PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO PARA EL 2000: HACIA EL EQUILIBRIO PRESUPUESTARIO

José Manuel González–Páramo(*)

Los PGE 00: Primeros en el Euro, últimos de la legislatura

La política presupuestaria desarrollada en los cuatro últimos años ha sido protagonista destacada de la notable reducción en los desequilibrios macroeconómicos básicos que ha hecho posible en 1999 nuestra participación en el gran proyecto europeo de fin de siglo: la Unión Económica y Monetaria (UEM). Los logros de la política presupuestaria de estos años son ya bien discernibles con cierta perspectiva: se han ganado cotas importantes de credibilidad, se ha reducido el déficit estructural apreciablemente y se ha invertido la tendencia creciente de la deuda pública, lo que ha posibilitado –dentro del conjunto de iniciativas de la política económica– notables descensos en la tasa de inflación y en los tipos de interés. Los Presupuestos Generales para 2000 (PGE 00) son, en buena medida, continuadores de esta nueva orientación: disminuye el déficit, si bien en menor cuantía que en los excepcionales años 1996 y 1997 y en un contexto económico aún favorable, disminuye el endeudamiento y siguen vigentes las normas de disciplina en el gasto introducidas desde 1996. ¿Consolidan los PGE 00 la ruptura con el modelo presupuestario anterior? ¿Contribuyen a afianzar la sostenibilidad a medio plazo de las finanzas públicas?

Los apuntes que siguen tratan de sintetizar y discutir brevemente las líneas básicas de política presupuestaria contenidas en los PGE 00. Para ello, es obligado adoptar como referencia los resultados de los ejercicios más recientes, de lo que se ocupa el primer apartado. A continuación, tras glosar los cambios institucionales que caracterizan el funcionamiento del nuevo modelo presupuestario, se presentan las principales medidas que se contienen en los PGE 00 y en la correspondiente Ley de Acompañamiento (LA 00). El trabajo finaliza situando los PGE 00 en el escenario de convergencia –nominal y real– que tiene como horizonte la consecución de una consolidación presupuestaria duradera en el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

Antecedentes: El difícil camino de la consolidación presupuestaria

Ningún presupuesto puede analizarse en sí mismo. Valorar las características de los PGE 00 es una tarea que exige tomar en consideración al menos tres elementos. Primero, la experiencia presupuestaria de los ejercicios anteriores, al objeto de establecer en qué medida los rasgos del modelo presupuestario vigente hasta 1995 se desdibujan o permanecen. Segundo, la consistencia y el realismo del cuadro macroeconómico, así como la naturaleza de sus objetivos a corto plazo. Y tercero, su contribución a la consolidación fiscal a medio y largo plazos. De todas estas cuestiones nos ocupamos a lo largo del presente trabajo, comenzando por una referencia a los *antecedentes de los PGE 00*.

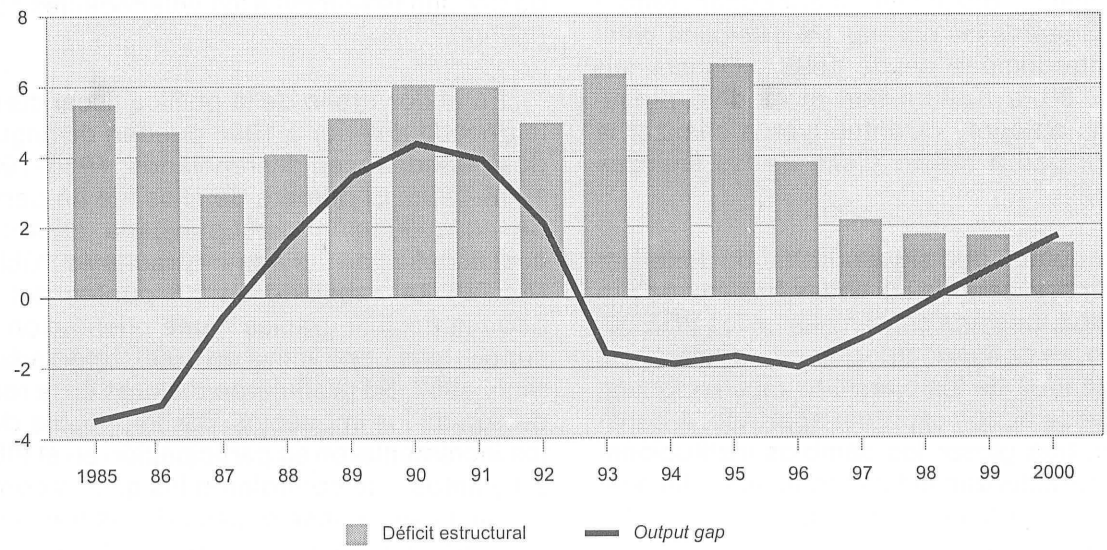
En el desarrollo de la política fiscal durante la década anterior a 1996 pueden distinguirse dos periodos bien diferenciados: 1986–1987 y 1988–1995. El primero de ellos fue un periodo de consolidación presupuestaria durante el cual el déficit de las Administraciones Públicas (AA.PP) fue rebajado en 3,8 puntos del PIB. Ello fue posible gracias a una orientación presupuestaria contractiva en 1986, reforzada durante 1987. Se produjeron mejoras en la recaudación de los impuestos –los impuestos directos incrementaron su participación en el PIB en 2,1 puntos–, se controlaron los gastos corrientes –estabilizándose el peso de las transferencias en torno al 2,1 por 100 del PIB y reformándose el sistema de pensiones en 1985–, y se

moderó la expansión de la inversión pública. Ello unido a un contexto de expansión económica permitió alcanzar en 1987 un superávit primario (déficit menos intereses) de 0,3 puntos del PIB y una cifra positiva de ahorro público (1,7 por 100 del PIB).

A partir de 1988, la política de consolidación del gasto desarrollada en el bienio anterior quedaría interrumpida, deteriorándose sus resultados en los ejercicios siguientes. Las pensiones y la inversión pública fueron los motores básicos del cambio en la orientación presupuestaria. La incorporación de la peseta al mecanismo de cambios del SME fue acompañada por un giro presupuestario contractivo, junto a la introducción de medidas de restricción monetaria. Con todo, la orientación de la política fiscal para el conjunto del año fue notablemente expansiva, como también lo sería en los años 1990 y 1991, en marcada divergencia con las previsiones presupuestarias. Sólo desde mediados de 1992, cuando la economía se encontraba ya en plena recesión, comenzaron a apuntarse signos de cambio restrictivo que, sin embargo, no tendrían continuidad en la ejecución presupuestaria de 1993, lastrada por la recesión económica y por el desembalsamiento de obligaciones generadas en ejercicios anteriores. Cualquier análisis de la política presupuestaria desarrollada entre 1988 y 1993 no puede sino resaltar su carácter procíclico –reflejado con claridad en la evolución del déficit estructural y del *output gap*(1) ilustrado en el gráfico 1– y sus efectos negativos sobre la convergencia nominal.

Los resultados de 1993, marcados por el desbordamiento del déficit (6,8 por 100 del PIB, frente a un objetivo del 3,6) y por el reconocimiento del fracaso del primer Programa de Convergencia, fueron la consecuencia necesaria de un *modelo fiscal* basado en el conflicto entre una *presupuestación irreal* (objetivos de déficit artificialmente bajos y confianza excesiva en el crecimiento económico como motor del aumento de los ingresos) y unos *procedimientos* presupuestarios poco operativos para disciplinar la ejecución. La posterior actualización del Programa de Convergencia 1994–1997 incorporaba un mejor diagnóstico de los problemas básicos de la economía, pero en su contenido no había ningún elemento que supusiera una ruptura con el modelo anterior. Así, al programarse el ejercicio de 1994, el problema de la *credibilidad* del programa de consolidación fiscal seguía siendo central para la efectiva consecución de los objetivos de convergencia, como más tarde confirmarían los resultados: el déficit disminuiría transitoriamente en 1994 hasta el 6,2 por 100 del PIB (0,6 puntos menos que en 1993), para volver a aumentar en 1995 hasta el 7,1 por 100 del PIB, tres décimas más que en 1993.

GRÁFICO 1
POLÍTICA PRESUPUESTARIA Y CICLO ECONÓMICO: 1985-2000



CUADRO 1
SANEAMIENTO DE LA HACIENDA Y ORIENTACIÓN CÍCLICADEL PRESUPUESTO: DÉFICIT CÍCLICAMENTE AJUSTADO
(Porcentajes del PIB)

	1993	*1994*	*1995*	*1996*	*1997*	*1998*	*1999*	*2000*
1. Déficit público/PIB	6,8	6,2	7,1	4,5	2,4	1,7	1,4	0,8
2. Cambio en el déficit total	+2,8	–0,6	+0,9	–2,6	–2,1	–0,7	–0,3	–0,6
3. Cambio en el déficit primario	+2,1	–0,3	+0,3	–2,3	–1,4	–0,4	+0,0	–0,1
4. Cambio en el "déficit estructural"	+1,4	–0,7	+1,0	–2,8	–1,7	–0,4	–0,1	–0,2
5. Cambio en el "déficit estructural primario"	+1,0	–0,3	+0,3	–2,3	–1,1	–0,1	+0,3	+0,1
6. Impulso fiscal total	+1,2	–0,9	+0,9	–3,0	–1,8	–0,4	–0,1	–0,2
7. Impulso fiscal primario	+0,5	–0,4	+0,4	–2,4	–1,0	+0,1	+0,5	+0,4

Notas:
(1) Un signo – (+) indica una actuación restrictiva (expansiva) del presupuesto sobre la economía.
(2) Las cifras de déficit de los años 1998 y 1999 corresponden al*Informe Económico Financiero* de los PGE 1999. Las correspondientes a los años 1993 a 1998 proceden de las *Cuentas Financieras de la Economía Española (1989–1998)* del Banco de España. Los procedimientos de estimación del cambio en el déficit estructural (déficit cíclicamente ajustado) del presupuesto y del impulso fiscal se explican sucintamente en el*Apéndice 1*.

Uno de los rasgos más característicos de estos años fue la limitada correspondencia entre las *cifras de liquidación* y la *realidad* de la actuación económico–financiera de las Administraciones Públicas (AA.PP.), atribuible básicamente al trasvase de gastos entre ejercicios y a los cambios de criterio de contracción o contabilización de derechos. Esta laxitud en los procedimientos, junto a la renuncia a concentrar el ajuste en los primeros años –rasgos coincidentes con el contenido del primer Programa de Convergencia– y el optimismo excesivo sobre las perspectivas de crecimiento, volverían a arruinar la credibilidad de los objetivos de convergencia. Como muestra el cuadro 1, alcanzar el objetivo de déficit de 3 por 100 en 1997 exigía al comienzo de 1996 reducir el déficit en 4,1 puntos en tan solo dos años, con un esfuerzo de recorte del déficit estructural de análoga magnitud. Esto suponía un esfuerzo suplementario sobre las previsiones del Programa de Convergencia cercano a 1,5 puntos del PIB(2), en un momento en el que la deuda pública crecía ya a un ritmo insostenible.

