

Gráfico del Mes

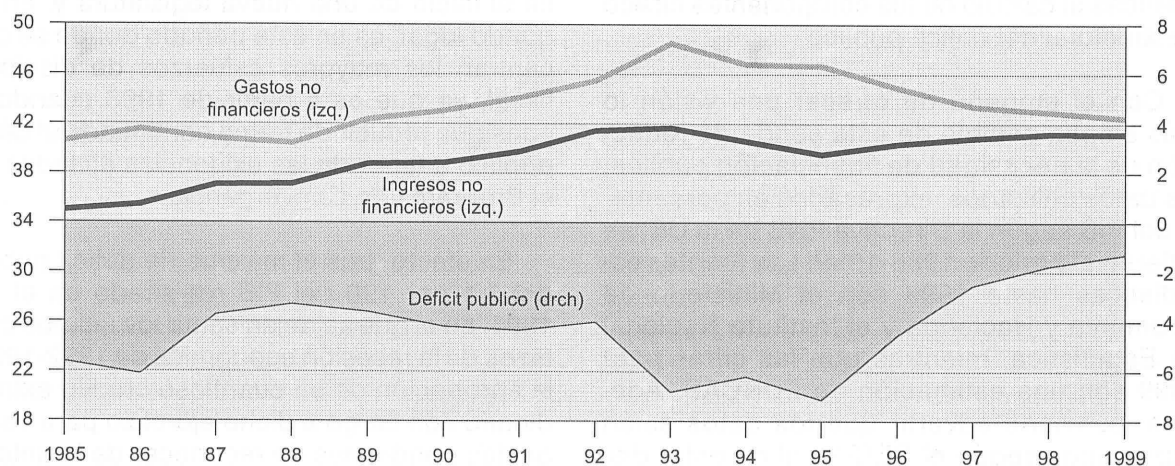
EL PROCESO DE CONSOLIDACIÓN DEL DÉFICIT PÚBLICO (*)

Conforme se aproxima el final de año se intensifica el interés por conocer los esfuerzos realizados en materia de consolidación fiscal ante el objetivo de situar el déficit público en este ejercicio en el 1,3 por 100 del PIB. En este sentido, hay que recordar que el Gobierno español presentó a comienzos de 1999 el primer Programa de Estabilidad, en cumplimiento del Pacto de Estabilidad y de Crecimiento, que establece como metas para las cuentas públicas la consecución del equilibrio presupuestario y la reducción del endeudamiento público por debajo del 60 por 100 del PIB en el año 2002. Además, existe el compromiso de que estos objetivos deben ser compatibles con una reducción de la presión fiscal, de modo que sea

el gasto público, concretamente el gasto corriente, el principal protagonista de este ajuste, ya que se prevé que aumente la inversión pública.

Precisamente, la pretensión del *Gráfico del Mes* es analizar este proceso de saneamiento de las cuentas públicas, dedicando especial atención a las medidas en las que se ha apoyado. Dicho análisis se ilustra con la elaboración de un gráfico que incluye la evolución desde 1985 hasta 1999 de los ingresos y gastos no financieros y, por diferencia, el saldo no financiero o déficit público. También se presenta un cuadro donde se recogen, en primer lugar, las partidas de las cuentas de renta, de utilización

GRÁFICO 1
DEFICIT DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS (SEC-79)
(Porcentaje del PIB)



Fuentes: MEH, INE y FUNCAS.

CUADRO 1
CUENTA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (SEC-79)
(Porcentaje del PIB según Directiva PNB de la UE)

