

¿Los Presu... qué del 96?

Emilia Martínez Castro
Gabinete de Estudios

1. EL MARCO

“El marco en que se presentan los presupuestos para 1995 es la salida de la recesión”. Con estas palabras se iniciaba el estudio de los presupuestos en el TE de diciembre pasado. La afirmación era acertada, de tal manera que el contexto de la elaboración de los de este año ha sido el de consolidación de dicha recuperación económica. Así lo confirma el crecimiento del PIB en 1995, que se estima en un 3,1%, y el previsto de un 3,4% para 1996.

Es cierto que algunas nubes se ciernen sobre tan esperanzador panorama: el informe de otoño del Fondo Monetario Internacional (FMI) sobre las Perspectivas Económicas Mundiales, revisa a la baja las previsiones de crecimiento, situando la media para los países de la UE en un 2,8%. Esa desaceleración afecta también a España, aunque crecerá por encima de la media (un 3,2%, dos décimas por debajo de lo previsto en los PGE). Las causas en opinión del FMI habría que buscarlas en los efectos sobre los tipos de interés de los movimientos internacionales de capital que generan una fuerte inestabilidad monetaria, el impacto sobre la renta disponible y, por tanto, sobre el consumo final del escaso crecimiento de los salarios, la caída del comercio mundial vinculada al estancamiento de la economía japonesa y al descenso de las exportaciones estadounidenses y la crisis del sistema monetario europeo de la primavera última.

En el marco dibujado por el FMI y con vistas a la integración europea, conviene tener en cuenta una cosa: la economía española debe crecer a un ritmo cercano al 3,5% para crear empleo y acortar diferencias para la convergencia real.

Los últimos datos económicos disponibles, aunque apuntan una ligera desaceleración de las exportaciones y de la producción industrial, que han actuado como motores de la recuperación, no dejan de ser positivos. El problema parece radicar en el déficit público y la inflación, todavía excesivos, y en el crecimiento del consumo de las familias, todavía insuficiente.

En estas circunstancias, y dado que los expertos consideran que el ajuste de la oferta es de tipo técnico y que no cambia la tendencia para el 96, parece que convendría actuar sobre la demanda interna (consumo público + consumo de las familias), de forma que se compensase el menor crecimiento de la demanda exterior (exportaciones).

La modificación del gasto público, una vez garantizadas las prestaciones sociales, debería orientarse hacia las actividades de inversión que, además tiene un efecto inducido sobre el sector privado de tipo expansivo con la correspondiente creación de empleo.

El problema es que, si no se produce un aumento paralelo o, incluso superior, de los ingresos, aumenta el déficit y el endeudamiento. Pero éste es un problema sólo relativo ya que el incremento de la actividad económica produce incremento de los ingresos fiscales, tanto de los derivados de la imposición sobre la renta de las empresas y de los trabajadores como de los que gravan las transacciones comerciales (IVA e impuestos sobre el gasto), siempre que se cumpla una condición: que la mejora de la gestión recaudatoria y de la represión del fraude fiscal permitan que las obligaciones tributarias de los contribuyentes se

ajusten a la realidad de sus ingresos y gastos (condición necesaria), y que dichas obligaciones se materialicen en ingresos en la tesorería de Hacienda (condición suficiente).

Respecto a débil tasa de crecimiento del consumo privado, se constata que no obedece a una súbita y desenfadada pasión de los españoles por el ahorro ya que, según datos recientes, durante los últimos 5 años éste ha decrecido y, solamente en 1.995 ha empezado a recuperarse, lo que nos sitúa entre los 3 países menos ahorradores de la UE.

La citada debilidad puede explicarse, más bien, por la falta de confianza en las expectativas de ingresos, en parte motivada por la baja calidad del empleo (precariedad, incertidumbre..) y por el bajo ritmo de crecimiento de las rentas salariales, más el endurecimiento de las condiciones para acceder al seguro de desempleo y la alarma social creada por declaraciones irresponsables y mal fundadas, procedentes de distintos ámbitos, relacionadas con la quiebra del sistema de pensiones.

Respecto al consumo de las familias, es posible instrumentar políticas que potencien su crecimiento. No deberían ser básicamente monetaristas (facilidades para las compras aplazadas, descenso de los tipos de interés, incremento de la liquidez, etc.), aunque podrían contemplarse algunas de ellas, ya que podrían tener efectos negativos importantes sobre la inflación y dudosa eficacia a corto plazo. Medidas de carácter real y distributivas (redistribución del trabajo, traslación de una parte importante de los incrementos de la productividad a los salarios, mayor estabilidad en el empleo, etc.) podrían resultar más efectivas para incrementar la demanda y el consumo privado, al tiempo que mejorarían las expectativas empresariales de ventas, animando, consecuentemente, la inversión privada y contribuyendo a la creación de empleo.

