

Economía Española

PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO PARA 1999: EN EL UMBRAL DE LA ERA DEL EURO

José Manuel González-Páramo(*)

Los primeros presupuestos del Euro

Cualquier periodificación que en el futuro pueda hacerse de la evolución de la economía española deberá señalar al año 1999 como una referencia de primer orden. Porque en enero de 1999 culminará un largo proyecto de apertura y modernización de nuestro sistema económico, iniciándose al mismo tiempo una nueva etapa en la que, tras haber hecho formalmente propios los retos de la competitividad y la integración europea, con la introducción del Euro nuestro país deberá redoblar sus esfuerzos para ver coronado con éxito un empeño colectivo: la convergencia real en empleo, renta per cápita y bienestar con los países más prósperos de Europa.

La política presupuestaria desarrollada en los tres últimos años ha sido protagonista de la notable reducción en los desequilibrios macroeconómicos básicos que el pasado 2 de mayo de 1998 abrió la puerta de nuestra participación en el gran proyecto europeo de fin de siglo: la Unión Económica y Monetaria (UEM). La estela de los logros de la política presupuestaria es ya bien discernible 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 1999 (PGE 99) son, en buena medida, continuadores de esta nueva orientación: disminuye el déficit, si bien en menor cuantía que en los años 1996 y 1997 y en un contexto económico aún relativamente favorable, disminuye el endeudamiento y siguen vigentes las normas de disciplina en el gasto introducidas desde 1996. ¿Consolidan los PGE 99 una ruptura con el modelo presupuestario anterior? ¿Contribuyen a afianzar la sostenibilidad a medio plazo de las finanzas públicas?

Con estos interrogantes como punto de partida, los apuntes que siguen tratan de sintetizar y discutir brevemente las líneas básicas de política presupuestaria contenidas en los PGE 99. 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 de los PGE 99. El trabajo finaliza situando los PGE 99 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: Una década difícil

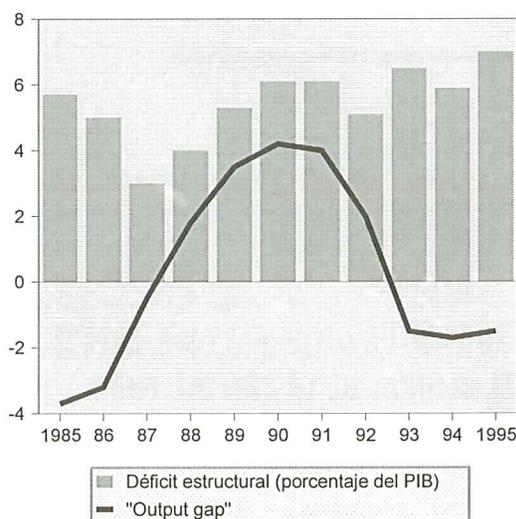
Ningún presupuesto puede analizarse en sí mismo. Valorar las características de los PGE

99 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 99*.

En el desarrollo de la política fiscal durante la última década pueden distinguirse dos periodos bien diferenciados: 1988–1995 y desde 1996 hasta el presente. A partir de 1988, la política de consolidación del gasto desarrollada en el bienio 1986–1987 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 núm. 1– y sus efectos negativos sobre la convergencia nominal.

Los resultados de 1993, marcados por el desbordamiento del déficit (7 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

GRÁFICO NÚM. 1
POLÍTICA PRESUPUESTARIA Y CICLO
ECONÓMICO: 1985-1995



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 6,4 por 100 del PIB (0,6 puntos menos que en 1993), retornándose en 1995 al 7,3 por 100 del PIB, tres décimas más que en 1993.

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 coincidente con el contenido del primer Pro-

CUADRO NÚM. 1
SANEAMIENTO DE LA HACIENDA Y ORIENTACIÓN CÍCLICA DEL PRESUPUESTO: DEÉFICIT CÍCLICAMENTE AJUSTADO
(Porcentajes del PIB)

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

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 1997 proceden de las Cuentas Financieras de la Economía Española (1988-1997) 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.

grama 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 núm. 1, alcanzar el objetivo de déficit de 3 por 100 en 1997 exigía al comienzo de 1996 reducir el déficit en 4,3 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).

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 97 y 98 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 PGE 98 y 99 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 probablemente 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 concre-

tando 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. Y de nuevo en 1998 el objetivo inicial de déficit de las AA.PP. quedará ampliamente superado a la baja. Los PGE 99 avanzan un déficit del 2,1 por 100 (frente a un objetivo inicial del 2,4), magnitud que, a tenor de los datos de ejecución del presupuesto del Estado hasta octubre, puede situarse finalmente una o dos décimas por debajo del 2 por 100.

Bien es cierto que tan importante reducción del déficit debe atribuirse en no pequeña medida a la evolución de la recaudación del Estado. Según el avance de liquidación contenido en los PGE 99, los ingresos no financieros sobrepasarán lo presupuestado en 792 miles de millones de pesetas, cifra cercana a un 1 por 100 del PIB, buena parte de los cuales debe imputarse al capítulo de tasas y otros ingresos (canon por telefonía móvil e ingresos patrimoniales por privatizaciones, especialmente). En 1998 ha habido también una desviación al alza del gasto de 677 miles de millones de pesetas, similar a la registrada en 1997 aunque muy inferior a la de años precedentes, y cuyo contenido merece una valoración diferente. La parte fundamental de la desviación corresponde a inversión pública, que tras unos años de ajuste ha encontrado en la evolución de los ingresos un margen de expansión (397 miles de millones) y las operaciones de canje de deuda pública a fin de aprovechar la bajada de los tipos de interés y así reducir el peso futuro del servicio de la deuda (177 miles de millones de pesetas).

Los PGE 99 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, como muestran las cifras del cuadro núm. 1– hacen

CUADRO NÚM. 2
 PROYECCIONES MACROECONÓMICAS 1997-1999
 (Tasas de crecimiento real)

	1997		1998		1999
	PGE 97	Real	PGE 98	Previsión	PGE 99
Consumo privado	2,7	3,1	3,1	3,5	3,8
Consumo público	-0,3	1,4	1,0	1,2	1,2
Formación bruta de capital fijo	6,5	5,1	6,9	9,1	10,0
Demanda nacional	3,2	2,9	3,6	4,5	5,0
Exportación de bienes y servicios.....	8,5	14,8	10,9	10,6	9,8
Importación de bienes y servicios	8,7	12,2	11,0	12,4	12,4
PIB	3,0	3,5	3,4	3,7	3,8
<i>PRO-MEMORIA</i>					
IPC diciembre/diciembre (1)	2,6	2,0	2,1	2,1	1,8
Salarios según convenios (2).....	2,5	3,0	2,3	2,4	2,0
Coste laboral unitario (2).....	1,8	1,9	2,0	2,2	1,5
Empleo (1)	2,0	2,9	2,5	3,2	2,8
Tasa de paro (3)	21,5	20,8	19,5	19,0	17,4
Déficit AA.PP. (Cont. Nacional)	3,0	2,6	2,4	2,1	1,6

Notas: (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 1997 a 1999. Los datos correspondientes a 1998 son previsiones del Ministerio de Economía y Hacienda. Las tasas de crecimiento nominal del PIB son: 5,6 en 1997, 6,3 en 1998 y 6,0 en 1999 (PGE 99).

creíbles los objetivos presupuestarios para 1999, sin más elementos de riesgo que los derivados del clima de incertidumbre sobre el crecimiento de la economía en 1999 y de la materialización de los efectos recaudatorios de la reforma del IRPF. Asegurar la sostenibilidad a medio plazo de la consolidación, sin embargo, requerirá una mayor profundización en la reforma de los mecanismos generadores de la tendencia alcista de buena parte del gasto público. Sobre esta cuestión volveremos al final de este trabajo.

