

PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO PARA 1995: EL DIFICIL ANCLAJE DE LA CREDIBILIDAD PRESUPUESTARIA

José Manuel González-Páramo
Universidad Complutense

En el terreno presupuestario, el ejercicio económico de 1994 arroja un balance mixto. Con los desbordamientos de 1993 como telón de fondo, la ejecución presupuestaria de 1994 -menos restrictiva de lo previsto inicialmente- ha devuelto la normalidad a la trayectoria de las grandes cifras del sector público, sin afectar de modo discernible a los problemas de fondo. Con este punto de partida, los apuntes que siguen tratan de sintetizar y discutir brevemente las líneas básicas de política presupuestaria contenidas en los Presupuestos Generales del Estado para 1995 (PGE 95) y en la correspondiente Ley de Acompañamiento sobre medidas fiscales, administrativas y de orden social (LA 95). Para ello, es obligado adoptar como referencia las características y los resultados de los ejercicios más recientes, de lo que se ocupa la sección 1. A continuación, la sección 2 presenta las principales medidas de los PGE 95 y la LA 95. La nota finaliza situando los PGE 95 en el escenario de convergencia nominal que tiene como horizonte el año 1997.

1. Disciplina presupuestaria: La herencia del pasado.

Hace un año podía afirmarse que los PGE 94 nacían condicionados por una pesada herencia que minaba la credibilidad de su contenido. La experiencia presupuestaria del sexenio anterior había consolidado una concepción del presupuesto que hacía de éste un documento meramente declarativo, sin fuerza para obligar a sus gestores ni pretensión de realismo. Frente a la necesidad, reiteradamente proclamada por las autoridades, de sanear la Hacienda Pública como requisito para la estabilidad macroeconómica, las cifras del período 1988-1993, que se resumen en el cuadro núm. 1, son elocuentes en la denuncia del sistemático incumplimiento de los objetivos presupuestarios y de la orientación discrecional expansiva de la política fiscal desarrollada en estos años⁽¹⁾.

La herencia del pasado contiene varias enseñanzas que no es posible ignorar por más tiempo si la disciplina presupuestaria ha de pasar a ocupar un lugar prioritario en la agenda de las

⁽¹⁾ Pese a que los indicadores presupuestarios calculados para 1992 reflejan una orientación restrictiva, cuya verosimilitud se apoyaría en la medidas de abril (reducción en las prestaciones por desempleo) y de julio (aumento del IRPF y el IVA y traslado a las empresas de pagos por incapacidad laboral transitoria), es conveniente considerar conjuntamente 1992 y 1993 para analizar la política presupuestaria de estos ejercicios. En este último año se procedió a pagar cantidades importantes destinadas a cubrir los déficit del INEM y el INSALUD procedentes de ejercicios anteriores, además de hacerse frente a las devoluciones del IVA correspondientes a 1992.

autoridades. En apretada síntesis⁽²⁾, los principales mensajes que se deducen del análisis de la actuación del sector público en el ciclo anterior pueden reducirse a los cuatro siguientes:

- 1) Una política presupuestaria que desequilibra la *mezcla de políticas* macroeconómicas erosiona la credibilidad y los efectos de las medidas monetarias de lucha contra la inflación. Los impulsos presupuestarios se pierden tanto a corto plazo, en presencia de una oferta "endurecida" por la ausencia o la lentitud de las reformas estructurales, como a largo plazo, ya que se acumula con rapidez un volumen de deuda pública que presiona sobre los mercados e introduce inestabilidad.

CUADRO NUM. 1

SANEAMIENTO DE LA HACIENDA Y ORIENTACION CICLICA DEL PRESUPUESTO:
 DEFICIT CICLICAMENTE AJUSTADO E IMPULSO FISCAL
 (Porcentajes del PIB)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994		
							Presupuesto (PGE 94)	Plan de convergencia	Previsión OCDE
1. Déficit público/PIB	3,3	3,5	4,1	4,9	4,2	7,5	6,4	6,7	7,1
2. Cambio en el déficit total	-0,1	-0,3	-0,6	-0,8	+0,7	-3,3	+1,1	+0,8	+0,4
2. Cambio en el déficit primario	-0,2	-0,2	-0,4	-0,5	+0,8	-2,6	+1,9	+1,6	+1,2
3. Cambio en el "déficit estructural"	-1,0	-1,0	-1,0	-0,9	+1,0	-2,4	+1,1	+0,8	+0,5
3. Cambio en el "déficit estructural primario"	-1,0	-0,8	-0,8	-0,5	+1,1	-1,8	+1,9	+1,6	+1,2
4. "Impulso fiscal del presupuesto"	-1,2	-1,3	-1,2	-0,9	+1,2	-2,0	+1,2	+0,9	+0,4
4. Impulso fiscal primario del presupuesto"	-1,4	-1,3	-1,1	-0,7	+1,2	-1,3	+1,9	+1,6	+1,2

Notas: ⁽¹⁾ Un signo + (-) indica una actuación restrictiva (expansiva) del presupuesto sobre la economía.

⁽²⁾ Las cifras de ingresos y déficit de los años 1990 a 1993 corresponden a la actualización realizada por el Ministerio de Economía y Hacienda en septiembre, en las que no se incluyen datos sobre ingresos y gastos no financieros. Las previsiones de déficit para 1994 proceden del *Informe Económico Financiero* de los Presupuestos Generales para 1994 (PGE 94), la revisión incluida en la *Actualización del Plan de Convergencia* (julio de 1994) y la previsión de la OCDE de junio de 1994, en línea con el escenario máximo de las *Proyecciones Macroeconómicas 1994-95* del Grupo de Expertos de Previsión Económica (4 de julio de 1994). Los procedimientos de estimación del cambio en el déficit estructural y del impulso fiscal del presupuesto se explican sucintamente en el Apéndice 1.

- 2) Las medidas de restricción presupuestaria basadas en aumentos de *presión fiscal* o en la contención de la *inversión pública* sólo tienen efectos transitorios sobre el déficit, pero sus consecuencias negativas sobre la productividad y el crecimiento económico tienen carácter permanente. Los recortes de la inversión pública tienden a sustituirse con rapidez por otros gastos, mientras que los aumentos impositivos traen como resultado un relajamiento de la restricción del gasto en lugar de unas menores necesidades públicas de financiación.

⁽²⁾ Puede encontrarse una exposición más detallada de los principales rasgos del modelo presupuestario español en J.M. González-Páramo, A. Utrilla y A. Valiño (1994), "Fiscal policy in Spain, 1980-1992: Main developments and current issues", *European Economy*, Comisión Europea, diciembre, de próxima publicación.

- 3) Existen tres importantes problemas estructurales que estrechan, hasta eliminarlo casi por completo, el margen de maniobra disponible para reequilibrar las cuentas públicas: a) Un elevado *fraude fiscal*, de cuantía probablemente no inferior al 5% del PIB; b) Una influencia muy marcada de la inercia y el *incrementalismo* en las decisiones anuales de gasto público; y, c) Un marco de *descentralización* del sector público caracterizado por la escasa corresponsabilidad fiscal de las Haciendas Territoriales, la duplicación de gastos y la existencia de mecanismos de coordinación con las Administraciones Centrales muy imperfectos.
- 4) La voluntad política no es fuerza suficiente para garantizar una consolidación presupuestaria duradera cuando las *instituciones y los procedimientos presupuestarios* están sesgados al déficit.

