

LA GESTIÓN DE LA REDUCCIÓN DEL DÉFICIT ESTRUCTURAL

SÍNTESIS DE LA EXPERIENCIA DE LOS DISTINTOS PAÍSES MIEMBROS (*)

I. EVOLUCIÓN RECIENTE DE LA SITUACIÓN PRESUPUESTARIA DE LOS PAÍSES MIEMBROS

Consideraciones generales

DURANTE la recesión que tuvo lugar al principio de los años noventa, la situación presupuestaria se deterioró en la mayoría de los países miembros. En 1993, en el conjunto de los países de la OCDE, el déficit de las administraciones públicas alcanzó el 4,2 por 100 del PIB. El déficit de los países del Grupo de los 7 alcanzó una media del 3,9 por 100 del PIB y el de los países europeos de la OCDE se situó en el 6,5 por 100 (véase cuadro n.º 1). Como consecuencia de la recuperación general, la situación presupuestaria mejora en numerosos países. Por primera vez desde 1989 (cuadro n.º 1), debería reducirse el déficit de las administraciones públicas del conjunto de los países de la OCDE. Sin embargo, se mantendrá en un nivel elevado (3,8 por 100 del PIB) y contribuirá a aumentar nuevamente la deuda pública. En la mayoría de estos países, la *ratio* entre la deuda pública bruta y el PIB siguió progresando y pasó, en el conjunto de los países, del 57,5 por 100 del PIB en 1989, fecha que marca el principio de la última recesión, al 68,1 por 100 del PIB, en 1993. Las estimaciones y perspectivas de la Secretaría de la OCDE hacen patente un crecimiento regular de la carga de la deuda que debería alcanzar el 74 por 100 del PIB para 1996 (véase cuadro n.º 2), así co-

mo un aumento de la carga neta de los intereses de las administraciones públicas que pasó del 2,6 al 3,3 por 100 del PIB nominal entre 1989 y 1996 (véase cuadro número 3). Si las *ratios* deuda/PIB se mantienen en unos niveles altos y siguen progresando, serán cada vez menos aceptadas, especialmente por parte de los mercados financieros. Por otro lado, estas *ratios* elevadas pueden originar una grave inestabilidad presupuestaria, puesto que es posible que cualquier aumento de los tipos de interés reales tenga unas repercusiones ciertamente negativas sobre los agregados presupuestarios.

Estas presiones presupuestarias empeoran todavía más con los considerables gastos reconducibles comprometidos para el futuro, especialmente en el marco de los programas de protección social, consecuencia del envejecimiento de la población. El efecto coyuntural de la recuperación sobre las finanzas públicas no será suficiente para corregir los actuales desequilibrios presupuestarios, y no permitirá disponer de un margen de maniobra adecuado para hacer frente, a largo plazo, a los compromisos de gastos obligatorios. Es fundamental que los países en cuestión inicien inmediatamente una reducción de los componentes estructurales del déficit presupuestario para que, a medio plazo, puedan restaurar el equilibrio de su situación presupuestaria.

Evaluación de los saldos presupuestarios estructurales

El ajuste de los saldos presupuestarios, que se realiza en razón de las variaciones cíclicas de la actividad económica, pretende ofrecer una imagen más exacta de la situación presupuestaria subyacente, favoreciendo así el análisis y la formulación de la política presupuestaria. En la práctica, el saldo presupuestario estructural se determina distribuyendo los gastos y los ingresos entre los factores estructurales y los coyunturales. Pero se ha comprobado de manera general que los saldos que han sido objeto de unos ajustes coyunturales deberán interpretarse con suma prudencia, puesto que son considerablemente imprecisos, en particular en el caso de las economías que sufren reestructuraciones de gran alcance.

Habiendo aclarado este punto, en el cuadro n.º 4 se observa la importancia de los déficit estructurales que han sido calculados por la Secretaría de la OCDE para el conjunto de los países pertenecientes a esta organización. El nivel del déficit de ciertos países europeos, que se sitúa muy por encima de lo que sería una perspectiva prudencial de crecimiento económico, invita a pensar que está aumentando la participación relativa del sector público en el conjunto de la economía, lo cual, al no existir medidas deliberadas y enérgicas para reducir los gastos y aumentar los ingresos, generará un nuevo deterioro de la *ratio* deuda/PIB.

Factores estructurales y coyunturales que inciden sobre la evolución de la situación presupuestaria

En este apartado se desarrolla un análisis cualitativo de los prin-

CUADRO N.º 1

SALDO FINANCIERO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS
[Excedente (+) o déficit (-) en porcentaje del PIB nominal]

	ESTIMACIONES Y PERSPECTIVAS																		
	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Estados Unidos (a)	0.1	0.4	-1.3	-1.0	-3.4	-4.1	-2.9	-3.1	-3.4	-2.5	-2.0	-1.5	-2.5	-3.2	-4.3	-3.4	-2.0	-0.8	-1.8
Japón	-5.5	-4.7	-4.4	-3.8	-3.6	-3.6	-2.1	-0.8	-0.9	0.5	1.5	2.5	2.9	3.0	1.8	-0.2	-2.0	-0.8	-1.8
Alemania	-2.4	-2.6	-2.9	-3.7	-3.3	-2.6	-1.9	-1.2	-1.3	-1.9	-2.2	0.1	-2.9	-3.3	-2.9	-3.3	-2.7	-2.4	-1.8
Francia	-2.1	-0.8	0.0	-1.9	-2.8	-3.2	-2.8	-2.9	-2.7	-1.9	-1.7	-1.2	-1.6	-2.2	-3.9	-5.8	-5.7	-5.0	-4.0
Italia	-10.4	-10.2	-8.6	-11.6	-11.3	-10.7	-11.6	-12.6	-11.6	-11.0	-10.7	-9.9	-10.9	-10.2	-9.5	-9.6	-9.7	-9.1	-7.8
Reino Unido	-4.4	-3.3	-3.4	-2.6	-2.5	-3.3	-3.9	-2.8	-2.4	-1.4	1.0	0.9	-1.2	-2.7	-6.2	-7.7	-6.8	-4.7	-3.2
Canadá	-3.2	-2.0	-2.8	-1.5	-5.9	-6.9	-6.5	-6.8	-5.4	-3.8	-2.5	-2.9	-4.1	-6.6	-7.1	-7.1	-6.2	-4.7	-3.5
Total de los países arriba indicados	-2.6	-2.1	-2.7	-2.8	-4.0	-4.3	-3.5	-3.3	-3.3	-2.4	-1.8	-1.1	-2.0	-2.7	-3.6	-3.9	-3.5	-3.0	-2.6
Australia	-2.7	-2.2	-1.5	-0.6	-0.4	-4.0	-3.0	-2.7	-2.8	-0.1	1.2	1.2	0.5	-2.8	-3.9	-3.7	-4.0	-2.9	-1.8
Austria	-2.8	-2.4	-1.7	-1.8	-3.4	-4.0	-2.6	-2.5	-3.7	-4.3	-3.0	-2.8	-2.1	-2.5	-2.0	-4.2	-4.2	-5.0	-4.5
Bélgica (b)	-6.8	-7.5	-9.3	-13.0	-11.0	-11.5	-9.2	-8.7	-9.2	-7.4	-6.6	-6.3	-5.4	-6.5	-6.7	-6.6	-5.3	-4.6	-4.1
Dinamarca	-0.4	-1.7	-3.3	-6.9	-9.1	-7.2	-4.1	-2.0	3.4	2.4	0.6	-0.5	-1.5	-2.1	-2.6	-4.4	-4.2	-3.0	-2.2
Finlandia	4.0	3.0	2.9	3.6	2.0	0.6	3.0	3.0	3.5	1.1	4.1	6.3	5.4	-1.5	-5.8	-7.1	-4.6	-5.1	-3.3
Grecia	-1.4	-2.7	-2.9	-9.0	-6.9	-7.8	-9.3	-12.5	-11.6	-10.9	-12.4	-14.5	-13.9	-13.0	-11.8	-13.5	-13.1	-11.6	-10.1
Irlanda	-7.9	-9.6	-10.6	-11.6	-13.1	-11.2	-9.4	-10.8	-10.9	-8.5	-4.5	-1.7	-2.2	-2.1	-2.2	-2.4	-2.3	-2.0	-2.0
Holanda	-2.5	-3.6	-3.9	-5.1	-6.6	-5.9	-5.9	-3.9	-3.5	-5.1	-4.2	-4.7	-5.1	-2.8	-3.8	-3.3	-3.8	-3.6	-2.9
Noruega	-0.1	1.3	5.7	4.7	4.4	4.2	7.5	10.2	5.8	4.7	2.6	1.4	2.5	-0.2	-2.3	-2.7	-1.3	-0.5	-0.2
Portugal	-6.9	-6.3	5.5	-10.6	-7.6	-10.1	-7.1	-7.4	-6.4	-7.3	-5.4	-3.1	-5.4	-6.1	-3.8	-8.0	-7.1	-6.6	-5.5
España	-2.0	-1.8	-2.2	-3.7	-5.4	-4.6	-5.2	-6.9	-6.0	-3.1	-3.3	-2.8	-4.1	-4.9	-4.2	-7.5	-6.8	-6.1	-5.2
Suecia	-0.5	-2.9	-4.0	-5.3	-7.0	-5.0	-2.9	-3.8	-1.2	4.2	3.5	5.4	4.2	-1.1	-7.4	-13.5	-11.2	-10.2	-9.7
Total de los pequeños países arriba indicados	-2.5	-2.8	-2.5	-4.5	-5.2	-5.4	-4.5	-4.7	-4.1	-2.8	-2.4	-2.1	-2.7	-4.0	-4.7	-6.4	-5.9	-5.2	-4.4
Total de los países europeos arriba indicados	-4.0	-3.7	-3.3	-4.9	-5.2	-5.0	-4.8	-4.7	-4.3	-3.7	-3.3	-2.5	-3.7	-4.4	-5.2	-6.5	-6.0	-5.2	-4.2
Total de los países de la OCDE arriba indicados	-2.6	-2.2	-2.7	-3.0	-4.2	-4.5	-3.6	-3.5	-3.5	-2.5	-1.9	-1.2	-2.1	-2.8	-3.8	-4.2	-3.8	-3.3	-2.9
Saldo financiero de las administraciones públicas sin tener en cuenta la seguridad social																			
Estados Unidos (a, c, d)	0.3	0.5	-1.2	-0.8	-3.3	-4.1	-3.0	-3.4	-3.8	-3.0	-2.9	-2.5	-3.5	-4.2	-5.1	-4.2	-2.9	-2.8	-2.9
Japón (c)	-7.9	-7.3	-7.0	-6.6	-6.3	-6.3	-4.8	-3.9	-3.9	-2.3	-1.6	-0.8	-0.6	-0.8	-2.0	-4.0	-5.8	-5.7	-5.7

(a) No se incluyen los gastos en concepto de garantía de depósito.