Rasgos básicos de los PGE 99

Los PGE 98 aspiraban a reafirmar el modelo de consolidación y disciplina iniciado con la ejecución presupuestaria de 1996 y los PGE 97. Sin abandonar esta meta –caracterizada por una apreciable reducción del déficit, de naturaleza estructural en 1996 y 1997, y por un cumplimiento holgado de los objetivos presupuestarios en el trienio 1996-1998–, los PGE 99 se alumbran en el marco definido por el nacimiento de la UEM. Es éste un escenario de oportunidades de convergencia real para la economía española, aunque en materia de ingresos y gastos públicos la participación de España en la Unión impondrá restricciones añadidas a las que han estado vigentes durante el proceso de convergencia. En efecto, precisamente cuando el tipo de cambio nominal y

el manejo de la política monetaria dejan de ser instrumentos de política económica nacional, la política fiscal pasa a estar sujeta a los compromisos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, aprobado en Amsterdam en junio de 1997. Sus implicaciones para España se discuten más adelante.

Las *proyecciones macroeconómicas* que enmarcan los PGE 99 –reflejadas sintéticamente en el cuadro núm. 2– son las de una estabilización del ritmo de avance de la actividad económica, con un crecimiento del PIB real del 3,8 por 100 (1 décima superior al previsto para 1998 en el cuadro macroeconómico de los PGE 99), un empeoramiento adicional del saldo exterior, una moderada desaceleración de la inflación hasta el 1,8 por 100 en diciembre (3 décimas menos que la previsión presupuestaria para 1998 y 2 décimas por debajo del registro de 1997) y una creación de empleo del 2,8 por 100 (4 décimas menos que la previsión para 1998), que reducirá la tasa de paro hasta el 17,4 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 1,5 por 100), consolidación del dinamismo mostrado desde 1997 por el consumo privado (3,8 por 100 frente al 3,5 por 100 de 1998), ligera desaceleración del crecimiento económico en el conjunto de la UE (hasta el 2,5

por 100) y del comercio mundial, y una pequeña disminución adicional de los costes del crédito.

La política económica interna que se juzga compatible con este escenario tiene una doble apoyatura: la reducción del déficit de las Administraciones Públicas (AA.PP.) al 1,6 por 100 (1,3 por 100 del Estado, 0,1 por 100 de la Seguridad Social y 0,2 de las Haciendas Territoriales), en un nuevo ejercicio marcado por la reforma del IRPF y por la continuidad de la política de liberalización 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 deberán desenvolverse por vez primera en el nuevo 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 1999 pueden calificarse de moderadamente optimistas. Quizás a causa de la limitada información disponible al presentarse el presupuesto acerca del alcance de la crisis financiera iniciada en agosto en Rusia y extendida posteriormente a Asia, Latinoamérica y a las economías occidentales, el crecimiento económico previsto en los PGE 99 se sitúa en el límite superior de la banda de previsiones disponibles. Así, el "Consensus Forecast" (*The Economist*) de principios de noviembre era del 3,4 por 100, tasa coincidente con la avanzada por la OCDE en noviembre(5), y la del Fondo Monetario Internacional de septiembre(6) era del 3,6 por 100, cifra idéntica a la publicada por el Instituto de Economía Mundial de Kiel en noviembre. Todas las proyecciones cuentan con el mantenimiento de una pujante demanda interna, aunque difieren en la respuesta estimada de las exportaciones a la ralentización del crecimiento de nuestros mercados exteriores. Los indicadores disponibles hasta finales de noviembre (confianza de los consumidores, creación de empleo y crédito a familias y empresas, entre otros) confirman la fortaleza de la demanda interna, aunque los datos de septiembre de comercio exterior (retroceso de las exportaciones del 3 por 100)

alerta sobre los riesgos, que en todo caso afectarán menos a España que a otros países, en gran medida a causa de la buena situación de los equilibrios macroeconómicos básicos. Así, frente a la revisión a la baja de las previsiones de crecimiento para el conjunto de los países desarrollados de -0,8 puntos realizada en noviembre por la OCDE, la correspondiente a España se situaba en -0,4 puntos. No puede olvidarse, por último, que tras finalizar el proceso de suavización de las condiciones monetarias con la rebaja coordinada anunciada por los 11 bancos centrales de la UEM el pasado 3 de diciembre, ya no podrá contarse con la actuación reequilibradora de la política monetaria frente a desviaciones respecto del escenario proyectado. Estos riesgos subrayan la necesidad de que la gestión presupuestaria mantenga una actitud vigilante, rasgo siempre conveniente en coyunturas alcistas y que hoy deviene inexcusable ante nuestros compromisos de convergencia a medio plazo, en un marco de incertidumbre aún no despejada acerca del alcance de la crisis financiera iniciada en el verano de 1998.

Los PGE 99 presentan cuatro características generales: son los primeros que se elaboran en el marco de la UEM, 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 el gasto corriente. Estos rasgos diferenciadores de los PGE 99 se ponen al servicio de diversos *objetivos* en cuatro áreas:

1) *Reducción del déficit público.* Tras superarse en 1997 el criterio de déficit del Tratado de Maastricht por amplio margen y reducirse el déficit a una cifra probablemente inferior al 2 por 200 en 1998, los PGE 99 se marcan un objetivo del 1,6 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, también lo hará el gasto primario.

2) *Reducción de la presión fiscal.* La contención del gasto de los últimos años ha propor-

cionado el margen necesario para acomodar una reforma del IRPF que disminuirá la presión fiscal sobre las familias de modo apreciable.

3) *Mayor dotación de capital público productivo.* Los PGE 99 invierten la tendencia de los últimos años, forzada por la política de consolidación presupuestaria. El conjunto de los gastos en infraestructuras, educación, formación para el empleo e I+D aumentan por encima del conjunto de las restantes partidas.

4) *Bienestar social.* Los niveles de cobertura y protección social se tratan de asegurar a través de tres medidas: revisión de las pensiones en un 1,8 por 100 (consolidándose la mejora de la capacidad adquisitiva de las pensiones registrada en 1998), crecimiento del gasto sanitario por encima del gasto total y mejora en la situación financiera de la Seguridad Social.

Gastos

Los cuadros núms. 3 y 4 contienen las principales cifras de gastos de los PGE 99, 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 4,3 por 100 en términos nominales(8). Esta cifra supone un ligero aumento del gasto total en términos reales (2,2 por 100), a la vez que permite una disminución del peso del gasto público en el PIB de unos 0,6 puntos, cuantía ligeramente superior a la reducción esperada del déficit (0,5

puntos (en torno a 0,5 puntos del PIB). El crecimiento de los *gastos corrientes*, del 4,1 por 100, resulta de un comportamiento pujante de las transferencias (5,8 por 100), un crecimiento más moderado de los gastos de funcionamiento (3,2 por 100) y una notable reducción de los gastos financieros (-4,6 por 100) que se suma a la registrada en 1998. En el renglón de las transferencias sobresalen los aumentos de las realizadas a pensionistas (5,6 por 100) y a Comunidades Autónomas (10,6 por 100). El conjunto de las transferencias del Estado a las empresas públicas disminuye un 2,6 por 100 debido a la reducción de las asignadas a RENFE en virtud del contrato-programa (-5,0 por 100) y a Correos y Telégrafos, a causa de la esperada disminución de su déficit de explotación.

Los gastos de personal presupuestados crecen un 2,3 por 100, una tasa inferior en 1,5 puntos a la correspondiente a 1998 y que resulta de un aumento del 1,8 por 100 de las retribuciones y las pensiones de las Clases Pasivas, así como un crecimiento del 2,2 por 100 en las retribuciones variables de la Seguridad Social (por conceptos como la reducción de listas de espera, mayor actividad, etcétera), junto a la consolidación de los derechos económicos revisados, trienios, sexenios docentes, incremento en el colectivo de pensionistas y oferta de empleo público, que sigue orientada a sectores prioritarios (fuerzas armadas, docencia, justicia e instituciones penitenciarias)(9). Interesa notar que la política de contención del empleo público está comenzando a mostrar sus frutos: entre el segundo semestre de 1997 e

CUADRO NÚM. 3
PRESUPUESTOS CONSOLIDADOS DEL ESTADO, ORGANISMOS AUTÓNOMOS,
SEGURIDAD SOCIAL Y ENTES PÚBLICOS: GASTOS
(Miles de millones de pesetas)

CAPÍTULOS DE GASTOS	1997	1998	1999	Aumento (%)		
				1998-97 (p)	1998-97 (h)	1999-1998
I. Personal.....	4.330,5	4.323,2	4.421,9	-0,2	3,2	2,3
II. Compras corrientes de bienes y servicios	1.009,1	1.081,9	1.158,1	7,2	6,0	7,0
III. Gastos financieros	3.478,5	3.210,4	3.061,8	-7,7	-7,7	-4,6
IV. Transferencias corrientes	18.833,1	19.313,7	20.439,1	2,5	5,5	5,8
GASTOS CORRIENTES	27.651,3	27.929,2	29.080,8	1,0	3,5	4,1
VI. Inversiones reales.....	1.059,4	1.131,2	1.261,6	6,8	7,2	11,5
VII. Transferencias de capital	737,4	841,4	854,0	14,1	10,7	1,5
GASTOS DE CAPITAL	1.796,8	1.972,6	2.115,6	9,8	8,7	7,3
GASTOS NO FINANCIEROS	29.448,1	29.901,7	31.196,5	1,5	3,8	4,3

Notas: (p): Sobre presupuesto inicial de 1997.