Abundando en este último punto, es un hecho bien conocido que España tiene reglas y procedimientos presupuestarios que se encuentran entre los más laxos de la Unión Europea (UE), junto con Bélgica y Grecia. El *gráfico núm. 1* representa el índice de disciplina presupuestaria de Von Hagen, que pondera aspectos relativos a los procesos de elaboración, discusión parlamentaria y ejecución del presupuesto, así como a la transparencia informativa de la documentación presupuestaria⁽³⁾. En la fase de elaboración, el enorme peso de los "gastos comprometidos" -cerca del 80% del total, según el *Informe Económico Financiero* de los PGE 95 (pág. 145)- y el fracaso del intento de introducir la presupuestación por programas han hecho virtualmente imposible una dirección estratégica del presupuesto basada en objetivos, indicadores y técnicas de análisis. Por otra parte, la información presupuestaria es, aunque abundante, escasamente transparente: no facilita comparaciones relevantes para evaluar su contenido, ni informa sobre compromisos futuros u obligaciones contingentes, ni permite identificar rápidamente desviaciones, que con más frecuencia de la que sería deseable dan lugar a la acumulación de deudas hasta que su volumen hace inevitable la decisión política de regularizarlas.

El ejercicio de 1993 constituyó la apoteosis de este modelo, basado en el conflicto entre una presupuestación irreal -objetivos de déficit artificialmente bajos y confianza excesiva en el efecto del crecimiento económico- y la existencia de un límite global sobre el gasto (art. 10 de la ley de presupuestos: créditos iniciales más créditos generados por ingresos, suplementarios y extraordinarios, estando estos últimos limitados en porcentajes del 2,5% en 1990, 5% en 1991 y 3% en 1992 y 1993). En un marco de determinación incremental del gasto y de rápido crecimiento de éste, las desviaciones presupuestarias en la ejecución se han contrarrestado de tres formas: mediante medidas extraordinarias de recorte de gastos y aumentos de impuestos a mitad de ejercicio, a través de trasvases de partidas que han venido a premiar a los malos gestores frente a los cumplidores del mandato presupuestario (las modificaciones de créditos alcanzaron un promedio del 25% respecto del presupuesto inicial entre 1983 y 1993⁽⁴⁾) y, finalmente, mediante la quiebra del principio de legalidad, realizándose gastos sin reconocimiento

(3) La metodología de construcción de este índice se describe en J. Von Hagen (1992), "Budgeting procedures and fiscal performance in the European Communities", Commission of the European Communities, *Economic Papers*, 96, octubre. El *gráfico núm. 1* representa un nuevo cálculo de este índice con datos de 1993. Von Hagen encuentra una asociación estadísticamente significativa entre aumentos de su índice y reducciones en el déficit y el endeudamiento públicos.

(4) Un detallado estudio sobre el presupuesto como instrumento de control en España puede encontrarse en V. Edo, L. de Pablos y A. Valiño (1994) "El presupuesto como instrumento de control del gasto público", Fundación BBV (Centro de Estudios sobre Economía Pública), *Documentos de Trabajo, Bilbao*.

presupuestario. Este modelo de laxitud y aceptación política de las desviaciones presupuestarias hace crisis en 1993, año en el que el límite sobre gastos hubo de ser suspendido ante la magnitud del desbordamiento: el avance de liquidación de 1993 cifraba las obligaciones reconocidas para el ejercicio en 16,7 billones de pesetas, cantidad que superaba en un 13,6% el monto de los créditos iniciales, es decir, un 10,3% en exceso del límite para créditos extraordinarios. Con este precedente, sin embargo, los PGE 94 volvían a "anclar" la credibilidad de los propósitos de disciplina manteniendo para 1994 el art. 10 en los mismos términos del año anterior mientras estuvo vigente.

El ejercicio presupuestario de 1994 presenta un balance mixto. Como reflejan los indicadores del *cuadro núm. 1*, aun en el peor de los escenarios la política fiscal habrá conseguido reducir el déficit total en cerca de medio punto, disminución por entero de carácter estructural. Teniendo presente el fuerte aumento previsto de los pagos por intereses, la disminución del déficit primario cíclicamente ajustado será todavía más importante, en todo caso superior a un punto del PIB. Esto ha generado efectos beneficiosos sobre la economía, permitiendo una notable disminución de los tipos de interés que facilitará la propia reducción del déficit público en 1995. Es una paradoja que un ejercicio presupuestario con estas características no pueda merecer una valoración positiva sin reservas. Pero estas reservas son obligadas al menos por dos motivos. Primero, la referencia de comparación, 1993, es la de un año extraordinariamente negativo. Segundo, la reducción del déficit se conseguirá sin que se vea modificado ninguno de los rasgos que caracterizan el modelo presupuestario tradicional de nuestras Administraciones Públicas.

En efecto, la ejecución presupuestaria de 1994 no ha roto con este modelo, ni tampoco lo pretendía. El reto fundamental de los PGE 94 -una vez reconocida la inviabilidad del primer Plan de Convergencia con año y medio de retraso- era relativamente modesto: cumplir el objetivo de déficit del 6,4% para el conjunto de las AA.PP. en un marco de bajo crecimiento (1,3%). En julio, con motivo de la aprobación del segundo Plan de Convergencia, este objetivo fue revisado al 6,7% debido a un mayor déficit imputado a las Administraciones Territoriales, y esta cifra se mantiene en los PGE 95. Puesto que la previsión de crecimiento nominal del PIB ha pasado del 4,8 al 5,3% del PIB, el incremento del déficit sobre la previsión inicial sería de unos 200 miles de millones de pesetas. A tenor del avance de liquidación de los PGE 94, la desviación al alza de los gastos de las Administraciones Centrales será cercana a los 500 miles de millones de pesetas, concentrados en los capítulos de compras de bienes y servicios y en transferencias corrientes, con unos gastos de capital que crecen por debajo de lo presupuestado, especialmente en los realizados por el Estado. Como es conocido, por otra parte, las modificaciones de crédito tienden a concentrarse en la segunda mitad del año⁽⁵⁾, con lo que las buenas cifras de ejecución de los primeros meses de 1994 respecto de 1993 pueden no ser un buen indicador del conjunto del año. A mayor abundamiento, existen indicios que no permiten descartar que el proceso de generación de deuda sin reconocimiento presupuestario haya continuado produciéndose en el sistema de seguridad social durante 1994, y las garantías sobre contención del déficit de las Administraciones Territoriales no son plenas con la escasa información disponible.

⁽⁵⁾ El trabajo de Edo y otros (1994), citado anteriormente, ofrece un análisis detallado de las modificaciones presupuestarias a lo largo de la última década. Para una especial referencia a los ejercicios más recientes, puede consultarse L. de Pablos (1994), "Actuación de las Administraciones Públicas. Indisciplina presupuestaria", Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales (Universidad Complutense de Madrid), *Documentos de Trabajo*, 9417, octubre.