(b) Se incluyen los ingresos procedentes de las privatizaciones y de la venta de otros activos (32.2 mil millones de francos belgas en 1993, 57 mil millones de francos belgas en 1994 y 13.5 mil millones de francos belgas en 1995).

(c) Estimaciones de la Secretaría de la OCDE, basadas en los datos disponibles para los ejercicios presupuestarios y convertidas en años naturales. No se han considerado de la misma manera los sistemas de seguridad social de los Estados Unidos y de Japón.

(d) Se incluye el excedente de las cajas de pensiones de los estados y de las administraciones locales.

Fuente: Extracto de la tabla 29. *Perspectivas económicas de la OCDE*, n.º 56, diciembre de 1994, pag. A32.

principales factores que, según los países miembros, han sido determinantes en la evolución de la situación presupuestaria de los últimos años.

La recesión que tuvo lugar a finales de los años ochenta y a principios de los noventa constituye, para la mayoría de los países miembros, uno de los factores fun-

damentales del deterioro de la situación presupuestaria que, según Dinamarca, Islandia y Noruega, se hace cada vez más evidente con el crecimiento de los gastos

CUADRO N.º 2

COMPROMISOS FINANCIEROS BRUTOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (a)
(En porcentaje del PIB nominal)

																		ESTIMACIONES Y PERSPECTIVAS		
	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	
Estados Unidos	38,2	37,2	37,7	37,0	41,0	43,6	44,9	48,1	51,0	52,0	52,7	53,2	55,4	58,8	62,2	64,3	64,6 (b)	64,7	65,0	
Japón	41,9	47,0	52,0	56,8	60,9	66,6	67,9	68,7	72,3	74,9	72,8	70,6	69,8	67,7	71,1	73,7 (b)	78,7	83,4	88,2	
Alemania	30,1	30,8	32,8	36,5	39,6	41,1	41,7	42,5	42,5	43,8	44,4	43,2	43,4	41,2	45,6	50,2	53,2 (b)	61,2	60,4	
Francia	31,0	31,4	30,9	30,1	34,2	35,3	37,1	38,6	39,3	40,7	40,6	40,6	40,2	41,2	45,5	52,2	56,0 (b)	58,8	60,2	
Italia	62,4	61,5	59,0	61,1	66,4	72,0	77,4	84,3	88,2	92,6	94,9	97,9	100,5	103,9	111,4	119,4	123,2 (b)	125,7	126,1	
Reino Unido	58,6	54,9	54,1	54,3	52,9	52,9	54,4	52,7	51,1	48,6	42,2	36,7	34,6	35,3	41,2 (b)	47,1	51,8	54,0	54,1	
Canadá	46,6	43,8	44,6	45,2	50,3	55,7	59,4	64,9	68,8	69,6	69,2	69,8	72,7	80,1	87,6	92,2	95,6 (b)	96,4	96,2	
Total de los países arriba indicados	41,6	41,3	42,4	43,4	47,1	50,2	51,9	54,3	56,7	58,1	57,8	57,3	58,3	59,8	64,0	67,6	70,0	72,4	73,5	
Australia (c)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	31,1	26,9	24,8	23,5	25,1	29,8	33,3	34,9 (b)	36,7	37,3	
Austria (d)	33,9	36,0	37,2	38,3	41,6	46,0	47,9	49,6	53,8	57,3	57,6	56,9	56,3	56,9	56,1	57,0	58,0 (b)	59,9	60,8	
Bélgica	70,4	75,2	81,6	95,4	104,7	115,9	121,7	125,8	130,6	135,6	136,3	134,1	134,2	136,8	138,8	142,2 (b)	142,0	140,0	137,3	
Dinamarca (d)	21,9	27,0	33,5	43,6	53,0	61,6	65,9	64,1	58,3	55,9	58,0	58,5	59,7	60,9 (b)	62,6	66,0	68,2	69,3	69,5	
Finlandia (c)	13,5	14,4	14,1	14,4	16,9	18,6	17,8	18,9	202,5	20,9	17,2	14,6	14,4	22,1	40,8	62,0	70,9 (b)	80,2	86,2	
Grecia (d)	24,5	23,0	23,1	27,3	30,0	34,3	41,2	48,2	48,8	53,7	66,4	69,7	77,6	81,9	88,7	117,2	120,8 (b)	121,3	121,4	
Irlanda	64,6	69,8	71,3	75,9	81,6	95,4	99,6	102,6	116,0	116,0	112,0	101,8	96,7	95,1	90,5	92,7	88,2 (b)	83,6	79,7	
Holanda	40,2	42,0	45,1	49,5	54,6	60,9	65,0	68,4	69,9	73,5	76,2	76,3	76,5	76,4	77,1	79,2 (b)	78,5	79,4	79,2	
Noruega (d)	60,0	62,9	52,2	47,4	42,2	38,8	38,7	40,7	51,1	42,7	42,5	42,7	39,2	38,5	41,3 (b)	44,8	46,7	47,8	48,5	
Portugal	37,6	25,7	37,5	47,3	50,7	56,5	63,0	66,5	64,3	72,4	75,2	71,7	66,6	67,5	63,3	68,1 (b)	71,6	73,5	74,1	
España (d)	14,4	16,5	18,3	24,0	30,4	38,7	45,4	50,8	51,8	51,2	47,4	48,7	48,7	50,0	53,2	59,5 (b)	64,0	67,2	69,4	
Suecia	34,5	39,6	44,3	52,1	61,7	65,5	67,0	67,6	67,1	59,1	53,5	48,4	44,4	53,4	70,1	83,5 (b)	93,8	102,7	110,5	
Total de los pequeños países arriba indicados	32,6	34,1	36,2	41,0	46,1	51,8	55,9	59,0	60,2	60,8	59,9	59,0	58,5	60,6	64,5	71,1	74,0	76,2	77,5	
Total de los países europeos arriba indicados	40,8	40,9	41,4	44,1	47,8	51,1	54,0	56,3	57,3	58,4	57,8	57,0	57,0	57,7	62,6	69,1	72,6	76,3	76,9	
Total de los países de la OCDE arriba indicados	40,4	40,3	41,5	43,1	47,0	50,4	52,4	54,9	57,2	58,4	58,0	57,5	58,3	59,9	64,1	68,1	70,6	72,9	74,0	

(a) El título anterior de esta tabla era «Deuda pública bruta». Se ha modificado dicho título para reflejar de manera más correcta la naturaleza de las cifras que contiene. Estas cifras se aplican a todos los compromisos financieros tal como los define el Sistema Nacional Contable (cuando se dispone de datos) y concierne a las administraciones públicas. Se consolidan así los compromisos financieros de la Administración central, de la Administración local y de la Seguridad Social. Es preciso señalar que la definición de la deuda que establece el Tratado de Maastricht difiere de la que recoge el Sistema Nacional Contable y que aquí se utiliza. La tabla 60 del anexo recoge las estimaciones sobre la deuda bruta de las administraciones públicas según la definición del Tratado de Maastricht.

(b) Estimaciones de la Secretaría de la OCDE a partir de este año.

(c) Para los años presupuestarios que finalizan el 30 de junio. Se incluye el endeudamiento de las administraciones locales frente a los demás niveles de endeudamiento de la Administración pública.

(d) Se incluye el endeudamiento existente entre administraciones públicas.

Fuente: Extracto de la tabla 33. *Perspectivas económicas de la OCDE*, n.º 56, diciembre de 1994, pág. A36.

discrecionales. En Estados Unidos y Holanda, la recesión de principios de los ochenta empeoró de manera considerable el estado de las finanzas públicas. En Holanda, la situación de las finanzas públicas es tan preocupante que el estricto control de los gastos se ha convertido en objetivo prioritario de la política presupuestaria. En Estados Unidos, la reducción de

impuestos del año 1981, el aumento de los gastos militares y una grave recesión originaron un déficit anormalmente alto en el transcurso de los años ochenta.

En Finlandia y Alemania, la coincidencia de factores coyunturales y conflictos económicos exteriores originados por circunstancias históricas excepcionales repercutió de manera evidente so-

bre las finanzas públicas. La situación presupuestaria de Finlandia se deterioró notablemente como consecuencia de los efectos negativos que tuvo sobre la demanda en 1990 y 1991 la caída de la Unión Soviética, principal socio comercial de Finlandia. Además de los efectos de la recesión internacional, Alemania tuvo que hacer frente a unas excepcionales

CUADRO N.º 3

CARGA DE LOS INTERESES NETOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS
(En porcentaje del PIB nominal)