(h): Sobre presupuesto homogeneizado de 1997 (en concepto del tramo del IRPF cedido a las CC.AA. y la conversión de Correos y Telégrafos en entidad pública empresarial, fundamentalmente).

Fuente: Informe Económico-Financiero, Presupuestos Generales del Estado, ejercicios de 1998 y 1999.

CUADRO NÚM. 4
PRESUPUESTOS CONSOLIDADOS DEL ESTADO, ORGANISMOS AUTÓNOMOS.
SEGURIDAD SOCIAL Y ENTES PÚBLICOS: POLÍTICAS DE GASTO
(Porcentajes del PIB)

	1993	1996	1998	1999	Δ 1993-1996	Δ 1996-1998	Δ 1998-1999
Justicia	0,4	0,2	0,2	0,2	-0,2	0	0
Defensa y política exterior	1,3	1,2	1,2	1,2	-0,1	0	0
Seguridad ciudadana	0,8	0,9	0,8	0,8	+0,1	-0,1	0
Pensiones	9,8	10,2	10,1	10,0	+0,4	-0,1	-0,1
Desempleo y prestaciones sociales	5,1	4,2	3,7	3,4	-0,9	-0,5	-0,3
Promoción de empleo	0,5	0,5	0,6	0,8	0	+0,1	+0,2
Sanidad	4,8	4,8	4,7	4,7	0	-0,1	0
Educación	1,6	1,3	1,1	1,2	-0,3	-0,2	+0,1
Vivienda	0,2	0,1	0,1	0,1	-0,1	0	0
Investigación	0,3	0,3	0,4	0,5	0	+0,1	+0,1
Subvenciones al transporte	0,4	0,4	0,3	0,3	0	-0,1	0
Infraestructura	1,2	1,2	1,2	1,3	0	0	+0,1
Agricultura	1,2	1,3	1,3	1,3	+0,1	0	0
Industria y energía	0,3	0,2	0,3	0,2	-0,1	+0,1	-0,1
Administración tributaria	0,2	0,2	0,2	0,2	0	0	0
Administraciones territoriales	4,7	4,8	4,2	4,3	+0,1	-0,6	+0,1
Comunidades Europeas	1,3	1,2	1,1	1,2	-0,1	-0,1	+0,1
Deuda pública	6,6	4,6	3,8	3,5	-2,0	-0,8	-0,3
Resto	1,8	1,0	1,5	1,2	-0,8	+0,5	-0,3
TOTAL	42,8	39,4	37	36,4	-3,4	-2,6	-0,4

Fuente: Informe Económico-Financiero, Presupuestos Generales del Estado, ejercicios de 1993 a 1999. El PIB utilizado fue 82.837 m.m. pts. para 1998 y 87.821 m.m. pts. para 1999. La clasificación por políticas contempla los gastos totales financieros y la adquisición neta de activos financieros (capítulos I a VIII). Los totales no suman necesariamente las cifras parciales debido al redondeo. En el caso de la educación, el crecimiento homogeneizado es el 6,5 por 100, aunque en términos nominales la cifra registra una variación del -2,9 por 100 debido a las transferencias de educación no universitaria a Baleares, Rioja y Aragón. Por otra parte, la cifra de financiación a las Administraciones Territoriales excluye en los años 1998 y 1999 la participación en el IRPF de las Comunidades Autónomas.

igual fecha de 1998, las AA.PP. se registró una caída de 28 miles de empleos (-1,2 por 100), frente al estancamiento del periodo 1996-1997 y a los 135 miles de empleos públicos creados entre 1995 y 1996. En 1999 el ajuste del gasto corriente se concentra de nuevo en los gastos financieros, que se reducen en un 4,6 por 100. Tan notable descenso, que en dos años ha acumulado un 12 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. Esta prima de credibilidad, que ha aportado una reducción del peso de los intereses en el PIB equivalente a 2 puntos desde 1996, es a la vez fruto de la consolidación fiscal y factor coadyuvante de futuras reducciones del déficit.

Los gastos de capital consolidan su tendencia alcista de 1998, creciendo un 7,3 por 100. La inversión pública aumenta un 11,5 por 100, un crecimiento que se concentra en infraestructuras (saneamiento de aguas, carreteras y

ferrocarril). Esta política de inversiones directas se complementa con un crecimiento de las transferencias de capital del 1,5 por 100, modesto avance explicado en gran parte por el retroceso de las entregas a empresas públicas (RENFE e ICEX) y privadas (primas a la construcción naval y daños de la sequía) y a familias (subsidiación de intereses por vivienda). A todo ello se añade la continuidad de la política de promoción de la participación privada en la financiación de infraestructuras y la promoción privada de infraestructuras de carreteras e hidráulicas y medioambientales, así como el papel dinamizador de los Fondos Estructurales y de Cohesión de la UE, por importe total previsto de 408 miles de millones de pesetas, reflejado en parte en los PGE 99 y en parte en los presupuestos de las CC.AA., las Corporaciones Locales y otros agentes.

A fin de completar esta descripción de los créditos presupuestarios para 1999, el cuadro núm. 4 presenta la evolución de las cifras presupuestadas según la clasificación por políti-

cas de gasto en porcentaje del PIB. El gasto total por operaciones financieras y no financieras disminuye en 0,4 puntos del PIB respecto de 1998. 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 9,5 por 100. La discrepancia entre esta cifra y la superior caída proyectada del número de parados, se explica fundamentalmente por la menor incidencia de la disminución del paro entre quienes tienen cobertura: el número de perceptores de prestaciones disminuye en apenas 56 mil personas, frente a una reducción proyectada del paro de 370 mil. Esta rigidez a la baja es compartida por las prestaciones por incapacidad temporal, que retoman su tendencia alcista (5,4 por 100).

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 espectacular 56,7 por 100, dirigida a programas de fomento y gestión del empleo (103,6 por 100)(10) y a formación profesional y ocupacional (9,3 por 100). Otras políticas de gasto que ganan peso en el gasto total son las referidas a formación de capital físico, humano y tecnológico. Los gastos en infraestructuras crecen un 9,1 por 100, avance cuyo grueso responde a actuaciones relacionadas con el saneamiento del agua, el medio ambiente, las infraestructuras hidráulicas y la reestructuración de la minería del carbón. Los gastos en educación crecen un 6,5 por 100 en términos homo-

généos(11), con destacados aumentos en becas (11,6 por 100) y educación secundaria (7,1 por 100). En materia de investigación, con un aumento del 47 por 100, la prioridad es la investigación y el desarrollo tecnológico, cuyo fomento corresponde al Ministerio de Industria y Energía (82,2 por 100).

