

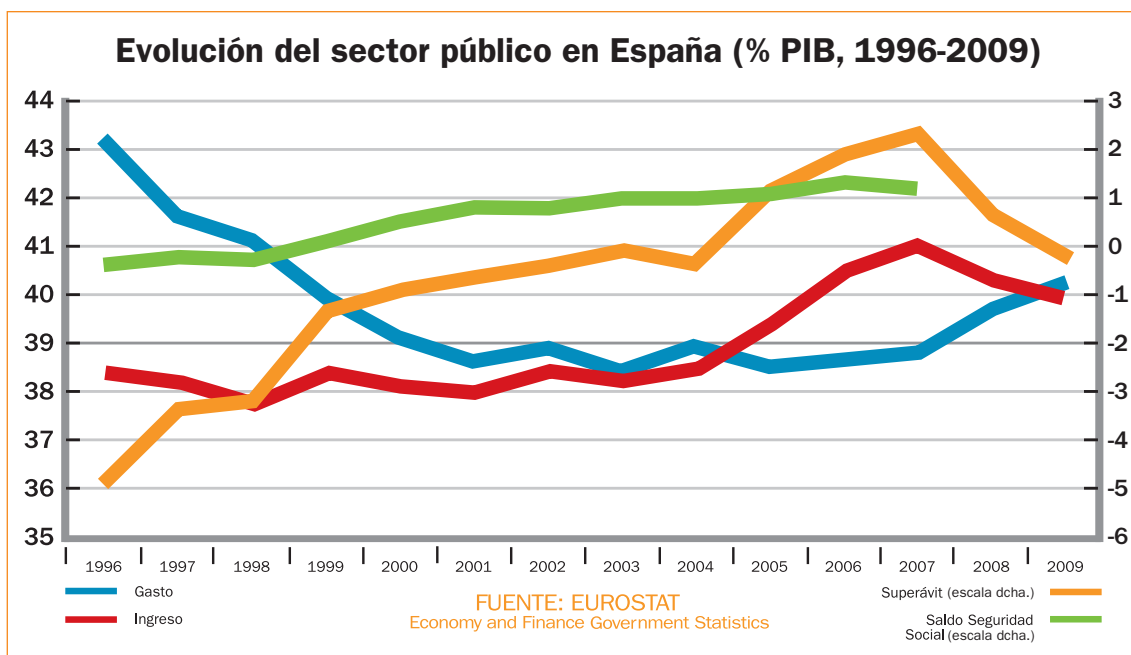


ECONOMÍA

INERMES ANTE LA CRISIS

El equilibrio presupuestario se esfuma

Juan José Rubio Guerrero, Universidad Castilla-La Mancha
José Félix Sanz Sanz, Universidad Complutense de Madrid
Ismael Sanz Labrador, Universidad Complutense de Madrid



La crisis económica ya está afectando a España de forma más intensa que al resto de países de la UE-15. El superávit de las cuentas públicas desaparecerá antes de que termine 2008. El déficit público al que nos vemos abocados es también el reflejo de ocurrencias electoralistas inefectivas ante la crisis y cuyo gran logro será aumentar aún más el diferencial de inflación con respecto a la UE-15. La puesta en práctica de medidas económicas preventivas no ha sido posible porque el actual Gobierno se ha resistido a admitir la existencia de la propia crisis. El tiempo perdido, desafortunadamente, no lo podemos recuperar. El enquistamiento de los problemas económicos no se debe a la inexistencia de soluciones factibles sino a que quienes tienen que diagnosticar la “enfermedad” no se ponen de acuerdo sobre su carácter y naturaleza. Esta confusión la definía nuestro insigne filósofo Ortega y Gasset como aquella situación “en la que no sabemos lo que nos pasa y eso es precisamente lo que nos pasa”.