	1985	1993	1994	1995	1996	1997(P)	1998(A)	1999(F)
Ingresos totales no financieros	35,0	41,7	40,6	39,5	40,4	40,9	41,2	41,2
<i>Ingresos corrientes</i>	34,5	40,8	39,5	38,2	39,0	39,6	40,0	40,0
– Impuestos sobre la prod. e import.	9,2	9,3	9,9	9,8	9,9	10,2	10,9	11,5
– Impuestos sobre la renta y patrim.	8,3	11,6	11,1	11,1	11,3	11,6	11,3	10,8
– sobre las familias.....	6,3	9,2	9,1	8,8	8,8	8,4	8,1	7,5
– sobre las empresas.....	1,9	2,5	2,1	2,3	2,5	3,2	3,2	3,3
– Cotizaciones sociales.....	12,8	14,5	14,2	13,3	13,6	13,6	13,6	13,6
– Otros ingresos corrientes	4,2	0,5	4,4	4,0	4,2	4,2	4,3	4,1
<i>Ingresos de capital</i>	0,5	0,9	1,0	1,3	1,4	1,2	1,2	1,2
Gastos totales no financieros	40,6	48,5	46,8	46,7	44,9	43,4	43,0	42,5
<i>Gastos corrientes</i>	34,2	42,5	41,1	40,6	39,9	38,7	37,9	37,1
– Consumo público	14,3	17,1	16,5	16,2	16,2	15,7	15,4	15,1
– Intereses de la deuda pública	1,9	5,1	4,7	5,4	4,9	4,4	3,9	3,6
– Prestaciones sociales.....	14,0	16,4	16,0	15,3	15,3	15,0	14,6	14,2
– Otros gastos corrientes	4,0	3,8	0,4	3,6	3,5	3,6	4,0	4,1
<i>Gastos de capital</i>	6,4	6,0	5,7	6,1	5,1	4,7	5,1	5,4
– Formación bruta de capital fijo (a)	3,6	4,2	4,0	3,7	3,1	3,1	3,3	3,5
– Transferencias de capital.....	2,8	1,9	1,8	2,4	2,0	1,7	1,8	1,9
AHORRO BRUTO	0,3	-1,7	-1,5	-2,4	-0,9	1,0	2,2	2,9
CAP.(+) O NEC.(-) FINANC.(DÉFICIT)	-5,6	-6,8	-6,2	-7,1	-4,6	-2,6	-1,8	-1,3
Déficit/superavit primario	-3,7	-1,7	-1,5	-1,7	0,4	1,8	2,2	2,3
<i>Pro memoria:</i>								
Saldo estructural	-4,3	-5,9	-5,3	-6,3	-3,6	-2,2	-1,9	-1,7
Saldo cíclico	-1,4	-1,1	-1,1	-0,9	-1,0	-0,4	0,1	0,4
Saldo estructural primario	-2,3	-0,7	-0,4	-0,9	1,3	2,2	2,0	1,8

(a) Incluye la adquisición neta de terrenos y activos inmateriales.

Fuentes: Hasta 1998 MEH, INE. Los datos para 1999 son estimaciones FUNCAS.

de renta y de capital de las Administraciones Públicas de manera que se refleje la restricción presupuestaria a la que está sometida su actividad económica, y, en segundo lugar, las cifras referidas al cálculo de los componentes cíclico y estructural del déficit público.

Con el empeño de ofrecer una visión lo más amplia posible de esta senda de reducción de la necesidad de financiación pública, los datos utilizados, expresados en porcentaje del PIB según la Directiva PNB de la UE, se refieren al periodo 1985-1999. Las fuentes estadísticas hasta 1998 son el Ministerio de Economía y Hacienda y el Instituto Nacional de Estadística, mientras que las cifras para 1999 son una estimación de FUNCAS. Además, conviene advertir que los datos están expresados según el SEC-79 al no estar disponible todavía las cifras revisadas en SEC-95.

A pesar de ofrecerse información estadística desde 1985 hasta 1999 la atención se va a concentrar en el último cuatrienio. Ello responde, en primer lugar, al hecho de que 1996 marca el inicio de una nueva legislatura y, en segundo lugar, es en este periodo donde se concentran los mayores esfuerzos de disciplina fiscal, ya que es a partir de 1996 cuando se consigue reducir de forma continuada el déficit público a tenor de las exigencias dictadas por el Programa de Convergencia.

En efecto, tras el máximo de déficit público del 7,1 por 100 del PIB registrado en el año 1995, en el que se dejan sentir los últimos coletazos de la recesión económica de 1992-1993 y la aprobación de un cuantioso crédito extraordinario con cargo a dicho ejercicio para saldar gastos pendientes de reconocer de la anterior legislatura, la política fiscal instrumentada a lo largo del periodo 1996-1998 ha permitido si-

tuar este saldo negativo en el 1,8 por 100 del PIB que es la cifra más baja en los últimos veinte años. Tal y como se observa en el cuadro, tan sólo en un periodo de dos años, el comprendido entre 1995 y 1997, se logra reducir el déficit público en algo más de 4,5 puntos porcentuales del PIB. Como era de esperar, esta tendencia reductora de la necesidad de financiación de las Administraciones Públicas se mantiene para 1999, que según las previsiones la sitúan en el 1,3 por 100 del PIB.