Ingresos

Para financiar las políticas de gasto, los PGE 99 estiman un incremento de los *ingresos no financieros* del 4,6 por 100. Esta previsión de ingresos –que el cuadro núm. 5 detalla por capítulos– es modesta si consideramos que la elasticidad histórica de los ingresos se sitúa en torno a 1,2, al tiempo que el crecimiento de los ingresos se presupuesta en una tasa inferior a 1,5 puntos a la del PIB nominal(12). Con tasas de crecimiento de los ingresos y el PIB nominal en 1998 presupuestadas en torno al 6 por 100, el avance de liquidación de los Presupuestos del Estado estima un exceso recaudatorio de 792 miles de millones de pesetas. Como es lógico, existen elementos de incertidumbre ligados a la evolución de las dos figuras recaudatorias más importantes: *cotizaciones sociales* e IRPF. La tasa presupuestada en los PGE 99 estima el crecimiento de las cotizaciones sociales en el 5,9 por 100, cifra coherente con el comportamiento previsible de la masa salarial, resultado de un aumento del 4,1 por 100 del número de cotizantes y de un crecimiento de las bases medias de cotización del 2,5 por 100. La ausencia de un avance de liquidación para 1998 y la buena evolución de las cotizaciones hasta agosto (un punto por encima de la previsión) no deberían introducir elementos de

CUADRO NÚM. 5
PRESUPUESTOS CONSOLIDADOS DEL ESTADO, ORGANISMOS AUTÓNOMOS,
SEGURIDAD SOCIAL Y ENTES PÚBLICOS: INGRESOS
(Miles de millones de pesetas)

CAPÍTULOS DE INGRESOS	1997	1998	1999	Δ 1998–1997 (%)	Δ 1999–1998 (%)
I. Impuestos directos.....	17.330,5	17.675,5	18.390,6	2,0	4,0
II. Impuestos indirectos	6.264,6	6.900,7	7.520,9	10,1	9,0
III. Tasas y otros ingresos	787,7	766,9	738,3	2,6	-3,7
IV. Transferencias corrientes	991,5	1.237,6	1.320,6	24,8	6,7
V. Ingresos patrimoniales	1.511,2	1.306,1	1.192,2	-13,6	-8,7
INGRESOS CORRIENTES	26.885,6	27.886,9	29.162,7	3,7	4,6
VI. Enajenación de inversiones reales	24,8	45,6	44,2	83,9	-3,1
VII. Transferencias de capital.....	314,1	336,6	370,7	7,2	10,1
INGRESOS DE CAPITAL	338,9	382,2	414,9	12,8	8,5
INGRESOS NO FINANCIEROS	27.224,5	28.269,1	29.577,6	3,8	4,6

Fuente: Informe Económico-Financiero, Presupuestos Generales del Estado, ejercicios de 1998 y 1999.

duda sobre la previsión, condicionada tan sólo a la evolución que el empleo pueda experimentar en 1999. Debe reseñarse, por otra parte, que ya cotizaciones dejan ya en 1999 de financiar el Insalud, quedando asignadas en su totalidad a financiar las prestaciones económicas de la Seguridad Social.

Dentro del capítulo de *impuestos directos*, que crecen en conjunto un 1,4 por 100, el IRPF lo hará en un porcentaje del -2,2 por 100 en términos presupuestarios, tasa que se eleva al 2,8 por 100 si se toma como referencia la previsión de liquidación. Esta cifra -distorsionada en 1998 por la cesión del 15 por 100 del impuesto a las CC.AA. que aceptaron la aplicación del modelo aprobado en el Consejo de Política Fiscal y Financiera en septiembre de 1996- 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 y de la actualización de las tarifas para corregir los efectos de la inflación. 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 otras medidas favorable 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 salvo las deducciones por hijos y guardería, que crecían sustancialmente, disminuía la tributación de las PYME y aumentaba la cuantía deducible por aportaciones a planes de pensiones.

En 1999 entrará en vigor la reforma del IRPF, con repercusiones recaudatorias también negativas. Como es obvio, una reforma del calado de la aprobada no puede valorarse en términos de pérdida recaudatoria, que en condiciones normales no debería superar los 600 miles de millones de pesetas (véase *Apéndice 2*). El nuevo IRPF tendrá tipos marginales más bajos, menos deducciones, un tratamiento algo más

neutral del ahorro -aun cuando persistan elementos notables de complejidad y factores de arbitraje financiero-fiscal-, una reforma profunda de la fiscalidad de la vivienda habitual y cierta simplificación de obligaciones formales. De esta nueva configuración resultará un impuesto menos beligerante con las decisiones de ahorro y empleo, menos costoso de gestionar y más próximo al que existe en Europa, sin que quepa esperar pérdidas apreciables en su capacidad redistributiva(13). Con todo, existen márgenes de incertumbre sobre el coste recaudatorio a corto plazo y el efecto sobre el déficit, lo que obligará a prestar especial atención a la marcha de la recaudación, a fin de corregir las desviaciones que puedan manifestarse.

En relación con otras figuras de la imposición directa, los cambios son escasos. Al Impuesto sobre Sociedades se le asigna un crecimiento del 11,1 por 100 en términos presupuestarios, tasa que se reduce al -1,8 por 100 al comparar con la previsión de liquidación de 1998, año en el que se ha registrado una desviación al alza de 245 miles de millones de pesetas. La previsión menos dinámica de ingresos para 1999 resulta de una disminución de los ingresos extraordinarios por privatizaciones y de la moderación del beneficio de las empresas.

El capítulo de *impuestos indirectos* crece un 9,0 por 100 en términos presupuestarios y el 7,7 por 100 respecto de la previsión de liquidación. Esta tasa parece bien ajustada al dinamismo esperado del consumo y de las importaciones. Existe un cierto elemento de riesgo en el componente más relacionado con el comercio exterior, cuyas cifras podrían resentirse de la incidencia de la crisis en los mercados emergentes. Por otra parte, en relación con el *resto de ingresos no financieros*, el capítulo de tasas y otros ingresos aumenta un 4,1 por 100 pero cae un 42,2 por 100 respecto de la previsión de liquidación, debido a la disminución de ingresos procedentes de primas de emisión de deuda pública para aprovechar descensos de tipos de interés, así como a los ingresos derivados de los cánones por telefonía móvil. Las transferencias recibidas aumentan un 28,4 por 100 (13,9 por 100 sobre la previsión de liquidación), crecimiento inusual que se explica esencialmente por los fondos remitidos por varias CC.AA. (País Vasco, Navarra, Canarias y Madrid). Por su parte, los ingresos patrimoniales

caen un 20,9 por 100 a causa de la ausencia de enajenaciones de empresas públicas.

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 beneficios en 4,9 billones de pesetas, con un 6,9 por 100 de aumento (notablemente inferior al 25,5 por 100 registrado en 1998), concentrado en los impuestos directos (un 61,6 por 100 del total, con un crecimiento del 1,5 por 100) y, dentro de éstos, en el IRPF (un 49,9 por 100 del total, con un crecimiento del 11,4 por 100). La pérdida de ingresos del Estado en concepto de gastos fiscales asciende al 32,0 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 entrará en vigor en 1999 aunque sin efectos plenos en el presupuesto de gastos fiscales hasta el año 2000. Los beneficios fiscales en este impuesto ascienden a más de 2,4 billones de pesetas, cifra que supone un 47,2 por 100 de su recaudación prevista.

La financiación de las *Haciendas Territoriales* (HH.TT.) con cargo a los PGE 99 registra dos modificaciones normativas de importancia. Por una parte, el límite mínimo de evolución de los recursos por IRPF fue modificado por el Acuerdo Unico del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 8 de abril, garantizándose para las CC.AA. que hubiesen aceptado el modelo aprobado en septiembre de 1996 un crecimiento de su recaudación igual a la del PIB nominal. Asimismo, se introduce una nueva garantía que asegura un crecimiento mínimo de los ingresos obtenidos por participación en los ingresos del Estado (PIE) igual al crecimiento nominal del PIB. Con estos cambios queda arrinconada la idea de corresponsabilidad fiscal, que fué la seña de identidad del nuevo modelo. Como es natural, el cambio ha sido saludado desde las CC.AA., que pueden ver incrementados sus recursos sin el coste político de exigírselos directamente a sus ciudadanos. El segundo cambio de trascendencia, introdu-

cido mediante enmienda en el Senado, es la aprobación de un nuevo sistema de financiación local para el periodo 1999–2003 que, entre otras modificaciones, aumenta el peso de la población y exige de las corporaciones locales el cumplimiento de unos escenarios de consolidación presupuestaria.

En conjunto, las transferencias totales a las HH.TT. aumentan un 8,1 por 100 hasta los 6.601 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 nuevo 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 6,2 por 100.

