

EL MARCO CONCEPTUAL DEL DÉFICIT PÚBLICO

Por el Académico de Número
Excmo. Sr. D. José Barea Tejeiro *

El tema que voy a desarrollar creo que es de mucha actualidad, pero polémico, precisamente por no existir acuerdo sobre su marco conceptual; por ello lo he elegido para una discusión serena dentro del ámbito académico. Las cuestiones que abordaré son las siguientes:

- El concepto de déficit público (necesidad de financiación) en el SEC-95.
- Los principios contables como instrumento para medir el déficit.
- Sombras y dudas sobre la aplicación correcta de los principios del SEC-95 a determinadas operaciones.
- La inflación, un atajo para equilibrar el Presupuesto.
- Ahorro público *versus* capacidad de financiación como indicador de cuentas públicas saneadas.
- Reinventando el Pacto de Estabilidad: déficit cíclicamente ajustado.
- La experiencia española del déficit cíclico entre 1850 y 2000.

* Sesión del día 1 de junio de 2004.

1. CONCEPTO DE DÉFICIT PÚBLICO (NECESIDAD DE FINANCIACIÓN) EN EL SISTEMA EUROPEO DE CUENTAS NACIONALES Y REGIONALES

El déficit puede ser considerado en razón del ámbito institucional, del criterio de imputación temporal de las transacciones y de las operaciones que deben ser tenidas en cuenta para su cálculo.

Del cruce de estos criterios resultan un sinnúmero de conceptos de déficit, por lo que es necesario fijar la clase de déficit que vamos a utilizar en nuestro análisis.

El concepto de déficit al que vamos a referirnos es el de «capacidad o necesidad de financiación» del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales.

Con relación al conjunto de la nación, el SEC establece que «la capacidad o necesidad de financiación muestra el importe neto de los recursos que la nación pone a disposición del resto del mundo, o que el resto del mundo proporciona a la nación. La capacidad (+) o la necesidad (–) de financiación del total de la economía es igual, pero de signo opuesto a la necesidad (–) o capacidad (+) de financiación del resto del mundo. La capacidad o necesidad de financiación de la nación es igual a la suma de las capacidades o necesidades de financiación de los diferentes sectores de la economía nacional.

El concepto de público que utilizaremos al hablar del déficit se refiere al del sector Administraciones Públicas, que de acuerdo con el SEC incluye «todas las unidades institucionales que son otros productores no de mercado cuya producción se destina al consumo individual o colectivo, que se financian principalmente mediante pagos obligatorios efectuados por unidades pertenecientes a otros sectores y/o que efectúan operaciones de redistribución de la renta y de la riqueza nacional».

Este concepto de déficit público es el que se utiliza igualmente en el Tratado de la Unión Europea. En efecto, el artículo 2 del Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo anejo al Tratado de la Unión establece, a los efectos del artículo 104 C del Tratado, que se entenderá por:

— «Déficit, el volumen de endeudamiento neto con arreglo a la definición del Sistema Europeo de Cuentas Económicas Integradas (SEC-79, hoy SEC-95).

— «Público, lo perteneciente al Gobierno general, es decir, al Gobierno central, al Gobierno regional o local y a los fondos de la Seguridad Social con exclusión de las operaciones de carácter comercial, tal como se definen en el Sistema Europeo de Cuentas Económicas Integradas (hoy SEC-95)».

Para el SEC el endeudamiento neto equivale a la diferencia entre las variaciones netas de activos y pasivos financieros que, en principio, es equivalente al saldo de la cuenta de adquisiciones de activos no financieros, esto es: la necesidad de financiación. La delimitación que del concepto de «público» hace el Tratado de la Unión Europea coincide con la definición que del Sector de Administraciones Públicas efectúa el SEC. Por tanto, la referencia del artículo 104 C del Tratado de la Unión Europea a «déficit públicos» se corresponde con la definición de «necesidad de financiación» de las Administraciones Públicas en el Sistema Europeo de Cuentas Económicas Integradas (1979) y del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (1995).

El Tratado de la Unión Económica y Monetaria Europea ha establecido un reparto de competencias entre los diferentes responsables de la política económica. La política monetaria está a cargo del Banco Central Europeo, y la política fiscal ha quedado en manos de los Gobiernos de cada Estado miembro, si bien sometida a reglas y procedimientos de actuación bien definidos. Debido a esta organización de la política fiscal se dice que la Unión Monetaria Europea no es una zona monetaria óptima, como lo es Estados Unidos, donde el gasto del Gobierno Central supone el 30 por 100 del PIB; en la Unión dicho porcentaje es sólo del 1,27 por 100 del PIB comunitario y, por tanto, sin posibilidad de realizar una política estabilizadora.

El marco europeo de la política fiscal está en el artículo 104 del Texto consolidado de la Unión, que establece la obligación de los Estados miembros de evitar los déficit excesivos, y en el artículo 103, que señala que ni la Comunidad ni los Estados miembros asumirán o responderán de las deudas que haya incurrido algún Estado miembro, con lo que se garantiza que si un país decide aplicar una política fiscal no saneada, el incremento de la prima de riesgo resultante recaerá exclusivamente sobre la deuda del citado país, no afectando a la deuda del resto de los países. El Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, que fue incorporado como Anexo al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, constituye la piedra fundamental del marco fiscal de la Unión Monetaria Europea, encomendando a la Comisión Europea la función de supervisar los avances presupuestarios y el *stock* de deuda del sector público de los Estados miembros. Se considera déficit excesivo cuando supera el 3 por 100 del PIB a precios de mercado.

Ante el temor de Alemania de que el Procedimiento de Déficit Excesivo no fuera suficiente para disciplinar de forma eficaz las políticas fiscales dentro de la UME, dicho país propuso un Pacto de Estabilidad que fue aprobado por el Consejo Europeo como «Pacto de Estabilidad y Crecimiento», que está compuesto por la siguiente normativa: *a)* Resolución del Consejo, sobre el Pacto de Estabilidad y Crecimiento efectuada en Amsterdam el 17 de junio de 1997; *b)* Reglamento 1.466/1997 relativo al reforzamiento de la supervisión de las políticas presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas; y *c)* Reglamento 1.467/1997 relativo a la aceleración y clarificación del Procedimiento de Déficit Excesivo. Por dicho Pacto los Estados miembros se comprometen a conseguir situaciones presupuestarias próximas al equilibrio o con ligero superávit.

2. LOS PRINCIPIOS CONTABLES COMO INSTRUMENTO PARA MEDIR EL DÉFICIT

El sistema de Cuentas Nacionales de Naciones Unidas de 1970 (SCN) no contenía un apartado expreso dedicado a los principios contables del SCN, sino que aparecen enunciados al tratar determinados tipos de operaciones.

El Sistema Europeo de Cuentas Económicas Integradas (SEC-79) dedicó el Capítulo VII, bajo la denominación de reglas de contabilización, a recoger el conjunto de principios y convenios contables del SEC, que condicionan la contabilización de las transacciones realizadas por los diferentes agentes económicos del país y, por tanto, la información económica suministrada y los resultados que pueden obtenerse del análisis de la actividad de dichos agentes económicos.

El SEC constituye un conjunto coherente y detallado de cuentas y cuadros, cuyo fin es dar una visión sistemática, comparable y lo más completa posible, de la actividad económica de cada país miembro, siendo tarea esencial de todo sistema de Contabilidad Nacional dar una representación del circuito económico que sea clara y adaptada a las necesidades del análisis de la previsión y de la política económicos.

Lo mismo que en la contabilidad de empresas y en la contabilidad pública, los principios contables del SEC constituyen el mecanismo capaz de expresar la realidad económica de las transacciones realizadas en cada nación, haciendo posible que de su aplicación sistemática (y de la regulación de las cuentas y cuadros del SEC) resulte la imagen fiel de la actividad económica de cada país comunitario.

