"ASPECTOS JURÍDICOS-FINANCIEROS DEL DÉFICIT PÚBLICO"

AMPARO NAVARRO FAURE

El núcleo de esta investigación es la reconducción del fenómeno del déficit público al mundo del Derecho Financiero a través de las relaciones que éste guarda con los institutos jurídicos del Presupuesto, los ingresos públicos y los gastos públicos, y los conceptos básicos de actividad financiera y de Hacienda Pública.

A partir del primer capítulo dedicado a sistematizar las aportaciones más relevantes en la Ciencia Económica con respecto al déficit, la tesis se estructura en tres capítulos: el déficit y el Presupuesto, el déficit y el ingreso público y el déficit y el gasto público.

A lo largo de estos cuatro capítulos y por medio de la investigación de las aportaciones doctrinales y de la legislación vigente, a modo de síntesis, se extraen las siguientes conclusiones.

El llamado déficit público, como fenómeno que se puede producir en el desarrollo de la actividad financiera de cualquier ente público, consiste en una determinada combinación de los recursos públicos, en donde el recurso al crédito concurre con el resto de los recursos en la financiación de los gastos públicos.

El déficit público participa del carácter político de las decisiones que integran la actividad financiera. Por lo tanto, el fenómeno estudiado no es un efecto automático de una determinada coyuntura económica, sino de la decisión política, y jurídicamente posible, de no financiar la totalidad de los gastos públicos a través de los recursos tributarios o patrimoniales.

El déficit que aparece en el Presupuesto surge de la comparación entre el estado de ingresos tributarios y la cuantía de los créditos presupuestarios. Esta comparación se realiza, por tanto, sólo en una de las fases o niveles de ambos institutos, que no da conocimiento del resultado de la actividad financiera. Y ello no sólo porque el estado de ingresos puede no coincidir con lo efectivamente recaudado sino porque los créditos presupuestarios, a través de los suplementos de crédito, los créditos extraordinarios o los créditos ampliables convierte, también, a efectos del déficit, en previsibles las cifras del estado de gastos.

Los Presupuestos Generales del Estado son sólo un punto de referencia del déficit en la medida en que ponen de manifiesto la conexión jurídica anual entre derechos liquidables y obligaciones reconocibles.

No existe para el Estado en Derecho Financiero un principio de equilibrio presupuestario, en el sentido de que los ingresos tributarios deben ser suficientes para financiar los gastos públicos, desde el momento en que el Ordenamiento jurídico no recoge la división entre ingresos ordinarios y extraordinarios. El carácter histórica-

mente cambiante de esta distinción arrastraría también a un concepto variable del equilibrio y del déficit.

En la fase de aprobación del Presupuesto, el único principio posible es el del equilibrio contable que, arrinconado por el principio de equilibrio económico, cumple una importante función informadora acerca de la combinación de los recursos con los que se pretende cubrir por un período determinado los gastos públicos autorizados para ese mismo período.

La utilización de la Deuda pública no ha de responder necesariamente a la existencia de una insuficiencia tributaria, sino a la política deliberada del poder público de no acudir a otros recursos más gravosos políticamente.

La habitualidad en la utilización de la Deuda pública, unida a la intervención del Estado a través de este recurso en el mercado de capitales, ha propiciado una regulación más flexible de la Deuda pública que se manifiesta, principalmente, en la ausencia de un destino específico para el producto de la Deuda y una mayor competencia del Ejecutivo en la regulación de este recurso.

El crecimiento del gasto público o incluso el mismo nivel de gasto no tiene que ser financiado, como el déficit demuestra, exclusivamente por recursos tributarios. Ni una interpretación más amplia de la capacidad contributiva ni, en consecuencia, una mayor recaudación por vía tributaria tienen por qué reducir el déficit, ya que mayores recursos permiten satisfacer nuevas necesidades que, a su vez, pueden redundar en una mayor capacidad contributiva de los particulares. Sólo una limitación constitucional que obligara a financiar todo el gasto público a través de los recursos tributarios convertiría a la capacidad contributiva en el límite del gasto público y del déficit.

Es desde el prisma de la justicia financiera como se debe analizar y valorar la superación deliberada del límite de los recursos disponibles. El déficit público sólo puede ser jurídicamente censurable cuando no se estén destinando los recursos públicos a la satisfacción de las necesidades públicas, o cuando la decisión respecto a la satisfacción de dichas necesidades no se adecúe a la voluntad mayoritaria.

El artículo 31.2 de la Constitución proporciona no sólo los criterios a los que debe responder la regulación del gasto público sino, por lo que hace al tema de la tesis, unos elementos de juicio que permiten pronunciarse acerca de la idoneidad del déficit público al fin de la actividad financiera del Estado.