	ESTIMACIONES Y PERSPECTIVAS																		
	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Estados Unidos	1,1	1,1	1,2	1,5	1,7	1,7	2,0	2,1	2,0	2,0	1,9	2,0	2,1	2,2	2,1	1,9	1,9	2,1	2,3
Japón (a, b)	0,6	0,8	1,0	1,3	1,4	1,6	1,8	1,7	1,6	1,3	1,1	0,9	0,6	0,4	0,3	0,3	0,4	0,5	0,6
Alemania (a)	0,9	1,1	1,3	1,6	2,0	2,3	2,3	2,3	2,3	2,4	2,3	2,2	2,0	2,0	2,5	2,6	3,0	3,8	3,7
Francia	0,6	0,8	0,8	1,2	1,2	1,7	1,9	2,1	2,1	2,2	2,1	2,2	2,4	2,5	2,9	3,1	3,4	3,4	3,4
Italia	4,4	4,4	4,7	5,5	6,6	7,0	7,5	7,4	7,8	7,4	7,6	8,4	9,1	9,7	10,9	11,5	10,4	10,6	10,4
Reino Unido	2,6	2,8	3,1	3,3	3,2	3,1	3,3	3,3	3,1	3,0	2,7	2,4	2,3	2,1	2,1	2,2	2,6	2,6	2,5
Canadá	1,6	1,7	1,9	2,3	2,9	2,9	3,5	4,0	4,2	4,2	4,3	4,8	5,4	5,3	5,0	4,9	4,9	4,6	4,5
Total de los países arriba indicados	1,3	1,4	1,6	1,9	2,2	2,3	2,5	2,6	2,6	2,5	2,4	2,5	2,5	2,6	2,7	2,6	2,7	2,9	2,9
Australia (a)	0,6	0,8	0,9	0,9	0,9	1,2	1,6	2,0	2,2	2,1	1,8	1,9	1,8	1,7	1,4	1,2	1,4	1,2	1,1
Austria	1,6	1,8	1,7	1,9	2,3	2,3	2,7	2,9	2,9	3,1	3,2	3,1	3,2	3,3	3,5	3,7	3,7	3,8	3,9
Bélgica (a, b)	3,8	4,4	5,4	7,1	8,4	8,6	9,1	9,8	10,3	9,8	9,4	9,6	9,8	9,4	9,7	9,6	8,9	8,2	8,0
Dinamarca (c)	-0,5	0,5	0,5	1,8	2,6	4,3	5,8	6,1	5,1	4,5	4,2	3,8	3,4	3,5	2,9	3,8	3,8	4,1	4,1
Finlandia	-1,1	-1,0	-1,0	-1,1	-1,0	-1,0	-0,9	-0,9	-1,0	-0,9	-0,9	-1,2	-1,8	-2,0	-2,0	-0,5	0,9	1,2	2,2
Grecia (a, b)	1,4	1,8	2,0	2,7	2,2	3,1	3,8	4,5	4,8	6,0	6,5	6,7	9,2	9,9	10,6	12,7	14,0	13,8	13,0
Irlanda (b)	2,7	3,3	3,5	4,5	5,5	5,5	5,9	6,5	6,7	6,7	6,3	6,1	6,1	5,7	5,1	4,7	4,2	3,9	3,7
Holanda	2,0	2,0	2,4	3,0	3,8	4,2	4,4	4,7	4,7	4,9	4,9	4,4	4,4	4,6	4,6	4,7	4,5	4,4	4,3
Noruega	-0,3	0,1	0,2	-0,2	-0,4	-0,3	-1,0	-1,5	-2,0	-2,6	-3,6	-2,5	-1,6	-1,6	-1,4	-0,8	-0,3	0,0	0,2
Portugal	2,7	2,9	3,1	5,3	5,3	6,1	8,2	9,3	9,7	8,8	7,8	7,1	8,1	8,4	8,7	7,6	7,2	6,5	6,1
España (a)	0,2	0,2	0,3	0,3	0,4	0,7	1,5	2,7	3,3	2,9	3,0	3,1	3,3	3,6	3,8	5,0	5,5	5,4	5,4
Suecia	-1,3	-1,1	-0,4	0,3	1,6	1,9	2,4	3,0	2,2	1,7	1,0	0,5	0,1	0,1	0,1	0,6	1,9	3,0	4,5
Total de los pequeños países arriba indicados	0,9	1,1	1,4	1,9	2,3	2,7	3,2	3,8	4,0	3,8	3,6	3,6	3,8	3,9	3,9	4,4	4,7	4,7	4,7
Total de los países europeos arriba indicados	1,7	1,9	2,1	2,6	2,9	3,3	3,6	3,8	3,9	3,8	3,7	3,7	3,9	4,0	4,4	4,7	4,9	5,0	5,0
Total de los países de la OCDE arriba indicados	1,3	1,4	1,5	1,9	2,2	2,4	2,6	2,8	2,8	2,7	2,6	2,6	2,7	2,7	2,8	2,9	2,9	3,1	3,2

(a) Estimaciones de la Secretaría de la OCDE.

(b) Por no disponer de datos sobre la carga de los intereses netos, se utiliza el pago de los ingresos netos en concepto de propiedad.

(c) Carga de los intereses netos incluyendo los dividendos percibidos.

Fuente: Extracto de la tabla 32. *Perspectivas económicas de la OCDE*, n.º 56, diciembre de 1994, pág. A35.

dificultades presupuestarias debido al coste de la reunificación. Tales dificultades provocaron un prolongado aumento de la presión presupuestaria.

Las situaciones de Australia, Italia, Suiza y Bélgica indican que los factores estructurales han contribuido al aumento del déficit; Australia apunta que algunos organismos privados de investigación calculan en un 50 por 100 la pro-

porción del incremento del déficit presupuestario que se puede atribuir a factores estructurales. En Italia, Bélgica y Grecia, la evolución de la carga de la deuda ha empeorado la situación presupuestaria.

Bélgica y Francia señalan que sus perspectivas de crecimiento eran demasiado optimistas, lo que inducía a estos dos países a sobrestimar sus ingresos. Por otra

parte, el impacto de los gastos presupuestarios sobre la demanda ha sido inferior a lo previsto. En Bélgica, el déficit aún ha aumentado más debido a los gastos discrecionales relacionados con las elecciones. Ocurrió lo mismo en Grecia. Este país también señala otro factor estructural importante: la evasión de impuestos generalizada tiene su explicación en la importancia de la economía sumergida.

CUADRO N.º 4

SALDO ESTRUCTURAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (a)
[Excedente (+) o déficit (-) en porcentaje del PIB potencial]

	ESTIMACIONES Y PERSPECTIVAS																		
	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Estados Unidos (b)	-0,8	-0,5	-1,1	-0,5	-1,3	-2,4	-2,4	-2,9	-3,3	-2,5	-2,6	-2,3	-3,1	-3,4	-3,8	-3,2	-2,3	-2,3	-2,3
Japón (c)	-4,8	-4,8	-4,2	-3,5	-2,9	-2,4	-0,9	0,1	0,8	2,2	2,0	2,4	2,1	1,9	1,0	-0,1	-1,0	-0,6	-0,7
Alemania (c)	-3,2	-4,4	-3,9	-3,5	-1,5	-0,7	-0,7	-0,2	-0,6	-0,9	-1,9	0,0	-3,2	-4,9	-4,3	-2,7	-2,1	-1,8	-1,5
Francia	-2,7	-1,8	-0,4	-1,5	-3,0	-2,7	-1,7	-1,6	-1,6	-0,7	-1,4	-1,8	-2,2	-2,1	-3,4	-3,8	-3,7	-3,5	-3,1
Italia	-10,2	-10,8	-0,8	-12,3	-11,3	-10,2	-11,1	-12,3	-11,7	-11,5	-11,8	-11,5	-12,4	-11,2	-9,8	-8,7	-8,9	-8,5	-7,5
Reino Unido	-5,0	-4,5	-2,9	-0,4	0,2	-1,4	-2,2	-1,9	-2,5	-2,7	-1,4	-1,5	-2,5	-1,7	-3,7	-5,0	-4,7	-3,1	-2,0
Canadá	-4,1	-3,2	-3,0	-1,6	-3,0	-4,0	-5,4	-6,9	-5,9	-5,1	-4,8	-5,0	-4,6	-4,6	-4,2	-4,5	-4,5	-3,7	-3,0
Total de los países arriba indicados	-3,1	-3,0	-2,8	-2,3	-2,5	-2,8	-2,7	-2,8	-2,8	-2,1	-2,3	-1,9	-2,8	-3,0	-3,4	-3,2	-2,9	-2,6	-2,4
Australia	-2,6	-2,5	-1,8	-0,8	0,4	-2,1	-2,5	-2,9	-2,6	-0,3	0,8	0,4	0,2	-1,6	-2,2	-2,3	-3,2	-2,7	-2,0
Austria	-2,9	-3,4	-2,6	-1,1	-2,0	-2,4	-0,6	-0,6	-1,5	-2,0	-2,9	-2,5	-2,5	-2,8	-2,1	-3,0	-3,3	-4,5	-4,3
Bélgica (d)	-7,2	-8,1	-11,7	-13,8	-11,5	-9,5	-8,8	-7,7	-7,6	-5,8	-6,4	-6,7	-6,4	-7,5	-7,5	-5,2	-4,0	-3,8	-3,7
Dinamarca	-1,3	-3,3	-3,6	-5,6	-8,1	-6,4	-4,3	-3,2	1,9	1,9	0,9	0,4	-0,2	-0,1	-0,3	-1,9	-3,0	-2,5	-2,1
Finlandia	5,2	2,6	1,8	3,3	1,7	0,5	2,8	2,5	2,7	-0,8	0,7	1,2	0,7	-2,0	-3,7	-3,4	-1,7	-3,7	-2,6
Grecia	-2,2	-3,6	-3,4	-8,5	-5,8	-6,2	-7,9	-11,5	-10,4	-9,0	-11,9	-15,0	-13,2	-13,1	-11,7	-12,5	-11,8	-10,4	-9,3
Irlanda	-9,4	-10,7	-11,4	-12,4	-13,3	-9,5	-8,4	-9,9	-7,4	-6,3	-2,5	-0,9	-2,9	-2,0	-2,3	-2,3	-2,2	-2,3	-2,5
Holanda	-4,1	-5,3	-5,0	-4,4	-3,9	-3,1	-3,8	-2,1	-2,0	-2,6	-1,8	-3,9	-5,5	-3,0	-3,4	-1,6	-2,3	-2,6	-2,4
Noruega (e)	-1,6	-3,1	-3,2	-4,1	-4,3	-5,8	-3,6	-2,7	-1,0	-0,9	0,0	-1,8	-3,2	-5,2	-7,3	-8,3	-6,9	-6,3	-6,1
Portugal	-7,1	-7,4	4,1	-12,4	-9,0	-10,1	-4,9	-5,0	-4,4	-6,3	-4,9	-3,4	-6,7	-7,4	-4,5	-6,9	-5,2	-4,6	-3,7
España	-1,8	-0,6	-0,5	-1,1	-2,6	-1,8	-2,4	-4,3	-3,9	-2,6	-3,9	-4,3	-5,9	-6,2	-4,2	-5,5	-4,7	-4,0	-3,5
Suecia	0,0	-4,0	-4,6	-4,8	-6,0	-4,2	-3,9	-5,0	-2,7	-2,0	0,9	2,6	0,8	-2,6	-6,4	-9,9	-8,5	-8,2	-8,4
Total de los pequeños países arriba indicados	-2,8	-3,4	-3,0	-4,2	-4,2	-4,0	-3,6	-4,1	-3,3	-2,4	-2,6	-3,0	-4,0	-4,6	-4,4	-4,9	-4,5	-4,3	-3,9
Total de los países europeos arriba indicados	-4,4	-4,8	-3,9	-4,5	-4,1	-3,8	-3,7	-3,9	-3,7	-3,4	-3,7	-3,5	-4,9	-5,0	-5,1	-5,0	-4,6	-4,2	-3,6
Total de los países de la OCDE arriba indicados	-3,0	-3,0	-2,8	-2,6	-2,7	-3,0	-2,8	-2,9	-2,9	-2,2	-2,3	-2,1	-3,0	-3,2	-3,5	-3,4	-3,1	-2,9	-2,6

(a) Estimaciones de la Secretaría de la OCDE sobre el factor estructural de saldo financiero de las administraciones públicas. Dichas estimaciones están sujetas a un margen de error importante, ligado éste a la evaluación del nivel actual y del crecimiento futuro de la producción potencial así como a la trascendencia que tendría la eliminación de las diferencias de producción sobre el crecimiento de las recaudaciones fiscales y la disminución del gasto. El apartado sobre Política presupuestaria del informe «Fuentes y Métodos» amplía la metodología utilizada y la interpretación de los datos.