Los resultados de esta consolidación fiscal se aprecian aún más cuando se observa que en otras fases de expansión económica, como la experimentada a finales de los años 80, concretamente entre 1987 y 1989, incluso con crecimientos del PIB real superiores a los de años recientes, no se consiguió reducir el déficit público por debajo del 3,3 por 100, debido fundamentalmente al carácter expansivo de la política fiscal en aquellos años.

El importante recorte del déficit de las Administraciones Públicas en el último cuatrienio se explica tanto por un incremento de los ingresos totales, impulsado en gran medida por la expansión de la actividad económica, como por una caída de los gastos corrientes, lo cual ha permitido un leve incremento en los gastos de capital.

Concretamente, los ingresos totales experimentan una subida de 0,8 puntos porcentuales del PIB hasta 1998, aumento que se mantiene cuando se incluyen las previsiones para 1999. Con relación a los ingresos tributarios, destaca el distinto comportamiento descrito por los impuestos sobre la producción e importación y los impuestos sobre la renta y el patrimonio. Los primeros han experimentado un continuo crecimiento a lo largo de este periodo cifrado en 1,6 puntos porcentuales del PIB si se incluyen las previsiones para 1999, en respuesta a la fase expansiva del ciclo económico y a la introducción de nuevas figuras tributarias. Por el contrario, los segundos registran para la misma etapa un descenso de medio punto porcentual del PIB, como consecuencia del descalabro recaudatorio sufrido por los impuestos de esta naturaleza que recaen sobre las familias valorado en 1,3 puntos porcentuales del PIB. El mayor debilitamiento de esta rúbrica que se observa en 1999, materializado en un descenso del 0,6 por 100 frente al 0,3 por 100 del PIB

registrado en 1998, responde a la reducción esperada de la carga impositiva de las familias que implica la reforma del IRPF. Esta variación se ha visto compensada parcialmente por la expansión de los impuestos sobre renta y patrimonio que gravan a las empresas, con un crecimiento hasta 1999 de 0,8 puntos porcentuales del PIB, como resultado de la positiva evolución de los beneficios empresariales. Tanto las cotizaciones sociales como el resto de ingresos corrientes mantienen prácticamente su participación en el PIB a lo largo del periodo. Finalmente, los ingresos de capital al contrario que el total de ingresos corrientes, descienden una décima en los últimos cuatro años.

En el apartado del gasto público, el nivel máximo se registra en el año 1993, que asciende al 48,5 por 100 del PIB, ante la necesidad de amortiguar la sacudida económico-social de la crisis. En los años posteriores se inicia una fase de descenso conforme se recupera el ritmo económico, la cual se intensifica a partir de 1995 como se observa en el gráfico, registrándose el mayor recorte de esta partida en 1996, cifrado en 1,8 puntos porcentuales del PIB, año en el que se trabajó con el presupuesto prorrogado del año anterior. Para el conjunto del periodo 1996-1999, el descenso total supera los 4 puntos porcentuales del PIB. Este fuerte tijeretazo en el gasto público descansa en tres elementos básicos: los pagos por intereses, el consumo público y las prestaciones sociales. En efecto, dentro del apartado de los gastos corrientes la carga por intereses es la protagonista en este proceso de recorte ya que se espera que a finales de 1999 dicha reducción ascienda a 1,8 puntos porcentuales del PIB. Este comportamiento es lógico a la vista de la caída vertiginosa de los tipos de interés en nuestro país y al menor peso de la deuda pública sobre el PIB desde 1997, fecha del examen de la convergencia. Por otro lado, el descenso del consumo público se cifra en algo más de un punto porcentual del PIB, el cual se explica, principalmente, por la disminución experimentada por la remuneración de los asalariados debida a la moderación de los aumentos salariales. Las prestaciones sociales también van a disminuir su participación en el PIB en este periodo, concretamente 1,1 puntos porcentuales, como fruto, fundamentalmente, de la menor carga que representan las prestaciones por desempleo en este ciclo expansivo de la economía. El resto de gastos corrientes, a diferencia de los an-

teriores, incrementan su peso en el PIB en seis décimas.

