 hasta el 3 por 100 en 1989. De 1989 a 1990, la necesidad de financiación de la CEE ha pasado del 3 al 3,9 por 100. Ahora bien, este comportamiento es debido fundamentalmente al coste derivado del proceso de unificación de Alemania, que ha supuesto un claro empeoramiento de su saldo presupuestario, el cual ha pasado de un superávit del 0,2 por 100 en 1989 a un déficit del 3,1 por 100 en 1990.

Los progresos alcanzados en la convergencia de los saldos presupuestarios durante el año 1990 han sido moderados, ya que en países como Grecia e Italia los déficit de sus administraciones públicas siguen siendo elevados, con unas necesidades de financiación del 18,3 por 100 y del 10,0 por 100, respectivamente.

Un conjunto de países, entre los que se encuentran Bélgica, Irlanda y Holanda, siguen presentando problemas presupuestarios, ya que sus déficit, sin ser demasiado altos, se encuentran condicionados por los elevados niveles de endeudamiento que han alcanzado, lo que origina importantes pagos de intereses que dificultan, a su vez, la política de reducción del déficit presupuestario. No obstante, Irlanda ha reducido con-

siderablemente su déficit durante 1990, hasta situarse en el 1,7 por 100 del PIB, de forma que su nivel de endeudamiento público muestra una clara tendencia decreciente.

Un segundo grupo de países, formado por Dinamarca, Francia y Reino Unido, se caracteriza por una situación de control presupuestario, no planteando problemas de convergencia a la Comunidad Europea, a pesar del deterioro registrado en los saldos públicos de Dinamarca y Reino Unido. En este último país, se ha producido durante 1990 una disminución significativa del superávit público (1).

En resumen, en mi opinión, *el grado de convergencia* respecto a la media comunitaria en términos de nuestra necesidad de financiación no presenta problemas. Aunque no puede dejar de señalarse *la urgente necesidad de establecer una auténtica coordinación presupuestaria entre la Administración central y las administraciones territoriales.*

• Un segundo indicador del comportamiento financiero del sector público es el déficit primario o déficit básico, que viene dado por la necesidad de financiación deducido el efecto de la carga financiera.

La evolución del déficit primario ha seguido en España una tendencia descendente hasta 1989, produciéndose niveles de superávit desde 1987 a 1989. En 1990, sin embargo, se produce un cambio de tendencia, registrándose una necesidad de financiación del 0,4 por 100 del PIB.

III. FINANCIACION DEL DEFICIT

Una segunda restricción derivada del proceso de unión monetaria viene dada por la limitación del déficit presupuestario en razón del impacto monetario de su forma de financiación, que debe ser compatible con los objetivos comunes de política monetaria.

En concreto, y en relación con este punto, el documento para la unión

económica y monetaria propone la incorporación al Tratado de las dos normas siguientes: a) *la prohibición de financiar el déficit público mediante su monetización*, y de que las autoridades públicas tengan un acceso privilegiado al mercado para la colocación de deuda; y b) *la prohibición de una refinanciación automática («bailing-out»)*, en el sentido de que, en caso de desequilibrio, la deuda pública de un país no se pueda beneficiar, ni de la Comunidad ni de otro estado miembro, por medio de una garantía incondicional.

La Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1990 incorpora ya, expresamente y por primera vez, la prohibición de monetización del déficit en ese año y en los años sucesivos. El artículo 48.3 de la citada Ley establece que el saldo vivo, al cierre de cada ejercicio, del endeudamiento neto del Estado frente al Banco de España no podrá exceder del importe de dicho saldo a 31 de diciembre de 1989, cuyo importe íntegro quedará consolidado como crédito singular del Estado.

Esta restricción legal a incrementar la apelación del Tesoro al Banco de España obligará al Tesoro Público a financiarse exclusivamente en los mercados de capitales nacionales o internacionales, de forma no privilegiada, en competencia con los demás demandantes de fondos, ya sean éstos instituciones públicas o privadas.

¿Cuál ha sido la evolución que ha venido experimentando el recurso al Banco de España en los últimos ocho años? La apelación al banco emisor fue, hasta 1982 (año en el que alcanzaba su nivel más elevado: 866,8 m.m.), la principal fuente de obtención de recursos del Estado. En 1983 disminuye de forma importante (alcanzando la cifra de 135,1 m.m.) al acudir en mayor medida a la captación de recursos en los mercados financieros. En 1984, por primera vez, se consigue disminuir la deuda con el Banco de España en 658,6 m.m. De 1986 a 1988, los recursos financieros obtenidos permitieron no sólo cubrir las necesidades de endeudamiento del Es-

tado, sino también disminuir el saldo de la deuda con el Banco de España (en 606,7 m.m., 313,6 m.m. y 342,0 m.m., respectivamente). En 1989 ha sido necesario acudir al Banco de España para cubrir la necesidad de endeudamiento generada por el déficit de caja y la variación neta de activos financieros.