En suma, la estimación de un déficit del 7,1% del PIB, con un desbordamiento al alza de 450 miles de millones de pesetas, no es del todo inverosímil. Así, pese a la orientación restrictiva de los PGE 94, a falta de otro anclaje de los compromisos de disciplina que el del cumplimiento de un objetivo cuantitativo, cualquier desviación significativa del déficit al alza sobre el 6,7% del PIB lastrará la credibilidad de los objetivos del segundo Plan de Convergencia, en una repetición de la suerte que corriera el primero, aunque con consecuencias más severas asociadas a los compromisos adquiridos por la Administración española en el Ecofín de octubre en Bruselas.

2. Rasgos básicos del Presupuesto para 1995.

Las proyecciones macroeconómicas que enmarcan los PGE 95 -véase cuadro núm. 2- son las de una recuperación de la actividad económica, con un crecimiento del PIB real del 2,8% (un punto superior al previsto para 1994), una estabilización del saldo exterior corriente, (-0,2% del PIB), una desaceleración de la inflación hasta el 3,5% en diciembre (3,9% en media anual, con una reducción de 9 décimas sobre la previsión para 1994) y una creación de empleo del 1,5-1,7%, que reducirá la tasa de paro al 24,0-24,2%. Estas previsiones parten de las siguientes hipótesis: moderación salarial (3% de crecimiento de los salarios según convenio), recuperación de las economías europeas (1 punto de crecimiento en promedio) y del comercio mundial, estabilidad del tipo de cambio de la peseta a los niveles de septiembre, un aumento de los tipos de interés a corto plazo salvo en Alemania y una reducción de los tipos a largo.

La política económica interna que se juzga compatible con este escenario se apoya en una reducción del déficit público hasta el 5,9%, medidas de estímulo a la inversión que permitan basar en ésta la recuperación de la demanda interna, una política monetaria cuyo compromiso con la estabilidad de precios ha adquirido rango legal tras la aprobación de la Ley de Autonomía en junio de 1994, y la instrumentación de las reformas estructurales previstas en el Plan de Convergencia. Quizás por vez primera en los últimos años, la previsión de crecimiento económico implícita en estos presupuestos no se pone en tela de juicio y puede parecer incluso corta. Sin embargo, hay motivos que permiten afirmar que la política fiscal contenida en los PGE 95 no contribuye a reducir la inflación y a afianzar la recuperación. El riesgo de repetir el patrón de comportamiento que condujo al fracaso del primer Plan de Convergencia no queda conjurado desde ningún punto de vista. A continuación se glosarán los principales rasgos de estos PGE 95, para valorar su contribución a la convergencia nominal en la sección 3.

Dentro de la estrategia fiscal a medio plazo en la que se enmarcan los PGE 95, dirigida a situar el déficit público en un 3% del PIB en 1997, los objetivos de los PGE 95 son los siguientes:

- 1) *Consolidación presupuestaria.* El déficit de las Administraciones Centrales se reducirá en 0,6 puntos, pasando del 5,7 al 5,1% del PIB. El déficit estructural disminuirá gracias a la contención de los gastos del Estado. El esfuerzo de saneamiento se ejemplifica con el contrato-programa de Renfe (1,6 billones de subvención entre 1994 y 1998) y con las novedades introducidas en la financiación de la sanidad, que se comentan más adelante.
- 2) *Incentivos a la creación de empleo e inversión.* Se trata de contribuir al crecimiento de ambas variables a través de deducciones en el Impuesto sobre Sociedades y, especialmente, mediante la reducción de un punto de las cotizaciones a la Seguridad Social compensada con el aumento de los tipos del IVA en un punto.

- 3) *Mantenimiento de una protección social efectiva.* La garantía de la cobertura del Estado de Bienestar se basa en un aumento del gasto social del 5,7%, el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones y la continuidad de la reforma del sistema educativo y de los planes de fomento de empleo.

CUADRO NUM. 2

PROYECCIONES MACROECONOMICAS 1993-1995

(Tasas de crecimiento real)

	1993		1994		1995
	PGE 93	Real	PGE 94	Real	PGE 95
Consumo privado	1,3	-2,3	0,1	0,1	2,3
Consumo público	0,8	1,6	-2,0	0,3	0,5
Formación bruta de capital fijo	-1,2	-10,3	1,5	-0,5	5,0
Demanda nacional	0,6	-3,6	0,1	0,1	2,7
Exportación de bienes y servicios	5,5	8,8	8,4	16,5	10,7
Importación de bienes y servicios	2,9	-3,2	2,7	8,3	9,5
PIB	1,0	-1,0	1,3	1,7	2,8
PRO-MEMORIA					
Deflactor del consumo privado ⁽¹⁾	5,1	6,2	3,5	4,8	3,9
Remuneración por asalariado ⁽²⁾	6,0	5,5	2,5	3,5	3,0
Coste laboral unitario ⁽²⁾	4,9	3,7	1,3	1,8	2,0
Empleo ⁽¹⁾	-1,3	-4,3	-0,7	-0,7	1,5-1,7
Tasa de paro ⁽³⁾	18,9	22,7	23,4	24,4	24,0-24,2
Déficit AA.PP. (Cont. Nacional)	3,6	7,5	6,4	6,7	5,9

⁽¹⁾ Tasa de crecimiento sobre el ejercicio anterior.

⁽²⁾ Crecimiento nominal.

⁽³⁾ Porcentaje de población activa.

Fuente: *Informe Económico-Financiero*, Presupuestos Generales del Estado, ejercicios de 1993 a 1995. (Los datos de 1993 son un avance del Instituto Nacional de Estadística; los correspondientes a 1994 y 1995 son previsiones del Ministerio de Economía y Hacienda).

No es posible valorar con rigor la coherencia de las cifras presupuestarias con estos objetivos, salvo quizás respecto del primero, al que se dedican los comentarios finales. La transparencia informativa de los presupuestos no es ejemplar y el análisis se complica con la dispersión de medidas entre la ley de PGE 5 y la LA 95. Con todo, basar un juicio en la comparación entre avances de liquidación -sólo de gastos, ya que sobre ingresos únicamente existe información del Estado- y las cifras de presupuesto, como en el Informe Económico Financiero se hace en ocasiones, es algo carente de todo fundamento en la experiencia presupuestaria pasada. A continuación nos referiremos, por tanto, a datos de presupuestos iniciales y a normas legales vinculantes. Es interesante notar, respecto de los PGE 94, que en la enumeración de objetivos para 1995 desaparece el de mantener el esfuerzo inversor de las Administraciones Públicas y la incentivación fiscal de la inversión y el empleo pasa a situarse por delante del mantenimiento de la protección social.