En relación con la financiación de 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 aprobó en su reunión del 23 de septiembre de 1996. 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 Unico 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, para cuya distribución se creó tras la entrada en vigor del nuevo modelo de financiación un grupo de trabajo Estado–CC.AA.; 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)– y una aproximación de la financiación per cápita recibida por todas las CC.AA.

Las transferencias corrientes recibidas por las CC.AA. ascienden en 1999 a 2.287,1 miles de millones de pesetas. A este monto se añaden transferencias de capital por 247,5 miles de millones de pesetas, 2.504,5 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 136,9 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 requiere un reforzamiento de la supervisión presupuestaria y una clarificación del "procedimiento de déficit excesivo".

El fortalecimiento de la vigilancia se concreta en la obligación de presentar antes del 1 de enero de 1999 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(14), 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(15). Con todo, si el pacto fuese plenamente efectivo, ¿cabe esperar grandes *costes futuros* derivados de la disciplina que consagra el pacto? Salvo que se juzgue que hay razones que hacen deseable "per se" un déficit superior al 3 por 100, no hay argumentos decisivos que autoricen a dar estos costes por descontados, por varias razones.

En primer término, el Pacto trata de consolidar a medio y largo plazo la notable reducción en la tasa de inflación y en el déficit público estructural registrada entre 1996 y 1998. 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 medi-

das –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 podrían compensar en buena medida el efecto contractivo inicial del ajuste presupuestario(16).

A medio y largo plazos la contención del déficit estructural y de la inflación a niveles ligeramente 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 las 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(17). 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(18). La convergencia nominal, a tenor de estas cifras, es a la vez condición necesaria e impulsora destacada de la convergencia real.

El Pacto de Estabilidad tiene, desde la perspectiva de una economía como la española, otros méritos que se deben subrayar: facilita el consenso político interno acerca de la necesi-

dad de mantener la disciplina, reduce los costes de coordinación con los restantes miembros de la UEM, contrapesa el sesgo activista que la pérdida del tipo de cambio nominal y de la política monetaria podrían introducir en la gestión presupuestaria, y, en la medida en que el saldo estructural se logre situar en una situación próxima al equilibrio, el Pacto crea un margen para equilibrar la mezcla de políticas macroeconómicas una vez que la política monetaria venga determinada por las condiciones del conjunto del área y no por las específicas de España y, finalmente, permite acomodar las funciones de estabilización automática del presupuesto. La necesidad de recurrir a una política presupuestaria activa y muy diferenciada del resto de países de la UEM sólo puede justificarse en la existencia de perturbaciones transitorias que afecten a España con carácter asimétrico. Y la evidencia no permite esperar que este tipo de *shocks* vaya a ser frecuente en el futuro(19). Por último, puede afirmarse que la disciplina fiscal "se ayuda a sí misma" una vez adquirida la credibilidad antiinflacionista que da la pertenencia a la UEM. Todos los países participantes en la UEM pagarán un tipo de interés similar sobre su deuda pública, excepto si hubiese importantes primas de riesgo, ligadas a la indisciplina fiscal, entre otros factores. La reducción de tipos ha redundado –y seguirá haciéndolo en los próximos años– en unos menores costes del servicio de la deuda. Esta prima de credibilidad, en parte ya incorporada en la rebaja de unos 2 puntos en el peso de los intereses de la deuda sobre el PIB, vendrá a facilitar notablemente el cumplimiento del Pacto de Estabilidad. La moderación de lo que se ha llamado "aritmética fiscal lúgubre" –esto es, los costes presupuestarios de la falta de credibilidad– es uno de los grandes beneficios de la UEM para España.

Viviendo con el Pacto de Estabilidad

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. El análisis del periodo 1988–1997, por otra parte, permite concluir que el activismo presupuestario ha tendido a ser procíclico y desestabilizador (véase gráficos núms. 2 y 3). ¿Constituye un déficit cercano al 2 por 100 una referencia que permitirá vivir con holgura dentro de los lí-

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

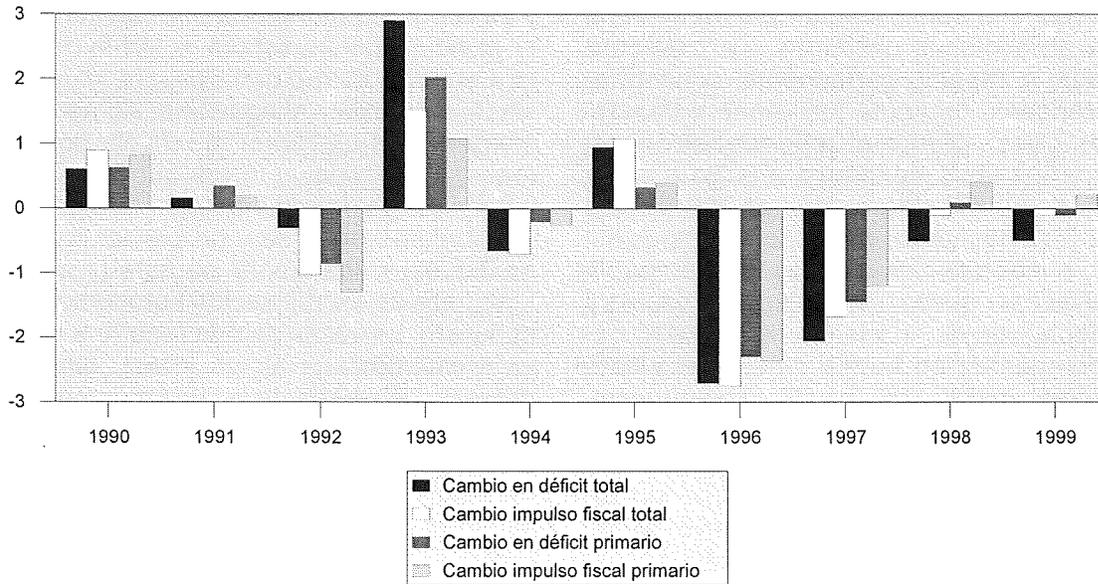
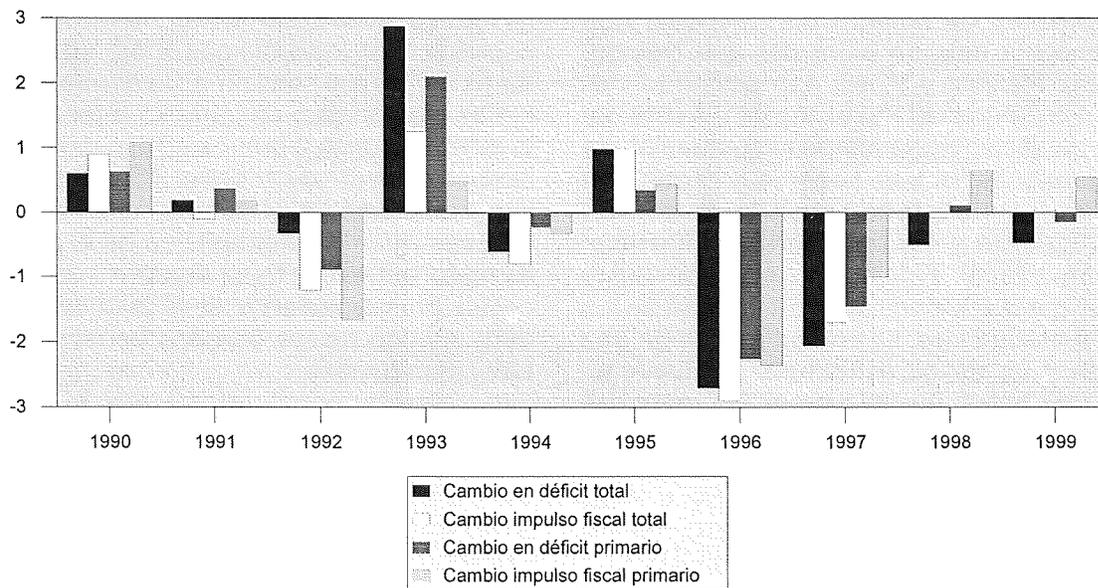