Los principios contables o reglas contables como las denomina el SEC-95, son los siguientes:

- valoración de las operaciones;
- momento del registro de las operaciones;
- consolidación y cálculo del neto;
- cuentas, saldos contables y agregados.

En el sector empresarial los principios contables tienen por objeto alcanzar la imagen fiel de la actividad económica de la empresa, en el Plan General de Contabilidad ¹ se dice que la imagen fiel es el corolario de aplicar sistemática y regularmente los principios contables, entendiendo éstos como el mecanismo capaz de expresar la realidad económica de las transacciones realizadas y en el Plan General de Contabilidad Pública se dice que la aplicación de los principios contables deberá conducir a que las cuentas anuales, formuladas con claridad, expresen la imagen fiel del Patrimonio, de la situación financiera, de la ejecución del Presupuesto y de los resultados de la entidad, resultando, por tanto, que considera los principios contables como el mecanismo capaz de expresar la realidad económica de las transacciones realizadas.

Esta opinión no es sin embargo totalmente compartida por la doctrina. En el campo de la contabilidad de la empresa, para el Profesor CEA ² los principios de contabilidad generalmente aceptados son un instrumento que no puede anteponerse al objetivo de que se respete la naturaleza económico-financiera de los hechos empresariales, y en el campo de la Contabilidad Nacional el Profesor Barea (1993) puso de manifiesto que en el ejercicio de 1992 hubo un conjunto de operaciones en la Administración Central, a los que se aplicaron principios contables del SEC-79 que no respetaban la naturaleza económica de las operaciones, y que por tanto influyeron en la cuantificación del déficit público en razón de los principios contables aplicados. Las clases de operaciones fueron las siguientes:

- a) gastos realizados en ejercicios anteriores, que no estaban contabilizados, que se aflozaron en el ejercicio 1992;
- b) gastos del ejercicio 1992, que por diversas causas no aparecían contabilizados;

¹ AECA, Documento núm. 1 de Principios Contables.

² «Sobre el deber ser y el ser de los Principios de Contabilidad generalmente aceptados», en *Lecturas sobre Principios Contables*, monográfico AECA, núm. 13.

- c) ingresos derivados de la privatización de empresas públicas;
- d) ingresos derivados de la intervención del Banco de España en los mercados monetarios para sostener la peseta;
- d) intereses de la deuda pública que afectaban a distintos períodos contables.

Por Decisiones de EUROSTAT posteriores a 1992, han quedado aclaradas todas estas cuestiones, coincidiendo con la interpretación que yo había dado a tales hechos económicos (Barea, 1993).

Con posterioridad a la entrada en vigor en 1999 del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (SEC-95) ha sido publicado por EUROSTAT el Manual del SEC-95, sobre el déficit público y la deuda pública (2.ª edición, 2002) que aclara muchas de las cuestiones que he venido planteando en diversos artículos, sobre la determinación correcta del déficit público, que paso a analizar a continuación.

3. SOMBRAS Y DUDAS SOBRE LA APLICACIÓN CORRECTA DE LOS PRINCIPIOS DEL SEC-95 A DETERMINADAS OPERACIONES

Samuelson muy gráficamente ha escrito: *«Supongo que es Vd. un político tipo. Le frustran los déficit. Éstos limitan el gasto que sus votantes merecen. Hay una presión constante para aumentar los impuestos. Su trabajo no es nada divertido. ¿Qué hace Vd.? Innova. Recurre a regulaciones, avales públicos, empresas gubernamentales creadas para la ocasión, cualquier mecanismo que permita gastar frente a los enloquecedores confines del presupuesto oficial»*. Las operaciones que a continuación analizo caen dentro de este campo de «la innovación», también denominada contabilidad creativa, pues a mi juicio su contabilidad no se ajusta a los principios del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (SEC 1995) o al Manual del SEC-95 sobre el déficit público y la deuda pública (Eurostat, 2.ª edición, 2002).

a) Aportaciones de capital al Gestor de Infraestructuras Ferroviarias (GIF) y Sociedades Estatales para la construcción y explotación de obras hidráulicas

A partir de 1997 se ha producido la huida del Presupuesto en la financiación de determinadas infraestructuras públicas, cambiando el criterio de contabilización hasta entonces utilizado. En efecto, para la construcción del AVE la Red

Nacional de Ferrocarriles Españoles (RENFE) y para la construcción y explotación de obras hidráulicas por las Confederaciones Hidrográficas, los citados Organismos recibieron del Presupuesto del Estado ayudas a la inversión (transferencias de capital); dicha forma de financiación tuvo incidencia en el déficit público del Estado. En el año 1997 se creó el Ente Público Gestor de Infraestructuras Ferroviarias (GIF) al que se ha encomendado la realización de las nuevas infraestructuras de Alta Velocidad. Desde entonces el Presupuesto del Estado efectúa al GIF aportaciones de capital, contabilizadas como adquisición de activos financieros, y por tanto sin incidencia en el déficit público, al tratarse de una operación financiera, y para la construcción y explotación de obras hidráulicas se han ido creando Sociedades Estatales, incluyendo el Presupuesto del Estado dotaciones para financiar la adquisición por el Estado de acciones de las citadas Sociedades Estatales y por tanto sin que afecte al déficit público, por tratarse también de una operación financiera.

Siguiendo el camino emprendido, el Gobierno aprobó la creación de la Sociedad Pública para la realización de las infraestructuras del trasvase del Ebro, estimándose que realizará inversiones por casi un billón de pesetas durante cinco años, que siguiendo el sistema empleado desde 1998 para financiar las infraestructuras hidráulicas, no producirá efecto sobre el déficit público. Igualmente y para la realización del Plan de Regadíos por un importe de 836.000 millones de pesetas hasta 2008, se constituirán 17 sociedades públicas que serán financiadas a través de aportaciones de activos financieros públicos, y por tanto sin incidencia en el déficit público. El Gobierno descubrió la piedra filosofal para realizar gastos en infraestructuras financiadas a través de aportaciones de activos financieros del Estado, sin incidencia en el déficit público.

Puede esgrimirse que en el año 1997 la financiación del GIF a través de aportaciones financieras del Estado fue aprobada por Eurostat; pero dicho argumento queda invalidado en la actualidad ya que lo fue en virtud de Sistema Europeo de Contabilidad de 1975, que desde 1999 ha sido sustituido por el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales SEC-95.

En efecto, un criterio esencial para el SEC-95 es la finalidad de la actuación de la Administración Pública cuando proporciona fondos a una sociedad pública (Manual del SEC-95 sobre el déficit público y la deuda pública. Eurostat, 2002):

1. Que lo haga con fines de política pública, es decir, para lograr objetivos de política social o colectiva para los que puede no disponer de capital privado y sin esperar rentas de la propiedad del activo financiero que pueda recibir. La

Administración no espera obtener dividendos y la mayoría de estas empresas no los pagan sino que su finalidad es mejorar la situación económica y satisfacer necesidades sociales (infraestructuras públicas, empleo, etc.).

2. Que al proporcionar capital social a la sociedad, la finalidad de la Administración pública es actuar como un accionista que espera recibir dividendos más altos a cambio de su inversión; la sociedad tiene un amplio grado de libertad sobre la forma de utilizarlos, y la Administración pública espera un rendimiento de su inversión similar al que podría obtener adquiriendo acciones cotizadas en el mercado.

Según se desprende del Informe Económico y Financiero unido a los Presupuestos Generales del Estado para 2002, las aportaciones del Estado están incluidas en la política pública de infraestructuras para lograr objetivos de política social o colectiva, es decir, se trata de una gestión de activos con fines de política pública, y cuando esto sucede el SEC-95 considera que tales aportaciones deben considerarse como ayudas a la inversión (transferencias de capital) con efecto sobre el déficit público y no como adquisiciones de activos financieros. La transparencia presupuestaria exige una contabilización adecuada de estas operaciones.