CUADRO NUM. 3

PRESUPUESTOS CONSOLIDADOS DEL ESTADO, ORGANISMOS AUTONOMOS, SEGURIDAD SOCIAL Y ENTES PUBLICOS:
GASTOS

(Miles de millones de pesetas)

CAPITULOS DE GASTO	1994		1995	Aumento (%)	
	PGE 94	Av. Liquid.	PGE 95	Sobre	Sobre
	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)
I. Personal	3.968,1	3.932,3	4.125,7	4,0	4,9
II. Compras corrientes de bienes y servicios	1.113,6	1.247,6	1.111,4	-0,2	-12,8
III. Gastos financieros	2.875,3	2.868,6	2.962,5	3,0	3,3
IV. Transferencias corrientes	16.480,8	16.872,2	17.557,6	6,5	4,1
GASTOS CORRIENTES	24.437,8	24.947,7	25.757,3	5,4	3,2
VI. Inversiones reales	1.312,4	1.254,9	1.343,0	2,3	7,0
VII. Transferencias de capital	673,6	691,3	783,0	16,2	13,3
GASTOS DE CAPITAL	1.986,1	1.946,2	2.126,1	7,0	9,2
GASTOS NO FINANCIEROS	26.423,8	26.893,9	27.883,3	5,5	3,7

Fuente: Informe Económico-Financiero, Presupuestos Generales del Estado, ejercicios de 1994 y 1995.

Los cuadros núm. 3 y 4 contienen las principales cifras de gastos de los PGE 95, referidas a la agrupación institucional consolidada que forman las Administraciones Centrales: Estado, sus Organismos Autónomos Administrativos, Seguridad Social y Entes Públicos. Los gastos no financieros presupuestados crecen un 5,5%. De cumplirse el presupuesto, la ratio gasto no financiero/PIB se reduciría en 0,4 puntos en 1995, lo que traslada a los ejercicios 1996 y 1997 la necesidad de recortar más de 1 punto anual para cumplir los objetivos del Plan de Convergencia. El capítulo que menor crecimiento registra es el de compras corrientes, cuyo desbordamiento en 1994 explica el crecimiento real del consumo público en 0,3 puntos en lugar de la reducción real programada en los PGE 94. Es destacable también el moderado aumento de los gastos financieros, que avanzan un 3%, gracias a la utilización por el Tesoro del excedente de liquidez acumulado en su cuenta en el Banco de España y a la refinanciación de vencimientos durante 1994 a tipos de interés más bajos. Por su parte, los gastos de personal crecerán en un 4%, al haberse actualizado al 3,5% las retribuciones del personal, correspondiendo el resto a deslizamientos y a la compensación de la pérdida de poder adquisitivo de las clases pasivas. Las transferencias corrientes mantendrán una tasa de crecimiento del 6,5%, con lo que su peso en el PIB se mantendrá. Dentro de estas transferencias destacan las pensiones, que crecen un 8%, porcentaje atribuible a la actualización del 3,5%, al crecimiento del colectivo de pensionistas, cercano al 2%, y al efecto sustitución del movimiento de altas y bajas de pensiones, también próximo al 2%. Otras transferencias corrientes con peso destacado son las entregadas a las Administraciones Territoriales, que aumentan un 3,4%, las prestaciones por desempleo del INEM, con un 2,1%, y las transferencias sanitarias a las Comunidades Autónomas, que aumentan un 23,4%.

En conjunto, los gastos corrientes mantendrán su peso en el total. Los gastos de capital, pese a aumentar en un 7%, probablemente seguirán ejecutándose a la baja como en 1994. Las transferencias de capital crecen un 16,2%, presionadas al alza por las subvenciones a empresas públicas y otros entes públicos (aumento del 57,6%), dentro de las que sobresalen las recibidas por RENFE y FEVE, que crecen un 107,9%. Desde 1992, los redactores del presupuesto justifican la reducción en las tasas de crecimiento de la inversión pública en los objetivos de restricción

presupuestaria, haciendo de la necesidad virtud ya que "se mantiene el esfuerzo inversor indispensable para el crecimiento económico del país" (PGE 95, p. 283), sin valorar las consecuencias permanentes de esta política en términos de crecimiento de la productividad⁽⁶⁾. Para 1995 las inversiones reales del conjunto de las Administraciones Centrales crecerá un 2,3%, cifra que en parte se explica por la desviación de inversiones con cargo al Fondo de Cohesión a las Administraciones Territoriales. La inversión civil en infraestructuras crecerá tan sólo el 0,9%.

CUADRO NUM. 4

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

	1990	1993	1994	1995	Aumento 1990-1994	Aumento 1994-1995
Justicia	0,3	0,4	0,4	0,4	+0,1	0
Defensa y política exterior	1,6	1,3	1,3	1,3	-0,3	0
Seguridad ciudadana	0,9	0,8	0,8	0,8	-0,1	0
Pensiones	8,6	9,8	10,1	10,2	+1,5	+0,1
Desempleo y prestaciones sociales	4,1	5,1	5,4	5,1	+1,3	-0,3
Promoción de empleo	0,6	0,5	0,5	0,5	-0,1	0
Sanidad	4,0	4,8	4,8	4,9	+0,8	+0,1
Educación	1,8	1,6	1,6	1,6	-0,2	0
Vivienda	0,2	0,2	0,2	0,2	0	0
Investigación	0,4	0,3	0,3	0,3	-0,1	0
Subvenciones al transporte	0,5	0,4	0,4	0,4	-0,1	0
Infraestructura	1,6	1,2	1,3	1,3	-0,3	0
Agricultura	0,9	1,2	1,4	1,6	+0,5	+0,2
Industria y energía	0,4	0,3	0,3	0,3	-0,1	0
Administración tributaria	0,3	0,2	0,2	0,2	-0,1	0
Administraciones territoriales	4,0	4,7	4,9	4,8	+0,9	-0,1
Comunidades Europeas	0,8	1,3	1,5	1,2	+0,7	-0,3
Deuda pública	2,9	6,6	7,1	6,2	+4,2	-0,9
Resto	2,4	1,8	1,9	2,0	-0,5	+0,1
TOTAL	36,5	42,8	44,7	43,4	+8,2	-1,3

Fuente: *Informe Económico-Financiero*, Presupuestos Generales del Estado, ejercicios de 1991 a 1995. El PIB utilizado fue 64.098 m.m. pts. para 1994 y 68.291 m.m. pts. para 1995.

Para completar esta descripción, el *cuadro núm. 4* presenta la evolución de las cifras

⁽⁶⁾ Toda la evidencia empírica disponible para el caso español coincide en identificar una fuerte asociación entre el *stock* de capital público y productividad. Puede encontrarse una revisión de esta evidencia en J. M. González-Páramo(1994), "Infraestructuras y productividad: La evidencia empírica y sus implicaciones normativas", Banco de España, Servicio de Estudios, *Documentos Internos*, EC-1994-24, 27 de junio. Por otra parte, no se parece existir relación estadística alguna entre el nivel de déficit primario y el nivel de inversión pública, lo que puede interpretarse como que las políticas restrictivas basadas en la contención de la inversión pública son fútiles, ya que ésta tiende a ser sustituida por otros gastos.

presupuestadas según la clasificación por políticas de gasto en porcentaje del PIB. El gasto total proyectado en los PGE 95 disminuye 1,3 puntos respecto de 1994⁽⁷⁾. La mayor parte de la reducción se relaciona con el renglón de deuda pública, debida a unos menores gastos por operaciones de activos y pasivos financieros de 485 miles de millones de pesetas. La moderación de los gastos financieros aporta apenas 0,2 puntos. Otros gastos que pierden peso son las aportaciones a la Unión Europea (0,3 puntos), las prestaciones por desempleo (0,3 puntos) y las transferencias a las Administraciones Territoriales (0,1 puntos). Los aumentos de participación se producen en agricultura (0,2 puntos), pensiones, sanidad y resto (0,1 en cada caso).