Un nuevo modelo presupuestario

En la primavera de 1996 había muy escaso margen para cambiar el curso del ejercicio fiscal. Sin embargo, la difícil herencia presupuestaria imposibilitaba cualquier ganancia de credibilidad en los mercados si las medidas se posponían hasta 1997. Esto obligaba a "cargar hacia adelante" el programa de consolidación. Uno de los compromisos del nuevo gabinete fue el de introducir cambios legales e institucionales conducentes a una mayor *disciplina*, en un reconocimiento de que los problemas de crecimiento excesivo del gasto y el déficit tienen tras de sí causas esencialmente institucionales(3). La elevación del rango político del Ministerio de Economía y Hacienda (Vicepresidencia del Gobierno), la creación de una Secretaría de Estado de Presupuesto y Gasto Público y una Oficina Presupuestaria en la Presidencia del Gobierno, y la extensión del control mensual del gasto a la Seguridad Social y los organismos autónomos fueron las primeras decisiones en este terreno. A ellas se sumaron un recorte del gasto (acuerdo de no disponibilidad de créditos) de 200 miles de millones en mayo, el compromiso de introducir recortes adicionales en la cuantía necesaria para alcanzar el objetivo de déficit, una ejecución presupuestaria ajustada a la necesidad de reducir el déficit de caja del Estado, la remisión al Parlamento de un Proyecto de Ley de Disciplina dirigido a impedir la generación de gastos sin dotación presupuestaria como los aflorados en julio, el anuncio de una reforma inmediata de la Ley General Presupuestaria, y la inclusión en la ley de PGE 97 de nuevas limitaciones sobre las modificaciones de crédito. Con esta batería de medidas se trataba de quebrar uno de los fundamentos del modelo presupuestario anterior, dotándose a los gestores del presupuesto de mecanismos efectivos para controlar y disciplinar la ejecución.

Los PGE de los años 97, 98 y 99 han estado sujetos a *normas limitativas de la ejecución del gasto*(4) de un grado de severidad tal que resultaba *a priori* muy improbable la aparición de desviaciones a lo largo del ejercicio de magnitud comparable a las registradas en ejercicios previos. Así, se mantenía el artículo 10.1 (antiguo 11), según el cual el conjunto de obligaciones reconocidas con cargo al presupuesto del

Estado y referidas a operaciones no financieras, excluidas las derivadas de los créditos extraordinarios y los suplementos de crédito aprobados por las Cortes, y de las generaciones de crédito financiadas con ingresos previos, no podrían superar la cuantía total de los créditos inicialmente aprobados para dichas operaciones. Por otra parte, se suspendían las incorporaciones de crédito y se restringían las transferencias de crédito entre operaciones de capital y operaciones corrientes, excepto en casos concretos, se reducía la relación de créditos ampliables atendiendo estrictamente a lo dispuesto en la Ley General Presupuestaria, se garantizaba una mayor transparencia mediante comunicaciones trimestrales al Congreso y al Senado de los resultados de la ejecución y se comprometía la adopción de acuerdos de no disponibilidad de créditos cuando fuese necesario para garantizar la consecución del déficit previsto. Sin olvidar que en 1997 entraba en vigor la Ley 11/1996, de Medidas de Disciplina Presupuestaria, que, en esencia, establecía la cancelación de los anticipos de fondos dentro del propio ejercicio de concesión, una mayor vinculación de los créditos para gasto corriente, plazos mínimos y otros requisitos en obras de emergencia y expropiaciones por procedimiento de urgencia, regulación de las autorizaciones de gastos derivados de convenios o contratos programa plurianuales, así como un mayor control de las subvenciones por parte del Consejo de Ministros.

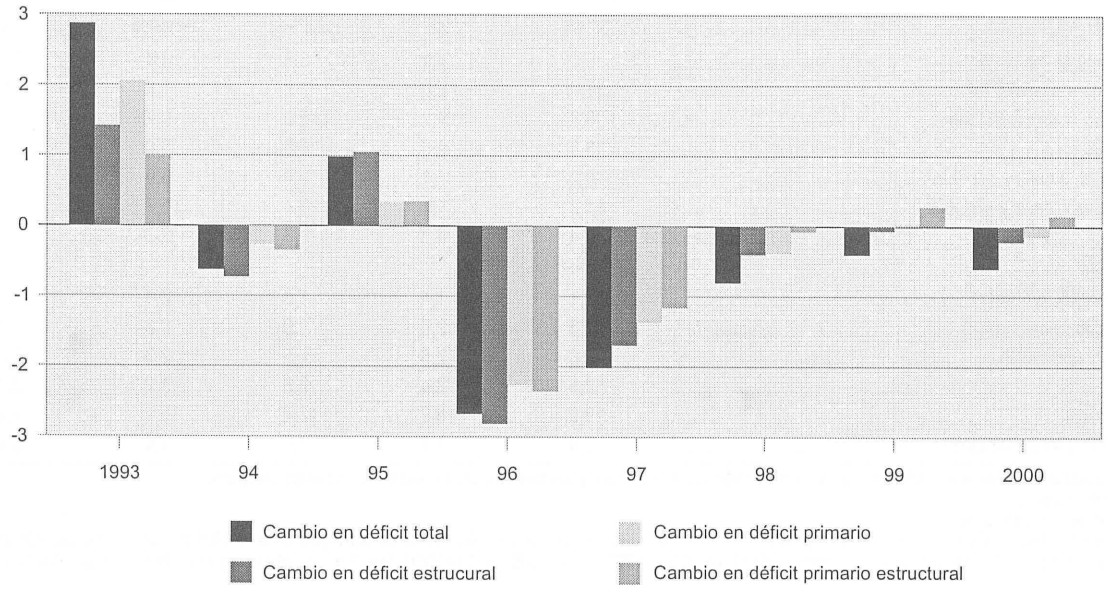
Afianzando la credibilidad presupuestaria

¿En qué medida puede afirmarse que la ejecución presupuestaria de 1996 y 1997 –de la que los posteriores PGE 98, 99 y 00 se proclaman continuadores– se aleja de los rasgos del modelo presupuestario anterior? En sus líneas fundamentales, el conjunto de medidas introducidas en estos años parecen haber restaurado la credibilidad, como se refleja en la notable disminución registrada por el diferencial del tipo de interés de la deuda a largo plazo con el bono alemán a 10 años registrado desde comienzos de 1996 (371 puntos básicos) hasta finales de 1997 (27 puntos básicos). Las medidas de recorte adoptadas en el segundo semestre de 1996 permitieron por vez primera cumplir con el objetivo anunciado en el Programa de Convergencia, en un contexto de crecimiento sustancialmente más lento del esperado (2,2 por 100 frente a un 3,4 por 100). La *prima de credibilidad*, reflejada en una estabilización de los gastos financieros (cuyo peso en el PIB ha caído 2 puntos desde 1995), así como las nuevas normas limitativas de la ejecución del gasto, la congelación de los gastos de funcionamiento y un severo recorte de los gastos de capital, permitieron elaborar unos PGE 97 diferentes. El cumplimiento del objetivo de reducción del déficit al 3 por 100 fue considerado como altamente probable por la mayoría de los analistas, aunque sin márgenes significativos de holgura. La sostenibilidad a medio plazo, sin embargo, exigía medidas adicionales que deberían irse concretando en reformas estructurales específicas (gasto social, función pública, privatización, transferencias a empresas, etcétera).

La ejecución de los PGE 97 confirmó las expectativas en lo fundamental, alcanzándose el objetivo de déficit holgadamente: un 2,6 por 100, 4 décimas por debajo del valor de referencia del 3 por 100. El valor de un resultado como éste para afianzar una *reputación de disciplina* es difícil de exagerar, dados los antecedentes. En 1998 el objetivo inicial de déficit de las AA.PP. volvería a quedar ampliamente superado a la baja: 1,8 por 100 frente a un objetivo inicial del 2,4. Y de nuevo en 1999, pese a registrarse un crecimiento una décima inferior al proyectado, el déficit se situará en el 1,4–1,3 por 100 del PIB, cifra inferior al objetivo del 1,6 por 100 que hacían suyo los PGE.

Los PGE 00 mantienen las normas limitativas del gasto y de su financiación vigentes durante los ejercicios anteriores. El carácter relativamente estricto de estas normas en relación con los años previos a 1996, así como la orientación prácticamente neutral del déficit respecto de la coyuntura –sin apenas cambios en el déficit estructural o en el impulso fiscal, e incluso cierta orientación expansiva en el componente ajustado de intereses, como muestran las cifras del cuadro 1 y el gráfico 2– hacen creíbles los objetivos presupuestarios para 2000, sin más elementos de riesgo que los derivados del ciclo político que se desarrollará en los meses próximos. Asegurar la sostenibilidad a medio plazo de la consolidación requerirá, a la vista de los síntomas de agotamiento del formidable impulso de consolidación de los años 1996 y 1997, una mayor profundización en la reforma de los mecanismos generadores de la tendencia alcista de buena parte del gasto públi-

GRÁFICO 2
ORIENTACIÓN DE LA POLÍTICA PRESUPUESTARIA (I): CAMBIOS EN LOS DÉFICIT PRIMARIO, TOTAL Y ESTRUCTURAL



co. Sobre esta cuestión volveremos al final de este trabajo.

Rasgos básicos de los PGE 00

Los PGE 98 y 99 aspiraban a reafirmar los rasgos del modelo de consolidación y disciplina puesto en marcha con la ejecución presupuestaria de 1996 y los PGE 97. Sin abandonar esta meta –caracterizada por una apreciable reducción del déficit, de naturaleza netamente estructural en 1996 y 1997, y por un cumplimiento holgado de los objetivos presupuestarios en el cuatrienio 1996–1999–, los PGE 00 se alumbran en el marco definido por el comienzo de la andadura de la UEM, ya una realidad aún escasa de experiencia, y por el cierre de la legislatura. Así pues, a las restricciones vigentes en el plano macroeconómico por la necesidad de buscar una mezcla de políticas equilibrada en un contexto de holgura monetaria, se añaden las derivadas del inicio de un nuevo ciclo político. Son por ello unos presupuestos continuistas, que aspiran a mantener las condiciones básicas de estabilidad en cuyo marco deberán retomar impulso las políticas de reforma estructural y de liberalización económica.

Las *proyecciones macroeconómicas* que enmarcan los PGE 00 –reflejadas sintéticamente en el cuadro 2– son las de una estabilización del ritmo de avance de la actividad económica, con un crecimiento del PIB real del 3,7 por 100 (igual al previsto para 1999 en el cuadro macroeconómico de los PGE 00), un empeoramiento adicional del saldo exterior corriente (7 décimas del PIB), una moderada desaceleración de la inflación hasta el 2 por 100 en diciembre (4 décimas menos que la previsión presupuestaria para 1999 y 2 décimas por encima de lo avanzado en los PGE 99) y una creación de empleo del 2,7 por 100 (5 décimas menos que la previsión para 1999), que reducirá la tasa de paro hasta el 14,2 por 100. Estas previsiones parten de las siguientes hipótesis básicas: moderación salarial (2,0 por 100 de crecimiento de los salarios según convenio y aumento del coste laboral unitario del 1,6 por 100), suave moderación del dinamismo mostrado desde 1997 por el consumo final de los hogares (3,7 por 100 frente al 4,4 por 100 de 1999), recuperación del crecimiento económico en el conjunto de la UE (hasta el 2,7 por 100 tras un 2 por 100 en 1999) y del comercio mundial (6,2 por 100 frente al 3,7 por 100 de 1999), y una estabilización con suave tendencia al aumento de los costes del crédito.