GRÁFICO NÚM. 3
ORIENTACIÓN DE LA POLÍTICA PRESUPUESTARIA (II): CAMBIOS EN LOS DÉFICIT E IMPULSOS FISCALES

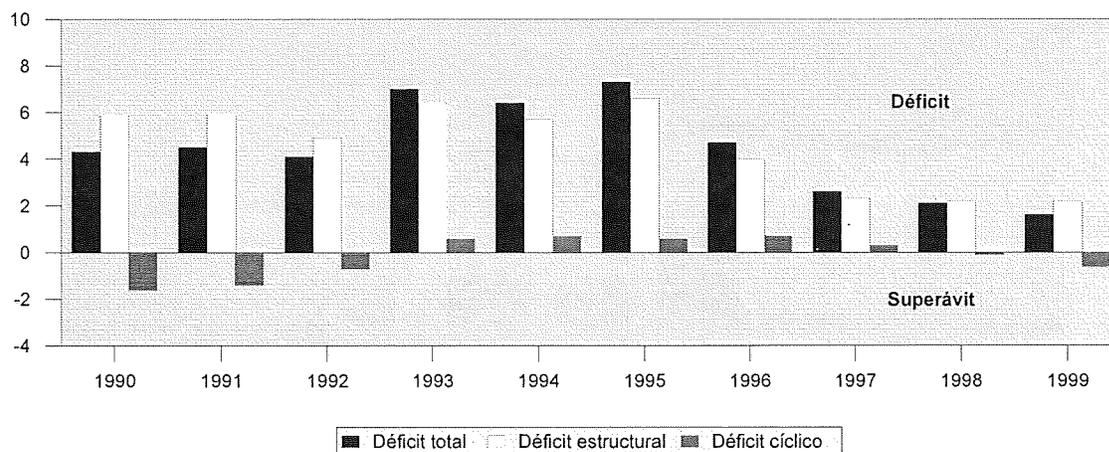


mites del Pacto? En otros términos, ¿hasta qué nivel debería proseguir su reducción en los años 1999 y sucesivos, una vez en vigor el Pacto de Estabilidad, para que el juego de los estabilizadores automáticos pueda contrarrestar

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

Los datos del gráfico núm. 4 ofrecen una primera aproximación. En 1998, la totalidad del

GRÁFICO NÚM. 4
DÉFICIT, CICLO Y PACTO DE ESTABILIDAD

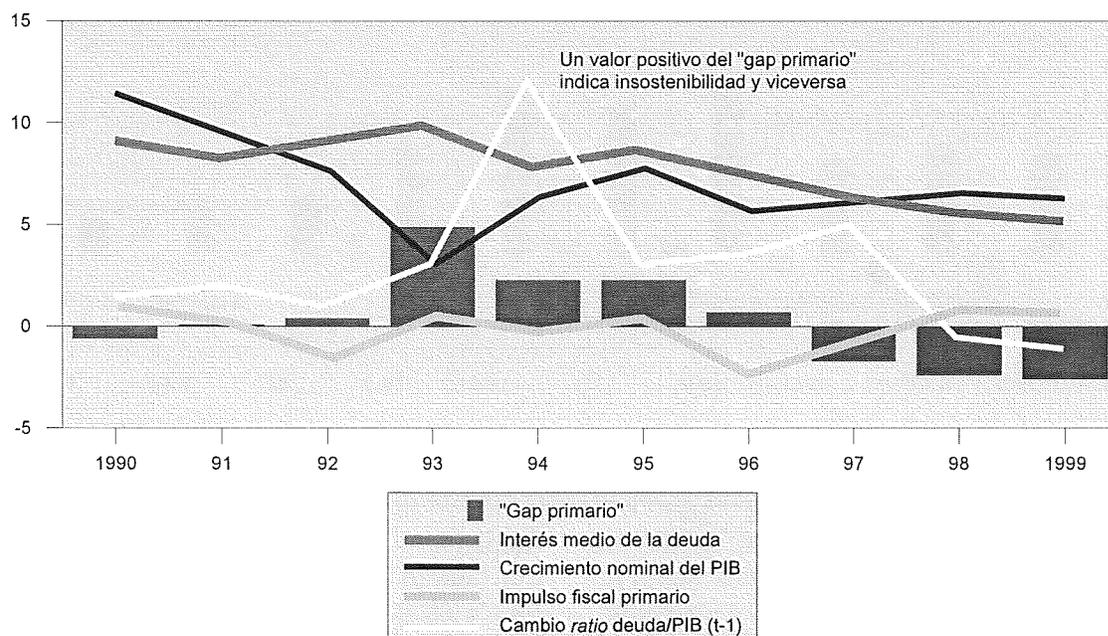


déficit es de naturaleza estructural, existiendo incluso un pequeño superávit cíclico. Aceptando la conveniencia de dejar actuar a los estabilizadores automáticos sin que el déficit total rebase el criterio del 3 por 100, el registro de los superávits y los déficits cíclicos desde 1970 sugiere que un déficit estructural o cíclicamente ajustado situado en torno al 1,5 por 100 del PIB puede ser un objetivo razonable(20). 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 1,6 puntos del PIB, para registrarse superávits cíclicos en el rango de 1,3 a 1,7 puntos del PIB entre 1989 y 1991. En años de bonanza, con un déficit estructural próximo al 1,5 por 100 del PIB el déficit total debería casi anularse, 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 Convergencia 1998–2000 situaba el objetivo de déficit en un 1,6 por 100 del PIB. Con una tasa media de crecimiento del PIB del 3,2 por 100 para los años 1999–2000 (escenario central) y el 3,4 por 100 previsto por los PGE 98, el presupuesto hubiera generado en el 2000 un superávit cíclico cercano al 1 por 100 del PIB, lo que implica un déficit estructural en torno al 2,5 por 100. En realidad, tanto el crecimiento real de 1998 y el previsto para 1999 han sido superiores y la evolución del déficit total mejor de la proyectada. Sin embargo, tomando como referencia las previsiones presupuestarias, el déficit estructural se situará en 1999 en torno al 2,2 por 100, un nivel probablemente

demasiado alto para contener el déficit total por debajo del 3 por 100 en los momentos de bache cíclico.

Sentada la necesidad de incidir sobre los problemas de fondo que se reflejan en el déficit, la experiencia española y los resultados alcanzados por los planes de consolidación presupuestaria en otros países desarrollados en las dos últimas décadas permiten definir las 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 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, en lugar de unas menores necesidades públicas de financiación. La decisión de realizar el ajuste rompiendo la inercia del gasto, que continúa creciendo en los PGE 99 por debajo de la tasa de aumento del PIB, como en los tres años anteriores, es coherente con el imperativo de alcanzar una consolidación sostenible(22). La disminución de los gastos financieros, en buena medida de naturaleza estructural, y de los pagos por desempleo, de origen cíclico, ha permitido avances en otros

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



renglones de gasto sometidos a contención en años previos, como los de personal, compras y formación de capital, sin que, salvo en este último capítulo, haya dejado de reducirse su peso en relación al PIB. Los PGE 99 parecen representar un respiro tras un proceso de intenso saneamiento. En este sentido, los indicadores de sostenibilidad del gráfico núm. 5 permiten hacer una valoración positiva de los PGE 99. 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 registrado hasta 1998, y de la moderada disminución del déficit primario determinada por los PGE 98 y 99, el "gap primario" (véase Apéndice 3) se ha hecho fuertemente negativo, lo que indica que el problema de la sostenibilidad del endeudamiento característico de los ejercicios 1993 a 1995 ha entrado en vías de solución duradera.

Una segunda lección de la experiencia presupuestaria 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 y 99 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 benefi-

cian de una apreciable inyección de fondos. Esta circunstancia, junto a la reducción del déficit, han permitido que vuelva a cumplirse por segundo 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.

Las ineludibles reformas estructurales

Debe destacarse, finalmente, que 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. Entre estos problemas, merecen ser singularizados los siguientes: 1) Un sistema tributario todavía pendiente de profundas reformas, aun cuando el nuevo IRPF suponga un indudable avance; 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 se dirige buena parte del articulado del borrador de anteproyecto de 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–, la duplicación de gastos y la existencia de mecanismos de coordinación con las Administraciones Centrales muy imperfectos; 4) Una tensión alcista del gasto sanitario que los actuales criterios de gestión –que la introducción de la figura de las Fundaciones Públicas Sanitarias para los hospitales del In-salud puede contribuir a mejorar apreciablemente– y la evolución demográfica hacen difícil contener; y, 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⁽²³⁾, 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 lo que resulte de la discusión de las perspectivas financieras de la UE en el marco de la Agenda 2000, como del propio avance de la convergencia 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.

