

España en la Unión Económica y Monetaria: la estabilidad presupuestaria

Joaquín Almunia

Miembro de la Comisión Europea

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN
 2. SANEAMIENTO PRESUPUESTARIO EN ESPAÑA
 3. CAMBIOS INSTITUCIONALES: LEY GENERAL DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA
 4. FUTUROS RETOS
-

1. INTRODUCCIÓN

El Pacto de Estabilidad y Crecimiento es el pilar fiscal de la Unión Económica y Monetaria (UEM). Fue adoptado por el Consejo Europeo en Amsterdam el 7 de junio de 1997 con el objetivo de alcanzar un equilibrio adecuado entre las funciones de disciplina presupuestaria y estabilización macroeconómica de la política fiscal. El Pacto establece una serie de normas que completan las disposiciones fiscales ya adoptadas en los artículos 99 y 104 del Tratado de Maastricht cinco años antes. Los Estados miembros deberán alcanzar una situación presupuestaria de proximidad al equilibrio o superávit a medio plazo, al mismo tiempo que evitar déficit excesivos a corto plazo. Se emplean dos criterios para declarar la existencia de un déficit excesivo: un déficit público que rebase el valor de referencia del 3% del PIB y una deuda pública superior al 60% del PIB, a menos que éste disminuya a un «ritmo satisfactorio». Estas normas se completan con una serie de acuerdos institucionales que constituyen los componentes preventivo y disuasivo del Pacto. El componente preventivo implica la obligación de presentar programas de estabilidad para los Estados miembros que han adoptado el euro y la obligación de presentar programas de convergencia para los Estados miembros que no lo han adoptado. En dichos programas se establecen los objetivos presupuestarios a medio plazo y la senda de ajuste para alcanzarlos. El componente disuasivo consiste en un procedimiento rápido para la corrección de los déficit excesivos.

La breve historia del Pacto merece una evaluación positiva. El Pacto ha apoyado el intenso proceso de saneamiento presupuestario que tuvo lugar en la UE entre los años 1997 y 2000. Sólo Portugal registró un déficit público superior al 2% del PIB en 2000. Aunque este proceso de saneamiento se interrumpió en varios países a partir de 2000, los déficit públicos, excepto en Grecia, no volvieron a los niveles observados durante la recesión de principios de los años noventa, y ello a pesar de la prolongada ralentización de la economía y del carácter moderado e incierto de su recuperación. En la zona del euro, Portugal en primer lugar y Alemania y Francia a continuación entraron en una situación de déficit excesivo, lo que provocó la activación del componente disuasivo del Pacto, a saber, el procedimiento de déficit excesivo. Aunque la recesión de 2001-2002 y la debilidad de la recuperación no mejoraron la situación, la causa real de los déficit excesivos fueron los errores de política económica. Varios Estados miembros no aprovecharon las coyunturas favorables para acelerar su proceso de saneamiento presupuestario y, en algunos casos, aplicaron políticas procíclicas, especialmente por medio de recortes tributarios, lo que empeoró una situación fiscal ya precaria. Además, los niveles de deuda no disminuyeron a un ritmo satisfactorio, llegando incluso a aumentar en algunos casos. La reforma del

Pacto, que se debate a continuación, es un intento de abordar estos problemas.

España no es uno de los países que ha tenido dificultades para alcanzar los objetivos del Pacto. Su hacienda pública se había deteriorado durante la recesión de principios de los años noventa y la necesidad de sanearla era ya una prioridad. El objetivo de ingresar en la unión monetaria desde el inicio de ésta dio más fuerza al proceso de saneamiento presupuestario y el Pacto impulsó aún más este proceso. A diferencia de lo ocurrido en otros Estados miembros, la reducción del déficit fue más allá del valor de referencia del 3%, hacia el objetivo de alcanzar una situación de proximidad al equilibrio o superávit. En 2002 se alcanzó un presupuesto equilibrado. El Pacto también implicó cambios institucionales. En él se inspiró la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, especie de pacto de estabilidad nacional que garantiza una estrecha coordinación entre las políticas fiscales de las comunidades autónomas y del Estado.