Las previsiones de las instituciones internacionales más prestigiosas vaticinan que las tasas de crecimiento económico de España en 2008 y 2009 serán inferiores a las del resto de países de nuestro entorno, al mismo tiempo que la inflación y la tasa de paro aumentarán más que en el caso de nuestros socios comunitarios. Según la última previsión para 2008 y 2009 de la OCDE, nuestro país registrará tasas de crecimiento del 1,6% en 2008 y del 1,1% en 2009. Frente a estas cifras la media de los países de la UE-15 lo hará en un 1,7% y un 1,4% para esos mismos años. Como resultado de este inferior incremento, el PIB per cápita relativo de España con relación a los socios comunitarios descenderá del 93,5% de 2007 a 92,5% de 2009, hasta el punto de que países como Grecia, tradicionalmente con un nivel de desarrollo inferior al nuestro, podrían alcanzarnos.

“Países como Grecia, tradicionalmente con un nivel de desarrollo inferior al nuestro, podrían alcanzarnos”

Durante el periodo 1991-2009 las tasas de crecimiento económico en España y en la UE-15 muestran una elevada correlación, si bien España ha tendido a experimentar los ciclos económicos con mayor intensidad y virulencia. La crisis económica de 1993, por ejemplo, condujo a la UE-15 a registrar un crecimiento negativo del PIB del -0,3% mientras que en nuestro país fue del -1%. Esta dinámica consiguió romperse en los años 2001-2003 cuando nuestros socios comunitarios vivían un cierto estancamiento de su economía (con un aumento promedio del 1,4%) mientras que España crecía a tasas del 3,2%. La ineficiente gestión de la actual crisis económica nos devolverá al antiguo patrón, por lo que el ajuste se dejará notar de modo especialmente severo en nuestro país.

“La OCDE prevé que el diferencial de inflación crecerá de nuevo en 2008 hasta los 1,2 puntos y ello a pesar de que la crisis se dejará sentir en mayor medida en España”

El panorama en relación con la tasa de paro y la inflación no es mucho mejor. La disminución del diferencial de la tasa de desempleo entre España y la UE-15 se estancó en 2006. Entre 1997 y 2006, nuestro país pasó de una tasa de paro del 16,7% al 8,5%, mientras que la reducción en el caso de los socios comunitarios fue mucho más modesta: del 9,8% al 7,7%. La distancia entre ambas zonas se redujo hasta 0,8 puntos porcentuales en 2006. Sin embargo, en 2007 esta diferencia se amplió hasta 1,3 y en 2009 podría alcanzar los 3,6 puntos porcentuales.

Los precios en España continúan creciendo a un mayor ritmo que en la UE-15. En 1997 y 2001 la inflación armonizada de nuestro país se acercó al promedio comunitario, pero después la distancia se ha situado en torno a un punto porcentual. La OCDE prevé que el diferencial de inflación crecerá de nuevo en 2008 hasta los 1,2 puntos y ello a pesar de que la crisis se dejará sentir en mayor medida en España. Sin duda, esta situación perjudica y perjudicará en el futuro nuestra competitividad en los mercados exteriores. De hecho, en lo que va de 2008 nuestro índice de competitividad, medido en términos de coste laboral unitario, se ha deteriorado en 0,8 puntos. Así las cosas, no es extraño que el ya abultado déficit de la balanza por cuenta corriente y de capital del 9,7% del PIB en 2007 se haya incrementado al 11,3% del primer trimestre de 2008. Este fuerte desequilibrio es un claro indicador de que nuestro país ha llegado a la crisis actual con un fuerte déficit de ahorro nacional, tanto público como privado, haciéndonos más vulnerables que el resto de los países de nuestra órbita económica. En España tenemos el dudoso honor de ser uno de los países con una mayor dependencia financiera del resto del mundo.

“Nuestro país ha llegado a la crisis actual con un fuerte déficit de ahorro nacional, tanto público como privado, haciéndonos más vulnerables”

La evolución del sector público en España (1996-2004):

La Ley de Estabilidad Presupuestaria

En este contexto, la relación entre la crisis económica y la situación de las finanzas públicas se hace especialmente relevante. Con este objetivo se examinan los antecedentes de la política fiscal de España en la anterior desaceleración económica internacional 2001-2003. Esta crisis fue especialmente bien gestionada por nuestro país y, por ello, es seguro que se podrán extraer lecciones para su aplicación en esta nueva crisis que, desafortunadamente, ya estamos viviendo.