(b) No se incluyen los gastos en concepto de garantía de depósito. Se excluyen los ingresos procedentes de la operación «Tormenta del Desierto», que ascendían al 0,6 por 100 del PIB en 1991.

(c) No se incluyen los gastos relativos a la operación «Tormenta del Desierto» que ascendían en 1992 al 0,2 por 100 del PIB para Japón y al 0,4 por 100 del PIB para Alemania.

(d) Se incluyen los ingresos procedentes de las privatizaciones y de la venta de otros activos (32,2 mil millones de francos belgas en 1993, 57 mil millones de francos belgas en 1994 y 13,5 mil millones de francos belgas en 1995).

(e) En porcentaje del PIB potencial continental. Los saldos financieros que aquí aparecen no incluyen los ingresos procedentes de la industria petrolera.

Fuente: Extracto de la tabla 30, *Perspectivas económicas de la OCDE*, n.º 56, diciembre de 1994, pág. A33.

El Ministerio de Hacienda suizo confirma, igualmente, el efecto negativo de unas previsiones de crecimiento exageradamente optimistas sobre la situación presupuestaria. Se ha subestimado especialmente la duración de la recesión, alterando así la progra-

mación de los gastos. Suiza considera que el déficit estructural supone aproximadamente el 25 por 100 del déficit total.

En Irlanda, México y Nueva Zelanda, las medidas discrecionales han permitido reducir sensible-

mente el déficit estructural. Irlanda progresó de manera considerable en ese campo después de 1987, tomando medidas como la paralización de las contrataciones en la función pública, la aplicación de programas de jubilación anticipada en la función pública, la fir-

ma de pactos salariales a escala nacional que estipulaban un aumento relativamente moderado de los salarios a medio plazo, la ampliación de la base imponible, y por último, una amnistía fiscal que permitió aumentar las recaudaciones. Con posterioridad, la *ratio* deuda pública bruta/PIB tendió a disminuir, pasando del 116 por 100 del PIB en 1986 al 92,7 en 1993. Según las perspectivas de la OCDE, esta *ratio* irá reduciéndose de manera regular hasta alcanzar el 79 por 100 para 1996. En el contexto del programa de ajuste estructural que se estableció después de la crisis del endeudamiento del año 1982, México aplicó una gran reforma fiscal y disminuyó la magnitud del sector público. Este país estuvo además sujeto a una severa disciplina presupuestaria, reajustando constantemente el nivel de los gastos al de los recursos. Asimismo, la privatización de las empresas públicas contribuyó eficazmente a reducir el volumen de la deuda pendiente, y por consiguiente de las cargas presupuestarias de la deuda. Mientras que el déficit presupuestario ascendía al 16,9 por 100 del PIB en 1982, se alcanzó un equilibrio en 1991. En 1993 se registró un ligero excedente del 0,8 por 100 del PIB, recuperándose el equilibrio en 1994, antes de estallar la última crisis.

Al aplicar un conjunto de medidas discrecionales, Nueva Zelanda también ha podido modificar de manera total, y ciertamente espectacular, la situación de sus finanzas públicas. Desde principios de los años noventa, su déficit ha ido disminuyendo con regularidad. Si su nivel ascendía al 3,5 por 100 en los Presupuestos para el bienio 1990/1991, en 1993/1994 se registró un excedente del 0,6 por 100, que debería alcanzar el 0,8 para el año en curso. La situación de endeudamiento neto presentó una mejoría constante, pasando

del 52 por 100 del PIB entre 1991-1992 al 42 por 100 en 1994. Este país aplicó una estrategia global de saneamiento de las finanzas públicas que incluía los factores que a continuación se enumeran: un programa muy completo para reformar la gestión pública, en el marco del cual los ministros firmaron unos contratos con sus respectivos departamentos con el fin de promover unas prestaciones eficientes; la concesión de una mayor autonomía a los responsables en la elección de los medios utilizados para fabricar ciertos productos, y la evaluación regular del rendimiento utilizando indicadores y normas financieras o de otro tipo, basándose en una contabilidad de ejercicio. Otros factores de saneamiento fueron el establecimiento de unos techos de gasto piramidales acompañado de una reducción paralela de los gastos, determinada y general; la gestión comercial de las empresas públicas; una reforma fiscal que establecía, en particular, una tasa general con un tipo bajo sobre bienes y servicios; y, más recientemente, ciertas medidas legislativas encaminadas a incrementar la transparencia de las notificaciones en materia presupuestaria.

II. OBJETIVOS DEL SANEAMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

Principales motivos para reforzar la lucha contra los desequilibrios presupuestarios

La voluntad de alcanzar ciertos objetivos macroeconómicos fundamentales constituye uno de los principales motivos que incita a los poderes públicos a intensificar su lucha contra los desequilibrios presupuestarios. Tanto el deseo de evitar los efectos desfavorables

que produce un alto déficit público sobre el ahorro privado como la decisión de invertir —el efecto de la evicción y el aumento de los tipos de interés— han constituido un elemento decisivo para reforzar la determinación de los poderes públicos en esta área.

Algunos gobiernos —como los de Nueva Zelanda, Italia y Turquía— recalcan la disciplina que imponen los mercados financieros sobre la elaboración de la política presupuestaria y el control de los déficit presupuestarios. Es cada día más frecuente la deducción de una prima de riesgo por parte de los acreedores internacionales, mediante la aplicación de tipos de interés más altos en los nuevos préstamos que conceden. Esta prima aumenta la presión presupuestaria de la carga de los intereses y puede contribuir al aumento de los déficit. El gobierno de Nueva Zelanda indica al respecto que el temor a ver disminuir el volumen de los créditos que las agencias internacionales le conceden ha tenido un efecto decisivo, reforzando la determinación del poder público en su control del déficit.

La mayoría de los países recalca que es necesario reducir la presión presupuestaria que suponen los intereses para mantener y aumentar unos márgenes de maniobra que permitan afrontar los gastos prioritarios o inminentes, por ejemplo en materia de inversiones públicas. Este aumento del margen de maniobra también resulta imprescindible para hacer frente a los gastos adicionales que implica la evolución de la situación demográfica. Este problema atañe a Noruega y Suiza, pero también a la mayoría de los países de la OCDE, que deberán enfrentarse a principios del próximo siglo a las consecuencias que el envejecimiento de la población tiene sobre los presupuestos. Por otra parte, el problema de la situación de las

distintas generaciones preocupa a Suiza desde el punto de vista de la igualdad y la equidad. Si el nivel de déficit sigue siendo notablemente superior a los gastos destinados a inversiones, la carga que supone el servicio de la deuda resultará injustificable para las generaciones futuras.

Las políticas de saneamiento de las finanzas públicas que aplican actualmente los países miembros y su elaboración

En lo referente a las políticas de seguimiento del saneamiento de las finanzas públicas y a su elaboración, destacan dos grandes grupos de países:

1) Los que se han propuesto alcanzar unos objetivos en materia de *ratios* déficit/PIB, así como otros objetivos cifrados.

2) Los que establecen unos objetivos presupuestarios dentro de las políticas generales.

Para fijar sus objetivos, la mayoría de los países miembros de la Unión Europea se basa en los criterios de convergencia de la unión monetaria europea recogidos en el Tratado de Maastricht. Según dichos criterios, ni la *ratio* déficit/PIB, ni la *ratio* deuda pública/PIB deberían sobrepasar el 3 y el 60 por 100 respectivamente. Por otra parte, Alemania, en su afán de restablecer las políticas que había aplicado con éxito en los años ochenta, apunta que está intentando recuperar los niveles de la *ratio* gasto público/PIB y de la *ratio* deducción fiscal global/PIB que existían antes de la reunificación de 1989. Además de aplicar los criterios de Maastricht, Dinamarca también se ha fijado como objetivo el mantenimiento del gasto de las administraciones públicas para 1994 y 1995 a un nivel infe-

rior al de la tasa real de crecimiento económico. Bélgica, por su parte, quiere conseguir para después de 1996 un excedente del saldo primario, con el fin de que la *ratio* deuda/PIB sea igual o inferior al 60 por 100. Francia ha votado una ley de orientación quinquenal relativa al control de las finanzas públicas. Dicha ley impone un plan de saneamiento progresivo basado en dos normas: una norma sobre el déficit del Presupuesto del Estado, puesto que dicho déficit ha de reducirse en 0,5 puntos del PIB a partir de 1995, y una norma sobre la progresión de las cargas, según la cual los gastos del Estado deberán ser estables en francos constantes.