Los éxitos que pueda cosechar la gestión presupuestaria de 1999 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 tres 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. Con ser adecuadas e importantes, las medidas adoptadas hasta el presente son aún modestas para contener duraderamente la dinámica del gasto. Uno de los rasgos tradicionales de la presupuestación española ha sido la tendencia a utilizar ingresos adicionales para financiar mayores gastos, con frecuencia originados en ejercicios anteriores, en lugar de asignarse a reducciones del déficit. Quebrar por completo esta imagen resulta hoy esencial, a la espera de que las reformas en los mecanismos de generación y gestión del gasto –entre las que se cuenta la laboriosamente gestada reforma de la Ley General Presupuestaria– garanticen suficientemente la disciplina. Una disciplina a la que, en breve, la presentación del Programa de Estabilidad de España para el próximo cuatrienio habrá de poner concreción y calendario.

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 este último –incluyendo o no la carga de intereses de la deuda– puede ofrecer una estimación indicativa de

GRÁFICO NÚM. A.1
EVOLUCIÓN CÍCLICA Y "OUPUT GAP"

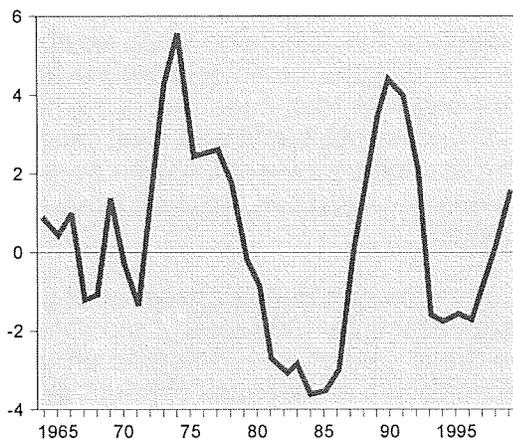
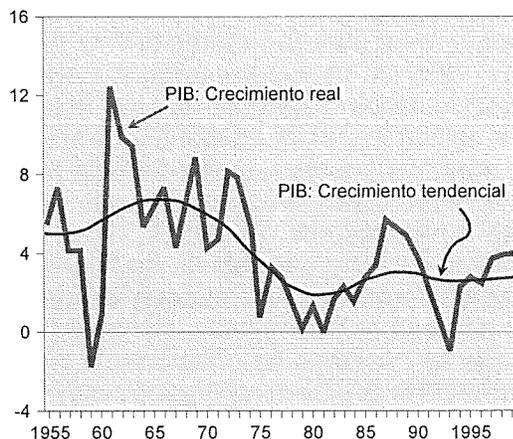


GRÁFICO NÚM. A.2
CRECIMIENTO REAL Y TENDENCIAL DEL PIB



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). 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 suavi-

zadas mediante un filtro estadístico. Aquí hemos aplicado el filtro Hodrick–Prescott(24) 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 los gráficos A.1 y A.2. Tras el brusco descenso del PIB en 1993, la economía española ha ido cerrando su *gap* de producción hasta convertirlo en superávit en 1998. En 1999 la economía habrá crecido a tasas superiores de la tendencial del 2,6 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:

$$def = 2,8105 - 0,4901Lgap + 0,2121Trn_{6496}$$

donde *def* es la relación déficit/PIB en porcentaje, *Lgap* es el logaritmo de la *ratio* PIB real/PIB tendencial y *Trn₆₄₉₆* es una variable tendencial que toma valor 1 en 1964 y 33 en 1996. 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 *def* y *Lgap* es estacionaria, tratamos de estimar la relación entre las primeras diferencias, con el siguiente resultado:

$$\Delta def = 0,2132 - 0,3686\Delta Lgap - 0,9403MA(1)$$

$$(11,01) \quad (-5,84) \quad (-41,49)$$

$$\bar{R}^2 = 0,40$$

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 0,3686 puntos del PIB aproximadamente(25). Así, el cambio en el déficit estructural total en porcentaje del PIB puede escribirse como:

$$\Delta def = \Delta def + 0,3686\Delta Lgap$$

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, *dep*, y *Lgap*, y la estimación mínimocuadrática en primeras diferencias produjo el siguiente resultado:

$$\Delta def = -0,0012 - 0,2732\Delta Lgap - 0,3577MA(1)$$

(-0,01) (-3,06) (-1,77)
 $DW = 1,74$
 $\bar{R}^2 = 0,22$

Esta estimación indica que el déficit primario tiene una sensibilidad cíclica menor que el déficit total(26). El correspondiente cambio en el déficit estructural primario es porcentaje del PIB se calcula según la expresión:

$$\Delta dep = \Delta dep + 0,2732\Delta Lgap$$

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

$$def = dcnt + ect$$

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

$$dcnt = def_0(y_t^p/y_0^p) - it_0(y_t/y_0 - y_t^p/y_0^p)$$

donde *y* es el PIB real, *it* es la *ratio* ingresos totales/PIB, el superíndice *p* indica "tendencial" y los subíndices *0* y *t* se refieren al año base y al año para el que *dcnt* 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–, *dcnt* 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, *ift*, se define como el incremento en *ect*:

$$ift = \Delta ect$$

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*:

$$ifp = \Delta ecp$$

donde:

$$dcnp = dep_0(y_t^p/y_0^p) - it_0(y_t/y_0 - y_t^p/y_0^p)$$

El cuadro núm. 1 y los gráficos núms. 2 y 3 incluyen los indicadores referidos tanto al déficit total como al primario(27).

APÉNDICE 2

Efectos de la reforma del IRPF

La ley de reforma del IRPF incluye rebajas generalizadas en los tipos marginales y una larga lista de cambios en la fiscalidad del ahorro financiero e inmobiliario. En González-Páramo (1999) se ofrece una evaluación de urgencia, basada en datos agregados y públicos, del impacto de los principales cambios propuestos, en un intento de acotar los órdenes de magnitud del efecto de la reforma sobre el empleo, el crecimiento, la recaudación y el bienestar(28).

De acuerdo con la ley, los tipos marginales del IRPF disminuirán entre 2 puntos para las rentas más bajas y 8 puntos para las más altas. Una vez descontados el mínimo personal y familiar, los tipos marginales caen entre 2 y 5 puntos para las rentas inferiores a 5 millones, con una rebaja del 3 puntos en promedio, que se traducen en 2 puntos de rebaja del tipo mar-

ginal efectivo sobre el coste laboral. De la Memoria Económica y Financiera del anteproyecto de ley y de la distribución de declarantes de ingresos del trabajo por tramos de base imponible se desprende una reducción media de la presión impositiva del IRPF sobre las rentas inferiores a 5 millones de algo menos del 15 por 100, lo que equivale a 1,5 puntos de presión fiscal media y 1,1 puntos de disminución del tipo agregado medio sobre el coste laboral. Tomando en cuenta estas cifras y las estimaciones disponibles de las elasticidades de demanda y oferta de trabajo disponibles para el caso de España, es posible simular modelos simples que ofrezcan estimaciones de la pérdida recaudatoria.

El estudio de González-Páramo (1999) presenta unas cifras de pérdida recaudatoria (sin impuestos indirectos) que oscilan –en los escenarios de respuesta nula y media del mercado de trabajo– entre 322,7 y 528,0 miles de millones de pesetas de 1998, intervalo que incluye la estimación oficial de la Memoria del anteproyecto de ley (325–375 miles de millones). Cabe destacar dos importantes implicaciones de los resultados. En primer término, los efectos del cambio impositivo sobre la producción, estimados entre 0,4 y 0,8 puntos del PIB por año, tienden a atenuar las pérdidas recaudatorias: entre 6,5 y 9,5 miles de millones de pesetas por cada décima adicional del PIB. Esta recuperación se produce directamente, a través del propio IRPF, e indirectamente, como resultado del impacto de un mayor nivel de empleo sobre la recaudación por cotizaciones sociales. Por otra parte, la reforma tendrá efectos inducidos notables sobre la recaudación por impuestos indirectos, ya que buena parte del aumento de la renta disponible se dedicará a un mayor consumo. Comparando las pérdidas recaudatorias con y sin impuestos sobre el consumo, se aprecia que la no consideración de los impuestos indirectos exagera el coste recaudatorio entre un 13 (escenario de respuesta nula del mercado laboral) y un 35 por 100. Todo ello sugiere que la preocupación por la magnitud de este coste puede haber sido exagerada, aun sin tener en cuenta otros efectos beneficiosos para la economía derivados del aumento de la renta disponible, como el aumento del ahorro.