Tampoco puede alegarse que las citadas Sociedades puedan obtener ingresos en su día que cubran el 50 por 100 de sus costes de producción y por tanto deben ser incluidas en el Sector sociedades, sin tener por tanto incidencia en el déficit público, ya que de haberse considerado que tal norma era de aplicación a todas las infraestructuras públicas, no se hubiera tenido que regular, como lo ha hecho el citado Manual, los supuestos en que la Administración Pública aporta fondos a una Sociedad pública, determinando que si lo hace con fines de política pública, es decir, para lograr objetivos de política social o colectiva (infraestructuras públicas, empleo, etc.) y no para adquirir activos rentables, las aportaciones deben considerarse como ayudas a la inversión y por tanto con efecto sobre el déficit público. Parece que a la propia Administración le surge dudas sobre si las aportaciones de capital contabilizadas como activos financieros tienen influencia en el déficit público, ya que la Ley de Acompañamiento de los Presupuestos 2004 dispone que deberán ser informadas preceptivamente por la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos para ver si tienen efecto sobre el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria. En el cuadro núm. 1 se detallan las cantidades aportadas por los Presupuestos del Estado como activos financieros al GIF y a Sociedades Públicas para la construcción y explotación de obras hidráulicas.

b) Holdings públicos encargados de la reestructuración del sector público empresarial aplicando a tal finalidad los ingresos procedentes de las privatizaciones de sus empresas

En 1995 se dispuso la desaparición del Instituto Nacional de Industria (INI) y del Instituto Nacional de Hidrocarburos (INH) y la creación de la SEPI, de la Agencia Industrial del Estado (AIE), que recogería las empresas deficitarias y de TÉNEO. Con el objetivo de simplificar, modernizar y ahorrar costes TÉNEO desaparece y traspasa su balance a SEPI, y en 1997 para completar el proceso de racionalización, las empresas de la AIE pasan a SEPI, disponiendo el Real Decreto-Ley 15/1997 que ni SEPI ni sus sociedades participadas podrían recibir aportaciones de ningún tipo con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, que SEPI dispondría de autonomía financiera para realizar cuantas actuaciones resulten necesarias en sus empresas a cuyo efecto se dotará de unos fondos propios suficientes, provenientes de los ingresos derivados de sus operaciones de todo orden, entre ellos los de privatizaciones.

Desde la aprobación del Programa de Modernización del Sector público empresarial en junio de 1996, SEPI ha obtenido unos ingresos propios por enajenaciones de 2,8 billones de pesetas hasta 31 de diciembre de 1999 (excluyendo la venta de las filiales de sus empresas), que han sido destinados al saneamiento y consolidación de sus empresas.

De lo que llevamos expuesto resulta que el holding público SEPI no mueve los fondos entre las empresas del grupo como parte de una estrategia empresarial para el grupo, del mismo modo que lo haría una sociedad privada, sino que su función es reestructurar y cambiar la propiedad de las empresas públicas a través de privatizaciones, canalizando los fondos de una a otra, redistribuyendo la renta y el patrimonio. La función principal de SEPI es organizar la privatización en las mejores condiciones posibles, destinando los ingresos obtenidos de la venta de acciones a otras empresas públicas, propiedad o no de SEPI, a través de ayudas, préstamos o aportaciones de capital.

Para el SEC-95 estos proyectos de reorganización del Sector público empresarial, que implican gestionar activos y redistribuir la renta y el patrimonio, es una aplicación directa de una estrategia macroeconómica de la Administración Central, que utiliza un intermediario, en el caso español SEPI, para una gestión de activos con fines de política pública, es decir, para lograr objetivos de política social o colectiva, que se realiza en nombre de la Administración pública. Por tanto el SEC-95 establece que cuando la mayor parte de la actividad de un holding público

consiste en actuar con fines de política pública (privatizar, ayudar a empresas públicas), en nombre de la Administración pública, el holding público debe integrarse en el Sector Administraciones Públicas, independientemente de su personalidad jurídica.

Con base en la publicación de SEPI, *Industria pública: balance 1996-2000* hemos elaborado los datos que a continuación figuran correspondientes a los destinos concretos de los fondos obtenidos de las privatizaciones:

	Miles millones
• Cancelación deuda INI	476
• Externalización de deudas laborales	314
• Liquidación cargas de antiguas cabeceras siderúrgicas	308
• Desarrollo tecnológico	130
• Sostenimiento minería pública	390
• Fondos propios de SEPI	821
• Pagos de dividendos e impuestos al Estado	170
• Adquisición de acciones	140
Total	2.749

De acuerdo con el SEC-95 SEPI debe ser integrada en el Estado a efecto de contabilizar sus operaciones en las Cuentas económicas de las Administraciones Públicas, con incidencia por tanto en el déficit público, aunque jurídicamente esté considerada como Sociedad estatal.

Los 2,8 billones de pesetas obtenidos por SEPI de las privatizaciones se contabilizarían en la cuenta financiera del Estado y por tanto no tendrían efecto sobre el déficit público.

Los gastos serían contabilizados en el Estado en la forma siguiente:

— La cancelación de las deudas del INI por 476.000 millones aparecería en la cuenta financiera y por tanto sin incidencia en el déficit.

— La adquisición de acciones en interés de sus participadas y de la estrategia global de SEPI importante 140.000 millones de pesetas aparecería en la cuenta de capital como ayuda a la inversión, incidiendo por tanto en el déficit público.

— Los pagos por dividendos e impuestos al Estado por 170.000 millones, al tratarse de una operación dentro del mismo subsector no deben contabilizarse, por tanto en el supuesto de que el Estado los hubiera contabilizado como un ingreso de rentas de la propiedad el pago de SEPI se contabilizará como negativo en la misma rúbrica anulando el ingreso. Si el ingreso en el Estado disminuyó el déficit, el pago de SEPI lo aumentará.

— Los pagos por externalización de los compromisos laborales asumidos en los planes de reconversión de los sectores en crisis durante la década de los ochenta y la primera mitad de los años noventa, que en el período analizado ascienden a 314.000 millones de pesetas, se contabilizarán en la cuenta de renta, aumentando el déficit en dicho importe.

— La aportación de 308.000 millones de pesetas al proceso de la liquidación de las antiguas cabeceras siderúrgicas se contabilizarían bien en la cuenta de renta, bien en la cuenta de capital, según la naturaleza de la aportación, con incidencia en el déficit público.

— La inversión de 130.000 millones de pesetas en desarrollo tecnológico de las empresas de SEPI se contabilizarían en la cuenta de capital con incidencia por tanto sobre el déficit.

— El sostenimiento de la minería pública, en cumplimiento de los acuerdos entre el Ministerio de Industria y los Sindicatos, ha supuesto un coste de 390.000 millones de pesetas, que se contabilizarían como subvenciones en la cuenta de explotación, con incidencia por tanto en el déficit público.

— Los 821.000 millones de pesetas destinados a la constitución de un volumen de fondos propios de SEPI para el mantenimiento futuro de su autonomía financiera, sin dependencia de los Presupuestos del Estado, representa el importe no gastado por SEPI de los fondos obtenidos de privatizaciones y aparecerán en la cuenta financiera en la rúbrica «efectivo y depósitos», sin incidencia por tanto en el déficit público.

Como conclusión de lo expuesto podríamos decir que en el supuesto de aplicarse los criterios del SEC-95 a SEPI se hubiera producido un aumento de la necesidad de financiación del Estado durante el período 1996-1999 de 1.452 mil millones de pesetas que representa el 0,42 por 100 del PIB del mismo período de tiempo.