Los gobiernos de Australia, Nueva Zelanda y Canadá también han fijado ciertos objetivos específicos. La estrategia a medio plazo de Australia está encaminada a reducir el nivel del déficit a menos del 1 por 100 del PIB para 1996-97 y equilibrar los Presupuestos para 1997-98. Al perseguir los objetivos estipulados en la *Ley de Responsabilidad Fiscal* de 1994, Nueva Zelanda, que presenta ya un excedente presupuestario, tiene intención de reducir su endeudamiento neto para situarlo por debajo de 30 por 100 del PIB en 1997/1998, disminuir para el mismo año los gastos del estado situándolos en el 30 por 100 del PIB, restablecer un activo neto notablemente positivo para 1996/1997, y reducir las deducciones fiscales al 32 por 100 del PIB para el período 1997/1998 y al 27 para el año fiscal 2003/2004. El objetivo de Canadá es mantener el déficit a un nivel no superior al 3 por 100 del PIB para 1996/1997, suprimiéndolo a continuación. El cometido de la política presupuestaria del Reino Unido es sanear la situación de las finanzas públicas, lo que equivale, a medio plazo, a intentar alcanzar un equilibrio presupuestario. El Reino Unido, por

su parte, se ha fijado el objetivo de reducir la importancia del sector público, que se determina con un porcentaje del PIB.

El segundo grupo de países incluye en particular a Estados Unidos y Japón. La política presupuestaria de Japón está especialmente orientada a disminuir la emisión de títulos cuyos ingresos se destinan a la financiación de los déficit. Estados Unidos tiene intención de centrar sus esfuerzos en la reestructuración de los organismos y programas públicos, dirigir el gasto público de consumo hacia las inversiones, imponer por ley unos límites a los gastos discrecionales (*Ley de Aplicación de Presupuestos*) y reformar el sistema de la sanidad pública. Sin embargo, la evolución política actual de estos países obliga a centrarse en la disminución de los impuestos a los que están sometidas las clases medias y en la reducción de la importancia del sector público. En Italia, las políticas para restablecer el equilibrio presupuestario pretenden mantener el importe de la deuda pública en su nivel actual, y proseguir el esfuerzo realizado para privatizar las empresas públicas.

En Holanda, se está estudiando un nuevo enfoque, que consistiría en basar la política presupuestaria en una norma de gasto público neto, en valor real, acompañada de una limitación del déficit efectivo. En caso de que los ingresos fueran superiores a lo previsto, se reduciría temporalmente el déficit. En el caso contrario, es decir si los ingresos fueran inferiores a lo previsto, el déficit podría aumentar. Sólo se tomarían nuevas medidas para reducir los costes en caso de sobrepasar el límite fijado.

Principales orientaciones de la política presupuestaria (factor estructural o factor coyuntural del déficit)

Son pocos los países que han establecido objetivos globales relativos al factor estructural del déficit. Parece que ello se debe, fundamentalmente, a las dificultades técnicas que supone la definición de unas estimaciones fiables. A título de información, señalar que Nueva Zelanda ha realizado unas previsiones financieras a diez años que ilustran la viabilidad de la política presupuestaria según diversas hipótesis, teniendo siempre como objetivo fundamental la consecución de un equilibrio entre ingresos y gastos en el conjunto del ciclo económico. Pero este país está trabajando en la distribución de los gastos del Estado entre gastos discrecionales, coyunturales y estructurales. Desde 1992, el Reino Unido no tiene en cuenta los factores coyunturales de los gastos para fijar su techo (*Control total*), haciendo posible así la consecución del equilibrio presupuestario.

A pesar de las dificultades técnicas que supone la evaluación de los factores estructurales del déficit, muchos países —Austria, Canadá, Dinamarca, Francia, Grecia, Noruega, España, Suiza, Turquía y Estados Unidos— aplican de manera explícita una política encaminada a reducir dichos factores.

La política presupuestaria de Austria intenta reducir el factor estructural del déficit a través del establecimiento de unas medidas específicas para controlar el gasto derivado de las pensiones, los salarios del sector público y el coste relativo al funcionamiento del sector público. Contempla también la posibilidad de reducir las inversiones públicas. Noruega se esfuerza por mejorar su saldo es-

tructural para poder enfrentarse con más fuerza a los peligros que acechan a la sociedad noruega, como pueden ser el envejecimiento de la población y la disminución de las recaudaciones procedentes del petróleo. España y Turquía centran actualmente todas sus medidas en la reducción de los déficit estructurales. Lo mismo ocurre en Estados Unidos, país en que se consideran puramente estructurales los desequilibrios actuales, puesto que la economía norteamericana está disfrutando de un perfecto equilibrio en lo que a empleo se refiere.

En Dinamarca, según un pacto firmado entre el gobierno y los partidos de la oposición, sólo pueden aumentar los gastos imputables a desviaciones coyunturales. El acuerdo especifica el contenido de los programas sobre los gastos considerados coyunturales.

En Suiza existe un máximo consenso político en favor de la aceptación de los factores coyunturales del déficit. Se permite, por lo tanto, que los mecanismos de estabilización automática cumplan su función a lo largo de todo el ciclo económico. Este país sólo toma en raras ocasiones medidas discrecionales. Por consiguiente, la política presupuestaria únicamente atañe al factor estructural del déficit. El Consejo Federal se esfuerza por equilibrar el Presupuesto a lo largo de todo el ciclo económico. Los excedentes conseguidos en los períodos de expansión cubren los déficit de las épocas de recesión.

Organización de las políticas presupuestarias

Los países miembros emplean diversos medios para dar a conocer sus políticas presupuestarias. En algunos países, se comunican los objetivos a medio plazo de la

política presupuestaria, definiendo dicha política con arreglo a determinados pactos de coalición firmados entre los distintos partidos políticos en el poder. Estos objetivos se transforman entonces en un programa de trabajo gubernamental. En otros países, los gobiernos exponen públicamente su política presupuestaria. Y en ciertos países —como Italia, Estados Unidos y Alemania—, los medios informativos y la opinión pública siguen de cerca las cuestiones presupuestarias y hacen mucha publicidad a la política aplicada por el gobierno.

Nueva Zelanda aplica un procedimiento más estricto. La *Ley de Responsabilidad Fiscal* obliga al gobierno a publicar su declaración de política presupuestaria al final del mes de marzo y su informe de estrategia presupuestaria en junio, mes en que presenta el Presupuesto. Ambos documentos deben reflejar todas las modificaciones de su política presupuestaria.

III. PROCEDIMIENTOS PRESUPUESTARIOS, INSTITUCIONES Y SISTEMA JURÍDICO CONEXOS

Modificación del sistema jurídico que rige los procedimientos presupuestarios

Los países miembros han aprobado o proponen aprobar disposiciones legislativas para suprimir los déficit. Las medidas elegidas reflejan la amplia variedad de sistemas jurídicos que se pueden aplicar al Presupuesto. Constituye, sin embargo, un hecho reseñable el que la mayoría de los países hayan sentido la necesidad a lo largo de los últimos años de modificar su legislación debido a las

presiones presupuestarias. La finalidad de numerosas disposiciones legislativas consiste en garantizar un mayor control de los gastos de los ministerios técnicos y de los organismos públicos. En algunos países, como Nueva Zelanda, las medidas tomadas están encaminadas a reformar el conjunto de los procedimientos presupuestarios, mientras que en otros, como Bélgica y Estados Unidos, estas medidas establecen, durante la elaboración del Presupuesto, una relación más estrecha entre las decisiones relativas a los ingresos y a los gastos, consolidando así el procedimiento de definición del Presupuesto y el Presupuesto en sí.

En 1990, Bélgica votó una nueva ley de contabilidad nacional que definía un Presupuesto consolidado de los gastos comparable al de los ingresos. Asimismo, se integraron en el Presupuesto varias cuentas y fondos extrapresupuestarios, limitándose el número de cuentas especiales a las expresamente autorizadas por la ley.

Próximamente, el Parlamento suizo someterá a votación una disposición que pretende frenar el gasto; según esta disposición, será preciso contar con una mayoría parlamentaria suficiente para aprobar cualquier gasto adicional superior a 20 millones de francos suizos o los que supongan un exceso total anual de más de 2 millones de francos suizos.

España ha modificado su ley sobre Presupuestos Generales para establecer la estructura jurídica de una serie de reformas, imprescindibles para mejorar la gestión de la Hacienda pública.

A lo largo de los últimos diez años, Estados Unidos ha aprobado varias disposiciones legislativas para reducir el déficit, entre las cuales destacan las leyes Gramm-Rudman-Hollings de

1985 y 1987. Sin embargo, no se han podido aplicar dichas disposiciones debido, por un lado, a que la reducción de los gastos, necesaria para alcanzar los objetivos fijados, habría sido demasiado dolorosa y, por otro, a que las medidas aprobadas estaban basadas en unas previsiones económicas que pronosticaban un fuerte crecimiento, así como en un nivel de inflación y unos tipos de interés bajos.

La *Ley de Aplicación de Presupuestos* define el actual marco legal. Esta ley establece ciertos mecanismos destinados a reducir los gastos y a garantizar que las medidas legislativas no incrementen el déficit hasta el año fiscal de 1998. En 1993, se firmó un acuerdo con arreglo a esta ley, que fijaba en 500.000 millones de dólares el objetivo de reducción del déficit, en un plazo de cinco años. Sin embargo, el ahorro previsto en la actualidad se sitúa en 638.000 millones de dólares. Por consiguiente, la disminución del déficit será, por primera vez, superior a lo previsto, por basarse el acuerdo en unas previsiones económicas excesivamente pesimistas.

Por otra parte, el Presidente y el Congreso han aprobado en sucesivas ocasiones unas leyes que imponían medidas específicas para reducir los gastos discrecionales y no discrecionales, así como una serie de medidas para aumentar los ingresos. El Congreso está discutiendo una enmienda que podría incluirse en la Constitución con el fin de establecer una obligación jurídica adicional, y conseguir así un equilibrio presupuestario. Muchos estados americanos disponen ya de tal disposición. Se vote o no en el Congreso esta enmienda, que requiere una mayoría de las dos terceras partes, la Oficina de Gestión y Presupuestos señala que presenta por lo menos una laguna, puesto

que no define el nivel de disminución de los gastos o de aumento de los ingresos que permitiría alcanzar un equilibrio, y no prevé ningún mecanismo capaz de garantizar su aplicación.

Con la *Ley de Responsabilidad Fiscal* de 1994, Nueva Zelanda ha elegido otra vía para garantizar la disciplina presupuestaria. Esta ley no establece unos objetivos específicos en materia de gastos, ingresos y déficit, pero fomenta la aplicación de una disciplina presupuestaria al exigir una gran transparencia en la forma y el contenido de los informes entregados por el poder público. En efecto, la ley establece que el poder público debe publicar con regularidad unos informes sobre los objetivos de la política fiscal y las estrategias propuestas para alcanzarlos.