La política económica interna que se juzga compatible con este escenario tiene una doble

CUADRO 2
PROYECCIONES MACROECONÓMICAS 1998–2000
(Tasas de crecimiento real)

	1998		*1999*		*2000*
	PGE 98	*Real*	*PGE 99*	*Previsión*	*PGE 00*
Consumo final de los hogares	3,1	4,1	3,8	4,4	3,7
Consumo final de las AA.PP	1,0	2,0	1,2	1,3	1,2
Formación bruta de capital fijo	6,9	9,2	10,0	9,2	9,2
Demanda interna	3,6	5,0	5,0	5,0	4,6
Exportación de bienes y servicios	10,9	7,1	9,8	6,9	9,3
Importación de bienes y servicios	11,0	11,1	12,4	11,7	11,9
PIB	3,4	4,0	3,8	3,7	3,7
PRO-MEMORIA					
IPC diciembre/diciembre(1)	2,1	1,4	1,8	2,4	2,0
Salarios según convenios(2)	2,3	2,6	2,0	2,3	2,0
Coste laboral unitario(2)	2,0	2,6	1,5	2,3	1,6
Empleo(1)	2,5	3,4	2,8	3,2	2,7
Tasa de paro(3)	19,5	18,2	17,4	15,1	14,2
Déficit AA.PP. (Cont. Nacional)	2,4	1,7	1,6	1,4	0,8

(1) Tasa de crecimiento sobre el ejercicio anterior. A partir de 1999 la tasa se refiere a puestos de trabajo equivalentes a tiempo completo.
(2) Crecimiento nominal.
(3) Porcentaje de población activa.
Fuente: Informe Económico–Financiero, Presupuestos Generales del Estado, ejercicios de 1998 a 2000. Los datos correspondientes a 1999 son previsiones del Ministerio de Economía y Hacienda. Las tasas de crecimiento nominal del PIB son: 6,3 en 1998, 6,2 en 1999 y 5,8 en 2000 (PGE 00). Las cifras presupuestadas no están adaptadas al SEC–95.

apoyatura: la política de consolidación presupuestaria, que reduce el déficit más allá de los objetivos recogidos en el Plan de Estabilidad (el déficit de las Administraciones Públicas (AA.PP.) baja al 0,8 por 100 (0,8 por 100 del Estado, superávit del 0,1 por 100 de la Seguridad Social y déficit del 0,1 de las Haciendas Territoriales), y la continuidad de la política de liberalización, introducción de competencia y modernización de los mercados de factores y de productos (defensa de la competencia, apoyo a las PYME, potenciación de las políticas activas de empleo y fomento de la contratación estable y a tiempo parcial). Estas políticas se desenvolverán en el marco del Euro, un marco de estabilidad nominal en el que la política presupuestaria estará sometida a los compromisos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

Aunque el modelo macroeconómico que acompaña a los presupuestos está siempre sometido a cierto grado de incertidumbre, las previsiones presupuestarias para 2000 pueden calificarse de razonables. El "Consensus Forecast" (*The Economist*) de principios de noviembre era del 3,6 por 100, tasa una décima inferior a la publicada por la OCDE en noviembre(5), que coincide con la del gobierno, y la del Fondo Monetario Internacional de septiembre(6) era del 3,5 por 100, una décima más que la que este organismo prevé para 1999. Todas las proyecciones cuentan con el mantenimiento de una pujante demanda interna, que crecería a un ritmo algo inferior al de 1999, y una recuperación de las exportaciones. Los indicadores disponibles hasta noviembre (confianza de los consumidores, creación de empleo, beneficios empresariales, tipos de interés reales y crédito a familias y empresas, entre otros) confirman la fortaleza de la demanda interna, y los datos de comercio exterior confirman las buenas perspectivas alumbradas tras el verano. Así pues, la posibilidad de un escenario macroeconómico muy apartado del que contemplan los PGE 00 son escasas. Sin embargo, existen factores de riesgo con potencial impacto negativo sobre los presupuestos y la economía en el medio plazo. Con una demanda creciendo por encima de su tasa tendencial, las presiones alcistas sobre salarios y precios pueden intensificarse. La indiciación sigue siendo importante en los salarios y el gasto social, y el mercado laboral continúa siendo poco flexible, todo lo cual supone una amenaza para la competitividad. Con este telón de fondo, una política fiscal más restrictiva contribuiría a reequilibrar la mezcla de políticas y reducir el riesgo de recalentamiento, dado que la orientación de la política monetaria común seguirá siendo holgada para una economía como la española, en una posición más avanzada del ciclo que el conjunto de las restantes economías de la UEM.

Los PGE 00 presentan cinco características generales: son el cierre presupuestario de una legislatura, a la vez que los primeros que se elaboran en el marco del Euro, mantienen la orientación de disciplina iniciada en 1996, aseguran una reducción del déficit apreciable aunque moderada en comparación con la registrada en el bienio 1996–1997, y concentra el ajuste en los ingresos y el gasto corriente. Estos rasgos diferenciadores de los PGE 00 se ponen al servicio de diversos *objetivos* en tres áreas:

1) *Reducción del déficit público*. Tras cumplirse en 1997 y 1998 el criterio de déficit del Tratado de Maastricht por amplio margen y reducirse el déficit a una cifra probablemente inferior al 1,4 por 100 en 1999, los PGE 00 se marcan un objetivo del 0,8 por 100 del PIB para las AA.PP., el más bajo en los últimos veinte años. Este nuevo ajuste, que contribuirá al cumplimiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, presenta cuatro peculiaridades: el gasto crecerá menos que el PIB nominal, la "regla de oro" (déficit inferior a los gastos de inversión pública) volverá a cumplirse, los gastos financieros experimentarán una nueva reducción y, al mismo tiempo, el gasto primario estabilizará su peso en el PIB.

2) *Apoyo a la economía productiva, la competitividad y la creación de empleo*. La mejor forma de aumentar la competitividad de la economía en el marco de la moneda única es garantizar la estabilidad macroeconómica y mejorar las condiciones de oferta a través de las políticas de liberalización y reforma de estructuras y de las políticas de ingresos y gastos. Completada la reforma del IRPF, los PGE 00 profundizan en la potenciación de los gastos públicos productivos, dedicados a la formación de capital humano, físico y tecnológico.

3) *Saneamiento y mejora de la protección social*. Los niveles de cobertura y protección social se tratan de asegurar en los PGE 00 a través de varias medidas: revisión de las pensiones en un 2 por 100, mejora de las pensiones mínimas, contributivas y no contributivas, culminación del proceso de separación de fuentes en materia de servicios sociales (las prestaciones no contributivas, el gasto sanitario y los servicios sociales serán financiados por los ingresos generales del presupuesto, generación de superávit presupuestario en la Seguridad Social –que permitirá la creación del fondo de reserva previsto en el Pacto de Toledo, con una dotación inicial prevista de 60 miles de millones de pesetas– y establecimiento de una renta activa de inserción al mundo laboral para parados mayores de 45 años con cargas familiares, programa al que se asignan 50 miles de millones de pesetas.

Gastos

Los cuadros 3 y 4 contienen las principales cifras de gastos de los PGE 00, referidas a la agrupación institucional formada por el Estado, sus Organismos Autónomos Administrativos, la Seguridad Social y los Entes Públicos consolidables(7). Los *gastos no financieros* presupuestados crecen en un 4,7 por 100 en términos nominales. Esta cifra supone una disminución del peso del gasto público en el PIB de unos 0,2 puntos, cuantía ligeramente inferior a la reducción esperada del déficit (en torno a 0,5 puntos del PIB). El crecimiento de los *gastos corrientes*, del 4,5 por 100, resulta de un comportamiento pujante de las transferencias (8,2 por 100), una disminución de los gastos de personal explicada por los traspasos a las CC.AA. (–4,4 por 100) y una notable reducción de los gastos financieros (–7,8 por 100) que se suma a la registrada en 1998 y 1999.

En el renglón de las transferencias sobresalen los aumentos de las realizadas a pensionistas, con un 5,5 por 100, y a CC.AA., con el 22,3 por 100, estando afectada esta cifra por los mencionados traspasos (el crecimiento homogéneo es del 9,8 por 100). El conjunto de las transferencias del Estado a las empresas públicas disminuye un 6,8 por 100, descenso debido a la reducción de las asignaciones a RENFE en virtud del contrato–programa (–11,6 por 100), a FEVE por la liquidación del déficit de explotación de ejercicios anteriores (–76,7 por 100), y a Correos y Telégrafos, a causa de la esperada disminución de su déficit de explotación (–60 por 100).

Los gastos de personal presupuestados disminuyen un 4,4 por 100 como efecto del traspaso de competencias, principalmente en materia de enseñanza no universitaria, a las CC.AA. de Cantabria, Madrid, Murcia y Castilla–León. En términos homogéneos crecen, debido esencialmente a la actualización moneta-

CUADRO 3

PRESUPUESTOS CONSOLIDADOS DEL ESTADO, ORGANISMOSAUTONOMOS, SEGURIDAD SOCIAL Y ENTES PUBLICOS: GASTOS
(miles de millones de pesetas)

CAPITULOS DE GASTOS	*1998*	*1999*	*2000*	*Aumento (en porcentaje)*	
				1999–98	*2000–1999*
I. Personal	4.323,2	4.433,0	4.239,4	2,5	–4,4
II. Compras corrientes de bienes y servicios	1.081,9	1.158,0	1.217,8	7,0	5,2
III. Gastos financieros	3.210,4	3.061,8	2.822,2	–4,6	–7,8
IV. Transferencias corrientes	19.313,7	20.431,1	22.116,0	5,8	8,2
GASTOS CORRIENTES	*27.929,2*	*29.083,9*	*30.395,4*	*4,1*	*4,5*
VI. Inversiones reales	1.131,2	1.262,0	1.366,3	11,6	8,3
VII Transferencias de capital	841,4	885,1	926,8	5,2	4,7
GASTOS DE CAPITAL	*1.972,6*	*2.147,1*	*2.293,1*	*8,8*	*6,8*
GASTOS NO FINANCIEROS	*29.901,7*	*31.231,0*	*32.688,5*	*4,4*	*4,7*

Fuente: Informe Económico-Financiero, Presupuestos Generales del Estado, ejercicios de 1999 y 2000.

CUADRO 4

PRESUPUESTOS CONSOLIDADOS DEL ESTADO, ORGANIMOS AUTONOMOS. SEGURIDAD SOCIAL Y ENTES PUBLICOS: POLITICAS DE GASTO
(porcentajes del PIB)

	1993	*1996*	*1999*	*2000*	Δ *1993–96*	Δ *1996–99*	Δ *1999–00*
Justicia	0,4	0,2	0,2	0,2	–0,2	0	0
Defensa y política exterior	1,3	1,1	1,1	1,1	–0,2	0	0
Seguridad ciudadana	0,8	0,9	0,7	0,8	+0,1	–0,2	+0,1
Pensiones	9,8	9,8	9,5	9,5	0	–0,3	0
Desempleo y prestaciones sociales	5,1	4,0	3,2	3,0	–1,1	–0,8	–0,2
Promoción de empleo	0,5	0,5	0,7	0,8	0	+0,2	+0,1
Sanidad	4,8	4,6	4,5	4,5	–0,2	–0,1	0
Educación*	1,6	1,2	0,5	0,5	–0,4	–0,7	0
Vivienda	0,2	0,1	0,1	0,1	–0,1	0	0
Investigación	0,3	0,3	0,5	0,5	0	+0,2	0
Subvenciones al transporte	0,4	0,4	0,3	0,2	0	–0,1	–0,1
Infraestructura	1,2	1,1	1,2	1,2	–0,1	+0,1	0
Agricultura	1,2	1,2	1,2	1,2	0	0	0
Industria y energía	0,3	0,2	0,2	0,3	–0,1	0	–0,1
Administración tributaria	0,2	0,2	0,2	0,2	0	0	0
Administraciones territoriales	4,7	4,6	4,7	4,7	–0,1	+0,1	0
Comunidades Europeas	1,3	1,1	1,1	1,2	–0,2	0	+0,1
Deuda pública	6,6	4,4	3,3	2,9	–2,2	–1,1	–0,4
Resto	1,8	1,8	1,4	1,5	0	–0,4	+0,1
TOTAL	*42,8*	*37,7*	*34,6*	*34,4*	*—5,1*	*—3,1*	*—0,2*

Fuente: Informe Economico–Financiero, Presupuestos Generales del Estado, ejercicios de 1993 a 2000. El PIB utilizado fue 77.105 m.m.pts. para 1996, 92.452 m.m.pts. para 1999 y 97.840 m.m.pts. para 2000. La clasificación por políticas contempla los gastos totales financieros y la adquisición neta de activos financieros (capítulos I a VIII). Los totales suman las cifras parciales debido a que los errores de redondeo han sido incluídos en "Resto".
* Las cifras de Educación y Administraciones Territoriales aparecen distorsionadas por los traspasos de competencias a las CC.AA. En el caso de la educación, el crecimiento homogeneizado en los PGE 2000 es el 9,8%, aunque en términos nominales la cifra registra una variación del –49,2% debido a las transferencias de educación no universitaria a Cantabria, Madrid, Murcia y Castilla–León. Por otra parte, la cifra de financiación a las Administraciones Territoriales crece en términos homogéneos un 6,8%, aunque en tér minos nominales aumenta el 22,3% como consecuencia del aumento de la participación autonómica en los ingresos del Estado y en los ingresos por IRPF de las CC.AA. que han recibido traspasos educativos.

ria del 2 por 100 de los gastos de personal activo y pasivo. Influyen en este aumento, asimismo, la consolidación de los derechos económicos revisados, trienios, sexenios docentes, el incremento en el colectivo de pensionistas y oferta de empleo público, que sigue orientada a sectores prioritarios (docencia, justicia, seguridad ciudadana e instituciones penitenciarias)(8). En relación con los gastos de personal, debe apuntarse que la política de contención del empleo público en el conjunto de las AA.PP. está comenzando a mostrar signos de agotamiento: entre el segundo semestre de 1998 e igual fecha de 1999, en las AA.PP. se registró un aumento de 32 miles de empleos (en las Haciendas Territoriales se crearon 76 miles de empleos), frente al estancamiento del periodo 1997–1998 y a los 87 miles de empleos

públicos creados entre el segundo semestre de 1996 y el último semestre de 1997.

