Tema del Mes

EL PRESUPUESTO PARA 1999 Y EL PACTO DE ESTABILIDAD

José Barea(*)

1. PRESUPUESTO Y PLAN DE ESTABILIDAD

Los Presupuestos Generales del Estado se deberían enmarcar anualmente en una programación a medio plazo de la actividad del sector público estatal, en la que se definiesen los equilibrios presupuestarios básicos, la previsible evolución de los ingresos y las orientaciones de las políticas de gasto de alcance plurianual. A esta idea respondieron los Programas de Convergencia y los futuros Programas de Estabilidad que han de presentar los Gobiernos de los países miembros de la Unión Monetaria. Estos últimos deberán cubrir, además del año corriente y el precedente, los tres años siguientes y recogerán, de acuerdo con el "Reglamento 1466/97 relativo al reforzamiento de la supervisión de las políticas presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas":

- El objetivo presupuestario a medio plazo que asume cada Estado miembro y la trayectoria de ajuste al mismo.
- Las hipótesis acerca de la evolución de las principales macromagnitudes.
- La descripción de las medidas presupuestarias que se proponen para alcanzar el objetivo presupuestario, así como la cuantificación individual de su impacto presupuestario.

La literatura económica considera que la es-

tabilidad macroeconómica es necesaria para poder conseguir un crecimiento sostenido, si bien no suficiente para la convergencia real. En el Pacto de Estabilidad y Crecimiento aprobado durante la Cumbre Europea de Amsterdam en junio de 1997, se insiste en la importancia de salvaguardar unas finanzas públicas saneadas como medio de reforzar las condiciones para conseguir una estabilidad de los precios y un crecimiento válido y sostenible que favorezca la creación de empleo.

El Pacto de Estabilidad dispone que a medio plazo las cuentas públicas deben estar equilibradas. Es esta visión a medio plazo de la política presupuestaria la que nos servirá para analizar el Presupuesto para 1999.

La primera cuestión que se plantea es determinar el ámbito temporal del medio plazo. El Comité Monetario ha propuesto como plazo máximo el año 2002 para que la situación presupuestaria se acerque al equilibrio.

Dado que el Gobierno no ha hecho público aun su Programa de Estabilidad en el que figurarían las hipótesis de evolución de las principales magnitudes económicas, hemos elaborado el cuadro núm. 1 que muestra la posible evolución de dichas magnitudes.

De acuerdo con el Pacto de Estabilidad, el déficit del conjunto de las Administraciones Públicas deberá pasar del 2,6 por ciento del Pro-

CUADRO NÚM. 1 EVOLUCIÓN DE LAS MAGNITUDES ECONÓMICAS TENIDAS EN CUENTA PARA LAS PREVISIONES DE INGRESOS Y GASTOS (precios constantes)

Año	Déficit con respecto al PIB	PIB Tasa crecimiento respecto al año anterior	PIB 1997 = 100	Presión fiscal con respecto al PIB	Ingresos
1997	2,6	3,4	100,-	41,6	41,6
1998	2,-	3,8	103,8	41,6	43,2
1999	-, 1.6	3,4	107,3	41,4	44,4
2000	1	3,4	111,-	41,2	45,7
2001	0,5	3,2	114,5	41,2	47,2
2002	0,-	3,-	117,9	41,2	48,6

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO NÚM. 2 PROGRAMACIÓN PRESUPUESTARIA EN TÉRMINOS REALES DEL PERIODO 1997–2002 (PIB 1997=100)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
PIB	100,-	103,8	107.3	111,-	114,5	117,9
Ingresos no financieros	41.6	43,2	44,4	45,7	47,2	48,6
Déficit	2,6	2,0	1,6	1,1	0,6	0,0
Gasto total	44,2	45,2	46,0	46,8	47,8	48,6
Gasto protección social	21,0	21,6	22,3	22,9	23,6	24,3
Resto de dastos	23.2	23,6	23,7	23,9	24,2	24,3

Nota: Las diferencias con las proyecciones figuradas en mi artículo "El Presupuesto para 1999" La Razón, 5 noviembre 1998, provienen principalmente de reducir en un año el ajuste de déficit cero y de los gastos de protección social por información actualizada. Fuentes: Cuentas provisionales de las Administraciones Públicas de 1997 del Banco de España. Cuentas provisionales de la Protección Social de 1997 del Ministerio de Trabalo y Asuntos Sociales. Elaboración propia.

ducto Interior Bruto en 1997 al equilibrio en el 2002. La pregunta que nos planteamos es si el déficit del 1,3 por ciento del PIB que resulta del Presupuesto para 1999 de las Administraciones Públicas Centrales, unido al previsto para las Administraciones Territoriales (0,3 por ciento) es suficiente para alcanzar en el 2002 el equilibrio de las cuentas públicas, haciendo frente a los compromisos de la protección social y del resto de los programas de gasto público: educación, investigación y desarrollo, defensa, justicia, asuntos exteriores, intereses, agricultura, infraestructuras, etcétera.