En el cuadro núm. 1 se detallan los gastos de la SEPI de los años 2001 y 2002, que de acuerdo con el Manual del SEC-95 tienen efecto sobre el déficit público sin que se hayan tenido en cuenta en el cálculo del mismo. Asimismo se ha efec-

tuado una estimación para los años 2003 y 2004, teniendo en cuenta lo sucedido en el período 1996-2002.

c) Deudas de las empresas públicas avaladas por las Administraciones públicas

Dice el Manual del SEC-95 sobre el déficit público y la deuda pública que en varios Estados miembros de la Unión Europea, las Administraciones públicas avalan las deudas de determinadas empresas públicas. Ello permite que éstas accedan a recursos financieros con costes más ventajosos y, además, garantiza el éxito del préstamo: el acreedor está seguro que, en caso de dificultades, el Estado interviendrá inmediatamente para hacerse cargo del pasivo. El aval del Estado puede concederse a una empresa con ocasión de un préstamo concreto, o englobar todos los préstamos, por disposición legal o por disposiciones estatutarias específicas de la empresa. Esto ha venido sucediendo en España con RTVE, cuya deuda, totalmente avalada por el Estado, ascendió a finales del pasado año a 7.000 millones de euros, y cuyo déficit para el presente año se estima rondará los 700 millones de euros. Dada esta situación, y que existían serias dudas que RTVE cubra con sus ingresos de mercado el 50 por 100 de sus costes de producción, por decisión de Eurostat, RTVE ha sido considerada como organismo administrativo, y en el pasado año se ha integrado en el Estado, a efecto del cálculo del déficit y la deuda. En el cuadro núm. 1 aparecen detallados los déficit de RTVE del período 2001-2004.

d) Infraestructuras públicas financiadas y explotadas por el Sector Sociedades

El Manual del SEC-95 que hemos citado, distinguía a efectos de determinar la incidencia en la deuda y en el déficit público, en el caso de que existieran pagos públicos, entre arrendamiento operativo y arrendamiento financiero, basado en el análisis de ocho factores. Tal norma ha sido derogada por una nueva Decisión de Eurostat de febrero del corriente año, relativa al Tratamiento contable en las cuentas nacionales de los contratos suscritos por unidades públicas en el marco de partenariado con unidades privadas; la nueva Decisión aglutina todas las fórmulas de financiación de las infraestructuras públicas dentro de ese marco, incluidas las concesiones. La nueva Decisión utiliza un nuevo planteamiento extensible a todas las fórmulas, basado fundamentalmente en la verificación de dos condiciones referidas a quién, entidad pública u operador privado, asume los riesgos de construcción y disponibilidad/demanda.

En España la financiación de infraestructuras públicas y su posterior explotación por el sector privado ha sido utilizada por el Estado, y principalmente por los Entes Territoriales (Comunidades Autónomas y Ayuntamientos) para evitar sus efectos sobre el déficit y la deuda, desconociéndose realmente si la contabilización en las cuentas nacionales se ha efectuado de acuerdo con el SEC-95 y su Manual, ya que existe una falta absoluta de transparencia en tales operaciones. En el cuadro núm. 1 aparecen las cantidades aportadas por el Estado como préstamos participativos o concesionarios de obras públicas (carreteras y ferrocarriles).

En el Estado, la Oficina del Presupuesto del Presidente del Gobierno, teniendo en cuenta lo establecido en el Plan de Convergencia actualizado y en el SEC, elevó al Presidente del Gobierno propuesta del techo máximo para 1997 de créditos presupuestarios no financieros del Estado que no debería rebasarse para que España cumpliera el criterio de déficit público establecido en el Tratado de Maastricht para ingresar en la Unión Monetaria; dicho techo ascendía a 18.099,2 millones de pesetas, que suponía un aumento sobre el Presupuesto base de 1996 de 307,3 millones de pesetas, el 1,7 por 100 en términos monetarios (disminución en términos reales). Ello supuso una reducción de créditos de inversiones del Estado de 147.000 millones de pesetas con respecto a los de 1996, baja de un 15 por 100.

Para no provocar tan fuerte caída en la demanda pública de inversión, que tiene un gran efecto multiplicador sobre el conjunto de la economía, el Gobierno en el Proyecto de Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social para 1997 arbitró, a propuesta de la Oficina del Presupuesto, los mecanismos adecuados para conseguir que a través de financiación privada la inversión en infraestructuras mantuviera el nivel de ejercicios anteriores. En este sistema, conocido como método alemán, la Administración concierta con una empresa la construcción y la financiación de una infraestructura pública (activo fijo) en un plazo determinado: durante el período de construcción de la inversión (formación bruta de capital fijo) la Administración no adquiere más compromiso que el recibir, al finalizar el plazo convenido, la construcción totalmente terminada y en condiciones de funcionamiento adecuado. Cuando tal hecho sucede, se entrega al Estado (procedimiento de llave en mano) que en este momento adquiere la propiedad del activo y se obliga a pagar el importe convenido.

Dada la falta de claridad del SEC-79 en cuanto al momento de registro de los contratos de obra bajo la modalidad de abono total del precio, EUROSTAT, por Decisión de febrero de 1997, determinó que la Administración contabilizaría el activo recibido en el momento en que se produce el traspaso de propiedad de la infra-

estructura, como formación bruta de capital fijo, y es en ese momento cuando se produce la incidencia sobre el déficit público; los créditos comerciales que el constructor conceda a la Administración para el pago de la construcción no tendrá efecto sobre la deuda pública en la forma definida por el Reglamento del Consejo núm. 3.605/1993, adelantando así lo establecido en el SEC-95 que entraría en vigor en 1999. Resultaba así que lo establecido en el artículo 147 de la Ley 13/1996 de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, cumplía los requisitos exigidos por la Decisión de EUROSTAT de febrero de 1997.

Sin embargo en el desarrollo que del citado artículo 147 se hizo por Real Decreto 704/1997, de 16 de mayo, se cambió, en contra de la opinión de la Oficina del Presupuesto, el criterio del devengo puro establecido en la Ley, en el sentido de que cuando se acuerde el pago fraccionado en distintas anualidades (con un máximo de diez), los compromisos se refieran a los ejercicios en que se fracciona el pago. Tal forma de proceder minusvalora el déficit público real, enmascarando la verdadera situación de las finanzas públicas.

He buscado en toda la información presupuestaria que se acompaña a los Presupuestos, los ajustes derivados de la utilización del método alemán que son necesarios realizar en los resultados presupuestarios para obtener el déficit en contabilidad nacional. El Presupuesto no se caracteriza precisamente por su transparencia. Por ello se desconoce si realmente se están contabilizando en Cuentas nacionales tales operaciones de acuerdo con el SEC-95 o se están siguiendo los criterios de contabilidad pública; en este último caso el déficit no refleja la situación real de las finanzas públicas.

4) Préstamos para financiar el Programa de modernización de las Fuerzas Armadas y proyectos tecnológicos industriales, principalmente de carácter militar

En el año 2001 se consignó en el Ministerio de Defensa dotaciones para conceder préstamos para financiar los programas especiales de desarrollo para la construcción de: fragatas F100, aviones de combate F200 y carros de combate Leopard 2E.

En los años 2001-2005 se consignaron dentro del Ministerio de Ciencia y Tecnología dotaciones en el Capítulo 8 para conceder préstamos para financiar programas de I+D de la defensa. Dado que casi todos los gastos de este apartado son gastos militares realizados por empresas públicas, tales operaciones deben ser con-

sideradas de acuerdo con el SEC como inversiones militares, por tanto con incidencia en el déficit. En el cuadro núm. 1 aparecen detalladas las cuantías de estas dotaciones.