En 2000 el ajuste del gasto corriente se concentra de nuevo en los gastos financieros, que se reducen en un 7,8 por 100. Tan notable descenso, que en dos años ha acumulado un 20 por 100 y se ha producido en un marco de vigoroso crecimiento, responde a la credibilidad antiinflacionista ganada por la política económica desarrollada desde mediados de 1996 y consolidada con la incorporación a la UEM. Esta prima de credibilidad, que ha aportado una reducción del peso de los intereses en el PIB equivalente a 2 puntos desde 1996, ha sido a la vez fruto de la consolidación fiscal y factor coadyuvante de notables reducciones del déficit.

Los *gastos de capital* consolidan su tendencia alcista de 1998 y 1999, creciendo un 6,8 por 100 en los PGE 00. La inversión pública aumenta un 8,3 por 100, un crecimiento que se concentra en infraestructuras (saneamiento de aguas, carreteras y ferrocarril), que crecen un 7,7 por 100. Esta política de inversiones directas se complementa con un crecimiento de las transferencias de capital del 4,7 por 100, un avance relativamente modesto explicado en gran parte por el aumento de las entregas a empresas públicas (RENFE e ICEX).

A fin de completar esta descripción de los créditos presupuestarios para 2000 el cuadro 4 presenta la evolución de las cifras presupuestadas según la clasificación por *políticas de gasto* en porcentaje del PIB. El gasto total por operaciones financieras y no financieras disminuye en 0,2 puntos del PIB respecto de 1999. Las mayores disminuciones se registran en los gastos ligados a la deuda pública y en el ámbito de las prestaciones por desempleo. Fruto de la disminución prevista del paro y de las medidas de mejora en la gestión, el gasto destinado a prestaciones cae un 1 por 100. La discrepancia entre esta cifra y la superior caída proyectada del número de parados, se explica fundamentalmente por el aumento en la dotación destinada a algunas prestaciones no contributivas (Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social y parados de larga duración mayores de 45 años con cargas familiares).

La disminución de las prestaciones por desempleo ha abierto paso a una reorientación de los gastos públicos en favor de las políticas activas de fomento del empleo, cuya dotación crece en un 9 por 100, dirigida a programas de fomento y gestión del empleo (6,6 por 100)(9) y a formación profesional y ocupacional (12,2 por 100). Otras políticas de gasto que ganan peso en el gasto total, aunque en cuantía limitada, son las referidas a formación de capital físico, humano y tecnológico. Los gastos en infraestructuras crecen un 7,7 por 100, los gastos en educación un 9,8 por 100 en términos homogéneos(10), y en materia de investigación el aumento es del 10 por 100.

Ingresos

Para financiar las políticas de gasto, los PGE 00 estiman un incremento de los *ingresos no financieros* del 7 por 100. Esta previsión de ingresos –que el cuadro 5 detalla por capítulos– es ajustada si consideramos que la elasticidad histórica de los ingresos respecto del PIB se sitúa en torno a 1,2, cifra que aplicada al 5,8 por 100 de crecimiento del PIB nominal proporciona una previsión del 7 por 100(11). Existen, como es obvio, elementos de incertidumbre ligados a la evolución de las dos figuras recaudatorias más dinámicas en 1999: IVA e Impuesto sobre Sociedades. Sin embargo, estos riesgos no parecen merecedores de más preocupación que los existentes en ejercicios anteriores.

Dentro del capítulo de *impuestos directos,* que crecen en conjunto un 7,3 por 100, el IRPF lo hará en un porcentaje del –0,3 por 100 en términos presupuestarios, tasa que se eleva al 1 por 100 si se toma como referencia la previsión de liquidación. Esta cifra no es en modo alguno inaccesible si se cumplen las previsiones básicas de crecimiento del empleo y de la renta del cuadro macroeconómico y se mantiene la progresión en la lucha contra el fraude. Desde 1992, sin embargo, la elasticidad de este impuesto se ha reducido considerablemente, como efecto combinado de los cambios en el tratamiento fiscal del ahorro, de la actualización de las tarifas para corregir los efectos de la inflación y la reforma de 1998. Así, desde 1993 la recaudación del IRPF ha crecido por debajo del PIB nominal y las retenciones de capital mobiliario lo han hecho a una tasa notablemente inferior. Las medidas fiscales de junio de 1996 sobre tributación de las plusvalías y reducción del rendimiento neto de módulos del 15 por 100 vinieron a influir en la misma dirección, consolidándose en los PGE 97 junto a

CUADRO 5
PRESUPUESTOS CONSOLIDADOS DEL ESTADO, ORGANISMOSAUTONOMOS, SEGURIDAD SOCIAL Y ENTES PUBLICOS: INGRESOS
(miles de millones de pesetas)

CAPITULOS DE INGRESOS	*1998*	*1999*	*2000*	Δ *1999-98 (en porcentaje)*	Δ *2000-99 (en porcentaje)*
I. Impuestos directos	17.675,5	18.390,6	19.7.34,1	4,0	7,3
II. Impuestos indirectos	6.900,7	7.523,7	8.557,9	9,0	13,7
III. Tasas y otros ingresos	766,9	738,3	680,9	-3,7	-7,8
IV. Transferencias corrientes	1.237,6	1.320,6	1.287,9	6,7	-2,5
V. Ingresos patrimoniales	1.306,1	1.192,2	985,5	-8,7	-17,3
INGRESOS CORRIENTES	*27.886,9*	*29.162,7*	*31.246,3*	4,6	7,1
VI. Enajenación de inversiones reales	45,6	44,2	59,6	-3,1	34,7
VII. Transferencias de capital	336,6	399,6	375,8	18,7	-6,0
INGRESOS DE CAPITAL	*382,2*	*443,8*	*435,4*	16,1	-1,9
INGRESOS NO FINANCIEROS	*28.269,1*	*29.609,3*	*31.681,7*	4,7	7,0

Fuente: Informe Económico-Financiero, Presupuestos Generales del Estado, ejercicios de 1999 y 2000.

otras medidas favorables para los contribuyentes. Para 1998, la mayoría de los cambios normativos incidían también negativamente sobre la recaudación. Así, las deducciones fijas aumentaron un 2,1 por 100, disminuía la tributación de las PYME y aumentaba la cuantía deducible por aportaciones a planes de pensiones. A todo ello se ha venido a sumar la reforma del IRPF de 1999, que además de generar una pérdida de ingresos probablemente situada en torno a medio billón de pesetas producirá una disminución de la elasticidad del impuesto a causa de la rebaja de los tipos marginales de la tarifa.

Tras la reforma, algunos de cuyos efectos recaudatorios residuales se harán sentir en 2000 (retenciones sobre asalariados, profesionales y beneficios distribuidos), la ley de PGE 00 y la correspondiente LA 00 incorporan escasos cambios en la imposición directa. Entre ellos destacan los siguientes: actualización de las escalas de gravamen y de los coeficientes correctores del valor de adquisición en un 2 por 100, compensación por inversión en vivienda habitual, reducción del 7–12 por 100 de los módulos para pequeñas empresas en estimación objetiva, regulación del tratamiento de los *unit linked* (seguros de fondos de inversión) y de la fiscalidad de los rendimientos irregulares del trabajo (modificación surgida al hilo de la discusión sobre las *stock options* u opciones sobre acciones)(12), homogeneización de retenciones sobre rentas del capital (al 18 por 100 salvo en el caso de los fondos de inversión), actualización de las tarifas del Impuesto sobre el Patrimonio Neto y del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, así como de los coeficientes de actualización monetaria en el Impuesto sobre Sociedades.

El capítulo de *impuestos indirectos* crece un 13,7 por 100 en términos presupuestarios y el 8,9 por 100 respecto de la previsión de liquidación. Esta tasa parece bien ajustada al dinamismo esperado del consumo y de las importaciones. Las modificaciones son escasas. Así, las tasas y los Impuestos Especiales sobre carburantes, alcohol y tabacos se mantendrán congeladas, y en el IVA los cambios se limitan a la ampliación de la aplicación del tipo reducido del 7 por 100 a ciertos bienes (bombonas de butano y otros bienes y servicios de consumo doméstico), la supresión del régimen de determinación proporcional de bases imponibles y otras variaciones de escasa limitada importancia.

Por otra parte, en relación con el *resto de ingresos no financieros*, el capítulo de tasas y otros ingresos disminuye un 7,8 por 100, debido a que en 2000 no se prevén ingresos procedentes de la diferencia entre primas de emisión y reembolso de deuda pública. Las transferencias recibidas disminuyen un 2,5 por 100, caída que se explica esencialmente por la evolución negativa de los fondos remitidos por varias CC.AA. (País Vasco, Navarra y Madrid). Por su parte, los ingresos patrimoniales caen un 17,3 por 100 a causa de la ausencia de enajenaciones de empresas públicas y de los menores ingresos previstos con cargo a los beneficios del Banco de España.

Gastos fiscales y financiación subcentral

Debemos referirnos, a continuación, a la reducción de ingresos públicos derivada del crecimiento de los beneficios fiscales. El *presupuesto de gastos fiscales* estima estos benefi-

cios en 5,9 billones de pesetas, con un 14 por 100 de aumento, concentrado en los impuestos directos (un 55 por 100 del total, con un crecimiento del 6,9 por 100) y, dentro de éstos, en el IRPF (un 43 por 100 del total, con un crecimiento del 3,4 por 100). La pérdida de ingresos del Estado en concepto de gastos fiscales asciende al 35,3 por 100 de la recaudación tributaria prevista en el presupuesto de ingresos. Una cifra de este orden de magnitud sugiere que existe un margen sustancial para reducir el déficit, o los tipos de gravamen, o ambas cosas a un tiempo, eliminando determinadas ventajas impositivas de justificación oscura o inexistente. Esta reflexión cobra singular relieve en el caso del IRPF, cuya reforma ha entrado en vigor en 1999 sin que se aprecien efectos notables en el presupuesto de gastos fiscales del año 2000. Los beneficios fiscales en este impuesto ascienden a más de 2,5 billones de pesetas, cifra que supone un 49 por 100 de su recaudación prevista.