Este breve artículo analiza cómo se ha aplicado el Pacto en España, cuáles han sido los resultados económicos y qué cambios institucionales han tenido lugar. Sin embargo, la naturaleza de los problemas existentes en la UE, incluida España, en los años noventa era diferente de la de los problemas que afronta actualmente la zona del euro. Del mismo modo que el Consejo se ha comprometido actualmente a reformar el Pacto¹ conforme a las propuestas que presentó la Comisión en septiembre del pasado año², España también debe reconsiderar el papel de la hacienda pública en un marco internacional globalizado y en rápida evolución. Teniendo presentes estas consideraciones, en el apartado 2 se analiza con mayor detalle el proceso de saneamiento presupuestario en España. En el apartado 3 se tratan algunas cuestiones institucionales, especialmente relacionadas con la Ley de Estabilidad Presupuestaria y la importancia de establecer una responsabilidad compartida para la política fiscal en un país descentralizado como España. En el apartado 4 se abordan los retos que tiene planteados la economía española y el papel de la política fiscal.

2. SANEAMIENTO PRESUPUESTARIO EN ESPAÑA

El proceso de saneamiento presupuestario permitió dejar atrás la época de altos déficit y acumulación de deuda por la que había atravesado España. El déficit público, que había alcanzado un máximo del 6,6% del PIB en 1995, comenzó a disminuir gradualmente a partir de 1996, para llegar prácticamente a desaparecer en 2002 y pasar a un superávit del 0,4% del PIB en

¹ Informe del Consejo EcoFin de 22-23 de marzo de 2005, «Mejora de la aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento».

² Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo – Reforzamiento de la gobernanza económica y mejora de la aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (COM [2004] 581). Puede consultarse en la siguiente dirección electrónica: http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/sgp_en.htm.

2003. En 2004, el saldo presupuestario volvió a ser negativo, registrándose un déficit equivalente al 0,3% del PIB. Sin embargo, si no se tienen en cuenta las operaciones puntuales relativas a la inclusión, en los presupuestos generales del Estado, de RENFE y RTVE³, se obtiene un superávit equivalente a medio punto porcentual del PIB.

El proceso de saneamiento tuvo lugar en un marco macroeconómico aparentemente favorable. Desde 1995, el PIB real había crecido a una tasa media anual en torno al 3%, tasa superior en aproximadamente un punto porcentual a la observada en la zona del euro. Como consecuencia de ello, la diferencia entre el PIB real per cápita de España y el de la zona del euro se redujo en más de siete puntos porcentuales en una década. La creación de empleo también fue notable, alcanzándose una tasa media del 3,4% (superior en más de dos puntos porcentuales a la tasa observada en la zona del euro). Paralelamente, la tasa de desempleo disminuyó de una cifra superior al 18% a mediados de los años noventa a una cifra ligeramente inferior al 10% en 2004.

La política monetaria aplicada por el Banco de España, cada vez más orientada a la estabilidad de precios, especialmente a partir de 1995, con el fin de cumplir los criterios de Maastricht, llevó la tasa de inflación a mínimos históricos ya en 1997-1998. Las menores tasas de inflación permitieron, a su vez, una política monetaria más flexible, registrándose una continua reducción de los tipos de interés reales. Desde 1999, cuando la política monetaria se transfirió al BCE, un tipo de interés nominal en función de la inflación media de la zona del euro (mientras que en España la inflación había sido constantemente muy superior) produjo una mayor relajación monetaria en España, que, consiguientemente, disfrutó de unas condiciones monetarias más flexibles (tipos de interés reales negativos) que otros Estados miembros.

Por lo tanto, es evidente que el proceso de saneamiento presupuestario ha gozado de unas condiciones particularmente favorables en España, donde el PIB nominal ha crecido constantemente a una tasa anual superior al 6%. La cuestión que se plantea es: ¿Constituyen estas favorables condiciones económicas el principal factor de saneamiento?