Los gastos de capital han disminuido en 0,7 puntos del PIB, no obstante estos gastos vuelven a conocer una tendencia alcista desde 1998. El principal factor desencadenante de esta evolución ha sido el impulso que se le ha inyectado en los últimos años, tras sucesivos recortes, a la inversión pública y que, según las previsiones, permitirá que ésta se sitúe en el presente ejercicio en el 3,5 por 100 del PIB, recuperando casi el nivel de 1995. Sin embargo, las transferencias de capital no han corrido la misma suerte, al disminuir ligeramente su participación en el PIB.

En definitiva, de lo anterior se deriva que el comportamiento favorable de ingresos y gastos corrientes a lo largo de este cuatrienio, ascendiendo los primeros y recortándose los segundos, ha permitido que se registrara en 1997 un ahorro bruto del 1 por 100 del PIB, saldo que desde 1992 no conocía un signo positivo, lo cual marca un hito en la reciente historia de nuestras finanzas públicas. Según las previsiones, esta evolución positiva continúa, de modo que se espera que este ahorro alcance en 1999 el 2,9 por 100 del PIB.

A la permanente reducción del déficit público en este cuatrienio, ya comentada al inicio de este análisis, se une al hecho de que el sector público español viene gozando desde 1996 de un superávit primario, y además creciente, que, según las previsiones, se va a situar en 1999 en el 2,3 por 100 del PIB.

El análisis de los resultados obtenidos en esta estrategia de consolidación fiscal queda incompleto si no se considera el comportamiento del déficit en relación con la fase cíclica por la que ha atravesado la economía española en este periodo. En este sentido, cabe destacar el gran avance en la contención del gasto público a lo largo de todo el cuatrienio como se refleja la cifra de déficit estructural. Dicho déficit desciende 2,7 puntos porcentuales del PIB en 1996 y 1,4 puntos en 1997, momento a partir del cual la mejora se ralentizó como se refleja en el cuadro, registrándose para el periodo 1996-1999 un decremento del déficit estructu-

ral de 4,6 puntos porcentuales del PIB. Ahora bien, si atendemos al saldo estructural libre de la carga de los intereses, la mejora es tan sólo de 2,7 puntos porcentuales para esos mismos años. De la comparación de ambos saldos se deriva que la principal causa del saneamiento estructural de las cuentas públicas procede de la reducción del volumen de los intereses de la deuda pública. Sin embargo, como se recoge en el saldo estructural primario el saneamiento que no procede de la carga de intereses retrocede a partir del año 1998.

Ante los resultados obtenidos, no debe menospreciarse el proceso de consolidación del déficit público realizado fundamentalmente en el último cuatrienio, ya que, entre otros logros, ha permitido que el sector público español vuelva a registrar un ahorro bruto y un superávit primario a partir de 1997 y 1996, respectivamente. Sin embargo, la parte del león de esta consolidación responde al descenso de los tipos de interés y no a la contención del gasto, sin ignorar, además, los efectos positivos que se han desprendido del ciclo alcista de la economía. Por tanto, de lo anterior se deriva que es preciso realizar un mayor esfuerzo para conseguir el equilibrio presupuestario de carácter estructural, es decir, sostenible a largo plazo, que es el objetivo del Pacto de Estabilidad. En esta línea, las recomendaciones de la OCDE, recogidas en su informe semestral "Perspectivas de la Economía Mundial" señalan que es preciso intensificar este proceso evitando cualquier tipo de relajación como la que parece que se percibe a lo largo del año 1998 una vez pasado el examen de convergencia. Además, añade que debido al carácter excesivamente expansivo de las condiciones financieras de la actividad económica, con tipos reales de interés situados en mínimos históricos, a pesar de la reciente subida del 2,5 por 100 al 3 por 100 por el Banco Central Europeo, es necesario enfriar la demanda con un mayor ajuste fiscal y alcanzar cuanto antes el equilibrio presupuestario.

NOTA

(*) Redactado por Nuria Rueda y Félix Huete bajo la dirección de Ángel Laborda.