En conjunto las operaciones analizadas, en cuanto han podido ser cuantificadas, representaron los siguientes porcentajes del PIB: 2001 (1,3 por 100), 2002 (0,8 por 100), 2003 (0,89 por 100) y 2004 (0,91 por 100), casi un punto de PIB como media del período.

4. LA INFLACIÓN, UN ATAJO PARA EQUILIBRAR EL PRESUPUESTO

El Banco Central Europeo (BCE 2003) en el artículo «La relación entre la política monetaria y las políticas fiscales de la zona del euro», dice que «un banco central independiente como el BCE, sometido a la prohibición de monetizar los déficit públicos, puede garantizar con firmeza a los agentes privados y a los mercados que los gobiernos no podrán recurrir a la inflación para cubrir sus desequilibrios presupuestarios». Creemos que esto es cierto cuando los Gobiernos utilicen la política presupuestaria para corregir los diferenciales de inflación que pueda tener alguno de ellos con respecto al objetivo de estabilidad de precios señalado por el BCE. Cuando la utilización de la política presupuestaria no es la correcta, creemos que la inflación diferencial de un país puede servirle para cubrir su desequilibrio presupuestario. En España ha sucedido tal supuesto, como expondremos a continuación.

Dado que la protección social representa el 60 por 100 del gasto no financiero de las Administraciones Públicas y tiene un crecimiento autónomo superior al 3 por 100 en términos reales, y existe la decisión política de no reducirla, las previsiones de crecimiento del PIB se efectúan de forma optimista para que el conjunto de los gastos tenga cabida dentro del Presupuesto con equilibrio presupuestario.

Cuando por caer el ciclo el crecimiento del PIB es menor que el previsto, caen los ingresos, y para mantener el equilibrio sería necesario reducir el gasto público, lo que no se hace porque afectaría a la protección social. Al no efectuarse tal reducción, la demanda total de la economía excede los recursos disponibles y el equilibrio se logra a través de la inflación, es decir, con un crecimiento del PIB en términos monetarios análogo al previsto, pero menor en términos reales. Sin embargo, como los impuestos son función del PIB monetario, el menor crecimiento de la economía en términos reales se compensan con el mayor crecimiento del

deflactor, y los ingresos no se resentirán. En definitiva se cambia mantener el nivel de ingresos públicos por una mayor inflación, que cubre el desequilibrio presupuestario. Con la financiación del gasto a través de la inflación, los Gobiernos cuentan con un medio sencillo de acomodar las demandas existentes, sin efectuar ajustes en los gastos que provocarían conflictos.

El cuadro núm. 2 del Anexo muestra para el período 1999-2003 las tasas de crecimiento del PIB (a precios constantes y corrientes) y de los deflactores del PIB, que sirvieron de base para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado, y las que realmente sucedieron. En todos los años se observa que la tasa de crecimiento del deflactor del PIB fue superior a la estimación que sirvió de base para elaborar el Presupuesto, siendo la principal causa de que la tasa de crecimiento del PIB a precios corrientes sea superior a la prevista, lo que permitió cumplir el Plan de Estabilidad, dado que los impuestos son función del PIB monetario.

Sin embargo, la inflación constituye el peor de los impuestos que puede utilizarse para equilibrar un presupuesto, ya que desde el punto de vista de la equidad es el más regresivo, y por otra parte, a medio plazo hace perder competitividad a los países que la padecen, generando un paro creciente. La inflación provoca que los ahorradores y prestamistas tomen medidas de precaución, que reducirá el volumen disponible de fondos que podría asignarse al sector privado productivo. Por último provocaría distorsión en la asignación de recursos a la producción así como en la composición de la demanda, cambios que generarían ineficiencias.

Por todo ello considero que el diferencial de inflación con respecto a la previsión del BCE debería ser tenida en cuenta, junto al déficit y la deuda, para juzgar el saneamiento de las finanzas públicas de los Estados miembros.

5. AHORRO PÚBLICO *VERSUS* CAPACIDAD DE FINANCIACIÓN, COMO INDICADOR DE CUENTAS PÚBLICAS SANEADAS

En los Acuerdos de Maastricht, la Unión Monetaria (UME) quedó diseñada como un área de estabilidad, a cuyo efecto se establecieron condiciones estrictas para que los Estados miembros pudieran incorporarse a la UME. La convergencia hacia la senda de estabilidad quedó confiada a la voluntad y a las decisiones de cada Estado miembro, si bien sometida a la supervisión de los organismos comunitarios. La condicionalidad para el acceso se concretó en la satisfacción de una serie de criterios entre los cuales se encontraba el que las finanzas públicas debían encontrarse en una situación sostenible, lo que se demuestra si el déficit y la deu-

da pública no superan el 3 y el 60 por 100, respectivamente, de su Producto Interior Bruto.

La idea básica que se tuvo en cuenta para proponer reglas de obligado cumplimiento sobre el tamaño del déficit y de la deuda pública ha sido que un país que esté en una senda de crecimiento continuo del déficit y de la deuda pública puede crear efectos externos negativos sobre el resto de la UME, bien obligando a otros países a seguir políticas más deflacionistas de optar por estabilizar sus *ratios* deuda pública/PIB, bien presionando al BCE para que rebaje su política monetaria.

Las consecuencias de la política fiscal diseñada en el Tratado de la Unión es que la totalidad de los gastos no financieros de los países miembros se cubran con el rendimiento de los impuestos corrientes y sobre el capital, lo que daría lugar a un incremento neto del patrimonio de los entes públicos, dejando que los recursos disponibles del mercado de capitales se dirijan a financiar las inversiones del sector empresarial.

Podría pensarse que no es función del sector público tender a incrementar su patrimonio neto a costa de las generaciones presentes, ya que parte del mismo va a ser utilizado por generaciones futuras que deben contribuir a financiarlo. Se dice que en el sector empresarial su objetivo es mantener el patrimonio neto, no aumentarlo, y por tanto cuando tiene que realizar inversiones reales acude a los mercados de capitales para financiarlo; éste debería ser también el objetivo del sector público. Si esta propuesta tuviera aceptación, el ahorro público debería sustituir a la capacidad de financiación, como indicador de unas cuentas públicas saneadas, pudiendo el sector público acudir a los mercados de capitales para financiar parte de su inversión para conseguir el pleno empleo de los recursos y promover el desarrollo futuro, sin que por ello se considerara que sus cuentas no están saneadas.

Los Gobiernos de algunos Estados miembros se han olvidado de efectuar las reformas estructurales para hacer sus economías más flexibles y más competitivas, entre ellas la reforma del gasto público, que le hubiera dado un mayor margen de maniobra temporal para absorber la caída del ciclo, sin traspasar el límite del 3 por 100 de déficit. Esto no lo han realizado y han colocado a sus economías y a la UME en una situación muy grave, al practicar una política keynesiana para reactivar la demanda interna. Sin embargo, empíricamente ha quedado demostrado que los fuertes déficit públicos de Japón y los incrementos de deuda no han servido para sacar a la economía japonesa durante diez años del encefalograma plano en cuanto a crecimiento.