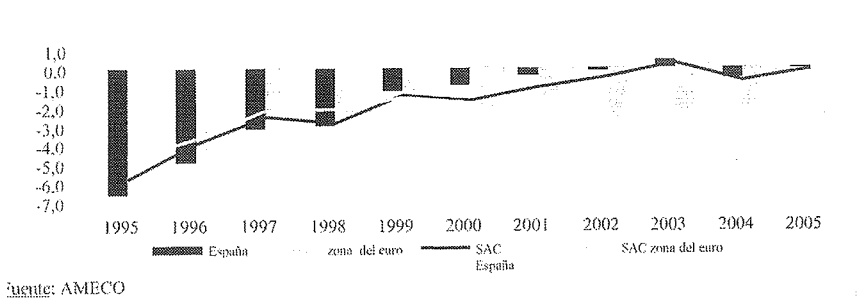
Como ocurre a menudo en economía, la respuesta es ambigua. Aunque el fuerte crecimiento creó un marco favorable para el ajuste presupuestario y propició un constante aumento de los ingresos públicos, la mayor parte del saneamiento se basó principalmente en la limitación de los gastos por medio de medidas discrecionales permanentes. El crecimiento del PIB real en el período fue próximo al crecimiento potencial de la economía española, esto es, a su tasa de crecimiento a largo plazo. Por lo tanto, los factores cíclicos –crecimiento del PIB por encima de su tasa potencial– parecen insignificantes. Además, el crecimiento potencial no ha variado significativa-

³ La inclusión de RENFE en el presupuesto de las administraciones públicas, decidida por el Gobierno, aumentó los gastos públicos totales en un 0,7% del PIB, y la inclusión de RTVE, decidida por Eurostat, en un 0,1%.

mente durante las dos últimas décadas. Entre 1985 y 1995, la tasa potencial media se estimaba en el 2,8% anual, y entre 1995 y 2004, en una cifra similar, el 3%. Además, una vez eliminados los efectos del ciclo económico, las variaciones del saldo ajustado en función del ciclo (SAC) muestran que la reducción del déficit ha sido en gran medida discrecional. Mientras que el endurecimiento de la política fiscal constituyó una característica común en la mayor parte de los países de la zona del euro hasta 1999, en España el proceso no sólo fue más riguroso, sino que además el mismo se prosiguió hasta alcanzar una situación de proximidad al equilibrio. Como se observa en el gráfico siguiente, el saldo presupuestario ajustado en función del ciclo (negativo) se ha ido aproximando constantemente a cero en España, mientras que en el conjunto de la zona del euro está empeorando. En particular, mientras que los saldos primarios (que no tienen en cuenta los pagos de intereses) han sido negativos hasta 1995, esta tendencia se invirtió en 1996 cuando el déficit nominal (5,0%) se redujo por debajo de los pagos de intereses, que ascendían a cerca del 5,5% del PIB. Desde entonces, los superávits primarios han aumentado constantemente hasta alcanzar cifras próximas al 3% entre 2001 y 2004. En realidad, el proceso de saneamiento se ha detenido en la zona del euro como consecuencia de la recesión: se ha observado un repunte de los gastos y una aceleración de la reducción de los ingresos. Sin embargo, el endurecimiento de la política fiscal en España fue en realidad procíclico entre 2001 y 2003, lo que llevó a pequeños superávits presupuestarios en un contexto de brechas de producción negativas.

Los estudios realizados demuestran que un saneamiento duradero sólo se consigue si éste se basa en una limitación del gasto. De hecho, esto es lo que ha ocurrido en España, ya que alrededor de tres cuartas partes de la mejora de siete puntos porcentuales del PIB del saldo presupuestario se han obtenido por el lado de los gastos. Entre 1995 y 2004, los gastos públicos aumentaron en torno a 5,5 puntos porcentuales del PIB, mientras que los ingresos públicos aumentaron en 1,5 puntos porcentuales del PIB. Aunque fue más pronunciado al principio del período, el saneamiento presupuestario prosiguió incluso durante la ralentización de 2001-2002.

Gráfico 1: Saldo presupuestario de las administraciones públicas (en % del PIB, 1995-2005)



Este aumento de los ingresos públicos se deriva en gran medida, aunque no completamente, de la composición del crecimiento. Por una parte, la

proporción del crecimiento debida al empleo ha sido particularmente elevada en España, lo que ha llevado a un aumento de las cotizaciones a la seguridad social superior al del PIB nominal. Por otra parte, la demanda interna, especialmente el consumo privado, ha sido el principal motor del crecimiento. Como consecuencia de ello, los impuestos indirectos también han aumentado más que el PIB nominal. Además, se elevaron los tipos de algunos impuestos indirectos y algunos impuestos especiales. Globalmente, los ingresos tributarios han registrado un aumento constante y uniforme en proporción del PIB (1,6 puntos porcentuales). La recaudación de impuestos indirectos ascendió a cerca de dos puntos porcentuales del PIB, siendo imputable en su mayor parte al IVA, mientras que las cotizaciones a la seguridad social aumentaron en algo más de medio punto porcentual del PIB (0,7% del PIB). Estos ingresos adicionales sólo fueron compensados parcialmente por unos menores impuestos directos, especialmente sobre la renta personal.