Los PGE 95 están sujetos a dos importantes *cláusulas limitativas* de la *financiación del déficit y la ejecución* del gasto. Respecto de la financiación del déficit, la prohibición de la apelación al Banco de España -mediante descubiertos o créditos de todo tipo- que exige el art. 104 del Tratado de Maastricht está incorporada a nuestra legislación desde el 1 de enero de 1994, lo que ha venido a romper con una tradición de financiación de los desequilibrios presupuestarios al margen del mercado, generadora de distorsiones en el sistema financiero y causa de dificultades para la instrumentación de la política monetaria. En cuanto a la ejecución, se mantiene en su redacción básica el art. 11 de la ley de presupuestos (antiguo art. 10). Así, el conjunto de obligaciones reconocidas en 1995 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 podrán superar la cuantía total de los créditos inicialmente aprobados para dichas operaciones. Como excepción adicional a esta norma respecto de ejercicios anteriores, se excluyen este año de la limitación las obligaciones reconocidas por ampliaciones de crédito correspondientes a liquidaciones del INSALUD (años 1993 y 1994) y de la participación definitiva de las Administraciones Territoriales en los ingresos del Estado. El volumen de créditos extraordinarios y suplementos de crédito no podrá superar el 3% de los créditos iniciales⁽⁸⁾. Estas medidas, vigentes con carácter todavía más restrictivo desde 1990, son el anclaje de la credibilidad de los PGE 95

Para financiar las políticas de gasto, los PGE 95 estiman un incremento de los *ingresos no financieros* del 6,7%, porcentaje que se eleva al 7,2% en el caso de los ingresos corrientes y al 9,0% en los capítulos de impuestos. Estas cifras implican un aumento de presión fiscal ligeramente inferior a 1 punto del PIB. Los *impuestos directos* crecen un 7,9%, evolución marcada por el comportamiento esperado de los impuestos sobre la renta (aumento del 10,6%) y, en particular, del impuesto sobre sociedades (aumento del 42,6%). Entre las numerosas medidas incluidas en los PGE 95 y en la LA 95 destacan: la deflactación de la tarifa y las deducciones de cuantía fija del IRPF, el aumento del límite de la obligación de declarar en este impuesto, la reforma de la deducción por doble imposición de dividendos (adopción de un sistema de imputación parcial), la supresión del régimen previsto para los Planes de Ahorro Popular, la elevación del mínimo exento en el Impuesto sobre el Patrimonio Neto, la deflactación del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, la prórroga del régimen de incentivos a la inversión, el empleo y la formación profesional en el Impuesto sobre Sociedades, y la anticipación de

⁽⁷⁾ Estas cifras se corresponden con las operaciones totales, financieras y no financieras, de las Administraciones Centrales. Desde el punto de vista de la reducción del gasto público por operaciones reales, corrientes y de capital, la contracción del gasto presupuestada se limita a 0,4 puntos del PIB.

⁽⁸⁾ Se establece, asimismo, vinculación para determinados créditos destinados a gastos corrientes en bienes y servicios.

algunas de las medidas previstas en los borradores de reforma de la ley de este impuesto (doble imposición, imputación de rentas y paraísos fiscales).

CUADRO NUM. 5

PRESUPUESTOS CONSOLIDADOS DEL ESTADO, ORGANISMOS AUTONOMOS.			
SEGURIDAD SOCIAL Y ENTES PUBLICOS: INGRESOS			
(Miles de millones de pesetas)			
Capítulos de ingresos	1994	1995	Aumento (%)
I. Impuestos directos	13.998,1	15.099,3	7,9
II. Impuestos indirectos	4.956,5	5.563,7	12,3
III. Tasas y otros ingresos	520,3	575,3	10,6
IV. Transferencias corrientes	1.438,9	1.527,1	6,1
V. Ingresos patrimoniales	1.421,4	1.176,8	-17,2
INGRESOS CORRIENTES	22.335,1	23.942,3	7,2
VI. Enajenación de inversiones reales	25,0	18,6	-25,5
VII. Transferencias de capital	400,8	313,8	-21,7
INGRESOS DE CAPITAL	425,7	332,5	-21,9
INGRESOS NO FINANCIEROS	22.760,9	24.274,7	6,7

Fuente: Informe Económico-Financiero, Presupuestos Generales del Estado, ejercicio 1995.

El crecimiento de los *impuestos indirectos*, del 12,3%, viene determinado esencialmente por el cambio tributario más controvertido de los contenidos en los PGE 95⁽⁹⁾: la elevación de los tres tipos del IVA (al 4, el 7 y el 16%) para compensar la disminución de un punto en las cotizaciones sociales. Las consecuencias de esta medida para la estabilidad nominal en 1995 pueden ser severas. Cuando la inflación parece haber tocado un suelo situado en el 4,5%, con un diferencial que ha comenzado a ampliarse respecto del promedio de los países de la UE, esta sustitución puede añadir 0,7 puntos a la tasa de crecimiento de los precios -1 punto si se considera simultáneamente con el aumento de los impuestos especiales- sin un efecto apreciable sobre la creación de empleo⁽¹⁰⁾ o sobre la competitividad exterior de las exportaciones. En un contexto de reactivación de la demanda interna, una indiciación de rentas todavía elevada y la pervivencia de rigideces estructurales importantes, la elevación del IVA es desaconsejable. Las bondades que una reducción de la fiscalidad sobre el factor trabajo tiene quedarán anuladas por la forma específica de compensación elegida, que generará probablemente un exceso de recaudación⁽¹¹⁾. Otras formas de contrarrestar la pérdida recaudatoria basadas en la reducción de gastos corrientes (por ejemplo, transferencias a empresas) serían sin duda más eficaces, tanto por su impacto directo sobre el coste del trabajo, como por el efecto de la disminución impositiva

⁽⁹⁾ Otros cambios de importancia son los referidos a los impuestos especiales sobre gasolinas, gasóleos y, en especial, tabacos. En conjunto, estos impuestos crecen un 10 por 100.

⁽¹⁰⁾ Las estimaciones oscilan entre 26 y 90 miles de empleos a largo plazo. Esta cuestión se analiza más detenidamente en J. M. González-Páramo y J. F. Sanz (1994), "La fiscalidad sobre el factor trabajo", *Revista de Economía y Sociología del Trabajo*, 23/24.

⁽¹¹⁾ Este exceso de recaudación podría alcanzar los 70 miles de millones de pesetas. Una vez tenido en cuenta el aumento de impuestos especiales, sobre los que el IVA se superpone, el efecto del aumento de los tres tipos del impuesto podría generar 265 miles de millones de pesetas. La pérdida recaudatoria por la reducción de un punto de las cotizaciones sociales se estima en torno a 200 miles de millones de pesetas.

sin generación de más déficit sobre la credibilidad de una política presupuestaria orientada a la consolidación y la disciplina.