Por tanto, aunque 1990 es el primer año en el que existe la obligación legal de no aumentar la apelación al Banco de España como forma de financiación del déficit, de hecho, desde 1984 se viene siguiendo una clara ortodoxia en la cobertura de la necesidad de endeudamiento del Estado.

IV. EL NIVEL DE ENDEUDAMIENTO

La tercera cuestión a examinar es la relativa al nivel de endeudamiento de las administraciones públicas. El nivel de endeudamiento de las administraciones públicas es un indicador relevante de cuál es la posición financiera de un Estado, su grado de solvencia y lo que se ha llamado el grado de sostenibilidad de una política fiscal. ¿Cómo se evalúa este grado de sostenibilidad? Lo más frecuente es examinar la evolución del *stock* de deuda y su nivel. Una posición fiscal puede considerarse sostenible si el *ratio* deuda/PIB es estable o decreciente, y la posición financiera será tanto más solvente cuanto menor sea el *stock* de deuda.

A la luz de este indicador, la posición de la mayoría de los estados miembros de la Comunidad puede considerarse sostenible. Existen, sin embargo, importantes divergencias respecto a la media europea. Según los datos de previsión publicados por la OCDE y la IGAE, el endeudamiento medio de las administraciones públicas de los países europeos a finales de 1990, incluidos los no comunitarios, alcanzaba el 57,4 por 100 del PIB, *ratio* que supone un aumento de 0,7 puntos del PIB respecto al nivel medio de 1985.

Entre los países comunitarios con deuda pública inferior a la media europea, exceptuando Luxemburgo, el Reino Unido se sitúa en primer lugar, con 21,3 puntos del PIB por debajo de la media del último año. En segundo lugar se encuentra España, con un endeudamiento del 43,1 por 100 del PIB, inferior por tanto en 14,3 puntos a dicha media. Después va Alemania, que registra un endeudamiento del 44,6 por 100, y Francia, con un 46,7 por 100. Dinamarca es el país que más se acerca a la media, con el 55,3 por 100 del PIB.

El endeudamiento público del resto de países comunitarios se aleja bastante por encima del nivel medio europeo. Así, los Países Bajos y Grecia presentan a finales de 1990 porcentajes en torno al 83,0 por 100 del PIB. Italia alcanza el 99,9 por 100, mientras que Irlanda y Bélgica sobrepasan la barrera del 100, con niveles de deuda del 117,7 y 129,3 por 100 del PIB, respectivamente.

V. EVOLUCION Y PERSPECTIVAS DEL GASTO PUBLICO EN ESPAÑA

Por último, quisiera hacer algunas reflexiones acerca de la evolución reciente y las perspectivas del gasto público en España.

El análisis del comportamiento del gasto público para el conjunto de las administraciones públicas en la década pasada permite distinguir con claridad dos periodos diferenciados. Una primera etapa, de 1980 a 1985, en la que el gasto no financiero creció sustancialmente, pasando de representar el 33,7 por 100 del PIB en 1980 al 42,6 por 100 en 1985. Es decir, durante los cinco primeros años del decenio anterior, el gasto de las administraciones públicas aumentó su participación en el PIB en 8,9 puntos. Sin embargo, en la segunda mitad de la década, de 1985 a 1989, el gasto no financiero de las administraciones públicas mantuvo su participación en el PIB en torno al 42 por

100, mostrando incluso, en algunos años, tasas de variación inferiores al crecimiento nominal del PIB.

Así pues, el período 1980-1985 se caracterizó por una fuerte expansión del gasto público como fórmula para hacer frente a la grave insuficiencia de los recursos dedicados a la satisfacción de las necesidades sociales. Con esta expansión del gasto en un período tan corto de tiempo, se trató de compensar el retraso y la distancia entre España y los países comunitarios en la prestación de los servicios que configuran lo que se ha llamado el «Estado del bienestar». El precio pagado por este rápido crecimiento, cuyas consecuencias pesan todavía sobre los actuales Presupuestos, ha sido un déficit creciente que alcanza su cota máxima en 1985, con un 6,9 por 100 del PIB para el conjunto de las administraciones públicas.

La política presupuestaria, paralelamente, muestra su punto de inflexión en 1985, año a partir del cual la reducción del déficit pasa a ser el objetivo prioritario. Desde 1985 hasta 1989 la necesidad de financiación se redujo en 3,4 puntos del PIB, situándose en ese año en el 3,5 por 100 del PIB. El importante crecimiento de la presión fiscal en todos estos años (9 puntos de 1980 a 1989) no ha sido, sin embargo, suficiente para seguir la acusada tendencia ascendente del gasto durante el primer período. La contracción del déficit en la segunda etapa ha sido posible gracias a una decidida política de moderación del gasto que ha permitido dedicar los incrementos de presión fiscal, en su práctica totalidad, a la reducción de aquél.