Mientras que el aumento de los ingresos tributarios ha seguido una senda bastante continua y uniforme, la mayor parte de la limitación de gastos tuvo lugar antes de 1999. Entre 1995 y 1999, los gastos totales disminuyeron en 4,8 puntos porcentuales del PIB. A esta reducción contribuyeron casi a partes iguales los pagos de intereses (1,7 puntos porcentuales), las prestaciones sociales (1,5 puntos porcentuales) y los gastos de capital (1,4 puntos porcentuales). La reducción de los pagos de intereses está estrechamente asociada al éxito de las políticas monetarias orientadas a la estabilidad de precios y la consiguiente convergencia de los tipos de interés a los niveles de la zona del euro durante los años noventa. Un alto nivel de creación de empleo explica la reducción registrada en las prestaciones sociales, especialmente en el subsidio de desempleo y prestaciones conexas. Por último, la reducción de los gastos de capital se asocia con frecuencia a unas menores inversiones en infraestructura; sin embargo, esto no ocurrió en España, en donde la reducción de las inversiones en infraestructura fue relativamente pequeña. La pronunciada reducción de los gastos de capital debe atribuirse más bien a la reducción de las aportaciones de capital y a las subvenciones a las empresas como consecuencia de la política de privatización.

En 2000, la reducción de los gastos en España comenzó a desaparecer progresivamente. Sin embargo, mientras que en otros Estados miembros el proceso de saneamiento se interrumpió o incluso invirtió su tendencia, la política de gastos española, aunque no era especialmente restrictiva, estaba suficientemente controlada para permitir que el aumento de los ingresos mantuviera una senda hacia una situación de proximidad al equilibrio. Entre 2000 y 2004, la proporción de los gastos totales en el PIB se mantuvo prácticamente sin variaciones, pero cambió su composición. Mientras que los pagos de intereses siguieron disminuyendo, como consecuencia de unos tipos de interés todavía decrecientes y de la reducción de la deuda, ninguna otra partida de gasto registró una reducción significativa. De hecho, los ahorros en los pagos de intereses sirvieron para alimentar el consumo público final, que registró una aceleración, recuperando en 2003 la importancia

alcanzada en 1996 (17,9 puntos porcentuales del PIB) y registrando un máximo en 2004 (18,5 puntos porcentuales).

Una parte de los ingresos extraordinarios generados por un crecimiento especialmente propicio a la recaudación tributaria fueron anulados por sendas reformas del impuesto sobre la renta personal en 1998 y 2002. Ambas reformas tendían a simplificar la estructura del impuesto sobre la renta proporcionando al mismo tiempo incentivos para aumentar la participación en el mercado de trabajo y mejorar el funcionamiento de este mercado y el ahorro. En concreto, el aumento del mínimo exento para la contribución de las pensiones privadas ha favorecido la aparición de ahorros a largo plazo en relación con la jubilación. Además, se considera que la reducción de los tipos marginales máximos ha tenido efectos positivos, principalmente sobre la oferta de empleo, reduciendo los efectos distorsionadores de la imposición. Los impuestos directos pagados por las economías domésticas se redujeron en un 1% del PIB. Estas reformas tributarias también parecen haber contribuido positivamente al crecimiento y al empleo sin poner en peligro el saneamiento presupuestario, a diferencia de lo ocurrido en otras grandes economías de la zona del euro, en las que unas reformas del impuesto sobre la renta personal más ambiciosas han puesto fin al proceso de saneamiento presupuestario.

La reducción del déficit y un alto crecimiento del PIB nominal indujeron una reducción de la deuda, ya que los otros gastos no incluidos en el presupuesto público se mantuvieron controlados a un nivel relativamente bajo. Las privatizaciones también contribuyeron a la reducción de la deuda. Entre 1996, cuando el ratio de deuda alcanzó un máximo del 68% del PIB, y 2004, la deuda bruta se ha reducido en más de 17 puntos porcentuales del PIB.