Para contestar a la misma hemos efectuado la simulación que aparece en el cuadro núm. 2, partiendo de los siguientes condicionantes (cuadro núm. 1):

- a) El déficit público del año 2000 se estima en el 1,1 por ciento del PIB de acuerdo con las declaraciones del Vicepresidente Segundo del Gobierno; dado que en el año 2002 el déficit debe ser cero, se estima que en el 2001 será del orden del 0,6 por ciento.
- b) Como tasa de crecimiento del PIB del año 1998 se figura la estimada por el Gobier-

no, para los años 1999 y 2000 la previsión efectuada por la OCDE según resulta de su "Informe sobre Perspectivas Económicas" y para los dos años siguientes una ligera caída de 0,2 puntos por año. La tasa media de crecimiento del largo periodo 1997–2002 resulta del 3,4 por ciento.

c) La presión fiscal (relación de los ingresos públicos con respecto al PIB) se mantiene estable, excepto en los años 1999 y 2000 que se reduce en cada uno de ellos en 0,2 puntos de PIB, a consecuencia de la Reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

Los resultados obtenidos muestran que el Sector Público perderá tres puntos de peso en la economía, pasando del 44,2 por ciento del PIB en 1997 al 41,2 por ciento en el 2002, aumentando el gasto no financiero sólo a una tasa media anual del 1,9 por ciento en precios constantes. La evolución de dicha tasa no es uniforme en el conjunto del periodo, pasando del 2,3 por ciento en 1998 al 1,7 por ciento en el 2002 (cuadro núm. 3); la incidencia de la Reforma del IRPF en los años 1999 y 2000 hacen descender la tasa de crecimiento del gasto al 1,8 y 1,7 por ciento respectivamente.

Los gastos de protección social tienen un crecimiento autónomo en el entorno del 3 por ciento en precios constantes, con lo cual, dada la alta tasa media de crecimiento del PIB prevista para el periodo analizado, perderán participación en el PIB, restricción que en principio parece bastante fuerte (cuadro núm. 4). La base 1997 se ha tomado de las Cuentas de Protección Social del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Dado que tales gastos no van a tener ajuste alguno, según declaraciones del Gobierno, el resto de los gastos son los que tendrán que soportar el ajuste total derivado de la reducción del déficit, y sólo podrán crecer a una tasa media anual del 0,9 por ciento en términos reales. Tal porcentaje no es uniforme en el transcurso del periodo, pasando del 1,7 por ciento en 1998 al 0,4 por ciento en el año 2002 (cuadro núm. 3). Hay que tener en cuenta que con tan bajas tasas de crecimiento será imposible atender las obligaciones comprometidas en los programas incluidos en la rúbrica "Resto de gastos" que han sido enumeradas con anterioridad, afectando el ajuste a los gastos en capital humano, capital tecnológico y capital físico (infraestructuras) que tan necesarios son para la competitividad de nuestras empresas.

Sin reformas estructurales en la protección social, ajustándola al nuevo entorno económico y demográfico, no será posible cumplir lo establecido en el Pacto de Estabilidad, como ya puso de manifiesto el Instituto Monetario Europeo en su Informe de Convergencia de 1998. Un año más se ha presentado el Presupuesto sin abordar tales reformas. Deberían tomarse un conjunto de medidas tendentes a la racionalización de los gastos de protección social bajo los principios de eficiencia y equidad, en caso contrario se tendría que reducir el nivel de protección social. Los cambios demográficos que se prevén, influirán en el gasto público en los próximos años, por ello el Pacto de Estabilidad establece que los Estados miembros deberán revisar la viabilidad financiera de sus sistemas de protección social, introduciendo las reformas necesarias.