Como dice el Profesor J. Shiller (2003), de hecho los déficit presupuestarios actuales reflejan problemas de largo plazo que no son los que contempla la teoría keynesiana, de modo que las discusiones acerca de los déficit se deberían replantear en términos de problemas intergeneracionales. Como consecuencia de los déficit, la deuda de un país aumenta y traslada la carga financiera a las futuras generaciones, lo que produce un cambio de riqueza de una generación a otra, que los políticos no quieren poner de manifiesto. Prefieren que las generaciones presentes, que son las que le votan, cobren sus pensiones, reciban la sanidad gratuitamente y puedan disfrutar de otros servicios gratuitos, imponiendo cargas a futuras generaciones a través de los déficit, cuya financiación se efectuará con impuestos que pagarán aquéllos. Junto a los déficit actuales, preocupa fuertemente a la Comisión Europea las obligaciones que se deriven del fuerte envejecimiento de la población, con el consiguiente efecto sobre las pensiones públicas, la sanidad y los servicios sociales. La cuantía de estas obligaciones adquiere montos escalofrantes: para España, la deuda implícita del sistema de reparto de pensiones públicas es, en valor actual, más del doble de la deuda explícita de las Administraciones Públicas, sin tener en cuenta las obligaciones derivadas del aumento de la prestación sanitaria gratuita, que se derivan del envejecimiento de la población, que en valor actualizado supone el 50 por 100 de la deuda explícita del conjunto de las Administraciones Públicas. En conjunto hay obligaciones comprometidas por pensiones y sanidad, que en valor actualizado suponen más del triple de la deuda explícita de las Administraciones Públicas.

Por ello el Pacto de Estabilidad y Crecimiento pretende que los Estados miembros de la Unión Monetaria dispongan de un margen suficiente para hacer frente a las futuras obligaciones de la protección social, derivadas del envejecimiento de la población. Europa lo tiene ya y se va a aumentar a consecuencia de cumplir sesenta y cinco años la generación del «baby boom», que disparará el crecimiento del gasto público y del déficit público si no se adoptan las medidas adecuadas, entre ellas la disponibilidad de un margen de maniobra para no rebasar el 3 por 100 del déficit sobre el PIB.

Dejemos por tanto el Pacto de Estabilidad tal y como está, que no sólo tiene en cuenta el presente, sino el futuro, y que los Estados miembros realicen las reformas estructurales necesarias para liberalizar sus economías y eliminen las rigideces, ineficiencias y falta de equidad que las intervenciones públicas han ido generando en sus economías.

6. REINVENTANDO EL PACTO DE ESTABILIDAD: DÉFICIT CÍCLICAMENTE AJUSTADO

La combinación de las políticas monetarias y fiscal para controlar el ciclo ha sido siempre objeto de atención tanto por los políticos como por los economistas, aunque las relaciones entre una y otra no siempre han sido concebidas de idéntica forma.

Hasta la década de los setenta se consideraba que las dos políticas eran instrumentos que debían utilizarse para controlar la demanda agregada así como impulsar el crecimiento económico. Sin embargo se consideraba que la política fiscal, por ser el instrumento más potente, debería ser utilizado preferentemente, aunque la política monetaria podría ayudar a incrementar de forma permanente la producción, asumiendo si fuera necesario una inflación superior a la conveniente, cambiando inflación por crecimiento.

La política de sostenimiento de la demanda agregada a través de una política presupuestaria expansiva y de una política monetaria de acompañamiento fracasó, como lo demuestra la alta tasa de inflación, el desempleo creciente y la caída de la actividad económica durante la década de los setenta.

Desde hace unos años se piensa que es necesario asignar exclusivamente cada una de las políticas (monetaria y fiscal) a los objetivos que pueda alcanzar. Se aplica a este campo la teoría de Musgrave de las funciones múltiples del Presupuesto.

En el artículo publicado en BCE (2003) se dice: «El adecuado diseño de los marcos institucionales de las políticas monetaria y fiscal es uno de los mecanismos utilizados por la sociedad para protegerse a sí misma frente a la inflación permanente y a los problemas macroeconómicos causados por una política monetaria discrecional y unas finanzas públicas desordenadas».

La política monetaria debería tener a su cargo conseguir la estabilidad de precios, base de la eficiencia de la economía de mercado, ya que estimula el funcionamiento adecuado del mecanismo de determinación de los precios relativos. Utilizar la política monetaria para cambiar la senda de crecimiento a largo plazo de la economía daría lugar a ineficiencias.

En cuanto a la política fiscal, se considera que la utilización de una política fiscal anticíclica para encauzar la actividad económica a corto plazo es limitada,

de gran incertidumbre respecto a su incidencia en la economía, con riesgo de que la carga financiera de la deuda crezca de un ciclo a otro, con signo hacia el déficit a consecuencia de que los políticos preferirán financiar el gasto a través de la deuda por el menor coste político que ello representa, trasladando a generaciones futuras la verdadera financiación del gasto. En los sistemas de pensiones gestionados por el sistema de reparto, el envejecimiento de la población da lugar a un incremento de la deuda implícita con análogos efectos. El crecimiento descontrolado de la deuda daría lugar a la expulsión del sector privado, con reducción a medio plazo del crecimiento económico.

Dentro de la UME, todos los países pertenecientes a la misma han disfrutado de los beneficios derivados de una política monetaria única: la estabilidad de precios, la estabilidad del tipo de cambio del euro frente a otras monedas, y la estabilidad de los mercados financieros y del sector bancario. Son los «bienes de club» derivados de la Unión Monetaria. Sin embargo, como las políticas económicas están a cargo de cada Estado miembro, pueden crear externalidades positivas o negativas sobre esos «bienes de club» y, a través de los mismos, sobre el crecimiento económico. Es en este contexto donde vamos a analizar los efectos que sobre el crecimiento de los países de la zona euro puede tener el abandono del Pacto de Estabilidad y Crecimiento por incumplimiento de los condicionantes que el mismo impone a las políticas fiscales de los Estados miembros.

Cuando se aprobó el Pacto de Estabilidad y Crecimiento se puso de manifiesto por distintos economistas (José y Maite Barea, 1998) que «hasta que se consiguiera alcanzar el equilibrio de las cuentas públicas, el Pacto de Estabilidad comportaba los siguientes riesgos:

- los derivados de que el período de expansión fuera más corto de lo previsto, lo que daría lugar a una política fiscal procíclica si se pretendiera continuar con la consolidación fiscal, que acentuaría la intensidad de la recesión;

- los derivados de la falta de realización de reducciones en el déficit estructural por no acometerse las reformas estructurales, con las siguientes consecuencias:

- en período de recesión, la política fiscal tendría un carácter procíclico, ya que al encontrarse el déficit cercano al 3 por 100 se intentaría efectuar reformas estructurales para reducir el déficit de dicha naturaleza, que tendería a ampliar la recesión del ciclo;

— en período de expansión, la insuficiente reducción del déficit estructural daría lugar a una política fiscal que entraría en colisión con el objetivo de estabilidad del BCE;

- los derivados de una política fiscal procíclica, que puede llevar a un escenario de consolidación fiscal basado en subida de impuestos y en recortes de la inversión en infraestructuras con efectos negativos sobre el crecimiento a largo plazo».

Cinco países de la zona euro (Alemania, Francia, Italia, Portugal y Holanda) han dejado de cumplir el Pacto de Estabilidad y Crecimiento en cuanto que no han alcanzado el equilibrio de las Cuentas Públicas, y de ellos cuatro (Alemania, Francia, Italia y Portugal) han rebasado el 3 por 100 del PIB como límite máximo de déficit, incumpliendo así un Tratado Internacional.

El incumplimiento por algún país de la zona euro de la restricción presupuestaria intertemporal que liga a largo plazo la suma actualizada del gasto no financiero estimado con la suma actualizada de los ingresos no financieros estimados de forma que la primera no exceda a la segunda, tendrá efectos negativos sobre el crecimiento de dicho país, ya que la prima de riesgo que tal comportamiento conlleva se trasladará a través del tipo de interés exclusivamente sobre la deuda del citado país, en virtud de la cláusula de *no bail-out* del artículo 130 del Tratado constitutivo de la Unión. El aumento de la prima de riesgo, y por tanto de los intereses de la deuda pública, dará lugar a la elevación del déficit público y de la deuda pública necesaria para financiarla, produciendo un desplazamiento de la inversión privada en el país que incumpla el Pacto de Estabilidad. Cuando los déficit son altos y no sostenibles, la sociedad percibirá un riesgo creciente de inestabilidad financiera, perdiendo los precios eficacia como factor relativo de las decisiones de inversión.