En resumen, el saneamiento presupuestario logrado en España en los diez últimos años representa uno de los sucesos más favorables en la historia de la UEM. España ha corregido sus profundos desequilibrios presupuestarios a largo plazo y ha alcanzado una situación de proximidad al equilibrio o superávit. Además, su proceso de saneamiento parece ser adecuado, al basarse en una reducción de los gastos y no en una expansión de los impuestos. Sin embargo, debemos matizar esta evaluación con el fin de comprender mejor los retos que afronta España en el área fiscal. En primer lugar, el saneamiento presupuestario se ha apoyado en un fuerte crecimiento impulsado por el consumo privado y caracterizado por una alta proporción de empleo, que ha sido el motor de la reducción del déficit durante los cuatro últimos años. En segundo lugar, una parte de la reducción de los gastos podría no mantenerse a medio plazo. Es cierto que la reducción de los gastos de capital parece ser de naturaleza permanente. El número de empresas públicas se ha reducido al mínimo y aún sigue en marcha el proceso de privatización. La reducción de los pagos de intereses también parece permanente, ya que el saneamiento ha reducido significativamente el nivel de deuda y por consiguiente, un aumento de los tipos de interés no deberá tener efectos significativos sobre los pagos de intereses. Sin embargo, debe-

mos tener presente que la reducción de las prestaciones sociales no es el fruto de una reforma con efectos permanentes, sino de un crecimiento económico con una alta proporción de empleo, que podría no mantenerse indefinidamente. Por otro lado, el relativamente reciente fuerte incremento del consumo público, que contrarresta la reducción de los pagos de intereses, no es idóneo en el presente contexto, cuando la expansión adicional de la demanda interna agrava los desequilibrios exteriores. Además, las tendencias a largo plazo de algunos tipos de gastos, tales como el gasto sanitario y el gasto en pensiones, no parecen bajo control. Posteriormente abordaré estas cuestiones, pero ahora deseo referirme, en primer lugar, a la reforma de las instituciones presupuestarias que ha tenido lugar en los últimos años.

3. CAMBIOS INSTITUCIONALES: LEY GENERAL DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

La transferencia progresiva de competencias a los gobiernos de las comunidades autónomas ha hecho de España uno de los Estados miembros de la UE más descentralizados. El proceso se inició en 1978 con la aprobación de la Constitución y tuvo su episodio más reciente en 2002 con la reforma del sistema de financiación de los gobiernos autónomos. En 1978, las administraciones locales y regionales realizaban menos del 10% del total de gastos públicos, mientras que en 2004 esta cifra era cercana al 50%.

Aunque la descentralización era compatible con el proceso de saneamiento presupuestario iniciado a mediados de los años noventa, surgió cierta inquietud en relación con la insuficiente coordinación entre las distintas administraciones públicas, que podría tener efectos adversos sobre la estabilidad presupuestaria y sobre el principio de corresponsabilidad fiscal de todos los niveles de la Administración. Como consecuencia de ello, el nuevo sistema de financiación de los gobiernos regionales, que incluye la transferencia de mayores competencias en materia de gasto a las autoridades regionales, se aplicó en 2002 junto con la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, que constituye una especie de pacto de estabilidad nacional.

Esta Ley se aprobó en 2002 y entró en vigor en 2003. Su objetivo era lograr que la creciente descentralización fiscal a raíz del nuevo sistema de financiación de los gobiernos regionales no se produjera a costa de la estabilidad presupuestaria. Cada entidad del sector público tiene que cumplir el criterio de estabilidad presupuestaria definido como «una situación de equilibrio o superávit en términos de capacidad de financiación conforme a la metodología SEC-95». Cada año, el Gobierno central debe publicar objetivos de estabilidad presupuestaria para los tres años siguientes, destinados al conjunto de las administraciones públicas y a cada subsector, que sean compatibles con el escenario económico del programa de estabilidad. Cada entidad pública debe presentar un presupuesto basado en el principio de proximidad al equilibrio o superávit.