Dentro del *resto de ingresos* destaca la fuerte disminución de los ingresos patrimoniales, que caen un 23,7% en términos presupuestarios y un 12,6% respecto de la previsión de liquidación. El retroceso se atribuye básicamente a la disminución de la participación en beneficios del Banco de España (una reducción del 46,4% sobre los 700 miles de millones de pesetas estimados para 1994) y de la Corporación Bancaria de España. La pérdida por ambos conceptos, algo superior al medio billón de pesetas, se compensará en parte con nuevas privatizaciones (300 miles de millones de pesetas procedentes de Repsol y de otras empresas del Patrimonio) y con un aumento de las tasas y canones (más de 65 miles de millones, de los que unos 60 corresponderán a la adjudicación de los servicios de telefonía móvil). Los *gastos fiscales* estimados en el presupuesto ascienden a 2.299,6 miles de millones de pesetas. Por la información que figura en los PGE 95, muy discutible y heterogénea, esta estimación no debe tomarse más que como un toco indicativo de la pérdida de ingresos por beneficios fiscales. A tenor de las cifras, existe un margen sustancial para reducir el déficit o los tipos impositivos, o ambas cosas a un tiempo, a través de la contracción o la eliminación de determinadas ventajas impositivas.

La financiación de las *Administraciones Territoriales* con cargo a los PGE 95 discurre sin grandes cambios respecto de 1994, salvo en lo que afecta a la financiación de la sanidad. Las Comunidades Autónomas recibirán con cargo al presupuesto 4.035,9 miles de millones de pesetas, con un 10,3% de incremento sobre los PGE 94. Dos grandes partidas explican casi un 95% de este monto⁽¹²⁾: la participación en ingresos del Estado, en virtud de los Acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 7 de octubre de 1993 y 20 de enero de 1994, que suman 1.948,5 miles de millones de pesetas, y las transferencias para los servicios del Insalud y el Inerser, por un total de 1.875,1 miles de millones de pesetas, con un incremento del 22,5%. Este formidable aumento se explica en su mayor parte por la regularización de las deudas acumuladas por gastos comprometidos sin reconocimiento presupuestario por el conjunto del sistema sanitario en los años 1992 y 1993, por una cuantía total estimada en 370 miles de millones de pesetas. Las deudas pendientes hasta 1991 han sido saneadas en tres tramos, el último de los cuales ha vencido en 1994, con una cantidad presupuestada en 140,3 miles de millones de pesetas. La desviación estimada para 1994 por el Ministerio de Economía y Hacienda asciende a 95 miles de millones de pesetas. Es revelador de la escasa confianza de las autoridades en estas estimaciones la exclusión de las liquidaciones de los ejercicios 1993 y 1994, para las que hay previsto un crédito ampliable, del límite global de gastos dado por los créditos iniciales (art. 11 de la ley de PGE 95).

Con el fin de poner freno a la laxitud que el desbordamiento del gasto sanitario pone de manifiesto desde finales de los años 80, los PGE 95 han introducido un nuevo modelo de financiación para el período 1994-1997 que toma como base el gasto efectivo, liquidación más deudas, en 1993. El gasto sanitario total se asignará aplicando a esta base la tasa de crecimiento

(12) Las restantes fuentes de ingresos con cargo a los PGE 95 son: Fondo de Compensación Interterritorial, con 128,8 miles de millones de pesetas, cantidad similar a la prevista en los presupuestos para 1993 y 1994, y transferencias diversas, por importe de 83,5 miles de millones de pesetas. Asimismo, las CC.AA. podrían recibir directamente de la Unión Europea 40 miles de millones de pesetas con cargo al Fondo de Cohesión, de los cuales 29 se destinarán a proyectos de medio ambiente (reforestación) y 11 a redes transeuropeas de transporte.

del PIB nominal⁽¹³⁾, y la cantidad resultante se distribuirá entre CC.AA. e INSALUD Gestión Directa atendiendo a la población efectivamente protegida. Las insuficiencias presupuestarias que pudieran manifestarse exigirán la tramitación de un crédito extraordinario, ya que los créditos del INSALUD pierden su carácter ampliable. La fijación de un criterio objetivo de crecimiento del gasto y la exigencia de un mayor control de las desviaciones -los créditos extraordinarios requieren la aprobación de una ley en las Cortes y se sujetan al límite del 3% sobre los créditos iniciales- son medidas positivas y adecuadas, en principio, para la contención de estos gastos, aunque sólo la experiencia en su aplicación permitirá un juicio más ajustado. No puede valorarse igualmente la regularización ilimitada hacia atrás de las deudas pendientes del sistema, sin coste alguno para las instituciones y gestores responsables de su generación. Debe notarse, por último que el nuevo sistema consolida y objetiva el incrementalismo de una parte sustancial del presupuesto, convalidando las ineficiencias acumuladas en la gestión⁽¹⁴⁾.

Por su parte, *las Corporaciones Locales* ingresarán de los PGE 95 1.232,0 miles de millones de pesetas, con un incremento del 7,2%. La Ley de Presupuestos introduce varias novedades en la determinación de la participación en los tributos del Estado, su reparto y los criterios de evolución para el quinquenio 1994-1998⁽¹⁵⁾. El déficit total de las *Administraciones Territoriales* se cifra en un 0,8% del PIB, objetivo coincidente con el Plan de Convergencia. Teniendo en cuenta la desviación de 0,3 puntos prevista para 1994, la experiencia de los últimos ejercicios presupuestarios y el contexto electoral de 1995, la estrecha vigilancia del comportamiento del déficit territorial y la mejora de los mecanismos de seguimiento del proceso de consolidación presupuestaria deviene crucial. Quizás interese apuntar que el esfuerzo relativo de reducción del déficit implícito en esta proyección es apreciablemente más intenso que en caso de las Administraciones Centrales.

3. El Presupuesto para 1995 y la convergencia nominal.

El objetivo declarado de la política económica es afianzar la recuperación sobre una base de estabilidad nominal que conduzca a la convergencia real en el seno de la Unión Europea. ¿Contribuyen positivamente los PGE 95 a esta meta? Para dar un contenido más preciso a la valoración, puede ser útil descomponer esta cuestión en dos de carácter más específico: ¿Son coherentes los PGE 95 con la necesidad de corregir los desequilibrios en la actual fase del ciclo de la economía española? ¿Refuerzan los PGE 95 la credibilidad del programa de consolidación fiscal a medio plazo sobre el que se asienta el segundo Plan de Convergencia?

El punto de partida obligado para valorar la política fiscal de 1995 es la ejecución de los PGE 94. Como ya ha quedado indicado anteriormente, los objetivos de déficit de este ejercicio van a experimentar un nuevo desbordamiento. La desviación probable será sustancialmente inferior a

(13) Las desviaciones originadas por variaciones del PIB se revisarán automáticamente en el primer trimestre del año siguiente.

(14) La mera presión sobre el gasto asociada a la mayor demanda de atención sanitaria (por envejecimiento de la población u otras causas) no garantiza una mejor utilización de los recursos sin una reforma previa de los sistemas de gestión, evaluación y control.