La financiación de las *Haciendas Territoriales* (HH.TT.) con cargo a los PGE 00 no registra modificaciones normativas de importancia. Tras los cambios introducidos en 1998, que vinculaban las garantías del sistema aprobado en 1996 a la evolución del PIB nominal, queda arrinconada la idea de corresponsabilidad fiscal, que fue la seña de identidad del nuevo modelo, a la espera de la negociación de las bases de un sistema más estable para el periodo que comenzará en 2002. Por otra parte, sigue vigente el sistema de financiación local aprobado para el periodo 1999–2003 que, entre otras modificaciones, aumentaba el peso de la población y exigía de las corporaciones locales el cumplimiento de unos escenarios de consolidación presupuestaria.

En conjunto, la financiación total entregada a las HH.TT. aumenta un 16,3 por 100 hasta los 7.681 miles de millones de pesetas. De este total, algo más de la quinta parte se destina a las *Corporaciones Locales*, a las que se aplica el sistema acordado entre el Estado y la Federación Española de Municipios y Provincias para 1999–2003, como consecuencia del cual la financiación del Estado crecerá un 6,9 por 100, materializada fundamentalmente en la participación en tributos del Estado, que crece un 8,3 por 100.

En relación con las *Comunidades Autónomas*, la financiación incondicionada de las competencias comunes resulta de la aplicación de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, la Ley 14/1996, de Cesión de Tributos y la del mismo título de 1983 para las CC.AA. que no hayan asumido como propio el sistema acordado en el Consejo de Política Fiscal y Financiera en su reunión del 23 de septiembre de 1996 (Andalucía, Extremadura y Castilla–La Mancha). Este sistema presenta los siguientes rasgos básicos: 1) El IRPF se cede parcialmente a las CC.AA., que disponen inicialmente de una tarifa equivalente al 15 por 100 de la inicial (algo superiores tras el Acuerdo Único del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 8 de abril de 1998) y de competencias normativas sobre tipos –que podrán variar al alza o a la baja un 20 por 100–, mínimo exento y deducciones; 2) Las CC.AA. disponen de facultades normativas sobre distintos elementos –esencialmente, mínimo exento y tarifa o tipos– de los tributos cedidos (Patrimonio, Sucesiones y Donaciones, Transmisiones Patrimoniales, Actos Jurídicos Documentados, y Tributos sobre el Juego); 3) Neutralidad financiera respecto del año base del acuerdo (1996); 4) Participación en la dirección de la Agencia Estatal de Administración Tributaria en relación con el IRPF; 5) Puesta en marcha de las asignaciones de nivelación del artículo 15 de la LOFCA, aun pendientes del señalamiento de criterios de distribución; y 6) Creación de un Fondo de Garantía, dirigido a garantizar un crecimiento mínimo del IRPF, un crecimiento mínimo de la financiación global recibida por los mecanismos del sistema –IRPF cedido, participación territorializada en la cuota líquida del IRPF y participación en los ingresos del Estado (PIE)–, ambos vinculados al crecimiento nominal del PIB desde 1999, y una aproximación de la financiación *per cápita* recibida por todas las CC.AA.

Las transferencias corrientes recibidas por las CC.AA. ascienden en los PGE 00 a 3.014 miles de millones de pesetas, con un crecimiento del 31,8 por 100, elevado porcentaje que viene explicado en buena parte por las transferencias educativas a Murcia, Cantabria, Madrid y Castilla–León. A este monto se añaden transferencias de capital por 304,5 miles de millones de pesetas, 2.418 miles de millones de pesetas destinadas a la gestión transferida de la asistencia sanitaria –conforme al nuevo modelo de financiación para el periodo

1998–2001– y 164,1 miles de millones de pesetas asignadas a la gestión transferida de servicios sociales.

Los beneficios de la disciplina y el Pacto de Estabilidad

En el convencimiento de que unas finanzas públicas saneadas son "cruciales para preservar condiciones económicas estables en los Estados miembros y en la Comunidad, (y) condición esencial para un crecimiento sostenible y no inflacionista y para un alto nivel de empleo", el Consejo Europeo de Dublín (13 y 14 de diciembre de 1996) acordó el llamado *Pacto de Estabilidad y Crecimiento*, cuyos textos legales fueron aprobados posteriormente en la cumbre de Amsterdam (17 de junio de 1997). El objetivo del pacto es garantizar la disciplina presupuestaria de modo efectivo y creíble en la tercera fase de la UEM. Cada Estado miembro se compromete a conseguir a medio plazo una situación presupuestaria cercana al equilibrio, de forma que cuando los estabilizadores automáticos actúen el déficit se mantenga siempre por debajo del 3 por 100. Cumplir este objetivo ha requerido un reforzamiento de la supervisión presupuestaria y una clarificación del "procedimiento de déficit excesivo"(13).

El Pacto trata de consolidar a medio y largo plazos la notable reducción en la tasa de inflación y en el déficit público estructural registrada entre 1996 y 1998 en el conjunto del área de la UEM. En el caso de España, los efectos contractivos de este rápido proceso de desinflación no parecen haber sido apreciables a la vista de la evolución del empleo, el *output*, el consumo y la inversión en estos años. Dos son los factores que pueden haber ayudado a compensar el efecto contractivo inicial sobre la demanda: una composición de los ajustes adecuada a las necesidades del crecimiento económico, y unos rasgos de las medidas –magnitud y permanencia– favorables a las expectativas de solvencia y sostenibilidad de la deuda pública. La historia presupuestaria de la OCDE desde mediados de los 70 permite afirmar que una consolidación presupuestaria basada en acciones decididas, de magnitud apreciable e impacto permanente, concentradas en el gasto corriente (consumo y transferencias), puede promover reducciones importantes de los tipos de interés a largo plazo y alejar la posibilidad de aumentos impositivos futuros. En este marco, los menores costes del crédito, el mantenimiento de la inversión pública, los efectos riqueza favorables al consumo y las expectativas de una mayor estabilidad ayudan a compensar el efecto contractivo inicial del ajuste presupuestario(14).

A medio y largo plazos la reducción drástica del déficit estructural y la contención de la inflación a niveles inferiores al 2 por 100 tendrá indudables beneficios. Es sabido que nuestros sistemas fiscales son vulnerables a los efectos de la inflación, en la medida en que ésta potencia la consecuencias distorsionantes de los impuestos. Una disminución de la tasa de inflación en 2 puntos mejoraría la rentabilidad real del ahorro y reduciría las distorsiones fiscales sobre las decisiones de compra de viviendas, con una ganancia neta en bienestar que Dolado, González–Páramo y Viñals han estimado cercana a 1,5 puntos del PIB al año(15). A esta ganancia de eficiencia se añade la atenuación de las distorsiones fiscales sobre la composición del ahorro, el nivel y la composición de la inversión productiva y las decisiones de financiación empresarial. Finalmente, la menor inflación mejora la eficiencia en la utilización de los factores productivos, y la combinación de una inflación y un déficit estructural permanentemente más bajos, que han permitido reducir el tipo de interés real en más de 2 puntos, traerán consigo un aumento de la tasa de inversión privada y de la renta real per cápita a largo plazo que Taguas y Doménech han estimado en 2,2 puntos y un 8,3 por 100, respectivamente(16). La convergencia nominal, a tenor de estas cifras, es a la vez condición necesaria e impulsora destacada de la convergencia real, que es gran objetivo de política económica de las próximas décadas.

Los PGE 00 y el medio plazo

El Pacto de Estabilidad y Crecimiento exige una reducción a medio plazo del déficit hasta niveles próximos al equilibrio, de forma que el techo del 3 por 100 no se rebase salvo en recesiones de magnitud anormalmente grande. ¿Constituye un déficit ligeramente inferior al 1 por 100 una referencia que permitirá vivir con holgura dentro de los límites del Pacto? En otros términos, ¿hasta qué nivel debería proseguir su reducción en los años 2000 y sucesivos, una vez en vigor el Pacto de Estabilidad, para que el juego de los estabilizadores auto-

máticos pueda contrarrestar las oscilaciones de la producción sin alcanzar el techo de referencia del 3 por 100?

Antes de tratar de dar una respuesta específica a estos interrogantes debe subrayarse que el Pacto de Estabilidad es en realidad, dada la sensibilidad cíclica de algunas partidas de gastos e ingresos, un límite sobre el déficit estructural(17). Así se reconoce en el *Informe Económico–Financiero* de los PGE 00, cuando se valora la reducción del déficit estructural desde 1995 en unos 5 puntos porcentuales del PIB(18). "Esta reducción del déficit estructural –señala el *Informe*– tiene gran importancia, por cuanto que el compromiso asumido en el contexto del euro es que el déficit público no debe superar el 3 por 100 del PIB, salvo casos excepcionales. De esta forma, el déficit estructural en España se encuentra ya próximo al 1 por ciento que, a la luz de la evolución del déficit en crisis anteriores, se considera razonable para disponer de un margen de maniobra suficiente en caso de recesión o repentino empeoramiento de las perspectivas económicas".

Los datos de los gráficos 3 y 4 ofrecen una primera aproximación cuantitativa a los niveles razonables en que debería situarse el déficit estructural. En 1999, el déficit de naturaleza estructural alcanza, según el procedimiento descrito en el Apéndice 1, el 1,7 por 100. Esta cifra es superior al 1,4 por 1000, lo que señala la existencia de un pequeño superávit cíclico (0,3 por 100 del PIB). Aceptando la conveniencia de dejar actuar a los estabilizadores automáticos sin que el déficit total rebase el criterio del 3 por 100, el registro de los superávit y los déficit cíclicos desde 1970 sugiere que un déficit estructural o cíclicamente ajustado situado en torno al 1–1,5 por 100 del PIB puede ser un objetivo razonable a medio plazo(19). Teniendo en cuenta la elasticidad histórica del déficit respecto del *output gap* (véase Apéndice 1), entre 1981 y 1986 el déficit cíclico estimado osciló entre 1,2 y 1,5 puntos del PIB, para registrarse superávit cíclicos en el rango de 1,4 a 1,7 puntos del PIB entre 1989 y 1991. Estos datos sugieren que en años de bonanza, con un déficit estructural en la banda del 1–1,5 por 100 del PIB el déficit total debería anularse o convertirse en superávit, mientras que en periodos recesivos aumentaría por encima del 2 por 100, sin alcanzar el nivel de referencia del Pacto de Estabilidad.