Esta Ley ha sido una respuesta directa a los problemas suscitados por la

interacción entre las normas presupuestarias de la UEM y la descentralización presupuestaria y está destinada a consolidar los logros recientes en este ámbito. Los retos presupuestarios derivados del envejecimiento de la población y la falta de una cultura institucional de disciplina presupuestaria constituyen razones adicionales que acentúan la necesidad de un marco riguroso que garantice la sostenibilidad a largo plazo. La Ley puede considerarse como medio de mantener unas finanzas públicas saneadas, permitiendo al mismo tiempo que todos los niveles del Gobierno compartan la responsabilidad en el cumplimiento de los compromisos presupuestarios contraídos a escala europea. La Ley refuerza la asimetría potencial en relación con el objetivo de estabilidad presupuestaria entre el Gobierno central, que tiene responsabilidad exclusiva para contraer compromisos de saneamiento presupuestario con las autoridades de la UE, y los gobiernos regionales y locales, que tienen un papel cada vez más importante en materia de gasto público.

Sin duda, el mantenimiento de los presupuestos regionales en una situación de proximidad al equilibrio o incluso de superávit, junto con un principio similar a escala de la Administración central, es más que suficiente para garantizar la disciplina fiscal. Sin embargo, esto podría realizarse a costa de una menor flexibilidad para afrontar factores cíclicos y de un menor margen de maniobra para emprender determinadas reformas favorables al crecimiento a largo plazo que tienen efectos presupuestarios negativos a corto plazo. Por consiguiente, cabe preguntarse si para garantizar la disciplina presupuestaria son necesarios unos principios tan estrictos. La reforma del Pacto actualmente en curso representa una respuesta a estas cuestiones a escala de la UE, que es conforme a las recientes prácticas de la Comisión y del Consejo de interpretar el criterio de proximidad al equilibrio presupuestario no en términos anuales y nominales, sino en el marco de todo el ciclo económico, lo que permite a la política fiscal desempeñar su papel de estabilización de la producción. Este es el contexto que, con toda probabilidad, llevará a una reforma de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

4. FUTUROS RETOS

En los próximos años, la política fiscal tendrá un papel destacado que desempeñar en España con el fin de superar los retos que se le plantean. Hay tres grandes ejes a considerar: En primer lugar, la estabilización puede garantizarse mejor con una reforma de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria conforme a la reforma actual del Pacto. En segundo lugar, la sostenibilidad puede reforzarse mediante una reforma del sistema de pensiones, que establezca un mayor paralelismo entre cotizaciones y prestaciones. Por último, puede buscarse un crecimiento fuerte y equilibrado de la economía aplicando medidas encaminadas a reducir las ventajas fiscales, fomentar el gasto en educación o aumentar la inversión en I+D, de conformidad con la revisión de la agenda de Lisboa.

Las autoridades españolas comparten la interpretación de la Comisión de

la noción de presupuesto equilibrado. Su estrategia presupuestaria queda resumida en la actualización del programa de estabilidad presentada en diciembre de 2004, y, concretamente, en la afirmación de que «el principio general por el que se guía la política fiscal es el de la estabilidad presupuestaria a lo largo de todo el ciclo económico»⁴. En realidad, este principio general contempla la posibilidad de que se den déficit presupuestarios durante los períodos de descenso cíclico de la economía. Sin embargo, para el período 2005-2008 no se prevé tal déficit y la actualización establece como objetivo superávits pequeños pero crecientes, que irían desde el 0,1% del PIB al 0,4% del PIB al final del período de previsión.

Según la actualización del programa de estabilidad, la próxima reforma de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria deberá definir el concepto de estabilidad presupuestaria haciendo referencia a todo el ciclo económico. La reforma no sólo explicitaría las circunstancias de incumplimiento del principio de estabilidad, sino que, de forma más general también tendería a reforzar el papel estabilizador de la política fiscal y a fomentar la transparencia de la hacienda pública, en particular, imponiendo unas mayores obligaciones de información presupuestaria a las administraciones regionales y locales.

Estos planes parecen compatibles con las líneas generales del informe del Consejo EcoFin⁵, aprobado por el Consejo Europeo de marzo, en relación con la reforma del Pacto. Estimo que el Pacto ha sido un instrumento útil para garantizar la credibilidad del marco de política fiscal de la UE. Sin embargo, a la luz de la experiencia adquirida, también considero que los avances hacia una mejor gobernanza económica y unas finanzas públicas saneadas requieren una mejora de la coordinación y seguimiento de las políticas económicas reforzando y clarificando la aplicación del Pacto. Por ello, el acuerdo alcanzado sobre la reforma merece una acogida favorable. El objetivo no es aumentar la flexibilidad o rigidez de las normas, sino hacerlas más eficaces. De hecho, la finalidad de la actual reforma del Pacto es remediar las deficiencias detectadas hasta la fecha, haciendo mayor hincapié en la evolución económica y el logro de la sostenibilidad de la hacienda pública. Los instrumentos al servicio de la gobernanza económica de la UEM podrían interrelacionarse mejor con objeto de fomentar la aportación de la política fiscal al crecimiento económico y a la estrategia de Lisboa, cuya agenda establece las prioridades para la actuación en tres áreas. En primer lugar, se trata de hacer de Europa un lugar más atractivo para invertir y trabajar, ampliando y profundizando el mercado único, garantizando unos mercados abiertos y competitivos dentro y fuera de Europa, mejorando las normativas europeas y nacionales y extendiendo las infraestructuras eu-

