

El dèficit públic: Gairebé un punt més de l'objectiu acordat

Jesús Ruiz Huerta
Catedràtic d'Economia Aplicada
Universitat Rei Juan Carlos

Segons les dades subministrades pel Ministeri d'Hisenda la setmana passada, el dèficit total del conjunt d'administracions públiques espanyoles en l'any 2015 es va elevar al 5,16% del PIB. Com en exercicis anteriors, el sector públic espanyol havia incomplert l'objectiu acordat amb les autoritats comunitàries, que estableix l'4,20% del producte interior brut del país, el que representa una desviació de gairebé un punt del PIB, equivalent en xifres aproximades a 10.000 milions d'euros.

En els anys anteriors, a partir del 2011, el dèficit havia observat una disminució significativa, des del 9,13% fins al 5,79 el 2014, encara que la principal disminució es va produir entre 2011 i 2012, quan l'indicador va disminuir en 2,36 punts. No obstant això, des d'aquesta primera data, els resultats sempre van ser superiors als objectius acordats.

Convé recordar que en el marc d'una àrea monetària cada vegada més integrada, l'absència d'un pressupost comú i d'una política fiscal unificada, obliga a l'establiment de regles d'estabilitat consistents entre els membres de la mateixa, amb la finalitat de defensar la moneda comú, així com evitar distorsions i pressions especulatives sobre el deute públic dels països amb més dificultats econòmiques. Les regles són necessàries en aquest àmbit i la qüestió central consisteix a garantir que les mateixes siguin versemblants i realistes, a més de comptar amb mitjans suficients per assegurar el seu compliment. Aquesta és la raó que les autoritats comunitàries pressionin als estats perquè s'ajustin a les normes acordades i, si escau, apliquin les sancions establertes en casos d'incompliment. És cert, però, que l'aplicació de sancions resulta especialment difícil en l'àmbit de la Unió Europea, on amb prou feines hi ha precedents i, d'altra banda, l'aplicació d'una sanció monetària severa no faria sinó incrementar les xifres del dèficit.

D'altra banda, l'excessiva rigidesa en la determinació de les regles i de les polítiques per fer-les efectives, ha generat seriosos problemes en molts països, en haver d'afrontar retallades en les despeses i / o augments intensos en els ingressos públics amb l'objectiu de complir els requisits de consolidació. Les polítiques d'austeritat aplicades a Europa, a més de disminuir els serveis i prestacions públiques, han dificultat el creixement de l'activitat econòmica en molts països, especialment en els del sud del continent. En els últims anys, els organismes més gelosos en la garantia d'estabilitat econòmica, com el Fons Monetari Internacional, el G 20 o, fins i tot, el Banc Central Europeu, han proposat la conveniència d'assumir una certa estratègia de laxitud fiscal, com a mitjà per facilitar la sortida de la situació actual d'estancament econòmic que s'observa en molts països.

Però tal orientació, recolzada massivament pels ciutadans europeus, al·ludeix essencialment a la fixació de les regles i no tant a l'acceptació del seu incompliment una vegada acordades.

En tot cas, ¿Quines són les raons de l'incompliment de l'objectiu en el cas espanyol en un context de creixement econòmic (3,2%), baixos preus d'energia i baixos tipus d'interès? Com és natural, els agents implicats al·ludeixen a justificacions diferents per explicar el resultat. Des de la pròpia Comissió Europea, els partits de l'oposició i les comunitats autònomes, la causa principal va ser l'optimista previsió del govern central respecte a la recaptació d'impostos i les seves mesures electoralistes de rebaixa d'impostos i devolució de la paga extraordinària deguda als funcionaris, corresponent a l'exercici de 2012.