El Plan de Estabilidad y Crecimiento del Reino de España para el periodo 1999–2002 sitúa su objetivo al final del periodo en un superávit del 0,1 por 100 del PIB. Con una tasa media de crecimiento del PIB del 3,3 por 100 para los años 2000–2002 (escenario central) y el 3,7 por

GRÁFICO 3
ORIENTACIÓN DE LA POLÍTICA PRESUPUESTARIA (II): INTERESES, CICLO Y DÉFICIT PRIMARIO ESTRUCTURAL

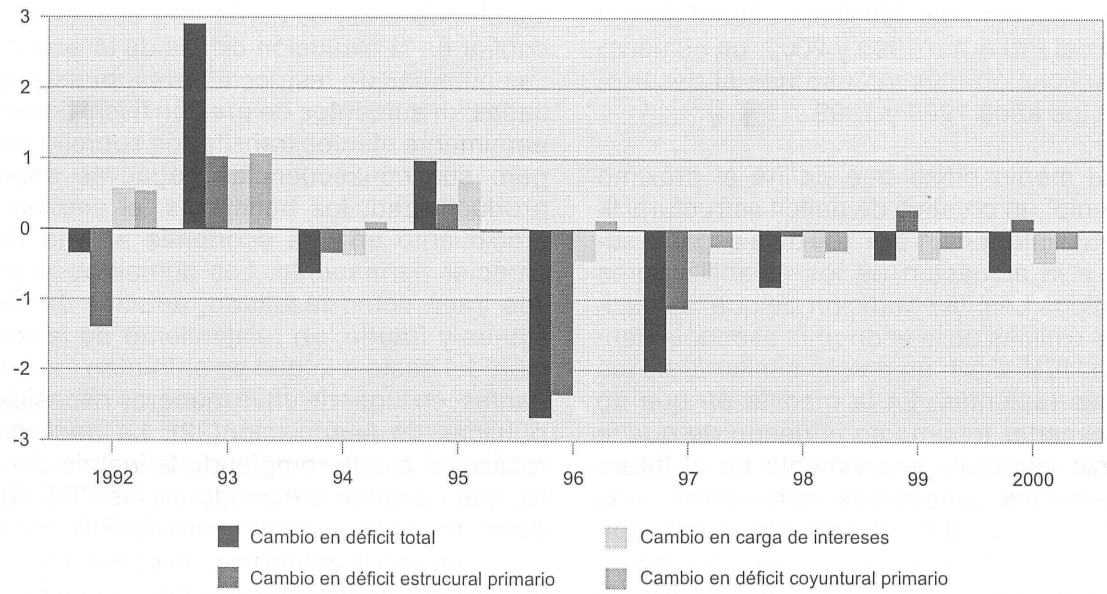
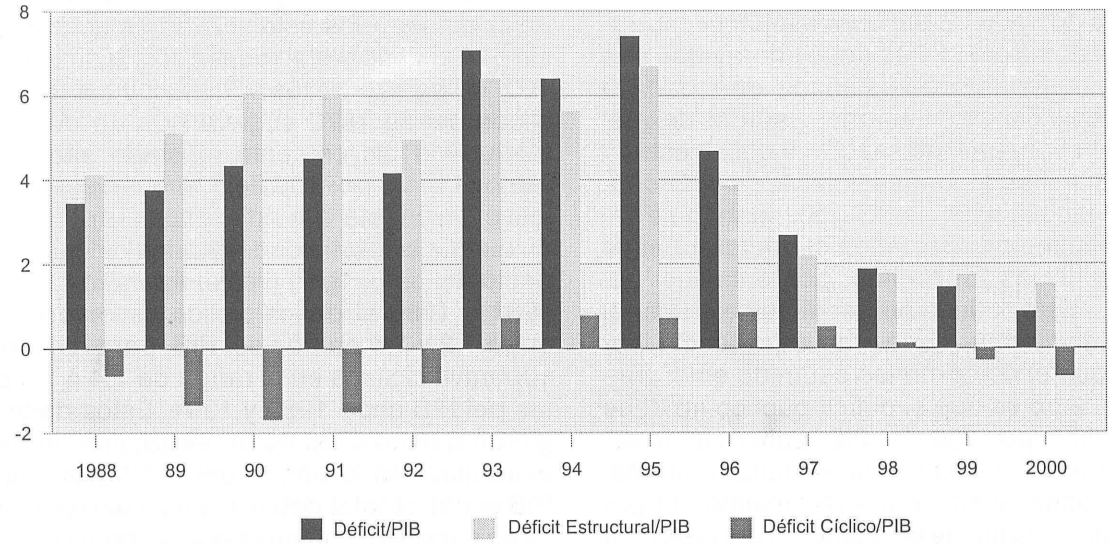


GRÁFICO 4
DÉFICIT, CICLO Y PACTO DE ESTABILIDAD

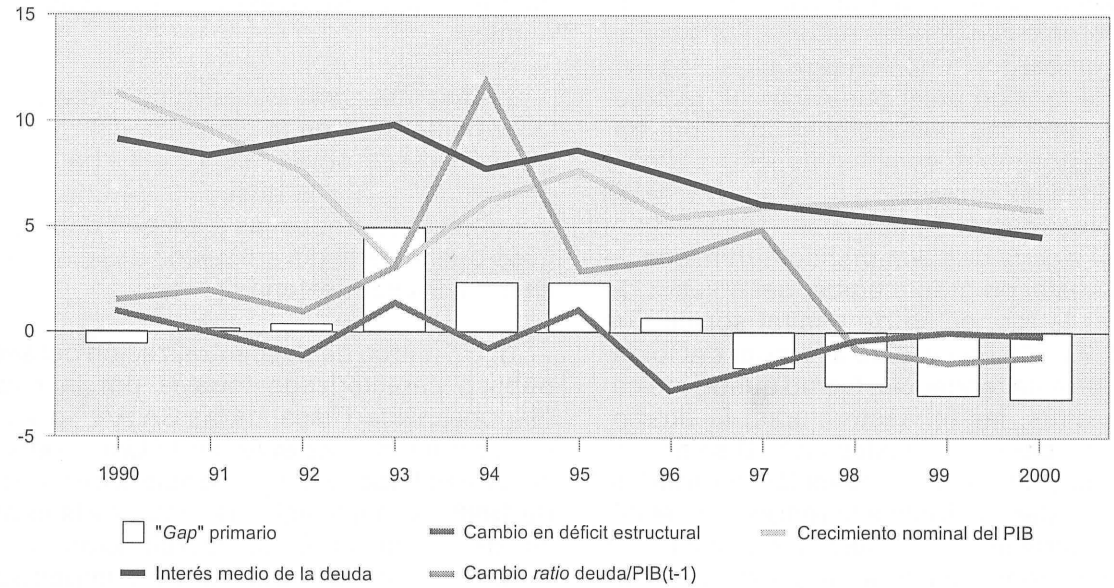


100 previsto por los PGE 00 para 1999, el presupuesto generaría en 2002 un superávit cíclico del 1 por 100 del PIB, lo que implica un déficit estructural situado en torno al 0,8 por 100 en ese año. Tomando como referencia las previsiones presupuestarias, el déficit estructural se situará en 2000 en el 1,5 por 100, un nivel aún probablemente demasiado alto para contener el déficit total por debajo del 3 por 100 en los momentos de bache cíclico. El cumplimiento del Plan de Estabilidad permitirá situar a la economía en una posición más confortable. Pero es necesario subrayar que este objetivo requerirá una reducción del déficit estructural del 0,9 por 100 del PIB entre 1999 y 2002, un esfuerzo de consolidación más intenso que el desarrollado en los años 1998 y 1999.

En el medio plazo que define el próximo quinquenio, un objetivo de déficit estructural ligeramente inferior al 1 por 100 deja espacio suficiente a la actuación de los estabilizadores automáticos bajo la condición de que las oscilaciones cíclicas de la economía española dentro de la UEM sigan un patrón similar al de los años más recientes. En la medida en que no cabe descartar totalmente el riesgo de que la economía española experimente en el futuro perturbaciones asimétricas apreciables, una reducción adicional del déficit estructural –que lo llevase a niveles cercanos al equilibrio mientras dure el actual ciclo expansivo– crearía un margen para responder a estas perturbaciones con medidas expansivas fácilmente reversibles en el tiempo una vez restaurada la normalidad(20).

La experiencia española de los últimos años y los resultados alcanzados por los planes de consolidación presupuestaria en otros países desarrollados desde comienzos de los 80 permiten definir tres líneas maestras de una reducción sana y duradera del déficit(21). La primera de estas orientaciones aconseja concentrar en el *gasto público* el proceso de consolidación, e incidir sobre aspectos de tipo estructural, sin confiar en la evolución cíclica de la economía. Las medidas de restricción presupuestaria basadas en aumentos de presión fiscal tienen generalmente efectos transitorios sobre el déficit, pero sus consecuencias negativas sobre la productividad, los beneficios, el empleo y el crecimiento en una economía abierta tienen carácter permanente. Los aumentos impositivos traen como resultado, además de distorsiones y fraude, un relajamiento de la restricción del gasto a la que se enfrentan los gobernantes, en lugar de unas menores necesidades públicas de financiación(22). La decisión de realizar el ajuste rompiendo la inercia del gasto, que continúa creciendo en los PGE 00 por debajo de la tasa de aumento del PIB, como en los cuatro años anteriores, es coherente con el imperativo de alcanzar una consolidación sos-

GRÁFICO 5
SOSTENIBILIDAD DE LA DEUDA Y "*GAP* PRIMARIO": EVOLUCIÓN Y DETERMINANTES



tenible(23). La disminución de los gastos financieros, en buena medida de naturaleza estructural y permanente, y de los pagos por desempleo, de origen cíclico, ha permitido avances en otros renglones de gasto sometidos a contención en años previos, como los de formación de capital, que vuelven a experimentar un aumento en su peso en relación al PIB.

Los PGE 00, como los de los dos años anteriores, parecen representar un respiro tras un proceso de intenso saneamiento. En el bienio 1996–1997, más del 95 por 100 de la reducción del déficit fue estructural. Desde 1998 el ciclo protagoniza la mayor parte de la reducción del déficit, hecho que en 1999 tiene como factor explicativo esencial la reforma del IRPF. En el trienio 1998–2000 el ciclo aportó cerca del 55 por 100 de la reducción del déficit, y de la evolución del déficit estructural no se descuenta la favorable evolución de los intereses (véase gráfico 3) por la dificultad de distinguir en ellos el componente coyuntural. En este mismo sentido, los indicadores de sostenibilidad del gráfico 5 permiten hacer una valoración positiva de los PGE 00, sin que quepa dejar de resaltar la suavización registrada en el ritmo de disminución de la relación deuda pública–PIB. Como resultado de la orientación restrictiva de los PGE 96 y PGE 97, así como de la aceleración del crecimiento y del descenso en el coste medio de la deuda registrados desde 1998, y de la moderada disminución del déficit primario determinada por los PGE 98, 99 y 00, el "gap primario" (véase Apéndice 2) se ha hecho fuertemente negativo, lo que indica que el problema de la sostenibilidad del endeudamiento característico de los ejercicios 1991 a 1996 ha entrado en vías de solución duradera.

Otra importante lección de la experiencia presupuestaria propia y comparada es la que reclama la necesidad de prestar atención a la *composición del gasto* y a sus efectos sobre la competitividad a la hora de diseñar programas de recorte. Desde comienzos de los años 90, el conjunto de los gastos de formación de capital social ha registrado un cierto retroceso, protagonizado por las inversiones públicas. A este respecto, hay buenas razones para afirmar que una política de recortes que incida desproporcionadamente en la inversión pública es desaconsejable por ineficaz y por ineficiente. Ineficaz porque el lugar dejado por la inversión tiende a ser ocupado con rapidez por otros gastos, sin afectar apenas al déficit total. E ineficiente si se repara en la influencia positiva de la inversión pública sobre el crecimiento económico: el capital acumulado por el sector público contribuye muy significativamente al crecimiento

de la productividad del sector privado, especialmente cuando se materializa en infraestructuras, como indica toda la evidencia disponible para el caso de España. Esto es contrario a la utilización de la inversión pública como partida de ajuste ante desbordamientos en otros gastos. Sin embargo, la opción política en los episodios de tensión presupuestaria –el "giro social" de 1989, las desviaciones presupuestarias en gastos por desempleo de 1991 a 1993 o las medidas de contención del gasto incluidas en los presupuestos para 1992, 1994–1996 y 1997– ha sido la de mantener compromisos de gasto a costa, en gran medida, del objetivo de potenciar la formación de capital social. Los PGE 98, 99 y 00 han venido a romper decididamente con esta tendencia. Como quedó indicado más atrás, las infraestructuras, la promoción del empleo y los gastos en I+D se benefician de una apreciable inyección de fondos. Esta circunstancia, junto a la reducción del déficit, han permitido que vuelva a cumplirse por tercer año consecutivo la "regla de oro" del presupuesto: el déficit viene explicado no por el desahorro público sino por inversiones públicas, buena parte de las cuales indirectamente contribuirá a aumentar los recursos tributarios en el futuro. En todo caso, ninguna consolidación duradera se ha basado en una reducción apreciable de los gastos de inversión y sí han tenido éxito con frecuencia, en cambio, las consolidaciones protagonizadas por el consumo público y las transferencias.