⁴ El texto completo del programa de estabilidad actualizado de España, así como la evaluación de la Comisión de 2 de marzo de 2005 y el dictamen del Consejo de 8 de marzo de 2005 «en relación con el programa de estabilidad actualizado de España (2004-2005)» pueden consultarse en la siguiente dirección electrónica: http://europa.eu.int/comm/economy_finance/about/activities/sgp/year/year20042005_en.htm.

⁵ Véase nota núm. 2.

ropeas. En segundo lugar, se debe fomentar el conocimiento y la innovación aumentando y mejorando la inversión en investigación y desarrollo y facilitando la innovación, la difusión de las TIC y el empleo sostenible de los recursos. Por último, hay que crear más y mejores puestos de trabajo, atrayendo más personas al mercado de trabajo y modernizando los sistemas de protección social, aumentar la adaptabilidad de los trabajadores y las empresas y la flexibilidad de los mercados de trabajo e incrementar la inversión en recursos humanos mejorando el nivel de educación y las cualificaciones de los trabajadores.

No debe olvidarse que en la declaración sobre el artículo III-184, anexa al Acta Final del proyecto del Tratado Constitucional⁶, se afirma que: «La Unión tiene por objeto lograr un crecimiento económico equilibrado y la estabilidad de precios. Las políticas económicas y presupuestarias deben, por consiguiente, establecer las prioridades adecuadas en materia de reformas económicas, innovación, competitividad y fortalecimiento de la inversión y el consumo privados en las fases de débil crecimiento económico. Esto debería reflejarse en las orientaciones de las decisiones presupuestarias, tanto en el ámbito nacional como en el de la Unión, en particular mediante la reestructuración del ingreso y del gasto públicos, dentro del respeto de la disciplina presupuestaria de conformidad con la Constitución y con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento».

Por consiguiente, la idea no es obtener más o menos ingresos ni gastar más, sino gastar mejor y establecer impuestos que provoquen la menor distorsión posible. El objetivo no es rechazar el Pacto ni olvidar la disciplina presupuestaria.

Los retos que tiene planteados la economía española son otros: el aumento de la productividad de la mano de obra de España es bajo en comparación con la media de la zona del euro⁷. Aunque es cierto que el proceso de aproximación ha sido intenso desde el punto de vista del PIB per cápita, no lo es menos que la alta creación de empleo ha sido el principal motor del mismo, y en realidad el único. Mientras que el empleo aumentó a una tasa anual del 2,5%, la productividad sólo aumentó en un 0,6% al año entre 1995 y 2004, cifra que puede compararse con un aumento medio de la productividad en la zona del euro de cerca del 1% durante el mismo período. El bajo aumento de la productividad y la persistencia de un diferencial de inflación respecto de la zona del euro de aproximadamente un punto porcentual al año están minando la competitividad de la economía

⁶ DO C 310, 16.12.2004, «Tratado por el que se establece una Constitución para Europa». Puede consultarse en la siguiente dirección electrónica: <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/JOhtml.do?uri=OJ:C:2004:310:SOM:EN:HTML>.

⁷ Para un análisis más a fondo véase: «Country Study-Spain in EMU: a virtuous long-lasting cycle?», Carlos Martínez-Mongay, Joaquim Ayuso, Francisco de Castro y Óscar Gómez -ECFIN. Occasional papers, núm. 14, febrero 2005. Puede consultarse en la siguiente dirección electrónica: http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/occasionalpapers_en.htm.

española. Como consecuencia de ello, está aumentando el tipo de cambio real efectivo de la economía española con la zona del euro, que es nuestro principal mercado exportador, y nuestros exportadores sólo pueden mantener su cuota de mercado a costa de reducir sus márgenes. Esta erosión permanente de la competitividad explica por qué el sector exterior ha representado un factor negativo para el crecimiento de la economía española. En los últimos años, el sector exterior ha restado un punto porcentual o más cada año al crecimiento del PIB, y las perspectivas no muestran signos de mejora.