El trabajo de referencia también analiza los efectos de la reforma del IRPF sobre el ahorro en los tres escenarios. En todos ellos, el efecto

renta disponible es dominante. Aun con respuesta elevada, los efectos positivos de la reforma no serán espectaculares, con aumentos en la tasa de ahorro en el rango de 0,1–0,3 del PIB. Las pérdidas recaudatorias no pueden calcularse con una mínima precisión, ya que no todos los activos tributan en cada ejercicio, pero dada la pequeña magnitud del cambio en la rentabilidad neta media, el coste recaudatorio para el fisco será relativamente pequeño. A título ilustrativo, aplicando el descenso del tipo marginal ponderado –que es de 1,8 puntos– a los rendimientos netos de capital mobiliario y a las variaciones patrimoniales netas de 1996, el coste se situaría en torno a 45 miles de millones de pesetas. Finalmente, no debe olvidarse que la reforma reduce las distorsiones fiscales sobre el ahorro, aumentando el excedente y el bienestar de los ahorradores.

El Libro Blanco de la reforma del IRPF de 1991 sostenía la tesis de que las bajadas de impuestos no aumentan el ahorro nacional. De hecho –se argumentaba– podrían reducirlo si se consume una parte de la rebaja. Sin embargo, indica que entre ahorro público y ahorro privado no hay una conexión simple. Los efectos positivos sobre el empleo traen consigo aumentos en la producción y en la recaudación indirecta. Por otra parte, el ahorro público puede mantenerse mediante medidas de contención del gasto. La evolución reciente del ahorro nacional muestra que la relación entre ahorro público y ahorro privado es poco directa. De hecho, entre 1992 y 1995 el ahorro público cayó 3,4 puntos del PIB al tiempo que el ahorro privado aumentaba en casi 6 puntos. Un menor ahorro público no implica necesariamente descensos en el ahorro nacional. Pero aunque así fuese, el resultado puede ser beneficioso para la economía si se acepta que las familias y las empresas son más eficientes que el gobierno asignando los fondos de ahorro. Sin olvidar que el aumento del ahorro nacional no es el único objetivo de la política fiscal. En otras palabras, una rebaja impositiva que reduzca apreciablemente las distorsiones que pesan sobre las decisiones de trabajar y de ahorrar podría ser deseable con independencia de sus efectos sobre el ahorro agregado.

APÉNDICE 3

"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 aquel que estabilizaría la *ratio* deuda pública/PIB. s^* se calcula como:

$$s_t^* = - \left[\begin{array}{c} r-g \\ 1+g \end{array} \right] b_{t-1}$$

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 núm. 5 del texto se han tomado las *ratios* de deuda pública y las tasas de crecimiento nominal del PIB que aparecen en el "Informe Económico Financiero" de los PGE 99. 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 1998 y 1999 aplicando a los intereses de las AA.PP. de 1997 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 1994-1997.

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, pgs. 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*, 64, Preliminary Edition, noviembre, 1998.

(6) *World Economic Outlook*, septiembre, 1998.

(7) Éstos 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 92 por 100 de los créditos totales asignados a los entes públicos consolidables.

(8) La homogeneización se explica en la nota al cuadro núm. 3.

(9) Todo ello se ve parcialmente compensado por una reducción del gasto en educación de casi 89 miles de millones de pesetas, por traspasos de competencias a las CC.AA.

(10) En consonancia con las directrices de la Cumbre de Luxemburgo, 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, financiación de bonificaciones de cuotas de las empresas, formación ocupacional y continua, y programa de Escuelas Taller, Casas de Oficios y Talleres de Empleo. Los recursos destinados a estos programas aumentan en 268 millones de millones de pesetas.

(11) Corregidos del efecto de las transferencias a Rioja, Aragón y Baleares.

(12) Estimación obtenida para los ingresos del conjunto de las AA.PP. (periodo 1955-1996) aplicando el procedimiento máximo-verosímil de Johansen.

(13) La reforma del IRPF alterará la carga que hoy soportan los distintos grupos de contribuyentes. Por eso cabe preguntarse si tiene costes en el frente de la progresividad. En apariencia sí hay una pérdida de progresividad formal. En efecto, los tipos marginales caen más en los niveles de renta más altos. Pero la progresividad real se refiere a los tipos medios de gravamen, que disminuyen más acusadamente en los tramos más bajos por efecto de los mínimos personal y familiar y del aumento en la reducción por rentas del trabajo. A ello vienen sumarse otros efectos importantes de la reforma: la eliminación de la fortísima regresividad de las ayudas fiscales a la vivienda, la mejora de la tributación efectiva de los productos financieros menos sofisticados (depósitos y activos de renta fija), al tiempo que se registra un empeoramiento relativo de la fiscalidad de las plusvalías y otros productos de corto plazo, y un aumento del empleo. Que este conjunto de medidas pueda conducir a una distribución más desigual de la carga es muy improbable.

(14) Esta circunstancia se ha producido en apenas una docena de ocasiones en los últimos 30 años.

(15) 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 adhiresen

efectivamente a reglas de equilibrio o cuasiequilibrio presupuestario, incluso en períodos de recesión generalizada podrían ser pocos los países que incurriesen en un déficit excesivo.

(16) 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.

(17) 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.

(18) "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.

(19) Utilizando diferentes indicadores de similitud productiva y de grado de asociación de resultados macroeconómicos—volumen y estructura del comercio intracomunitario, volumen y estructura del comercio intraindustrial, exportaciones a EUR 15 en porcentaje del PIB, y correlación con el promedio de la UE de la tasa de paro, el crecimiento del PIB y el crecimiento de la producción industrial—, Gros ("Toward Economic and Monetary Union: Problems and prospects", CEPS, *CEPS Working Papers*, nº 6, Bruselas, 1996) concluye que España está más próxima al "núcleo" europeo (Alemania, Francia y Bélgica) que los restantes países de la UE. A ello debe añadirse el hecho probable de que, como consecuencia de la unificación monetaria y la tendencia a la homogeneización de las estructuras financieras nacionales, los efectos asimétricos de las perturbaciones monetarias y financieras tenderán a desaparecer. Este conjunto de argumentos viene a indicar que el grado de asimetría de la economía española respecto del núcleo de la UE no es tan acusado como ha tendido a suponerse en las discusiones sobre los costes de la UEM para España. En un trabajo más reciente, Sebastián y Castillo ("La UEM-11: Una panorámica", *Economistas*, 78, 1998, pgs. 30–42) reflejan la apreciable mejora en la sincronía de las principales variables nominales y reales de la economía española con las de la UEM-11, con la notable salvedad del agregado monetario M3.

(20) 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.

(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) El análisis comparado es aleccionador. En este sentido, Alesina y Perotti concluyen que de los 62 anuncios de ajuste 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.

(23) 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".

(24) Este filtro, recomendado por Prescott ("Theory ahead of business cycle measurement", *Carnegie-Rochester Conference on Public Policy*, 25, pgs. 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.

(25) Los coeficientes obtenidos para valores de *lambda* de 10 y 25 fueron 0,3447 y 0,3512, respectivamente.

(26) Los coeficientes obtenidos para valores de *lambda* de 10 y 25 fueron 0,2505 y 0,2676, 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.

(27) 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.

(28) "La reforma del IRPF: Efectos sobre el crecimiento y el bienestar", en J. Corona, J.M. González-Páramo y C. Monasterio (dirs.): *Reforma fiscal y crecimiento económico*, Fundación FAES, Madrid, 1999.