El Pacto de Estabilidad dice que son necesarias las siguientes reformas estructurales: mejorar el funcionamiento de los mercados de bienes y servicios, estimular la competencia, acelerar la reconversión de las empresas públi-

CUADRO NÚM. 3 TASA DE CRECIMIENTO RESPECTO AL AÑO ANTERIOR DEL GASTO PÚBLICO

(En pesetas constantes)

Año	Incluida protección social	Sin incluir protección social
1998	2,3	1,7
1999	1,8	0,4
2000	1,7	0,8
2001	2,1	1,2
2002	1,7	0,4
Tasas medias de crecimiento	1,9	0,9

Nota: La tasa media de crecimiento del gasto de protección social es del 3%. Fuente: Elaboración propia.

CUADRO NÚM. 4 Participación del gasto de protección social en el pib

% del PIB		
21,-		
20,8		
20,8		
20,6		
20,6		
20,7		
	21,- 20,8 20,8 20,6 20,6	

CUADRO NÚM. 5 Distribución porcentual del gasto total

_	1997	2002	∆ en puntos
		50,-	+2,5
Gasto de protección social	47,5		
Resto de gastos incluyendo			
educación	52,5	50,-	-2,5
Total	100,-	100,-	0,-
Fuente: Elaboración propia			

cas deficitarias, reformar el mercado laboral, aumentar la eficiencia de los servicios públicos, dando prioridad a las infraestructuras, capital humano e investigación y desarrollo.

El cuadro núm. 5 muestra que los gastos de protección social experimentan una ganancia de 2,5 puntos en el periodo 1997–2002 en la distribución porcentual del gasto público no financiero, que son pérdidas para el resto de los gastos.

2. INCERTIDUMBRES QUE PESAN SOBRE EL PRESUPUESTO DE 1999(1)

a) La pérdida de ingresos derivada de la Reforma del IRPF se ha estimado en el 0,2 por ciento del PIB para cada uno de los años 1999 y 2000, en total unos 400 mil millones de pese-

tas, estimación controvertida por las previsiones realizadas por los Servicios de Estudios del Banco Bilbao-Vizcaya y Argentaria, que consideran será del orden de 750 mil millones de pesetas.

- b) Aunque el SEC'95 mantiene el criterio de devengo para contabilizar los ingresos de las Administraciones Públicas, ante las fuertes diferencias que se producen entre los derechos devengados y los cobrados, ordena efectuar determinados ajustes que tienen incidencia en el déficit público. Aunque todavía no se ha producido la decisión de EUROSTAT fijando el procedimiento para cuantificar el ajuste, no cabe duda que ésta tendrá lugar y afectará al déficit del Estado, de la Seguridad Social y de las Administraciones Territoriales, dependiendo de la interpretación de EUROSTAT la importancia de su incidencia en el déficit.
- c) Los ingresos del Ente Público Radio Televisión Española (RTVE) procedentes de publicidad y otros ingresos de mercado no llegan al 50 por ciento del coste de su actividad comercial, por lo que EUROSTAT podría estimar que RTVE no debe ser considerada como empresa pública a efectos de contabilidad nacional, de acuerdo con los principios del SEC'95, y que su actividad sea integrada en el Estado. Ello podría dar lugar a que se incremente el déficit del Estado en 171.900 millones de pesetas (0,2 por ciento del PIB) y la deuda del Estado en el importe de la deuda que RTVE tenga a finales de 1998 (unos 600 mil millones de pesetas).
 - d) Es probable que después de la sentencia

- de las indemnizaciones derivadas de la colza, que asciende a 500 mil millones de pesetas, al menos una parte de la misma tendrá repercusión en el Presupuesto de 1999, con incidencia en el déficit público.
- e) En el corriente ejercicio las modificaciones presupuestarias se estima alcancen el billón de pesetas, que se van a financiar con los mayores ingresos habidos a consecuencia de una actividad económica superior a la prevista en el Presupuesto. Para 1999 esto no va a suceder, pues lo más probable es que el crecimiento del PIB sea menor que el previsto en el Presupuesto, por lo que de no financiarse las modificaciones presupuestarias con baja en otros créditos, se produciría un rebasamiento del déficit previsto.
- f) Por último, hay una incertidumbre que proviene del marco de crecimiento de la economía española (3,8%) que ha servido para elaborar el Presupuesto de 1999; las previsiones de la OCDE lo fijan en el 3,4%, lo que puede dar lugar a que se rebase el déficit del 1,6 por ciento del PIB del conjunto de las Administraciones Públicas previsto para 1999.

NOTAS

- (*) Catedrático Emérito de la Universidad Autónoma de Madrid
- (1) Esta cuestión fue abordada en un artículo publicado en la Razón el día 12 de noviembre de 1998.