En Francia, la ley quinquenal relativa al control de las finanzas públicas define un plan de recuperación progresivo basado en una norma sobre el déficit del Presupuesto y otra sobre la evolución de los gastos del Estado. El seguimiento de dicha ley debe permitir situar el déficit del Presupuesto del Estado en el 2,5 por 100 del PIB para 1997, y conseguir un Presupuesto equilibrado para el 2002.

Modificación de las instituciones y de los procedimientos presupuestarios

Con el fin de reforzar la eficacia de las herramientas e instrumentos que les permiten controlar los déficit presupuestarios, los países miembros han modificado, en diversa medida, las instituciones y los procedimientos presupuestarios. Muchos países han reformado notablemente sus procedimientos presupuestarios, apoyándose algunos en unos dis-

positivos inductivos que imponen un mayor rigor presupuestario a los ministerios técnicos y a los organismos públicos. Algunos países como Australia, Austria, Canadá, Francia y Nueva Zelanda han decidido aplicar a medio plazo, o reforzar, las medidas destinadas a tal efecto, con el fin de poder gestionar los procedimientos presupuestarios de manera más flexible y compensar los efectos del enfoque gradual que impone una gestión anual del Presupuesto.

Otro objetivo importante de la reforma de los procedimientos consiste en reforzar la eficacia del sector público y alcanzar objetivos específicos en materia de productividad. Para mejorar los resultados del sector público, se han modernizado las instituciones y reestructurado las relaciones entre los distintos departamentos encargados del Presupuesto, los ministerios técnicos y los organismos públicos. Por ejemplo, se han limitado los gastos totales —incluso reduciéndolos automáticamente en algunas ocasiones, en valor real— y establecido prioridades dentro de esos límites. También se ha concedido a los gestores y a los organismos una mayor flexibilidad tanto en la elección y programación de los medios a aplicar como en la distribución de los fondos entre los programas y las actividades, y en ocasiones incluso entre los años fiscales. Por último, y en ciertas condiciones, se han firmado acuerdos a medio plazo sobre los niveles de financiación. Estos procedimientos para fomentar una buena gestión se han presentado, por una parte, como una manera de reducir o controlar el gasto público y, por otra, como medio para aumentar la productividad. Se piensa que ofrecen a los gestores del sector público una serie de medidas y posibilidades que les permitirá conseguir mejores resultados y alcanzar los objetivos

presupuestarios establecidos. En otras palabras, «hacerlo mejor con menos».

Las reformas que se han aplicado en muchos países —en particular en Australia, Canadá, Dinamarca, Finlandia, Francia, Islandia, Nueva Zelanda, Noruega, Suecia y el Reino Unido—, así como las que se han propuesto recientemente en Estados Unidos, en el marco de la *National Performance Review* (Evaluación Nacional de Resultados), engloban un buen número de dichos principios.

Austria aplica actualmente un abanico de medidas que une la reforma de los procedimientos a la modernización de las instituciones. En lo referente a los procedimientos presupuestarios, el gobierno austriaco ha establecido recientemente un nuevo instrumento: la programación de los Presupuestos a medio plazo. Se prevé asimismo aplicar unos indicadores de resultados en todos los servicios administrativos. Portugal ha reagrupado recientemente las funciones de su Tesoro Público, lo cual ha permitido mejorar las técnicas de gestión de las finanzas y de la liquidez, y contribuido a reducir los gastos de funcionamiento. Por su parte, Grecia está reformando su Ministerio de Hacienda con el fin de reforzar su capacidad de gestión, y ha informatizado totalmente sus servicios fiscales nacionales y regionales. Irlanda ha reforzado las funciones del inspector y auditor general, especialmente en lo referente a la verificación en auditorías de que se está obteniendo un óptimo aprovechamiento de los fondos. Italia también ha ampliado la competencia de su servicio de verificación de cuentas con el fin de mejorar el control de la gestión de costes, de productos y de resultados. Los países nórdicos, entre otros, han presupuestado los gastos co-

rrientes en función de los resultados.

Como se ha mencionado anteriormente, Nueva Zelanda inició un gran programa de reformas financieras. Dichas reformas consistieron en establecer objetivos y obligaciones de resultados para los distintos departamentos ministeriales basados en relaciones contractuales entre los jefes de departamento y los ministros, una contabilidad de ejercicio y unas obligaciones financieras sometidas a verificación.

En Australia, la publicación de previsiones relativas al año fiscal, en curso y a tres años garantiza la coherencia entre las decisiones tomadas dentro del año fiscal así como la estrategia presupuestaria a medio plazo. Por otro lado, el poder público lleva tiempo aplicando una política según la cual los ministerios técnicos deben compensar cualquier nuevo gasto reduciendo los gastos comprometidos dentro de los programas existentes. Este país también ha establecido mecanismos de evaluación permanente y sistemática de todos los programas públicos, cuyos resultados se utilizan en los mecanismos presupuestarios y en la asignación de recursos. En Canadá, se va a aplicar en el transcurso de este año un nuevo sistema de gestión de los gastos que está inspirado en los mismos principios y se centra en el seguimiento y la revaluación de los programas de reducción del déficit.

En 1993, el Reino Unido, donde los Presupuestos se preparaban y presentaban anteriormente por separado, presentó su primer presupuesto unificado, que reagrupaba la recaudación fiscal y el gasto público. Gracias a esta nueva presentación, la elección entre el gasto y el impuesto se realiza de forma más documentada y racional.

Instrumentos

Objetivos globales

La mayoría de los países mantienen unos objetivos globales como instrumento para su política presupuestaria. Se distinguen tres tipos de objetivos globales, que se presentan generalmente como objetivos políticos fundamentales:

- las *ratios*, por ejemplo las que indican el nivel del déficit, de los gastos o de los ingresos anuales con respecto al PIB, o bien las que indican el nivel de endeudamiento con respecto al PIB, y que algunas veces van acompañadas de disposiciones que prevén un crecimiento nulo en términos reales;
- los objetivos cifrados relativos a la reducción del déficit presupuestario con una cuantía y un plazo determinado, y,
- en algunos países, las disposiciones legislativas que imponen las condiciones de la reducción presupuestaria o el nivel de los ingresos, de los gastos o del déficit, así como las nuevas obligaciones de notificación pública impuestas al poder público en lo relativo a la estrategia aplicada y a los avances realizados.

En Europa, uno de los acontecimientos más señalados de los últimos años ha sido la inclusión en el Tratado de Maastricht de los objetivos presupuestarios como «criterios de convergencia», que condicionan la realización de la unión monetaria europea. Estos criterios han conferido un carácter multilateral a los objetivos presupuestarios y han reforzado su obligatoriedad a través de la constitución de un grupo de países de mismo rango, que persiguen los mismos objetivos. La mayoría de los países miembros de la Unión Europea considera los criterios de Maastricht como su principal objetivo presupuestario. Dichos criterios han supuesto un potente

estímulo para el saneamiento de las finanzas públicas en los países cuya *ratio* deuda pública/PIB es notablemente más elevada que el objetivo del 60 por 100 establecido en el tratado. Es el caso de Bélgica, Grecia, Irlanda e Italia. En estos países, el criterio deuda/PIB ha contribuido a reforzar la voluntad de devolver el equilibrio a los Presupuestos, y parece ayudar a los gobiernos a conseguir un gran apoyo político y de la opinión pública en favor de políticas presupuestarias restrictivas.

En lo relativo a objetivos cifrados, Estados Unidos se ha comprometido a reducir el déficit presupuestario federal en 500.000 millones de dólares para el final del año presupuestario 1998. También es el único país que contempla seriamente la introducción de medidas legislativas para imponer un Presupuesto equilibrado y establecer un objetivo general, permanente y rígido. Con un procedimiento algo diferente, Nueva Zelanda ha establecido unos principios de responsabilidad en materia de gestión presupuestaria recogidos en la *Ley de Responsabilidad Fiscal*, que impone, en particular, una doble obligación: volver a un nivel razonable de endeudamiento a través de excedentes presupuestarios anuales, hasta alcanzar un nivel prudente, y conseguir un nivel de activo neto que permita enfrentarse a posibles acontecimientos negativos.

Establecimiento de techos piramidales sobre el gasto

Un número significativo de países aplica, en distintos grados, una serie de techos piramidales sobre el gasto. Dichos techos están principalmente encaminados a limitar las propuestas de gastos de los ministerios, y consisten, la mayoría de las veces, en unos techos sobre el gasto impuestos a los ministerios técnicos y a los organismos públicos. Estos límites, relati-

vamente flexibles en cuanto a los gastos realizados dentro de los márgenes establecidos, suponen una ruptura con la tradición de aumento progresivo de los Presupuestos, y animan a los ministerios y organismos públicos a establecer prioridades en materia de gasto y a buscar activamente una productividad rentable.

Los países que aplican con mayor asiduidad unos techos que limitan los gastos son los países nórdicos —Dinamarca, Finlandia, Islandia y Noruega— y el Reino Unido. En el Reino Unido, por ejemplo, cuando se establece el procedimiento presupuestario, el Consejo de Ministros fija un techo total para el gasto público (*Control total*) que atañe al 85 por 100 del gasto de las administraciones públicas, y formula unas recomendaciones sobre la distribución del gasto entre los ministerios y los programas públicos. Este procedimiento facilita los debates sobre las prioridades relativas, manteniendo a la vez el importe total del gasto en un nivel razonable.

Las autoridades del Reino Unido consideran que la definición de estos topes les concede una mayor eficacia en su intento por alcanzar un objetivo fundamental, que es la reducción en un plazo determinado de la parte relativa al gasto público en el PIB.

Elección entre disminuciones generales y específicas del gasto

Además de definir unos topes piramidales sobre el gasto, se realizan en ocasiones reducciones generales o específicas del gasto. Muy pocos países —Finlandia, Austria y Dinamarca en los años ochenta— parecen haber aplicado disminuciones generales para sanear su situación presupuestaria. Los países suelen argumentar que aunque dichas

reducciones presentan una aplicación más sencilla, siguen constituyendo —en términos de eficiencia y de equidad— una técnica deficiente. La mayoría de los países recurre a la aplicación de unas reducciones específicas sobre el gasto, que definen tras realizar un análisis general de éste.