Las consecuencias de una política fiscal laxa afectará no sólo al país de la zona euro que la practica, sino también, por contagio, al resto de los países de la Unión Monetaria, al influir en los mercados de capitales, y por tanto en la credibilidad del país. El problema se ha agudizado en la UME, ya que, como hemos dicho, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento no se está cumpliendo por cinco países, que representan el 78 por 100 del PIB de la zona euro, con lo cual los objetivos que dichos países pretenden alcanzar son contrarios al objetivo de la estabilidad de precios y de defensa del valor de la moneda del Banco Central Europeo. La lucha de dichos países por conseguir un crecimiento de su producción a través de una política fiscal expansiva, que a cuatro de ellos les ha llevado a sobrepasar el techo del

3 por 100 de déficit señalado en el Tratado de la Unión Económica y Monetaria, cambiando déficit y deuda por crecimiento, puede tener un relativo éxito a corto plazo, pero a medio y largo plazo han puesto en peligro la sostenibilidad de sus finanzas y por tanto el crecimiento no sólo de dichos países, sino de toda la Unión Monetaria por el efecto contagio que se produce.

Para evitar los efectos distorsionadores de un cómputo año a año del déficit/superávit, que obligaría a los países a realizar, en ocasiones, una política presupuestaria procíclica, se ha propuesto que el cálculo del déficit/superávit se efectúe teniendo en cuenta el ámbito temporal del ciclo, y que el equilibrio de las cuentas se consiguiera en el período del ciclo y no año a año, es decir, un déficit cíclicamente ajustado.

El principal inconveniente que tiene esta propuesta es que de antemano no se conoce cuál va a ser la duración temporal del ciclo, y por tanto a cuánto debe ascender la actuación expansiva de la política presupuestaria, de forma que en la posterior fase alcista del ciclo se produzca una contracción del gasto público que compense los déficit de la fase de declive del ciclo. Por otra parte, y como hemos dicho con anterioridad, existe evidencia empírica que la política de sostenimiento de la demanda agregada a través de una política fiscal expansiva fracasó a nivel mundial, como lo demuestra la alta tasa de inflación, el desempleo creciente y la caída de la actividad económica durante la década de los setenta; los déficit públicos de Japón generaron una deuda pública del 140 por 100 del PIB, sin producir ninguna reactivación. Además, como ya hemos dicho, se considera que la utilización de una política fiscal anticíclica para encauzar la actividad económica a corto plazo es limitada, de gran incertidumbre respecto a su incidencia en la economía, con riesgo de que la carga financiera de la deuda crezca de un ciclo a otro, con signo hacia el déficit a consecuencia de que los políticos preferirán financiar el gasto a través de la deuda, por el menor coste político que ello representa, trasladando a generaciones futuras la verdadera financiación del gasto.

Sin embargo la política de déficit cero con carácter permanente o incluso de un ligero superávit que propugna el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y nuestra Ley General de Estabilidad Presupuestaria, no tiene razón de ser desde un punto de vista económico. En España tal precepto tiene su razón de ser en las Comunidades Autónomas y en las Corporaciones Locales, ya que no corresponde a las mismas la función de estabilización de la economía, pero no en el Estado a quien corresponde dicha función, de acuerdo con la organización adoptada en la Unión Monetaria, donde el Presupuesto de la Unión sólo representa el 1,27 por 100 del PIB comunitario y la política monetaria está centralizada en el BCE. Transfor-

mar el déficit cero en un objetivo permanente sería un error, pues el Estado tendría que recortar el gasto público o aumentar los impuestos para equilibrar el Presupuesto; la política presupuestaria tendría un carácter procíclico, lo que conduciría al país a un ajuste largo en el tiempo para salir de la recesión, con efectos negativos sobre el crecimiento a largo plazo. Por ello el Tratado de la Unión y el Pacto de Estabilidad admiten que, en casos excepcionales y de forma temporal, el objetivo de situaciones próximas al equilibrio, o con superávit, pueda transformarse en déficit que no debe superar el 3 por 100 del PIB. Tal déficit no sería consecuencia de una política fiscal expansiva querida por el Gobierno, sino por la entrada en funcionamiento de los estabilizadores automáticos; igualmente en caso de tensiones de demanda, que están influyendo en el nivel de precios, el objetivo presupuestario debe transformarse en fuerte superávit cuando se considere necesario para estabilizar la economía y contener la inflación. Es ésta la verdadera interpretación que debe darse al Tratado de la Unión y al Pacto de Estabilidad y Crecimiento, sin que por tanto haya necesidad de cambiarlo.

7. LA EXPERIENCIA ESPAÑOLA DEL DÉFICIT CÍCLICO ENTRE 1850 Y 2000

El Estudio realizado por el Profesor Prados de la Escosura (*El progreso económico de España. 1850-2000*, Fundación BBVA, 2003) me ha permitido disponer de las tasas de crecimiento anual del PIB del período 1850-2000 armonizadas con los actuales criterios de contabilidad nacional, así como de las tasas de variación de dicha magnitud para los diferentes ciclos. Las tasas de crecimiento responden a tasas medias de variación anual para períodos delimitados por años en que se alcanzan máximos cíclicos de la actividad económica, lo que permite, a juicio del autor, mantener la consistencia de los resultados obtenidos, puesto que se comparan dos momentos en los que la capacidad productiva se encuentra plenamente utilizada.

La publicación del Instituto de Estudios Fiscales *Datos básicos para la Historia Financiera de España 1850-1975*, vol. II, *La deuda pública* (1976) cuyo estudio fue realizado cuando nuestro actual Presidente estuvo de Director del citado Instituto, nos ha permitido conocer la deuda pública viva en los años iniciales y finales de los ciclos a que nos hemos referido en el párrafo anterior, datos que han sido completados para años posteriores a 1975 con la publicación del Banco de España *Las Cuentas Financieras de la Economía Española*.

Con dicha información he elaborado el cuadro núm. 3, obteniendo la conclusión de que en todos los ciclos la deuda pública que financia el déficit ha

aumentado, excepto en dos de ellos: 1983-1992 y 1901-1913, en los cuales la deuda viva a final del ciclo es menor que la existencia a su comienzo. Resulta por tanto que de los 18 ciclos que se dieron en el período 1850-2000 sólo en dos de ellos la deuda pública tuvo una reducción con respecto a la existente al comenzar el ciclo. En el conjunto del período analizado la deuda pública viva al comienzo del período era de 3.633,52 millones de pesetas, y al finalizar el mismo de 61.375.860 millones de pesetas, lo que supone que la deuda en circulación se ha multiplicado casi por 17.000. De lo expuesto se deduce que no existe evidencia empírica para España de que se haya cumplido la teoría del déficit cíclicamente ajustado en el siglo y medio analizado, con excepción de los dos períodos de que se ha hecho mención.

Sin embargo, hay que hacer notar que en el período 1985-2000 las Administraciones Públicas se endeudaron en casi 22 billones de pesetas por encima del endeudamiento necesario para la financiación del déficit (cuadro núm. 4), es decir, como media casi un billón y medio de pesetas anuales (2 por 100 de la media del PIB del período), para adquirir activos financieros derivados principalmente de aportaciones a sociedades públicas o entes públicos considerados empresariales, pero como hemos puesto de manifiesto en el apartado 3, «*Sombras y dudas sobre la aplicación correcta de los principios del SEC-95 a determinadas operaciones*», deben integrarse en el Presupuesto a efectos de determinación del déficit público.