Aunque algunos observadores hacen referencia a una posible contraposición entre empleo y productividad, se puede decir que la razón del lento crecimiento de la productividad no es la elevada creación de empleo sino la insuficiente acumulación de capital físico y humano y de conocimientos. Las existencias de capital por persona empleada en España representan sólo las dos terceras partes de la cifra correspondiente a la zona del euro, reflejando la proporción relativamente elevada en España de las actividades intensivas en trabajo, tales como el turismo y la construcción. Aún más preocupante es el hecho de que la zona del euro también supera a España en el ámbito del progreso técnico. Aunque el aumento de la productividad global de los factores disminuyó tanto en España como en la zona del euro durante los años noventa, la tasa de incremento en la zona del euro fue el doble de la observada en España (0,3%). El bajo aumento de la productividad global de los factores se debe en parte a la baja acumulación de capital humano y de conocimientos. El nivel educativo (porcentaje de la población de edades comprendida entre 20 y 24 años que ha finalizado la educación secundaria) es inferior a la media de la zona del euro, y la formación profesional también está menos avanzada en España que en otras economías desarrolladas. Los gastos en I+D e innovación de España (1%) se sitúan entre los más bajos de la zona del euro.

El bajo aumento de la productividad también es un factor determinante de los diferenciales de inflación⁸. Contrariamente a lo que cabría esperar de una economía en proceso de aproximación, una convergencia de rentas o un elevado aumento de los salarios procedentes del sector liberalizado (los denominados efectos de Balassa-Samuelson) no parecen desempeñar un papel importante en el caso de la economía española. En lugar de ello, un menor incremento de la productividad y la rigidez del mercado en algunos sectores de servicios son los factores responsables de una tasa de inflación relativamente elevada. Aunque la decisión final está en manos de los operadores económicos, las políticas públicas pueden contribuir a crear las condiciones adecuadas para que éstos adopten las decisiones oportunas. La política fiscal tiene un papel particular que desempeñar en este punto,

⁸ Para un análisis más a fondo véase: «The Spanish inflation differential: a never-ending store», Joaquim Ayuso, Francisco de Castro y Óscar Gómez – ECFIN country focus, volumen 1, núm. 12, 1.7.2004. Puede consultarse en la siguiente dirección electrónica: http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/country_focus/2004/cf12en.pdf.

reduciendo al máximo los efectos distorsionadores del sistema tributario y garantizando que los gastos tiendan a ser de carácter productivo a fin de disponer de todas las clases de capital en la medida necesaria.

A este respecto, las 100 medidas adoptadas por el Gobierno en febrero en el marco del «Plan de Dinamización de la Economía» parecen apuntar en la dirección adecuada. La política fiscal sigue esta orientación, habiendo incorporado en el presupuesto para 2005 medidas presupuestarias de fomento de la productividad, que incluyen esfuerzos significativos en materia de I+D, innovación, educación e inversión en infraestructuras.

Por último, deberá prestarse especial atención a la aplicación de una política fiscal expansionista, que podría agravar los desequilibrios exteriores de la economía española a medio plazo, ya que las decisiones que implican un aumento de los gastos públicos son difíciles de cambiar —mientras que algunas partidas de gasto, tales como los gastos sanitarios, ya están creciendo demasiado deprisa— y a largo plazo debido a que, aunque la actual política económica española parece propiciar una situación relativamente favorable respecto de la sostenibilidad de la hacienda pública, los efectos del envejecimiento de la población van a ser considerables; además, algunas de las reformas acordadas en el Pacto de Toledo todavía no se han plasmado en propuestas legislativas. Por consiguiente, las medidas estructurales en el contexto de la estrategia de Lisboa que tengan efectos presupuestarios deberán financiarse, en la medida de lo posible, mediante una reestructuración del gasto y no mediante un aumento del déficit o de los impuestos. Asimismo, las reformas tributarias encaminadas a reducir las distorsiones deberían financiarse preferentemente mediante reducciones permanentes de los gastos.