(15) La LA 95 introduce, asimismo, algunos cambios en la imposición local, que afectan a los tipos del Impuesto sobre Actividades Económicas y a las reducciones en el Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana. Se refuerza, asimismo, el papel de las Corporaciones Locales en la gestión catastral.

la registrada en 1993 y el presupuesto habrá sido inequívocamente restrictivo a fin de año. Sin embargo, este impulso restrictivo será muy inferior al programado, en una cuantía aproximada de 0,5 puntos del PIB. En un contexto de crecimiento superior al esperado y de una amplia aceptación social de los imperativos de la disciplina fiscal, puede afirmarse que estos resultados suponen un avance corto en la corrección del déficit. Corto en cuanto al nivel de partida del déficit estructural -que la OCDE y la Unión Europea estiman entre el 5 y el 6% del PIB- y corto respecto de la necesaria disminución del ritmo de acumulación de la deuda pública.

El problema de la *sostenibilidad de la deuda* es el que más apremia la necesidad de medidas de ajuste drásticas, ya que su posposición en el tiempo encarece considerablemente los costes asociados a la estabilización del volumen de deuda en porcentaje de la renta nacional. Como se muestra en el *Apéndice 2*, si se mantiene constante el diferencial positivo entre el tipo de interés medio de la deuda pública y la tasa de crecimiento económico, el superávit primario que debe generar el presupuesto es tanto mayor cuanto más elevado es el nivel inicial de deuda, que a su vez crece continuamente si el superávit primario es insuficiente. Las experiencias belga, griega o italiana, cada vez más relevantes para el análisis del caso español, son muy ilustrativas de la asimetría que caracteriza a este proceso: la acumulación es rápida en períodos de déficit y tipos de interés elevados, pero la mera estabilización de su volumen -no ya la vuelta a la situación de partida- encierra grandes dificultades y sacrificios. *El gráfico núm. 2* representa un indicador simple de sostenibilidad de la deuda llamado "gap" primario, que se calcula como diferencia entre el superávit primario que estabilizaría la deuda en un año determinado y el superávit primario efectivo. Desde 1991 este índice es positivo, lo que se ha reflejado en el intenso proceso de acumulación de endeudamiento observado entre 1992 y 1994. Si las previsiones del Plan de Convergencia para este ejercicio se cumpliesen, el "gap" primario se habrá reducido nada menos que 1,5 puntos del PIB. Con todo, el ritmo de acumulación de deuda en 1995 se mantendrá entre los más altos del mundo industrializado, de acuerdo con las previsiones de la OCDE. En sólo dos años, buena parte del margen que España tenía respecto del promedio comunitario ha desaparecido.

Partiendo de estos resultados, no puede afirmarse que el diseño de los PGE 95 sea el más adecuado para asentar la recuperación sobre bases no inflacionarias. Cuando se espera que la reactivación de la demanda interna tome el relevo del sector exterior y la reducción del diferencial de inflación parece haberse detenido, el impulso restrictivo de la política presupuestaria será notablemente inferior al registrado en 1994. Si los objetivos de déficit de 1994 y 1995 se cumpliesen (6,7 y 5,9%, respectivamente), de la reducción de la necesidad de financiación implícita en los PGE 95 la mitad se producirá automáticamente por efecto del crecimiento, y sólo entre 0,4 y 0,5 puntos gracias a la orientación contractiva del presupuesto. Este dato agregado refleja escasa ambición respecto de la magnitud del desequilibrio estructural, dadas la vulnerabilidad creciente de las finanzas públicas creada por el nivel de endeudamiento y otras medidas o señales incluidas en los PGE 95. Entre éstas cabe destacar la ya comentada elevación de los tipos del IVA, la extensión de cláusulas de indiciación y la continuidad de la política de asunción de deudas de empresas y otros entes públicos por parte del Estado. Desde la lógica de la consolidación, 1995 puede ser *un año perdido*, salvo que la política presupuestaria utilice dos márgenes estratégicos que aún restan. Primero, una recaudación superior a la presupuestada. Partiendo de elasticidades históricas de los ingresos, las previsiones pueden estar infraestimadas en unos 300 o 400 miles de millones de pesetas, lo que permitiría reducir el déficit en 0,6 puntos del PIB adicionales si se abandona la tradición de emplear los ingresos suplementarios en aumentar los gastos corrientes. Segundo, el compromiso adquirido por España ante la Unión

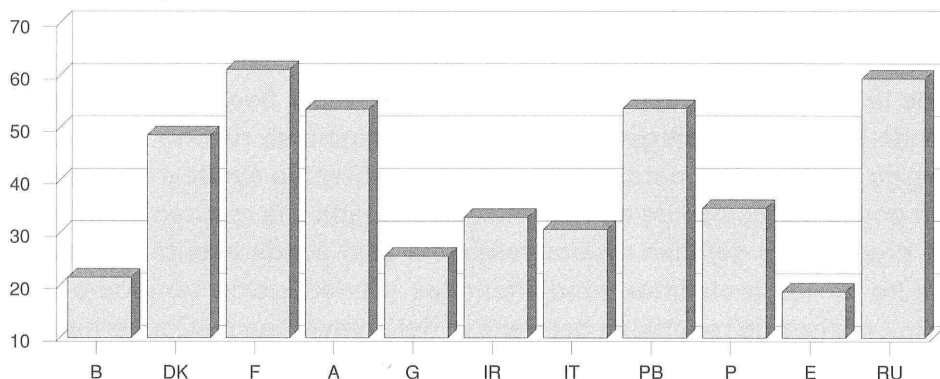
Europea de cumplir año a año los objetivos del Plan de Convergencia podría facilitar la adopción de las medidas de recorte precisas en la segunda mitad del año, una vez conocidos los resultados de 1994, en un escenario político libre de las tensiones preelectorales.

El problema de la *credibilidad* del programa de consolidación fiscal sigue siendo central para el éxito del segundo Plan de Convergencia. Esta circunstancia se reconoce con claridad en los PGE 95. Sin embargo, no hay base para sostener que su contenido ayude a reforzar la credibilidad del ajuste. Puesto que la capacidad de compromiso es limitada y la reputación de disciplina fiscal es inexistente, la credibilidad del Plan de Convergencia sólo puede asentarse en dos pilares: un *diagnóstico* correcto de los problemas fundamentales y la adopción temprana de *medidas* de ajuste que alejen los riesgos de repetición del fracaso del primer Plan de Convergencia. A grandes rasgos, el diagnóstico parece correcto, particularmente en el énfasis en la necesidad de reducir gastos y en el reconocimiento de la naturaleza estructural de los problemas del sector público. En el detalle, no obstante, los compromisos son muy genéricos, sin plazos y, en particular, sin reflejo en los PGE 95.

Ninguno de los compromisos de los PGE 95 señala con claridad una ruptura con el modelo presupuestario descrito en la sección 1. Ni siquiera se trata de enmendar uno de los errores que más erosionaron la credibilidad del primer Plan de Convergencia: el *desplazamiento hacia el futuro* de los mayores esfuerzos de contención del gasto y el déficit y una *excesiva confianza en el crecimiento* económico como motor del ajuste. Los indicadores de impulso fiscal y de déficit estructural de la *el gráfico núm. 3* apuntan con nitidez que este patrón reaparece en el segundo Plan de Convergencia. Cuando se argumenta que la consolidación debe acompañarse a la situación del ciclo para justificar el diferimiento temporal de los esfuerzos de ajuste, se pasa por alto la importancia de la credibilidad de la mezcla de políticas macroeconómicas. Partiendo de un déficit estructural elevado y una situación financiera no estabilizada, el déficit no genera estímulo ni siquiera a corto plazo y daña la consecución de los objetivos de estabilidad nominal. Por el contrario, un programa de consolidación ambicioso que, sin reducir el ahorro privado, concentre los ajustes en la fase inicial es un factor decisivo de recuperación, al reforzar las expectativas de estabilidad a medio y largo plazo. El impacto de los ajustes fiscales sobre los tipos de interés a largo plazo y sobre los planes de inversión compensa con creces cualquier efecto contractivo que inicialmente pudiera tener el programa.

