

VISIÓN PERSONAL

Elecciones, partidos políticos y política fiscal

Según el Gobierno, los presupuestos Generales del Estado para el año 2003, recientemente aprobados, serán los presupuestos de "la segunda bajada del IRPF, de la inversión en infraestructuras, y la mayor inversión en seguridad y justicia".

AVALADOS por las cifras del Banco de España y otros organismos independientes, los partidos de la oposición llevan tiempo criticando lo irreal de las previsiones de crecimiento económico sobre las que se han construido los presupuestos, y denunciando que la reducción del IRPF y los aumentos en gasto social y seguridad prometidos por el Gobierno no serán tales en términos reales una vez descontada la inflación.

Independientemente de si las previsiones son irreales, lo que sí parecen aceptar unos y otros es que las necesidades del país en inversión pública para la formación de capital físico (infraestructuras) y también humano (educación) son acuciantes. No en vano los datos de la Comisión Europea publicados en 2001 demuestran que en España los gastos en infraestructuras, I+D, nuevas tecnologías de la información y capital humano se mantienen estancados desde 1996 con respecto al PIB. Esto ha colocado, por ejemplo, el gasto público por alumno en el último lugar de Europa, sólo por delante de Grecia.

Las diferencias surgen a la hora de asumir responsabilidades por esta situación. Mientras el Gobierno elude la responsabilidad sobre esos datos alardeando del estricto cumplimiento del equilibrio presupuestario previsto por el Pacto de Estabilidad, la oposición sostiene que la consecución del déficit cero no es un fin en sí mismo, si eso significa comprometer el futuro del país en términos de cohesión social e inversión pública.

Otras opciones

La comparación entre la experiencia española reciente y las de otros vecinos europeos en condiciones similares permite aclarar algunas de las cuestiones más polémicas respecto del diseño y la implementación de la política fiscal y las consolidaciones presupuestarias en Europa.

Es indudable que para pasar de un déficit público del 6,1% del PIB en 1993 a un déficit del 0,5% en 2001, las medidas de política fiscal en España han tenido que ser muy exigentes. Lo que no está tan claro, sin embargo, es que la estrategia seguida en nuestro país sea la única posible para llevar a cabo una consolidación fiscal. De hecho, otros países europeos siguieron estrategias de ajuste totalmente opuestas a la nuestra.

En situaciones de alto déficit público y deuda pública creciente, los gobiernos que quieren consolidar su balanza de ingresos y gastos tienen que diseñar una estrategia que atienda a tres cuestiones clave: cuándo acometer el ajuste, durante cuánto tiempo mantenerlo, y cuál debe ser la composición del mismo.

Los factores que influyen en esas tres decisiones son variados, y van desde factores económicos como el déficit de partida, el nivel de deuda pública acumulada, el ciclo económico y las condiciones monetarias de acompañamiento, hasta factores políticos como las coaliciones de gobierno, la ideología de los partidos que lo componen, y el calendario electoral.

Con respecto a este último factor hay evidencia suficiente para afirmar que todos los gobiernos reaccionan igual ante la cita con las urnas: posponiendo el ajuste antes de las elecciones e implementándolo durante los primeros dos años de mandato, cuando aún queda tiempo para que el electorado se olvide de los sacrificios pasados. Chirac adelantó en 1997 las elecciones legislativas francesas para que Alain Juppé saliera reforzado antes de acometer el decisivo ajuste para cumplir con los criterios de Maastricht. González pospuso algunas de las medidas más conflictivas de su programa de convergencia en 1993, ante las demandas de su socio parlamentario catalán y por la inminencia de unas elec-



Cristóbal Montoro, ministro de Hacienda. / RAFA MARTÍN

ciones que se prometían muy disputadas. Y ahora el Gobierno ha diseñado un presupuesto moderadamente expansivo, ante las primeras elecciones en las que el ciclo económico no será tan boyante y cuando el PSOE puede comenzar a recuperar terreno perdido.

Ajustes

Sin embargo, cuando las elecciones han pasado y las decisiones respecto del momento y la duración de los ajustes ya se han tomado, las diferentes ideas económicas de los gobiernos se dejan ver con claridad en las decisiones relativas a la composición de esos ajustes.