“Tenemos el dudoso honor de ser uno de los países con una mayor dependencia financiera del resto del mundo”

Los altos niveles de déficit y endeudamiento en los años 70 y 80 allanaron el camino para que en la década de los 90 se quebrase la expansión del gasto público en los países desarrollados. Así, la UE introducía en el *Tratado de Maastricht* la necesidad de mantener un déficit y una deuda pública por debajo del 3% y 60% del PIB, respectivamente. Al mismo tiempo, en el ámbito académico se cuestionaban las predicciones keynesianas sobre la relación entre la política fis-

cal y el crecimiento económico a la luz de las experiencias de Irlanda y Dinamarca, donde se había logrado estimular la economía, incluso en el corto plazo, con contracciones presupuestarias.

“La Ley de Estabilidad Presupuestaria puso de moda en nuestro país lo que hoy parece indiscutible: la bondad de tener unas cuentas públicas saneadas”

En efecto, los estudios académicos y la evidencia empírica reciente demuestran claramente que los procesos de consolidación presupuestaria contribuyen a reducir los tipos de interés y las expectativas de inflación, generando un mayor margen de maniobra a las fuerzas competitivas de un país, verdaderos artífices del crecimiento económico. Así, los ajustes fiscales llevados a cabo mediante recortes del gasto público, y en particular del consumo público, tienen más éxito estimulando un fuerte y sólido crecimiento económico porque generan procesos de consolidación más duraderos que los conseguidos a través de incrementos de los ingresos públicos, y además resultan particularmente efectivos cuando la reducción en el gasto público es anunciada con antelación y resulta creíble por los agentes económicos. Ésta es la receta que nos permitió converger con Europa a partir de 1996 y sobrevolar la crisis del principio del tercer milenio, y ésta debiera haber sido la receta que nos hubiese permitido afrontar la actual crisis económica con mayores garantías de las que, desafortunadamente, actualmente disponemos.

“En 1996, el déficit público en nuestro país alcanzaba casi el 5% del PIB, cifra que fue reduciéndose hasta el 0,4% de 2004”

Estas recomendaciones de política económica y presupuestaria quedaron plasmadas en el propio *Tratado de Maastricht* o el *Pacto de Estabilidad y Crecimiento* (1997) y en España en la *Ley General de Estabilidad Presupuestaria* (18/2001, de 12 de diciembre). Esta normativa se convirtió en el baluarte fundamental que permitió institucionalizar los principios de estabilidad, plurianualidad, transparencia y eficiencia en el quehacer presupuestario español mediante un techo para el gasto público total y un límite estricto que afectaba a las modificaciones presupuestarias. La introducción formal de la disciplina fiscal en nuestro país en 2001 tenía el mérito de aprobarse en un momento en el que aún algunos eran reticentes a desprenderse de las recetas keynesianas. La Ley de Estabilidad Presupuestaria puso de moda en nuestro país lo que hoy parece indiscutible: la bondad de tener unas cuentas públicas saneadas.

En 1996, el déficit público en nuestro país alcanzaba casi el 5% del PIB, cifra que fue reduciéndose hasta el 0,4% de 2004. La disminución del déficit se logró enteramente por el recorte del gasto, lo que redujo su peso relativo respecto al PIB desde el 43,2% al 38,9%. Sin duda, este ajuste fiscal contribuyó junto a otros factores a que España escapase de la desaceleración que experimentó la UE-15 en el periodo 2001-2003. Los ingresos, por su parte, se mantuvieron constantes en el 38,5% del PIB. Al buen desarrollo de las finanzas públicas contribuyeron particularmente las cuentas de la Seguridad Social que, de un déficit del -0,4% del PIB a principio del periodo, terminaron en 2004 con un superávit del 1,0%.

“El crecimiento se estimula mediante cambios en la composición del gasto público sin modificar el tamaño del sector público”

La situación de las finanzas públicas de cara a la crisis

La Ley General de Estabilidad Presupuestaria de 2001, que introducía la disciplina fiscal en España y que tan buenos resultados generó, fue reformada en 2006 (Ley 15/2006, de 26 de mayo) por el actual Gobierno. Básicamente en la nueva redacción de esta normativa, actualmente en vigor, se relajaron las condiciones para mantener el equilibrio presupuestario, permitiendo un déficit del 0,5% del PIB para inversiones públicas y un 1% adicional para años en los que el crecimiento del PIB se situase por debajo de un umbral fijado por el propio Consejo de Ministros. Esta relajación de los principios de la estabilidad presupuestaria ha “descafeinado” la filosofía esencial de las bondades del equilibrio presupuestario, induciendo una pérdida de la credibilidad internacional ganada por la introducción de la disciplina fiscal en 2001.