Per contra, des de la perspectiva del govern, s'assenyala que la desviació té a veure sobretot amb el creixent dèficit de la seguretat social i amb l'incompliment dels objectius marcats per a la majoria de les comunitats autònomes. En el primer cas, algunes raons explicatives tenen a veure amb l'augment de la despesa en pensions, força més enllà de l'increment causa de l'augment del 0,25% compromès amb els pensionistes; una de les explicacions estudiades per explicar aquest augment és la incorporació al sistema de pensionistes amb millors perfils de cotització i, en conseqüència, amb dret a obtenir pensions més elevades.

Adicionalment, des d'un òptica més conjuntural, el pes de les bonificacions del sistema dirigides a estimular l'ocupació (una modalitat de despesa fiscal) i l'augment de la precarització del mateix, han implicat una disminució dels ingressos del sistema respecte a les previsions, ingressos afectats a més per l'elevada taxa d'atur que encara es manté en l'economia i que impedeix la contribució de molts actius al finançament del sistema. Només en aquest aspecte la diferència entre el pressupost d'ingressos aprovat i l'efectiu ascendia a una quantia propera a 9.000 milions d'euros. La negativa evolució del dèficit de la seguretat social, pot explicar-se també pel retard dels efectes esperables de la reforma de 2013 que encara no s'han produït, encara que en tot cas, apunta a un problema de caràcter estructural que exigirà la revisió dels pactes de Toledo per garantir en el futur el manteniment del sistema de repartiment. El mateix ministre va parlar de la probable necessitat de complementar les cotitzacions amb altres recursos si la tendència observada es manté o s'intensifica.

Pel que fa a les comunitats autònomes, les dades assenyalen que la majoria d'elles (14) van tancar l'exercici amb xifres de dèficit superiors a l'objectiu marcat (0,7%), probablement també influïdes per l'any electoral i, especialment, per la necessitat de recuperar els serveis públics essencials dels quals són titulars i que van ser seriosament afectats per les retallades en exercicis precedents.

Totes les comunitats incomplidores i especialment algunes d'elles, amb percentatges de dèficit superiors a dos punts del PIB (Catalunya, Extremadura, Múrcia, Comunitat Valenciana i Aragó) han estat advertides pel govern central perquè prenguin les mesures oportunes amb la finalitat de corregir seus desequilibris, sota l'amenaça d'aplicació de les normes sancionadores contemplades per la Llei d'Estabilitat de 2012. En aquesta direcció, el govern va decidir l'embargament dels ingressos del sistema de finançament de les comunitats d'Extremadura i Aragó per pagar directament als seus proveïdors, justificant aquesta mesura en els seus voluminosos dèficits i en els importants retards dels seus pagaments a proveïdors.

D'altra banda, Hisenda anuncia el requeriment immediat a totes les comunitats incomplidores perquè, en el termini de 15 dies, aprovin la no disponibilitat de crèdits que puguin posar en risc el compliment de l'objectiu pressupostari de 2016 (el que implica un límit de creixement màxim de l'1,8%).

Tot i que la reducció del dèficit del govern central ha estat més gran que la d'altres institucions, segueix representant el percentatge més gran d'aquest, bé és veritat que, davant la intensa disminució de competències, les majors despeses del govern central tenen a veure amb el pagament per desocupació, els mecanismes de solidaritat i finançament territorial i els interessos del deute públic, la quantia s'eleva encara a una quantia equivalent al 100% del PIB.

En resum, les dades del dèficit ara publicats plantegen serioses dificultats al pròxim govern, que es veurà obligat a una nova negociació amb les autoritats comunitàries per reformular el camí de consolidació (no és possible pensar en una disminució del dèficit des del 5,16% al 2,8% previst per al 2016) i, donada la centralització d'atribucions generada per l'aplicació de les normes d'estabilitat, exigirà una revisió a fons del model de finançament autonòmic i dels mecanismes de coordinació territorial. En tot cas, les comunitats hauran d'assumir les seves responsabilitats, controlar les seves despeses i evitar la caiguda dels seus ingressos, per aconseguir ajustar els seus pressupostos a les exigències del programa d'estabilitat pactat amb la Unió Europea.