En numerosos campos, se han aplicado programas de reducciones específicas del gasto; en particular, en la seguridad social, la financiación de los planes de pensiones, los sistemas de seguros médicos y de enseñanza, las subvenciones al sector industrial y agrícola, la investigación y el desarrollo, el empleo en el sector público y en la defensa. La mayoría de los países reconoce, de manera explícita o implícita, que adoptar medidas discrecionales para reducir de manera significativa el coste de los grandes programas de gasto constituye una de las condiciones fundamentales para restaurar el equilibrio no sólo del Presupuesto, sino también de su factor estructural. Es preciso controlar especialmente el coste de las transferencias sociales con el fin de conseguir para el futuro un margen de maniobra presupuestaria.

Las respuestas dadas por los países muestran que se han tomado diversas medidas para garantizar el control de los gastos de transferencia y de los gastos reducibles. Alemania ha reducido el importe de las transferencias realizadas dentro de los programas de ayuda al desempleo y de otros programas sociales. Japón ha reducido las contribuciones del Estado destinadas a los planes de jubilación y a la seguridad social, así como las subvenciones asignadas al sector agrícola. En Estados Unidos, el debate se centra actualmente en las reducciones que han de realizarse en los sistemas de prestaciones «obligatorias», como la

sanidad pública y la seguridad social.

Bélgica ha congelado, en valor nominal, las transferencias destinadas a las empresas públicas y a la seguridad social, así como los gastos asignados a defensa. Asimismo, ha frenado los gastos relativos a la educación y reducido las inversiones públicas. Austria ha seguido el mismo camino, congelando además las subvenciones destinadas a la industria y a la agricultura. Italia, España y Japón han paralizado totalmente las contrataciones, o reducido el personal del sector público, mientras que Alemania y Canadá han reducido los salarios en términos reales. Canadá prevé reducir notablemente el personal de la Administración federal, así como las subvenciones a la agricultura y a la industria para el año presupuestario 1997/1998. En beneficio de una mayor seguridad mundial, ciertos países, además de los ya mencionados —en particular Bélgica, el Reino Unido, Alemania y Francia—, han congelado, en valor nominal, los gastos que se destinan a defensa.

Privatización y venta de los activos públicos

Tanto la privatización de las empresas públicas como la venta de los activos del Estado han desempeñado un papel importante en la aplicación, por parte de los países miembros, de una política de saneamiento de sus finanzas públicas, ya que el producto de dichas ventas les ha permitido reducir la deuda pública. Es, por ejemplo, el caso de Austria, Australia, Canadá, Francia, México, Portugal y el Reino Unido.

En Austria, las privatizaciones en el sector de la banca y en la industria han reducido más aún las actividades empresariales del Estado. Australia lanzó en 1987/1988 un ambicioso progra-

ma de venta de activos. Desde 1985, Canadá ha privatizado o disuelto aproximadamente 23 sociedades de la Corona, percibiendo así unos ingresos de cuatro millones de dólares. México, por su parte, ha tomado medidas para llevar a cabo la privatización de las empresas públicas, en particular de los puertos, aeropuertos, ferrocarriles y de los satélites de telecomunicaciones. Entre 1989 y 1994, Portugal lanzó un importante programa de privatizaciones, cuyos beneficios ascendieron a 929.000 millones de escudos. Al final del año 1994/1995, el Reino Unido debería conseguir 60.000 millones de libras a través de sus privatizaciones. En Francia, los ingresos procedentes de las privatizaciones ascendieron a 46.000 millones de francos en 1993 y a 55.000 millones tanto en 1994 como en 1995. Además, y tras la iniciativa tomada por la Unión Europea de privatizar las telecomunicaciones, muchos países miembros, como Dinamarca y Alemania, están privatizando su red. Asimismo, se privatizan otros servicios de correos o se les obliga a competir con sociedades privadas.

Las respuestas dadas por los países indican que algunos —Francia, Grecia, Italia, México y Turquía— tienen intención de utilizar este instrumento en mayor medida en el futuro para sanear sus finanzas públicas.

Empleo de unos mecanismos similares a los de mercado

Los países han recurrido, en distinta medida, a mecanismos similares a los de mercado. Australia y Nueva Zelanda, en especial, han dejado que sus empresas públicas compitieran con el sector privado, y exigen a partir de entonces que dichas empresas obtengan unos índices de rentabilidad comerciales. En muchos países, este procedimiento ha

permitido establecer una gestión de carácter comercial y convertir las empresas que suponían altos gastos presupuestarios en empresas eficientes y competitivas.

Muchos países han intentado fomentar las subcontrataciones con el fin de reducir los costes, obtener una mayor eficiencia y garantizar una mejor utilización de sus fondos. Desde 1992, el Reino Unido ha lanzado un importante programa que consiste en someter los servicios públicos a ley del mercado, obligándoles a competir con empresas privadas. El valor de dichos servicios asciende a 2.000 millones de dólares, y el ahorro conseguido a través de la subcontratación se sitúa en un 20 por 100 de media. En Grecia, Islandia y Finlandia es cada día más habitual que los usuarios tengan que pagar por los servicios públicos. Sin embargo, los países indican en sus respuestas que el ahorro conseguido con este tipo de medidas es relativamente bajo si se compara con el que procede de la reducción de los gastos de transferencia y demás importantes programas de prestaciones. No obstante, reconocen que es de gran utilidad recurrir a unos mecanismos inspirados en los de mercado para mejorar la eficiencia y el rendimiento del sector público.

Reestructuración de las relaciones con entidades infranacionales y traspaso de responsabilidades a unos niveles inferiores de gobierno

Durante la crisis financiera de principios de los años noventa, varios países miembros iniciaron una revaluación de los lazos financieros existentes entre los distintos niveles de gobierno para mejorar la coordinación en materia presupuestaria y conseguir así mejores resultados. Algunos países realizaron reformas con el claro objetivo de traspasar la responsabilidad de los gastos a unos

niveles inferiores. Otros, sin embargo, acometieron reformas para descentralizar tanto la recogida de fondos como las decisiones relativas al gasto.

Suiza ha puesto en marcha una reestructuración del sistema de perecuación existente entre la Administración federal (*el Bund*) y los cantones (*Kantone*). Con el fin de conseguir una mayor eficiencia y enderezar la situación financiera, tanto de la Administración federal como de las administraciones regionales, se eliminarán los créditos concedidos a los cantones para sustituirlos por dotaciones globales. Por otra parte, se ha propuesto aplicar unas disposiciones encaminadas a aclarar y distinguir con precisión las responsabilidades de cada nivel en materia de financiación. Sin embargo, sólo se podrá calcular a largo plazo el importe del ahorro resultante.

Alemania, impulsada por la reunificación, se ha lanzado a una reorganización del sistema de perecuación entre el *Bund* y los *Länder* con el fin de incluir la totalidad de los *Länder* orientales. Al término de dicha reorganización, los *Länder* occidentales, más ricos, deberán hacerse cargo de una parte más importante del coste de la reunificación, lo cual aligerará a medio plazo la carga que suponen para el presupuesto federal las transferencias hacia el Este.

Al reducir progresivamente su ayuda presupuestaria, los gobiernos centrales de Australia y Canadá han animado a los gobiernos de los estados y de las provincias, respectivamente, a realizar reformas presupuestarias. En Italia, se ha propuesto traspasar las responsabilidades a escala local y regional y disminuir las transferencias presupuestarias, así como las transferencias destinadas a empresas y organismos públicos. En Japón, son las municipalidades las que ahora se hacen cargo de

los gastos relativos a la enseñanza obligatoria, y se ha reducido la ayuda del Estado a las escuelas privadas. Finlandia ha reducido su sistema de transferencias presupuestarias a las municipalidades. Se han sustituido los créditos previamente atribuidos por dotaciones globales, cuyo importe se determina sobre la base de varios indicadores demográficos y económicos, permitiendo así una mejor distribución de los fondos por parte de las municipalidades. En México, se están tomando medidas para descentralizar el gasto público y aumentar los ingresos de los estados y de las municipalidades. Otro objetivo de esta reforma consiste en promover un desarrollo económico más homogéneo en todo el país.

Modificación y reforma de la fiscalidad

El mismo esquema diferenciador aparece en esta área fundamental de la política presupuestaria. Desde finales de los años ochenta hasta principios de los noventa, la mayoría de los países aplicaron unas reformas fiscales que se inspiraban en modelos similares. El objetivo de muchas reformas era ampliar la base imponible y conseguir un sistema fiscal más eficiente. Por lo tanto, o bien se introdujo el impuesto sobre el valor añadido, o se aumentó su tipo impositivo, mientras permanecían estables o disminuían al margen los tipos del impuesto sobre la renta o el capital. Según el consenso que se desprende de las respuestas aportadas por los distintos países, las deducciones fiscales están alcanzando su límite superior. Según la opinión general, no es posible, ni en el plano político ni en el económico, seguir aumentando los impuestos. Por lo tanto habrá que centrarse en el gasto para devolverle el equilibrio a las finanzas públicas. En opinión de todos, un aumento del tipo im-

positivo marginal tendría, desde un punto de vista económico, un efecto disuasorio sobre el empleo, el ahorro y las inversiones realizadas por las empresas y la población.

Algunos países —entre ellos Grecia y Portugal— han reforzado su lucha contra el fraude fiscal y el empleo abusivo de ciertas disposiciones fiscales, y han limitado las desgravaciones, así como frenado la evasión fiscal, corrigiendo las lagunas que presentaba su legislación en este campo. Grecia, Portugal y Turquía han modernizado su Administración de Hacienda y simplificado sus procedimientos.

A pesar de esta tendencia general, algunos países han aumentado, o prevén aumentar, el tipo impositivo marginal. Bélgica ha modificado su sistema de gastos fiscales, aumentado la presión fiscal que ejerce su sistema de impuestos directos aboliendo parcialmente los ajustes de los tipos impositivos, y ha aumentado los impuestos indirectos, cuyas recaudaciones se destinan a la financiación de la seguridad social. En 1993, el Reino Unido se vio obligado a incrementar sus recaudaciones en un 2,25 por 100 del PIB aproximadamente, pero pudo hacerlo sin elevar el tipo impositivo marginal del impuesto. Asimismo, Alemania ha tenido que aumentar notablemente sus impuestos directos para financiar el coste de la reunificación.