“España ha logrado un superávit en el periodo 2005-2007 en base a un aumento de la presión fiscal, en concreto de los impuestos directos”

En primer término, se introduce la arbitrariedad de que sea el propio Gobierno el que decida el umbral de crecimiento a partir del cuál se puede incurrir en déficit. La excusa es poder combatir con mayor margen de maniobra las oscilaciones del ciclo. Sin embargo, la evidencia empírica reciente muestra que los gobiernos no son capaces de prever anticipadamente las crisis económicas, de modo que en realidad aplican políticas pro-cíclicas cuando creen estar aplicando medidas de carácter anti-cíclico debido al retardo en los efectos de la política fiscal discrecional. En definitiva, la reforma de la Ley de Estabilidad Presupuestaria llevada a cabo por

el actual Gobierno, aparte de relajar el compromiso con el equilibrio presupuestario, no aporta margen de maniobra para suavizar las oscilaciones cíclicas porque no tiene en cuenta que las crisis no son previstas con antelación –es más, en España aún algunos siguen negando su existencia– y las medidas que se tomen, si es que alguna vez se toman, surtirán efecto ya a destiempo. El retraso en más de año y medio en reconocer la crisis que entonces se avecinaba hará contraproducente toda actuación fiscal discrecional que no responda a un programa anticipado de actuación bien estructurado, coordinado y con un objetivo claro.

“Los incrementos de la presión fiscal terminan por deteriorar el saldo presupuestario al inducir, más pronto que tarde, un incremento real del Gasto Público”

En segundo término, al ligar el déficit con la inversión pública sugiere que la ley de estabilidad presupuestaria de 2001 constreñía a esta última. Ni mucho menos. Al establecer un límite de gasto público, la ley de 2001 permitía aumentos en la inversión pero a costa de reducir otro tipo de gastos. Todos los artículos académicos recientes de política fiscal y crecimiento económico concluyen que el crecimiento se estimula mediante cambios en la composición del gasto público sin modificar el *tamaño* del sector público. Modificaciones en la composición del gasto como las que inducía la Ley de 2001, a favor de las funciones más productivas como educación, sanidad, transportes y comunicaciones y a costa de otras menos productivas, aumentaron el crecimiento económico. Frente a este curso de acción macroeconómica nuestro actual Gobierno ha tomado una línea de actuación contraria. Los compromisos de gasto consolidables a futuro existentes en la actualidad son preocupantes y se situarían en torno a 275.000 millones de euros, es decir, un 25% del PIB nominal actual.

“La OCDE pronostica un déficit del 0,3% en este mismo año de 2008”

Estas obligaciones de gasto se derivan, entre otras partidas, de las obligaciones de inversión reconocidas en los Estatutos de Autonomía aprobados y pendientes de aprobación, especialmente los casos de Cataluña y Andalucía, así como del desarrollo de la Ley de Dependencia, que supondrán en torno al 1,5% del PIB, sin olvidar los eventuales efectos financieros de la negociación de los nuevos modelos de financiación autonómica y local, y los efectos compensatorios derivados de la pérdida de Fondos Estructurales y de Cohesión europeos en los próximos años, con un impacto sobre la inversión pública sobrecogedor, que, desgraciadamente, el Gobierno no ha percibido todavía en su verdadera magnitud.