BIBLIOGRAFÍA

- BAREA, J. (1993), «El déficit público en 1992», *Cuadernos de Información Económica*, núm. 71.
- (1993), «Los problemas de la determinación del déficit público», *Revista* núm. 3/1993, IEE.
- (1994), «Reflexiones sobre cómo reducir el déficit público», *Hacienda Pública Española*, núm. 2, *Homenaje al Profesor Fuentes Quintana*.
- (1995), «El desequilibrio del Sector público», *Papeles de Economía Española*, núm. 62.
- (1995), «Los agujeros del Presupuesto», *Cuadernos de Información Económica*, núm. 100.
- (1995), «El Proyecto de Ley General Presupuestaria y la Estabilidad de la Economía», *Cuadernos de Información Económica*, núm. 104.
- (1996), *Disciplina presupuestaria e integración de España en la Unión Monetaria*, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas.

- (1996), «Comentarios al RD-Ley 12/1996, de 26 de julio», *Cuadernos de Información Económica*.
 - (1999), «El enraizamiento del déficit en la política presupuestaria española», *Papeles de la Academia de Ciencias Morales y Políticas*.
 - (2000), «El déficit público como herencia negativa: ¿hemos aprendido a controlarlo?», *Papeles de la Academia de Ciencias Morales y Políticas*.
 - (2003), «El Pacto de Estabilidad y Crecimiento y la política de convergencia», en *Economía y economistas españoles*, Colección dirigida por el profesor Fuentes Quintana, vol. VIII, Círculo de Lectores
 - (2003), «Los peligros para el crecimiento económico de abandonar el Pacto de Estabilidad Presupuestaria», Instituto de Estudios Económicos (IEE), *Revista*, núms. 2 y 3.
- BAREA, J., y BAREA, M. (1998), *Después de Maastricht ¿qué?*, Encuentro Publicaciones.
- BCE (2002), *Funcionamiento de los estabilizadores fiscales automáticos en la zona euro*, Boletín mensual, febrero.
- COMISIÓN EUROPEA (1995), Technical Note, «The Commission services method for the cyclical adjustment of government budget balances», *European Economy*, núm. 60.
- EUROSTAT (1995), *Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales*.
- EUROSTAT (2002), *Manual SEC-95 sobre el déficit y la deuda pública*.
- FEITO, J. L. (2002), *La política anticíclica dentro del euro*, Círculo de Empresarios.
- FUENTES QUINTANA, E. (1996), *Déficit público de la democracia española*, Universidad de Alcalá de Henares.
- FUENTES QUINTANA, E., y BAREA, J. (1997), «Déficit público en la democracia», *Papeles de Economía Española*, núm. 68/69.
- GONZÁLEZ PÁRAMO, J. M. (2001), *Costes y beneficios de la disciplina fiscal: la Ley de Estabilidad Presupuestaria en perspectiva*, Instituto de Estudios Fiscales.
- RAYMOND, J. L. (1997), «El carácter estructural del déficit presupuestario», *Papeles de Economía Española*, núm. 68/69.
- SHILLER, J. (2003), «Los riesgos reales de los déficit», *Expansión*, 13 de agosto.
- *Tratado de la Unión Europea* (texto consolidado).

ANEXOS

CUADRO 1
Operaciones no incluidas en el déficit público, por no aplicación correcta del SEC-95
(En millones de euros)

Año	Aportaciones al GIF	Adquisición acciones de Socied. Púb. para construc. y explot. obras hidráulicas	SEPI	RTVE	Préstamos participativos a concesionarios de obras públicas	Préstamos para financiar programa modernización de Fuerzas Armadas	Suma	% PIB
2001	901,52	282,48	4.712,00	638,38	192,32	1.794,87	8.520,87	1,31
2002	1.202,02	247,32	1.272,00	688,82	352,80	1.989,67	5.752,63	0,83
2003	1.268,00	247,00	3.000,00	648,12	240,00	1.241,81	6.644,93	0,89
2004	1.352,28	275,90	3.000,00	623,08	755,00	1.161,25	7.167,51	0,91

CUADRO 2
Tasas de crecimiento y deflatores del PIB

Año	Estimación presupuestos			Resultados cuentas económicas		
	Tasa crecimiento PIB a precios constantes	Deflactor PIB	Tasa crecimiento PIB a precios corrientes	Tasa crecimiento PIB a precios constantes	Deflactor PIB	Tasa crecimiento PIB a precios corrientes
1999	3,8	2,1	6,0	4,2	2,7	7,0
2000	3,7	2,0	5,8	4,2	3,5	7,8
2001	3,6	2,3	5,9	2,7	4,2	6,9
2002	2,9	2,9	5,9	2,0	4,4	6,5
2003	3,0	2,8	5,8	2,4	4,2	6,7

CUADRO 3

*Tasa de crecimiento del PIB en el ciclo y variación de la deuda en el mismo período
(En millones de pesetas)*

Período del ciclo	Tasa de crecimiento del PIB	Deuda viva		Variación de la deuda
		(1) Comienzo ciclo	(2) Final ciclo	
1855-1866	1,04	3.633,53	4.592,68	959,13
1866-1873	3,40	4.592,68	5.684,53	1.091,85
1873-1883	1,20	5.684,53	7.454,50	1.769,97
1883-1992	0,81	7.454,50	7.175,78	- 278,72
1892-1901	1,25	7.175,78	12.363,04	6.187,26
1901-1913	1,34	13.363,04	10.371,59	- 2.991,45
1913-1920	1,49	10.371,59	13.056,22	2.684,63
1920-1929	3,54	13.056,22	20.085,18	7.028,96
1929-1935	- 0,02	20.085,18	24.760,43	4.675,25
1935-1944	- 0,55	24.760,43	56.129,58	31.369,15
1944-1952	2,37	56.129,58	97.726,77	41.597,19
1952-1958	4,35	97.726,77	174.601,46	76.874,69
1958-1964	6,88	174.601,46	225.803,04	51.201,58
1964-1974	6,94	225.803,04	673.767,91	447.964,87
1974-1978	3,71	673.767,91	1.282.500,00	608.732,09
1978-1986	1,89	1.282.500,00	12.489.800,00	11.207.300,00
1986-1992	4,21	12.489.800,00	28.703.255,00	16.213.455,00
1992-2000	2,93	28.703.255,00	61.375.860,00	32.672.605,00

Fuente: *El Progreso Económico de España, 1850-2000*, Fundación BBVA, 2003.

Datos básicos para la Historia Financiera de España, 1850-1975, IEF, 1976.

Cuentas Financieras de la Economía de España, Banco de España.

CUADRO 4
Déficit y variación neta de pasivos
(En millones de pesetas)

Año	Déficit público (1)	Financiación	
		Variación neta de pasivos financieros (2)	Exceso de pasivos financieros sobre déficit (3) (3=2-1)
1985	1.949.477	2.886.086	936.609
1986	1.943.409	2.385.871	442.462
1987	1.127.146	1.860.661	733.515
1988	1.322.115	2.414.792	1.092.677
1989	1.655.541	3.131.551	1.476.010
1990	2.169.008	3.900.088	1.731.080
1991	2.465.508	3.032.551	567.043
1992	2.450.367	3.925.878	1.475.511
1993	4.276.120	7.715.485	3.439.365
1994	4.138.020	4.727.026	589.006
1995	4.834.678	5.898.051	1.063.373
1996	2.820.555	5.663.759	2.843.204
1997	2.609.432	3.008.259	398.827
1998	2.244.880	3.482.792	1.237.912
1999	1.090.159	2.716.083	1.625.924
2000	343.920	2.269.671	1.925.751

Fuente: Cuentas Financieras de la Economía Española, Banco de España.
Cuentas de las Administraciones Públicas, Intervención General de la Administración del Estado.