Del medio al largo plazo: Reformas estructurales y reorientación del gasto público

Un último principio de ortodoxia presupuestaria es éste: un éxito genuino y duradero en la contención del déficit es del todo improbable sin actuar en un nutrido frente de *problemas estructurales* que van estrechando progresivamente el margen de maniobra disponible, especialmente cuando la globalización y los cambios demográficos van a traer consigo *demandas de nuevas atenciones*. Entre estos problemas, merecen ser recordados los siguientes:

1) sistema tributario todavía pendiente de profundas reformas, aun cuando el nuevo IRPF suponga un indudable avance. Los frentes abiertos son: complejidad aún elevada, reducción del fraude, elevada fiscalidad sobre el factor trabajo (especialmente el de escasa cualificación), excesiva generosidad en el tratamiento fiscal de la adquisición de vivienda, no neutralidad en la tributación del ahorro y limitada capacidad fiscal de los gobiernos autonómicos.

2) Una influencia excesiva de la inercia y el incrementalismo en la dinámica del gasto público, marcada por la "filosofía del gasto comprometido" y por la ausencia de una gestión por objetivos, problemas a los que deberá dirigirse buena parte del articulado de la futura Ley General Presupuestaria.

3) Un marco de descentralización del sector público caracterizado todavía por la escasa responsabilidad fiscal de las CA.AA. –prácticamente anulada tras el Acuerdo Único del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 8 de abril de 1998–, la duplicación de gastos y la existencia de mecanismos de coordinación con las Administraciones Centrales muy imperfectos. La corresponsabilidad extendida a una cesta de impuestos directos e indirectos, la finalización del proceso de traspasos a todas las CC.AA. y la integración de la financiación sanitaria en el sistema de financiación autonómica son los principales retos inmediatos.

4) Una tensión alcista del gasto sanitario difícil de contener con los actuales criterios de gestión –que la introducción de la figura de las Fundaciones Públicas Sanitarias para los hospitales del Insalud y otras fórmulas descentralizadas de gestión pueden contribuir a mejorar apreciablemente–, ante las presiones del envejecimiento demográfico y las dificultades para limitar efectivamente el gasto farmacéutico.

5) Un desequilibrio financiero creciente del sistema de pensiones, impulsado por el envejecimiento de la población, que la Ley de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social, de 15 de julio de 1997, no ha logrado apenas alterar(24), bajo el lastre de la falta de proporcionalidad existente entre cotizaciones y prestaciones.

A todo ello ha de sumarse el efecto que a medio plazo puede tener la disminución previsible de los fondos comunitarios recibidos, en razón no tanto de los buenos resultados financieros logrados en el marco de la Agenda 2000, como del propio avance de la conver-

gencia real, dado que la percepción de los fondos está ligada a un nivel máximo de renta *per cápita*, y de la ampliación de la Unión a países con un nivel de desarrollo muy inferior a la media.

La globalización parece exigir recortes de gasto, en la medida que ello permitiría rebajar la presión fiscal. Sin embargo, las cosas no son tan simples. La globalización reclama el abandono de tareas poco justificadas, como la subvención de pérdidas de empresas que operan en sectores competitivos o sin futuro. Pero al mismo tiempo impone a los gobiernos otras, como las políticas activas de empleo, la promoción de actividades de I+D, o la mejora permanente de las infraestructuras de transporte, comunicaciones y medio ambiente. Asimismo, la globalización urge un reacomodo de los programas de pensiones y del seguro de desempleo, al objeto de minimizar sus consecuencias adversas sobre la participación laboral y el ahorro. Pero los márgenes de holgura financiera así logrados podrían ser pequeños al lado del coste de la mayor calidad en los servicios que nuestras sociedades demandan. Sin olvidar nuevas presiones alcistas de gasto provenientes de mercado laboral (gastos de educación en formación continua) y las que vendrán asociadas a la inmigración (formación, servicios sociales) y la demanda creciente de servicios sociales dirigidos a atender las demandas de la tercera edad y de las familias que desean compatibilizar el desarrollo de una carrera profesional de ambos cónyuges con la crianza de los hijos.

No son éstos, obviamente, los retos a los que los PGE 00 debe dar respuesta cumplida, pero definen el horizonte de la política presupuestaria a medio y largo plazos. Los éxitos que pueda cosechar la gestión presupuestaria de 2000 serán poco duraderos si no fuese éste al mismo tiempo un año de profundización en reformas estructurales que garanticen la sostenibilidad de la consolidación. Los avances registrados en los cuatro últimos años ofrecen margen para un cierto gradualismo en la aproximación a objetivos más ambiciosos. Un gradualismo que no cabe entender asociado a un esfuerzo menor, aunque el momento del ciclo político no permita esperar avances sustanciales en el próximo ejercicio. Con ser adecuadas e importantes, las medidas adoptadas hasta el presente son aún modestas para contener duraderamente la dinámica del gasto.

APÉNDICE 1

Indicadores de orientación de la política fiscal

Los indicadores de orientación de la política fiscal tratan de distinguir, dentro de los cambios interanuales del déficit público, un componente *cíclico o automático* y un componente *discrecional o estructural*. Sólo éste último –incluyendo o no la carga de intereses de la deuda– puede ofrecer una estimación indicativa de la contribución del gobierno –o la ausencia de ésta– a la consolidación presupuestaria.

Una de estas medidas es el llamado *déficit estructural* (DE) o déficit cíclicamente ajustado, que puede definirse como la diferencia entre el déficit total (NF) y el *déficit* cíclico (DC). Éste es igual a cero cuando la economía crece a un ritmo igual a su tasa de crecimiento tendencial, positivo cuando el crecimiento económico es inferior al tendencial y negativo en caso contrario. Para calcular el PIB tendencial existen diversos procedimientos, de los cuales el más sencillo es ajustar tendencias a PIB real. Estas tendencias pueden ser lineales o series suavizadas mediante un filtro estadístico. Aquí hemos aplicado el filtro Hodrick–Prescott(25) a la serie de PIB real 1964–1998, asignándose a los dos últimos años los valores obtenidos de las estimaciones y previsiones oficiales de tasa de crecimiento del PIB. Con esta estimación obtenemos el llamado *gap de producción (output gap)*. Los resultados se presentan en el gráfico 1 del texto. Tras el brusco descenso del PIB en 1993, la economía española ha ido cerrando su *gap* de producción hasta convertirlo en positivo en 1999. En 1999 y 2000 la economía habrá crecido a tasas superiores de la tendencial del 2,8 por 100.

Ni el déficit en relación al PIB ni el *gap de producción* son variables claramente estacionarias. Por ello, a fin de estimar la respuesta del déficit al *gap* debe analizarse la posibilidad de que ambas variables estén cointegradas (es decir, que entre ellas exista una relación de equilibrio a largo plazo). Utilizando el procedimiento multivariante de Johansen, la mejor estimación del vector de cointegración obtenida fue:

$$NF_t / Y_t = 2{,}7389 - 0{,}4974 Lgap$$

donde NF_t / Y_t es la relación déficit/PIB en porcentaje y *Lgap* es el logaritmo de la *ratio* PIB real/PIB. El contraste de la traza, sin embargo, no permitió rechazar la hipótesis de no cointegración a un 5 por 100 de significación estadística. Por esta razón, puesto que la primera diferencia de ambas variables es estacionaria(26), tratamos de estimar la relación entre $\Delta(NF_t / Y_t)$ y $\Delta Lgap$, esto es, las primeras diferencias, con el siguiente resultado:

$$\Delta(NF_t/Y_t) = 0{,}2262 - 0{,}3990\Delta Lgap - 4{,}1837D_{96} - 0{,}9579MA(1)$$
$$(13{,}09)\quad(-6{,}77)\qquad(-7{,}44)\qquad(-46{,}47)$$

$$DW = 1{,}50$$

$$\bar{R}^2 = 0{,}52$$

donde D_{96} es una variable ficticia que toma el valor 1 en el año 1996 y cero en los demás años, y MA(1) es un término de media móvil de orden 1 para la perturbación. De acuerdo con esta estimación, cada punto de crecimiento de la economía inferior al crecimiento tendencial aumenta automáticamente el déficit público en 0,4 puntos del PIB aproximadamente(27). Así, el cambio en el déficit estructural total en porcentaje del PIB puede escribirse como:

$$\Delta(DE_t/Y_t) = \Delta(NF_t/Y_t) + 0{,}3990\Delta Lgap$$

Con frecuencia, descomposiciones del déficit público como la precedente se completan con una descomposición auxiliar referida al déficit primario, esto es, al déficit total neto de la carga efectiva de intereses. Ello responde a la dificultad de asignar los cambios en la carga de intereses, dado que en parte responden a la posición cíclica de la economía o a cambios en las expectativas de los agentes, y en parte a la acumulación pasada de deuda, cuyos determinantes cíclicos y estructurales son, asimismo, difícilmente separables. En nuestro caso, los contrastes de cointegración rechazaron con claridad la existencia de una relación estable en niveles entre el déficit primario, DP_t, y *Lgap*, y la estimación mínimocuadrática en primeras diferencias produjo el siguiente resultado:

$$\Delta(DP_t/Y_t) = 0{,}0239 - 0{,}2861\Delta Lgap - 2{,}6904D_{96} - 0{,}3434MA(1)$$
$$(0{,}27)\quad(-3{,}74)\qquad(-3{,}54)\qquad(-1{,}97)$$

$$DW = 1{,}89$$

$$\bar{R}^2 = 0{,}38$$

Esta estimación indica que el déficit primario tiene una sensibilidad cíclica menor que el déficit total(28). El correspondiente cambio en el déficit estructural primario en porcentaje del PIB se calcula según la expresión:

$$\Delta(DEP_t/Y_t) = \Delta(DE_t/Y_t) + 0{,}2861\Delta Lgap$$

La medida de *impulso fiscal (if)* parte de una descomposición alternativa del déficit total:

$$NF_t/Y_t = DCN_t/Y_t + EC_t/Y_t$$

donde *DCN* es el déficit cíclico neutral total y *EC* es el efecto coyuntural total del presupuesto. El déficit cíclico neutral total se define como:

$$DCN_t/Y_t = (NF_0/Y_0)(Y_t^*/y_0^*) - (IT_0/Y_0)(Y_t/Y_0 - Y_t^*/Y_0^*)$$

donde *Y* es el PIB real, *IT/Y* es la *ratio* ingresos totales/PIB, el superíndice * indica "tendencial" y los subtíndices 0 y t se refieren al año base y al año para el que el déficit cíclico neutral se calcula. Eligiendo como año base uno en el que el PIB real y tendencial coincidan –en nuestro caso esto ocurre en torno a 1987–, el déficit cíclico neutral tiene una interpretación simple: el primer componente es el déficit que mantiene la misma presión sobre el *output* tendencial que la que ejercía la política fiscal en el año base, mientras que el segundo –que depende de gap– refleja el efecto del ciclo sobre la recaudación de impuestos. El impulso fiscal total se define como el incremento en *EC:*

$$IF_t/Y_t = \Delta(EC_t/Y_t)$$

La interpretación del impulso fiscal es análoga a la del cambio en el déficit estructural. Si se desea depurar esta medida del efecto del endeudamiento pasado, reflejado en la carga de intereses de la deuda, el indicador descrito puede elaborarse también para el déficit primario *IFP*:

$$IFP_t/Y_t) = \Delta(ECP_t/Y_t)$$

APÉNDICE 2

"Gap primario" y sostenibilidad de la política fiscal

El indicador más sencillo para evaluar la sostenibilidad de la deuda pública es el llamado "gap primario", que se calcula como diferencia entre el déficit primario existente, s (gastos menos ingresos netos de intereses) y el déficit primario de equilibrio, s*, definido como aquél que estabilizaría la *ratio* deuda pública/PIB. s* se calcula como:

$$s_t^* = -\left[\frac{r-g}{1+g}\right] b_{t-1}$$

donde g es la tasa de crecimiento nominal del PIB, r es el tipo de interés efectivo de la deuda (carga de intereses dividido por volumen de deuda en circulación), b es la *ratio* deuda/PIB, y los subíndices t y t–1 indican año en curso y año anterior, respectivamente. Un "gap primario" positivo indica insostenibilidad. Para calcular el "gap primario" que aparece en el gráfico 5 del texto se han tomado las *ratios* de deuda pública y las tasas de crecimiento nominal del PIB que aparecen en el "In-

forme Económico Financiero" de los PGE 00. Para el cálculo del tipo de interés efectivo de la deuda se ha estimado la carga de intereses de la deuda para el conjunto de las AA.PP. en 1999 y 2000 aplicando a los intereses de las AA.PP. de 1998 en términos de Contabilidad Nacional la tasa de crecimiento estimada de los gastos por intereses de los agentes integrados en los PGE. El error de esta estimación debe ser normalmente pequeño si se tiene en cuenta que los intereses de estas últimas administraciones se han mantenido en un porcentaje muy estable del total de las AA.PP. en el periodo 1994–1998.