Tradicionalmente, estas diferencias se han manifestado en la defensa que los gobiernos socialdemócratas hacían del Estado, y los partidos conservadores del mercado. Aunque el difícil proceso hacia la moneda única pudiera haber limado muchas de esas diferencias, aún se han podido observar durante los últimos años noventa importantes divergencias en política fiscal dentro de un camino común hacia la convergencia. Por ejemplo, mientras que Francia, Grecia, Irlanda, Italia y Portugal optaron por una estrategia basada en el incremento de los ingresos públicos, otros países como Dinamarca, Finlandia, Suecia, Reino Unido, Holanda y España se decidieron por un recorte drástico de los gastos. En los años noventa, los casos de Portugal y España, que partían de niveles muy similares de crecimiento y déficit, fueron ejemplos paradigmáticos de estas estrategias opuestas de ajuste. Así, entre 1995 y 1999, el Gobierno de Antonio Guterres diseñó una estrategia de reducción del déficit presupuestario basada fundamentalmente en el crecimiento de los ingresos públicos. Esta estrategia permitió a Portugal reducir su déficit público en casi cuatro puntos, sin necesidad de recortar los salarios públicos (aumentaron un 3% el mismo año 1997 en que se congelaron en España), las transferencias sociales (se mantuvieron en torno al 12% del PIB), e incluso aumentando la inversión pública (un 25% entre 1994 y 1998). De esta forma Portugal situó el peso de su sector público en la economía en el 43,8% del PIB (desde un 38,3% en 1994) y muy cercano a los niveles de Holanda, Italia y Alemania.

Sin embargo, y por contra, entre 1996 y 2000 el Gobierno de José María Aznar diseñó una estrategia de reducción del déficit presupuestario basada en una reducción del gasto público, principalmente de los pagos de los intereses de la deuda (del 5,3% del PIB al 3,3%), los salarios públicos (del 11,3% al 10,4% del PIB), las transferencias (del 13,9% al 12,3%), y la inversión pública (casi un 20% respecto de su cuantía en 1995). Esta estrategia permitió al Gobierno compatibili-

zar el equilibrio presupuestario con los sucesivos recortes a la imposición sobre el capital, y las reformas del IRPF para rebajar los impuestos directos. A cambio, el peso del sector público en la economía española se redujo hasta ocupar el penúltimo lugar de Europa en torno al 39,8% del PIB en 2001 (desde un 45% en 1995).

Estas estrategias opuestas de consolidación fiscal lograron clasificar a ambos países para el euro con una efectividad parecida, pero tuvieron efectos macroeconómicos muy diferentes.

Si bien España ha sido uno de los países donde el crecimiento económico ha sido más rápido en toda Europa (en 2000 fue del 4,1% frente al 3,3% de Portugal y UE-15), también ha sido el país donde peor se han repartido los beneficios de ese periodo de bonanza. Así, según datos del Luxembourg Income Study Group, en 2000 la desigualdad económica en Europa había crecido un 4% desde principios de los noventa, mientras que en España había llegado a aumentar hasta un 6%. En Portugal, los resultados a medio plazo de su política fiscal lograron exactamente el efecto contrario: que la desigualdad se redujera en ese país en un 7% durante el mismo periodo, mejoras a las que sólo pudieron acercarse Francia, Alemania y Grecia.

Decisiones deliberadas

Por lo tanto, es posible concluir que las necesidades presupuestarias actuales de la economía española son el resultado de una elección deliberada del Gobierno, y no la consecuencia de una serie de decisiones ante las que no cabía alternativa. También es fácil aventurar que los posibles elementos electoralistas que contiene el presupuesto para 2003 no durarán mucho más que la cita con las urnas, y que las políticas del PP en materia de ingresos y gastos públicos se mantendrán inalterables en lo sustancial, que es su apuesta por lo privado en detrimento de lo público.

Es importante asumir plenamente estas conclusiones ante las elecciones de los dos próximos años, en las que los ciudadanos utilizarán su voto para juzgar entre otras cosas las políticas fiscales del Gobierno y sus efectos. Políticas fiscales que, por un lado han tenido sus beneficios en términos de crecimiento económico a corto plazo, pero por otro han tenido también sus costes sociales en términos de desigualdad y falta de inversión pública en educación e infraestructuras, que al fin y al cabo son las claves del crecimiento económico a largo plazo.

Carlos Mulas-Granados

Economista político de la Universidad de Columbia, Instituto Juan March y Universidad Europea de Madrid