Sin embargo, ni la situación actual ni la nada fácilmente previsible evolución a medio plazo de la misma, permiten suponer que la política económica va a caminar por esos derroteros. En realidad nos encontramos en un momento de profunda incertidumbre en el que sólo cabe jugar a los escenarios: consiste el juego en diseñar dos o más entornos y compararlos, a la espera de observar el comportamiento de la realidad. El juego es bastante más que un pasatiempo, ya que se trata de tener preparadas bacterias de actuaciones adecuadas a cada escenario de forma que la reacción ante los acontecimientos, sean cuáles sean estos, se produzca con rapidez.

2. LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO PARA 1996. ¿QUÉ PRESUPUESTOS?

El dato del que arranca la incertidumbre es la devolución al Gobierno del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1996 (PGE 96).

Con los PGE 96 rechazado por el Parlamento, caben básicamente dos posibilidades de actuación gubernamental: prorrogar simplemente los PGE 95, o acompañar la prórroga con otras medidas. En el segundo caso podría optarse por el rango de Ley o por el de Real Decreto, pero en ambos casos debería ser sometido al Parlamento.

El problema es de una entidad considerable, ya que lo que parece estar en juego es el propio respeto a la Constitución que prevé la prórroga automática de los presupuestos.

Con la Constitución en la mano, resulta impecable la primera opción (prórroga presupuestaria pura) y también una forma específica de la segunda, que sería: prórroga presupuestaria pura + desarrollo normativo de la Ley de Pensiones, a través de un Real Decreto en el que el Gobierno fijara el IPC previsto para 1996. Al recoger la Ley la actualización

de las pensiones de acuerdo con el citado índice, la publicación del R.D. bastaría para ejecutar el compromiso recogido en la Ley, fruto de la negociación sindical (materializado en subida del 3,5 para el 96, más la cláusula de revisión por desviación entre el IPC previsto y real en 1995).

Salvados estos dos escenarios, lo cierto es que el Gobierno, sometido a presiones derivadas en algunos casos de compromisos previos, no recogidos en Ley, parece estar barajando otros elementos a incluir:

- el cumplimiento del acuerdo con las Organizaciones Sindicales, de subida de salarios de empleados públicos en un 3,5% y de la correspondiente actualización de tipos del IRPF (deflactándolas con el IPC previsto).

- el incremento de las bases de cotización de la Seguridad Social en el 3,5%

- la subida de las tarifas de los impuestos especiales en el 3,5%.

- la prórroga de la cesión del 15% del IRPF a las CC.AA. (o del porcentaje que corresponda en función de las competencias asumidas).

- el incremento del gasto en Sanidad y las transferencias a Entes Territoriales.

- la reducción del gasto presupuestario en 800 mil millones de pesetas a fin de disminuir el déficit presupuestario a 3 billones de pesetas para acercarse al objetivo de convergencia con la UE (4,4% del PIB) puede hacerse administrativamente, por el mecanismo de no ejecutar la totalidad del gasto máximo autorizado en los PGE 95 para gastos corrientes, inversiones y transferencias corrientes y de capital.

La cuestión es que, excepto la reducción del gasto en 800 mil millones, que no se plasmaría en norma legal, las restantes podrían ser recurridas constitucionalmente, si es que alguien se atreve. De ahí que, en algunos círculos, se considere la posibilidad de que finalmente se planteen varios R.D., uno de los cuales recogería salarios y pensiones, al objeto de poner a resguardo de cualquier eventualidad el acuerdo con las Organizaciones Sindicales, siendo posible, entonces, que las restantes medidas o alguna de ellas corriera otra suerte.

El Servicio de Estudios del Central Hispano elabora un cuadro que recoge dos escenarios posibles, el que resultaría de la prórroga simple de los PGE 95 y el que resultaría del acompañamiento de otras medidas, comparándolos con el fallido proyecto de PGE 96.

Como puede comprobarse, caso de salir adelante los R.D., se llegaría a un escenario para 1.996 bastante parecido al que resultaría de haberse tramitado el Proyecto de Ley presentado por el Gobierno. Este escenario no variaría sustancialmente con el desenlace de la elecciones al Parlamento Español, ni en la hipótesis de que ganara el PP, ya que su candidato a Presidente del Gobierno ha anunciado su intención de no elaborar Presupuestos para antes del ejercicio del 97, respecto a los cuales ya ha adelantado que serán muy restrictivos con el gasto.

En definitiva, no parece augurarse a corto o medio plazo un futuro mejor para la financiación de las políticas sociales ni, en particular, para la puesta en funcionamiento de las Reformas Educativas.