NOTAS

(*) Universidad Complutense.

(1) Ambos conceptos, así como su cuantificación, se explican en el *Apéndice 1*.

(2) Para un análisis detallado, puede consultarse J.M. González–Páramo, "Déficit público, inflación y convergencia de la economía española: ¿Qué hemos aprendido?", en J. Barea (dir): *Déficit público y convergencia europea,* Price Waterhouse, Madrid, págs. 54–109, 1997.

(3) Un amplio recuento de los hallazgos empíricos de la economía política del presupuesto puede encontrarse en Albi, González–Páramo y López Casasnovas, *Gestión pública. Fundamentos, técnicas y casos*, Ariel, Barcelona, 1997. El análisis de los problemas de sostenibilidad de las finanzas públicas de los países de la UEM desde esta perspectiva ha sido realizado por numerosos autores. Una interesante contribución es la debida a Perotti, Strauch y Von Hagen, "Sustainability of public finance", *Discussion Paper Series*, 1781, CEPR, noviembre, 1997.

(4) Es conveniente recordar que a estas normas se suma el efecto disciplinador de las prohibiciones del artículo 104 de Tratado de Maastricht, vigentes desde el 1 de enero de 1994, relativas a la financiación privilegiada en el sistema financiero y a la apelación al Banco de España.

(5) *OECD Economic Outlook*, 66, Preliminary Edition, noviembre, 1999.

(6) *World Economic Outlook*, septiembre, 1999.

(7) Estos son: Agencia Estatal de Administración Tributaria, ICEX, Consejo de Seguridad Nuclear, Consejo Económico y Social, Agencia de Protección de Datos e Instituto Cervantes. Entre los dos mencionados en primer lugar tenemos el 91 por 100 de los créditos totales asignados a los entes públicos consolidables.

(8) Todo ello se ve parcialmente compensado por una reducción del gasto no financiero en educación de 491 miles de millones de pesetas, por traspasos de competencias a las CC.AA.

(9) En consonancia con las directrices de las Cumbres de Luxemburgo y de Viena, se potencian casi todas las políticas activas: apoyo a la contratación de desempleados en obras y servicios de interés general y social, mejora del acceso al trabajo en general, intermediación entre vacantes y demandas de empleo, financiación de bonificaciones de cuotas de las empresas, formación ocupacional y contínua, y programa de Escuelas Taller, Casas de Oficios y Talleres de Empleo. Los recursos destinados a estos programas aumentan en 31 miles de millones de pesetas.

(10) Corregidos del efecto de las transferencias a Cantabria, Madrid, Murcia y Castilla–León.

(11) Estimación obtenida para los ingresos del conjunto de las AA.PP. (periodo 1955–1997) aplicando el procedimiento máximo–verosímil de Johansen.

(12) A falta del trámite de enmiendas en el Senado, el tratamiento propuesto establece que la reducción del 30 por 100 se aplicará a una base que no podrá superar el importe que resulte de multiplicar el salario medio del conjunto de declarantes del IRPF por el número de años de generación del rendimiento (2,5 millones de pesetas para 1999).

(13) El fortalecimiento de la vigilancia se concreta en la obligación de presentar un "programa de estabilidad" que especifique los objetivos presupuestarios a medio plazo, las medidas de ajuste previstas, los supuestos sobre tendencias macroeconómicas y un análisis de sensibilidad. Los países "out" deberán presentar "programas de convergencia" con similar contenido. En cuanto al "procedimiento de déficit excesivo", se prevé que el país que incurra en un déficit de más del 3 por 100 del PIB realice un depósito no remunerado, que se convertirá en multa si el exceso no se corrige en el plazo de dos años. La cuantía de las sanciones se calculará a partir de un componente fijo del 0,2 por 100 del PIB, más un componente variable del 0,1 por 100 por punto de exceso sobre el 3 por 100, hasta un máximo del 0,5 por 100. Quedan exceptuados de la sanción aquellos casos en los que el déficit coincida con caídas del PIB real superiores al 2 por 100 (esta circunstancia se ha producido en apenas una docena de ocasiones en los últimos 30 años), aunque también se podrá considerar transitoria y excepcional la desviación, a juicio del Consejo, cuando la caída del PIB se sitúe entre el 0,75 y el 2 por 100. Será el Consejo el que declare, por mayoría de dos tercios, la existencia de un déficit excesivo, así como la imposición de las sanciones, la suspensión del procedimiento cuando el Estado afectado haya adoptado medidas efectivas, la reanudación en caso de resultar inadecuadas y su aceleración cuando se aprecie un déficit planificado deliberadamente.

Como los criterios de convergencia y el proyecto de creación de la UEM en su conjunto, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento es una operación de ingeniería más política que económica, que trata de equilibrar las garantías de rigor con ciertas dosis de arbitrariedad en la concreción de sus exigencias y de discrecionalidad en la aplicación de las sanciones, en un acuerdo no exento de problemas de credibilidad. La exigencia de mayorías de dos tercios y la creciente sincronización cíclica de las economías europeas hace poco concebible la aplicación de sanciones en situaciones de déficit excesivo generalizado. En esta situación, el pacto podría ser letra muerta. Sin embargo, si una mayoría de países se adhiriese efectivamente a reglas de equilibrio o cuasiequilibrio presupuestario, incluso en periodos de recesión generalizada podrían ser pocos los países que incurriesen en un déficit excesivo.

(14) El Instituto Monetario Europeo (1996) revisa sucintamente esta literatura y avala esta estrategia de consolidación fiscal, especialmente en aquellos casos de alto riesgo de "hard landing", esto es, de desplome del consumo y la inversión y de bancarrota financiera causados por la escasa credibilidad atribuible a la percepción de que las políticas de gasto y de endeudamiento son insostenibles a medio plazo.

(15) Dolado, González–Páramo y Viñals, "A cost–benefit analysis of going from low inflation to price stability in Spain", en M. Feldstein (ed.): *The costs and benefits of price stability*, National Bureau of Economic Research–University of Chicago Press, Chicago, Illinois, 1999, en prensa.

(16) "El impacto a largo plazo de la UEM sobre la economía española", *Encuentro Internacional sobre el Euro y sus implicaciones para la economía española*, Fundación BBV, San Sebastián, 26 de noviembre de 1998.

(17) Por la naturaleza de la descomposición entre partidas cíclicas y estructurales, no existe una única cifra de déficit estructural. Sin embargo, las estimaciones publicadas por los organismos internacionales no suelen discrepar mucho entre sí.

Así, los informes de primavera del FMI, la Comisión de la UE y la OCDE cifran el déficit estructural de 1998 en 1,3, 1,4 y 1,6 por 100, respectivamente. Nuestra propia estimación es del 1,7 por 100.

(18) El *Informe* se refiere a las estimaciones de la OCDE, que sitúan el déficit estructural en el 6,4 por 100 en 1995 y el 1,5 por 100 en 1998. Nuestros propios cálculos son del 6,6 y el 1,7 por 100, respectivamente.

(19) Véase el análisis de esta cuestión realizado en J.M. González-Páramo, "Presupuesto y déficit ante los retos de la Unión Económica y Monetaria", *Hacienda Pública Española*, Monografías 1997.

(20) Una propuesta de mecanismo de actuación contracíclica basada en la inversión pública es la de P. Bacchetta y M. Sebastián, "La desaparición de la peseta: Aspectos macroeconómicos", *Situación*, 2/1998, BBV, págs. 89-105.

(21) Alesina y Perotti, "Fiscal adjustment", IMF, *Working Paper*, 96/70, julio, 1996, y Perotti, Strauch y Von Hagen, "Sustainability of public finances", CEPR, *Discussion Paper Series*, 1781, noviembre, 1997.

(22) Sobre esta relación entre impuestos y gasto público en el caso de España, puede consultarse el trabajo de J.M. González-Páramo, "'Tax and spend' or 'spend and tax'? Causality between revenues and expenditures and the size of the public budget in Spain, 1955-1991", *European Economy (Reports and Studies)*, Nº 3, 1994, págs. 166-170.

(23) El análisis comparado es aleccionador. En este sentido, Alesina y Perotti concluyen que de los 62 anuncios de reajuste presupuestario realizados en los países de la OCDE entre 1960 y 1994, sólo 16 tuvieron éxito (medido por una reducción del déficit primario de 2 o más puntos del PIB tres años después del ajuste). En estos casos, un 75 por 100 de la reducción del déficit primario provino de reducciones del gasto público. Por su parte, Perotti, Strauch y Von Hagen -que analizan 65 episodios de consolidación posteriores al año 1973- coinciden en señalar que la probabilidad de éxito es significativamente creciente con el porcentaje del esfuerzo de reducción del déficit que recae en el gasto.

(24) De acuerdo con Herce y Alonso ("Los efectos económicos de la Ley de Consolidación de la Seguridad Social", FEDEA, *Documento de Trabajo*, 98-16, septiembre, 1998), la influencia de las medidas de la ley sobre el déficit se queda en unas pocas centésimas del PIB. "Con toda seguridad -añaden- la favorable coyuntura del empleo en esta segunda mitad de los 90 acabará siendo más beneficiosa para el sistema de pensiones que la Ley de Consolidación".

(25) Este filtro, recomendado por Prescott ("Theory ahead of business cycle measurement", *Carnegie-Rochester Conference on Public Policy*, 25, págs. 11-44), se basa en la minimización del cuadrado de las desviaciones alrededor de la tendencia sujeta a una restricción sobre la tasa de variación de la propia tendencia. Cuanto más peso se asigna a la restricción, más lineal es la tendencia. Al usar datos anuales, es frecuente asignar a este peso, llamado *lambda*, un valor cercano a 100, que es el que tomamos en nuestra estimación del texto. En la literatura se han empleado también valores inferiores (véase Rafael Doménech y otros, "Filtering Methods Revisited", Dirección General de Análisis y Programación Presupuestaria, *Documentos de Trabajo*, D-97005, julio de 1997). En nuestro caso, nada cambia sensiblemente al utilizar valores de *lambda* de 25 y 10.

(26) Los correspondientes tests ADF arrojaron valores de -4,0355 y -4,8101 para $\Delta(NF_t/Y_t)$ y $\Delta Lgap$, siendo -3,63 el valor crítico correspondiente a un nivel de significación del 1 por 100.

(27) Los coeficientes obtenidos para valores de *lambda* de 10 y 25 fueron 0,3484 y 0,3722, respectivamente.

(28) Los coeficientes obtenidos para valores de *lambda* de 10 y 25 fueron 0,2618 y 0,2767, respectivamente. Este resultado parece sugerir que en las fases de expansión cíclica los tipos de interés efectivos de la deuda tienden a aumentar, generando una carga adicional que no llega a ser compensada por la reducción automática del endeudamiento que la mejora del déficit coyuntural debería producir.