Si ésta ha sido, a grandes trazos, la evolución de los grandes agregados presupuestarios a lo largo de todo el período considerado, ¿qué es lo que nos enseña la radiografía del gasto en los últimos cinco años? Desde el punto de vista funcional, la secuencia del gasto en esta última etapa puede resumirse en los siguientes rasgos característicos: a) el estancamiento relativo de las funciones generales: justicia, defensa y seguri-

dad ciudadana; *b*) la liberación de recursos asignados durante la crisis a las funciones económicas, en especial a la regulación económica de sectores productivos: agricultura e industria; *c*) el incremento de los recursos necesarios para atender la deuda pública, y *d*) la reorientación social de la demanda de gasto público, centrándose especialmente en las funciones sociales: sanidad, educación y protección social.

Desde el punto de vista orgánico, la evolución del gasto de las administraciones públicas españolas presenta dos connotaciones fundamentales. Por una parte, *el profundo proceso de transformación de la organización territorial del Estado*, que ha supuesto una progresiva asunción de competencias por parte de las comunidades autónomas y las corporaciones locales, con la correlativa participación en la decisión y gestión de los programas de gasto. En segundo lugar, *los efectos derivados de la incorporación de España a la CEE en 1986*, y su correspondiente aportación al presupuesto comunitario.

La política de contención del gasto y de reducción del déficit que ha presidido la actuación del sector público en el último quinquenio *no habría podido instrumentarse sin introducir considerables tensiones en los Presupuestos del Estado de cada año*. Cada vez existe más tensión entre la restricción macroeconómica de satisfacer un objetivo del déficit y los objetivos microeconómicos de satisfacer adecuadamente las necesidades de provisión de bienes y servicios públicos. Las proyecciones presupuestarias a corto y medio plazo evidencian esta tensión entre restricción financiera y necesidades de asignación de recursos.

El dilema actual con el que se enfrenta el gasto público —atención a una demanda creciente de servicios y prestaciones sociales, y necesidad de mantener como objetivo principal de la política presupuestaria la reducción del déficit— exige establecer prioridades claras entre las políticas de gasto. Pero exige también realizar

un esfuerzo significativo para aumentar la rentabilidad social del gasto público, sometiendo a revisión su eficacia; es decir, la adecuación de los actuales programas de gasto a la satisfacción de las necesidades, y planteando abiertamente el problema de la eficiencia de la Administración, tanto en sus aspectos estructurales como de funcionamiento.

Estas acciones dirigidas a mejorar la rentabilidad del gasto deben, en mi opinión, centrarse en tres áreas: *a*) impulsar y dirigir un proceso de reflexión profunda sobre las técnicas y procedimientos de presupuestación y, fundamentalmente, sobre el modelo actual de contabilidad-control, teniendo como eje mejorar la eficiencia de la actuación económico-financiera del sector público; *b*) revisar la adecuación de la actual estructura orgánico-funcional de la Administración del Estado, una vez completado el proceso de transferencias a las comunidades autónomas, y *c*) explorar determinadas reformas y mecanismos de gestión privada que puedan aplicarse a las políticas de gasto más significativas, tanto por sus elevadas dotaciones presupuestarias como por su notable impacto social.

VI. CONCLUSIONES

El gasto público está atravesando una etapa de fuertes tensiones, debido al notable esfuerzo que es preciso realizar para cerrar la brecha que nos separa de la CEE en nuestros niveles de provisión de bienes y servicios públicos. Por el lado de los ingresos, el sistema fiscal parece haber tocado techo. El incremento sustancial que se ha producido en la presión fiscal en los últimos años no ha ido acompañado de una extensión acorde en el número de contribuyentes, sino que las alzas en la recaudación se han concentrado en un escaso conjunto de sujetos pasivos. Cada vez es más difícil obtener otros ingresos adicionales que los derivados de una mayor eficacia en los esfuerzos que se realicen para mejorar la gestión. Ahora bien, el

equilibrio entre ingresos y gastos no es sólo una exigencia de la envolvente financiera y del mantenimiento de los equilibrios internos de nuestra economía, sino también, como hemos visto, un creciente imperativo del Sistema Monetario Europeo y del avance hacia la unión económica y monetaria.

Solucionar este dilema sólo es posible manteniendo una presupuestación muy rigurosa en los próximos años, diseñando un procedimiento presupuestario que permita establecer prioridades claras en las políticas de gasto y, sobre todo, tratando de rentabilizar al máximo la eficiencia y la eficacia del gasto público.

NOTAS

(*) Ponencia presentada en el curso *El sector público ante el mercado único europeo*, UIMP, Santander, 24 de julio de 1991.

(1) Los datos sobre la necesidad de financiación en los países de la CEE proceden del *Avance sobre la actuación económica y financiera de las administraciones públicas en 1990*, IGAE.