**GRAFICO NUM. 1
INDICE DE DISCIPLINA PRESUPUESTARIA**

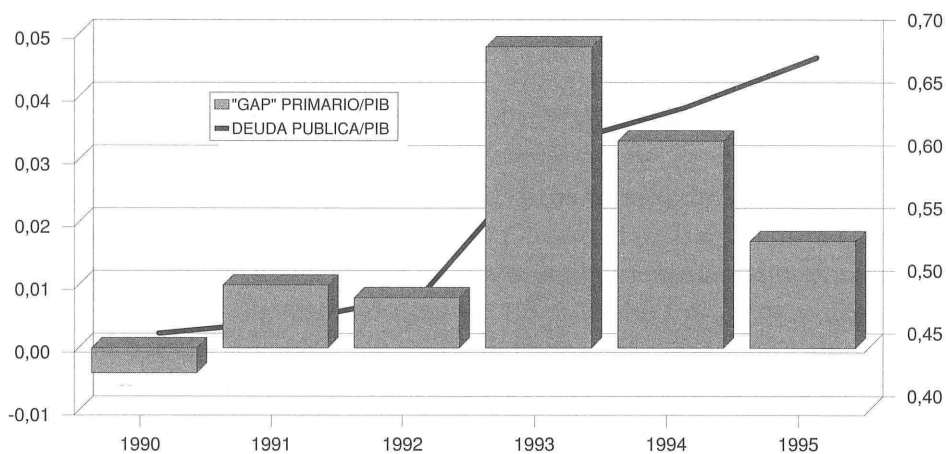
(Basado en información sobre elaboración, proceso parlamentario, transparencia informativa y flexibilidad en la ejecución)



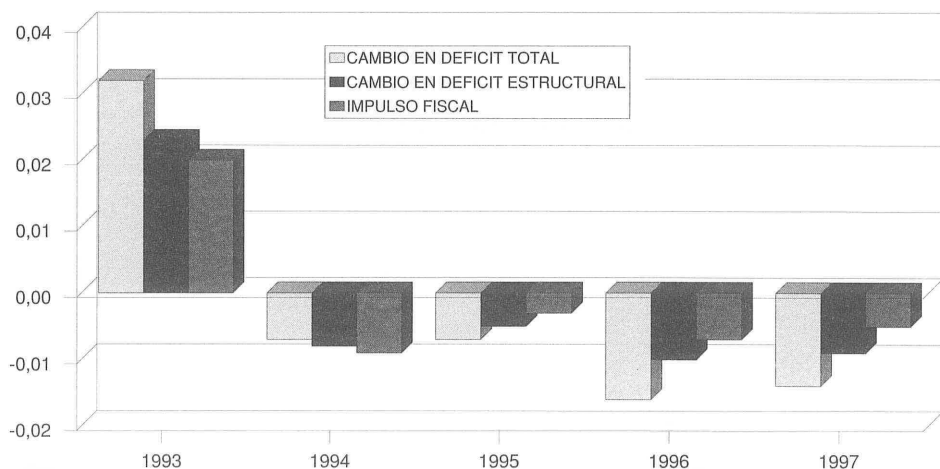
Fuente: J. de Haan, C. Sterks y F. de Kam (1994), "The assessment of budget flexibility in the EU Member States", European Commission, mimeo, enero.

Nota: Este trabajo, que recalcula el índice de Von Hagen con información actualizada a 1993, excluye Luxemburgo por falta de información completa.

**GRAFICO NUM. 2
SOSTENIBILIDAD DE LA DEUDA PUBLICA: 1990-1995**



**GRAFICO NUM. 3
CONSOLIDACION FISCAL Y CONVERGENCIA EN PERSPECTIVA: 1993-1997**



Apéndice 1

INDICADORES DE ORIENTACION DE LA POLITICA FISCAL

Toda medida de la orientación de la política fiscal trata de distinguir, dentro de los cambios interanuales del déficit público, un componente cíclico o automático y un componente discrecional o estructural. Sólo este 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 (D) y el déficit cíclico (DC). Este 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. Aquí se han ajustado dos tendencias: una entre 1964 y 1993, y otra entre 1974 y 1993. Con esta estimación obtenemos el llamado *gap de producción (gap)*. Puesto que ni el déficit en relación al PIB ni *gap* son claramente estacionarios, para 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:

$$def = 0,0461 - 0,2480Lgap + 0,0027Trn_{6493}$$

donde *def* es la relación déficit/PIB, *Lgap* es el logaritmo de la ratio PIB real/PIB tendencial y Trn_{6493} es una variable tendencial que toma valor 1 en 1964 y 30 en 1993. El contraste de la traza, sin embargo, no permitió rechazar la hipótesis de no cointegración. Por esta razón, puesto que la primera diferencia de *def* y *Lgap* es estacionaria, tratamos de estimar la relación entre las primeras diferencias, con el siguiente resultado:

$$\begin{aligned} \Delta def &= 0,0024 - 0,2962\Delta lgap - 0,5894MA(1) \\ &\quad (3,15) \quad (-4,59) \quad (-3,31) \\ DW &= 1,70 \\ \bar{R}^2 &= 0,33 \end{aligned}$$

donde *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 0,3 puntos del PIB. Así, el cambio en el déficit estructural en porcentaje del PIB puede escribirse como:

$$\Delta de = \Delta def + 0,2962\Delta Lgap$$

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

$$def = dcn + ec$$

donde *dcn* es el déficit cíclico neutral y *ec* es el efecto coyuntural del presupuesto. El déficit cíclico neutral se define como:

$$dcn = d_0(y_t^p/y_0^p) - it_0(y_t/y_0 - y_t^p/y_0^p)$$

donde el superíndice *p* indica "tendencial" y los subíndices 0 y t se refieren al año base y al año para el que *dcn* 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-, *dcn* 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 se define como el incremento en *ec*:

$$if = \Delta ec$$

La interpretación del impulso fiscal es análoga a la del cambio en el déficit estructural. Si se desea depurar estas medidas del efecto del endeudamiento pasado, reflejado en la carga de intereses de la deuda, los indicadores descritos pueden elaborarse también para el déficit primario. El *cuadro núm. 1* incluye los indicadores referidos tanto al déficit total como al primario⁽¹⁶⁾

⁽¹⁶⁾ Para una descripción de estas y otras medidas de la orientación de la política fiscal, puede consultarse A. L. Gómez Jiménez, "Indicadores de la política fiscal: Una aplicación al caso español", Banco de España, *Documentos de Trabajo*, nº 9304.

Apéndice 2

"GAP PRIMARIO" Y SOSTENIBILIDAD DE LA POLITICA 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 aquel 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.