La consecución de superávit públicos durante la pasada legislatura se ha logrado exclusivamente por un incremento constante y significativo de la presión fiscal, que ha pasado del 34,5% en 2004 al 37,1% en 2007. Este incremento de 2,6 puntos de la presión fiscal se corresponde enteramente con el aumento de los impuestos sobre la renta, a partes iguales entre el de las personas físicas y el de sociedades. Mucho de ese incremento se debe a la “progresividad en frío” provocada por la interacción de la inflación y el IRPF, cuyo impacto recaudatorio en el periodo 2004-2007 se estima en más de 6.000 millones de euros. Estos impuestos sobre los rendimientos de la actividad económica son precisamente los más perjudiciales para el crecimiento económico, pues reducen los incentivos a la inversión, al ahorro y la oferta de trabajo al mismo tiempo que disminuyen la disposición de los individuos y empresas a tomar riesgos y emprender actividades empresariales o profesionales, por lo que nuestro país hubiera logrado mayores tasas de crecimiento económico si no hubiese aumentado la presión fiscal. Además, la mitad del superávit fiscal de 2007 se corresponde con el saldo positivo de la Seguridad Social. En realidad los fondos resultantes de la Seguridad Social no deberían ser incluidos en las cuentas del Estado, puesto que sus propietarios son todos los trabajadores que han contribuido al mismo.

“Los procesos de consolidación presupuestaria contribuyen a reducir los tipos de interés y las expectativas de inflación, generando un mayor margen de maniobra a las fuerzas competitivas de un país”

En definitiva, España ha logrado un superávit en el periodo 2005-2007 en base a un aumento de la presión fiscal, en concreto de los impuestos directos, y no mediante la consolidación del gasto. Este tipo de proceso de consolidación fiscal es el menos duradero, puesto que los incrementos de la presión fiscal terminan por deteriorar el saldo presupuestario al inducir, más pronto que tarde, un incremento real del Gasto Público tal y como se observa en los compromisos de gasto asumidos por el Gobierno. En efecto, las previsiones de la UE muestran que el superávit de nuestro país desaparecerá en 2009 mientras que la OCDE pronostica un déficit del 0,3% en este mismo año de 2008, en línea con los últimos datos conocidos sobre la evolución de las cuentas de la Administración Central. Sin duda, si el superávit de 2005-2007 se hubiera logrado con recortes en los gastos públicos en lugar de incrementando la presión fiscal se habrían aguantado mejor las embestidas de la actual crisis.

Las perniciosas consecuencias de la actuación fiscal del Gobierno durante la anterior legislatura y la necesidad de asegurar la estabilidad presupuestaria como antídoto ante las crisis económicas hacen imprescindible acometer un reforzamiento de las leyes presupuestarias en España abordando las siguientes cuestiones clave:

- El establecimiento de los niveles de endeudamiento como variable central de la estabilidad, teniendo en cuenta la tendencia a “centrifugar” los desajustes presupuestarios de las Administraciones Públicas hacia conceptos extrapresupuestarios, incluyendo posibles proyecciones de las cargas futuras.
- El ajuste de los mecanismos de “alerta temprana”, de manera que se puedan evaluar los programas de estabilidad de España previamente a la confección de cada presupuesto anual.
- La reducción del margen de interpretación de las reglas de estabilidad, ateniéndose a reglas claras, precisas y no discrecionales, recuperando la disciplina presupuestaria estricta de la primera Ley de Estabilidad Presupuestaria.
- La información estadística de base debe mejorar para una adecuada vigilancia de las reglas de estabilidad prefijadas. Si la supervisión presupuestaria se basa en datos equivocados o desfasados, no sólo se convierte en inefectiva, sino que puede originar decisiones equivocadas de enorme trascendencia. En este sentido, es necesario practicar el respeto escrupuloso de las reglas del SEC, arrinconando procedimientos de contabilidad presupuestaria creativa tan utilizados últimamente en nuestro país para maquillar las cuentas públicas.

“La reforma socialista de la Ley de Estabilidad Presupuestaria introduce la arbitrariedad de que sea el propio Gobierno el que decida el umbral de crecimiento a partir del cuál se puede incurrir en déficit”

- Un elemento central de la política presupuestaria en España debe considerar la calidad e integridad de las estadísticas presupuestarias como un asunto central para garantizar la transparencia en la información económico-financiera del país, evitando la tentación de manipulación de las estadísticas presupuestarias por motivos político-electorales.
- España es uno de los países del mundo con un mayor grado de descentralización, lo que exige que el compromiso de estabilidad presupuestaria tenga en cuenta el presupuesto consolidado de todos y cada uno de los niveles de gobierno.