Alemania y el Reino Unido también han aumentado el impuesto sobre el carburante, en parte por motivos ecológicos. Austria, Dinamarca y Suiza prevén tomar la misma decisión. En Suiza, por ejemplo, el impuesto sobre el carburante constituye un elemento importante del conjunto de las medidas tomadas para eliminar el déficit estructural a partir de 1998.

Incidencia de las distintas medidas tomadas y de los medios empleados, y su utilidad para mejorar el déficit estructural

Las respuestas de los países miembros permiten establecer un cuadro preciso de la serie de medidas y medios que permiten corregir los desequilibrios presupuestarios. En términos generales, se pueden sacar las conclusiones siguientes:

- Las medidas más importantes y más útiles son las que están encaminadas a reducir el gasto.

- Los ahorros más importantes serán los que resulten de la disminución de las transferencias sociales y, en particular, de las transferencias destinadas al sistema de la seguridad social, las cajas de pensiones y los sistemas de sanidad. Bélgica, Canadá, Finlandia, Italia y Noruega recalcan especialmente este punto.

- La evolución de la carga presupuestaria que suponen los intereses de la deuda pública y la situación del endeudamiento dependerán del éxito obtenido por las estrategias aplicadas en la reducción de la deuda. Las experiencias de Irlanda, México y Nueva Zelanda demuestran que, si se toman medidas enérgicas con el fin de reducir los gastos originados por los programas de transferencia, el círculo vicioso de la deuda puede convertirse en un «círculo virtuoso», en el cual la presión ejercida sobre los gastos se convierte en una reducción cada vez más importante del déficit a medida que disminuye la parte del gasto público dedicada al pago de los intereses. En México, por ejemplo, la evolución de la *ratio* gastos en inversiones/gastos en concepto de intereses indica una mejoría evidente en la distribución de los gastos presupuestarios. En

1988, por cada peso gastado en concepto de intereses, se destinaban menos de 21 centavos a inversiones productivas. En 1994, por cada peso gastado en concepto de pago de intereses, se destinaban 118 céntimos a inversiones materiales directas.

- Algunos países recalcan la necesidad de aumentar las recaudaciones. Con este fin, han tomado distintas medidas, desde aumentar el impuesto sobre la renta —por ejemplo, en Alemania— e imponer un impuesto sobre los carburantes —en Francia, Alemania, Suiza y el Reino Unido— hasta ampliar notablemente la base imponible, como ha sucedido en Grecia, Portugal y Turquía. Exceptuando algunos países, Suiza en particular, la mayoría considera que las posibilidades de aumentar los impuestos para recuperar un equilibrio presupuestario son muy limitadas.

- Por último, es preciso que los países busquen la manera de aplicar una disciplina presupuestaria rigurosa; Nueva Zelanda y Estados Unidos subrayan este punto. Entre los instrumentos más útiles para conseguirlo, mencionan la programación presupuestaria plurianual, las disposiciones legislativas que imponen transparencia en materia de finanzas públicas, y las medidas que, por una parte, establecen obligaciones duraderas sobre el gasto, y que, por otra, garantizan el mantenimiento del equilibrio presupuestario conseguido.

Apoyo y credibilidad

En la mayoría de los países miembros, los responsables políticos se esfuerzan por conseguir el mayor apoyo político y de la opinión pública a sus políticas de reducción del déficit.

En materia de apoyo y credibilidad, se observan distintos mo-

delos. Aparecen tres grupos de países que han aplicado procedimientos diferentes. El primer grupo incluye los países que intentan conseguir un gran consenso, que incluye, en distinta medida, tanto a los partidos de la oposición como a los de la mayoría, el mundo de los negocios, los sindicatos y demás implicados en la toma de decisiones. Los países escandinavos y de la Europa continental, así como Canadá, que realiza numerosos referendos sobre la política presupuestaria, pertenecen a este grupo. Francia también puede incluirse en este grupo, debido a una reciente innovación según la cual el Parlamento, que encabeza las negociaciones presupuestarias, participa en la preparación del proyecto sobre la Ley de Presupuestos del Estado.

Hasta cierto punto, en este grupo se puede integrar Estados Unidos, siendo su creciente bipartidismo un factor fundamental a la hora de enfrentarse en el Congreso a la cuestión del déficit.

El segundo grupo incluye a los países de la Europa del Sur, como España, Portugal e Italia. En esta área, los circuitos políticos intentan de manera general alcanzar un consenso social en materia de política presupuestaria, pero fuera de los parlamentos predomina a menudo una atmósfera conflictiva. España y Portugal se centran en las negociaciones salariales que mantienen cada año con los sindicatos para reducir las presiones que sufren el Presupuesto, los tipos de interés y la inflación. En Italia, el sistema político exige que se consulte regularmente a todos los implicados. Según la tradición política de la posguerra, los grupos que pudieran verse perjudicados deben beneficiarse de motivaciones, compensaciones recíprocas y garantías de gastos de compensación. A largo plazo, dicha tradición puede, sin

embargo, comprometer el éxito del equilibrio presupuestario.

Australia y Nueva Zelanda, que constituyen el tercer grupo, presentan características diferentes. Ambos países subrayan la importancia de las declaraciones públicas referentes a la política general para conseguir el apoyo de la opinión pública en materia de políticas presupuestarias. En Nueva Zelanda, se presta especial atención a las declaraciones públicas regulares que exige la ley, aunque ello parece querer implicar a la opinión pública en la toma de decisiones. Australia ha incluido a los sindicatos y a la patronal en las negociaciones sobre Presupuestos, y ha firmado un acuerdo oficial con los sindicatos sobre la limitación de los salarios, con el fin de reducir las presiones inflacionistas.

A diferencia de lo que ocurre en estos tres grupos, el gobierno de Bélgica, que en el pasado intentaba conseguir un consenso en materia de saneamiento de las finanzas públicas mediante consultas realizadas a los distintos grupos implicados, parece ahora optar por actuar de manera independiente. Esta evolución tiene una doble explicación: la magnitud de los esfuerzos actuales y la enseñanza sacada de la experiencia, según la cual las medidas para reducir el déficit que han obtenido mayor éxito son las que se han tomado sin tener demasiado en cuenta las reacciones negativas de los grupos perjudicados.

IV. EFICACIA DE LAS POLÍTICAS DE LUCHA CONTRA EL DÉFICIT Y ENSEÑANZAS SACADAS DE LA EXPERIENCIA

Principales problemas encontrados en la aplicación de las estrategias presupuestarias

Durante el proceso de aplicación de las estrategias encaminadas a restaurar el equilibrio presupuestario, los países miembros se han enfrentado a numerosos problemas, ligados fundamentalmente a la situación de las instituciones, la economía y el Presupuesto de cada país.

Algunos países —como Bélgica y Canadá— tienen dificultades para formular políticas coherentes debido a que los distintos niveles del gobierno pueden tomar decisiones independientes y mantener de manera permanente un déficit y un nivel de endeudamiento elevados.

Canadá, Finlandia, Francia y Estados Unidos señalan que la tendencia a sobrestimar los niveles de crecimiento económico obstaculiza la aplicación de políticas presupuestarias rigurosas. Con el fin de evitar dicho problema, Canadá está utilizando unas previsiones prudentes en materia de crecimiento económico y de evolución de los tipos de interés. Este país se basa en unas hipótesis de crecimiento inferiores a las que establece el sector privado, y en unos tipos de interés superiores.

Noruega y México, entre otros países, destacan la importancia de los problemas de distribución y equidad que implica la disminución de las transferencias. México y Nueva Zelanda mencionan el coste social a corto plazo que su-

ponen las medidas para reducir el déficit. Puesto que transcurre necesariamente bastante tiempo hasta que los ciudadanos sacan provecho del saneamiento de las finanzas públicas, resulta imprescindible convencer a la opinión pública de la necesidad de consentir realizar hoy unos sacrificios y esfuerzos para poder disfrutar mañana de las ventajas que ofrece el saneamiento de las finanzas públicas. Esta realidad plantea, evidentemente, el problema de la credibilidad de las políticas durante los períodos electorales y de transición. Algunos países sugieren que tanto el mantenimiento de una disciplina presupuestaria a largo plazo como la restauración del equilibrio inicial de las finanzas públicas son igualmente difíciles.

Principales conclusiones relativas a la realización y aplicación de las estrategias para reducir el déficit

Las principales conclusiones que se pueden sacar de las estrategias para reducir el déficit que se aplican en los distintos países miembros son las siguientes:

- Aunque suponga un período de sacrificios y de esfuerzos, la experiencia de ciertos países demuestra que la aplicación de ciertas medidas discrecionales permite sanear las finanzas públicas y reducir el importe de la deuda pública bruta.

- En términos generales, los objetivos globales son un instrumento útil para restaurar el equilibrio presupuestario. Con el fin de alcanzar dichos objetivos, es en ocasiones preciso seguir unos procedimientos de aplicación establecidos a tal efecto por vía legislativa.

- Dentro de la Unión Europea, los criterios de convergencia, es decir, unos objetivos supranacionales fijados en la primera etapa de la Unión Europea, parecen reforzar la disciplina presupuestaria.

- Para establecer y reforzar la credibilidad de los objetivos, estrategias o políticas, es preciso aplicar una política determinada y acertada. En un contexto con estas características, la programación plurianual puede resultar un instrumento muy útil.

- Las reducciones específicas de los gastos, basadas en la evaluación de los resultados de los programas —en términos de eficiencia y de eficacia— permiten generalmente obtener mejores resultados. Esta premisa es especialmente aplicable en el caso de los programas de transferencias.

- La utilización de hipótesis más prudentes y realistas sobre el crecimiento económico puede ir en beneficio de los esfuerzos realizados para sanear las finanzas públicas.

- La transparencia del Presupuesto y de los procedimientos presupuestarios, que permite garantizar un seguimiento externo de la evolución de las finanzas públicas, refuerza la credibilidad de las políticas presupuestarias ante los mercados financieros y el conjunto de la opinión pública, y puede intensificar la voluntad política de reducir el déficit.

NOTA

(*) Publicado por la OCDE en la colección *Études hors série sur la gestion publique*, número 11, 1996, con el título «Gérer la réduction du déficit structurel». Traducción de Diorki.