

Instantánea Económica

LA CONSOLIDACIÓN FISCAL: UN PROCESO AVANZADO, PERO INACABADO(*)

Desde que en 1993 la recesión económica toca fondo, se inicia en España una fase de recuperación económica que se prolonga hasta la actualidad, en la que el principal condicionante de la política fiscal ha sido dar prioridad al cumplimiento de los objetivos de consolidación presupuestaria. Consecuencia de esta estrategia de la política fiscal es el continuo descenso registrado por la necesidad de financiación (déficit) del sector público en estos últimos años, en los que partiendo de un nivel máximo del 7,3% del PIB en 1995, las previsiones del Gobierno para 1998 y 1999 lo sitúan en el 2,1% y 1,6% del PIB, respectivamente, ambas cifras por debajo del requisito del 3% exigido en el Pacto de Estabilidad. El objetivo que se plantea en la presente *Instantánea Económica* es no sólo mostrar el resultado de dicho proceso, sino también las medidas que lo han permitido, de modo que se pueda valorar la oportunidad de las mismas y su viabilidad en el futuro inmediato. Para ello se han elaborado los cuadros núms. 1 y 2. En el primero se recogen, por un lado, las partidas de las cuentas de renta, utilización de renta y de capital de las AAPP, reagrupadas de manera diferente a su presentación en la Contabilidad Nacional, pero de modo que se refleje la restricción presupuestaria a la que está sujeta su actividad económica. Por otro lado, en la parte inferior de dicho cuadro, se incluyen variables que informan sobre la actuación financiera del sector público en sentido estricto. El segundo recoge el cálculo de los componentes estructu-

ral y cíclico del déficit público. En ambos casos, los datos, expresados en porcentaje del PIB según la Directiva PNB de la UE, se refieren al periodo 1995-1999 (siendo previsiones los correspondientes a 1998 y 1999) y sus fuentes son el Ministerio de Economía y Hacienda, el INE y la propia Fundación.

Tal y como se deriva del cuadro núm. 1, la permanente reducción del déficit público registrada hasta el presente ejercicio, que, según las previsiones, sería de 5,2 puntos porcentuales del PIB, ha sido posible por la caída del total de los gastos públicos, cifrada para ese mismo periodo en casi 4 puntos. Los ingresos totales, sin embargo, han experimentado fluctuaciones menos intensas, esperándose para 1998 un crecimiento final de algo más de 1 punto, en relación a 1995. Esta tendencia decreciente de la evolución del déficit público se mantendrá en 1999, previéndose se sitúe en el 1,6% del PIB, gracias a un nuevo recorte del gasto público de 0,88 puntos en relación a 1998, el cual más que compensará la caída prevista de los ingresos de 0,38 puntos. El aumento de los ingresos públicos desde 1995 a 1998 se explica por el de los ingresos corrientes, ya que los de capital, aparte de constituir una parte poco significativa de los mismos, mantienen una tendencia descendente. En efecto, la participación de los ingresos corrientes en el PIB ha aumentado a lo largo de estos años 1,34 puntos porcentuales del PIB, si bien no se prevé que esta tendencia

CUADRO NÚM. 1
CUENTA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS
(Porcentaje del PIB, según Directiva PNB)

	1995(P)	1996(P)	1997(A)	1998(F)	1999(F)
1. TOTAL INGRESOS (1.1 + 1.2)	40,38	41,15	41,57	41,54	41,17
1.1. INGRESOS CORRIENTES	39,04	39,87	40,39	40,38	39,99
1.1.1. Impuestos produc. e import.	9,98	10,13	10,38	10,76	10,91
1.1.2. Impuestos renta y patrimonio	11,38	11,53	11,77	11,41	10,99
1.1.2.1. Sobre familias	9,02	8,97	8,56	8,16	7,68
1.1.2.2. Sobre empresas	2,37	2,56	3,21	3,25	3,31
1.1.3. Cotizaciones sociales	13,56	13,85	13,89	13,96	13,94
1.1.4. Otros ingresos corrientes	4,12	4,36	4,35	4,24	4,15
1.2. INGRESOS DE CAPITAL	1,34	1,28	1,18	1,16	1,18
2. TOTAL GASTOS (2.1 + 2.2)	47,68	45,77	44,18	43,64	42,76
2.1. GASTOS CORRIENTES	41,43	40,74	39,52	38,81	37,84
2.1.1. Consumo público	16,58	16,36	15,96	15,60	15,39
2.1.1.1. Remuneración de asalariados	11,63	11,58	11,24	10,92	10,63
2.1.1.2. Compras bienes y servicios	3,81	3,65	3,60	3,56	3,40
2.1.1.3. Consumo de capital fijo	1,15	1,14	1,13	1,12	1,12
2.1.2. Intereses	5,52	5,09	4,52	4,40	4,00
2.1.3. Prestaciones sociales	15,63	15,61	15,25	14,93	14,61
2.1.4. Subvenciones de explotación	1,93	1,76	1,64	1,62	1,58
2.1.5. Otras transferencias corrientes	1,77	1,91	2,14	2,26	2,26
2.2. GASTOS DE CAPITAL	6,25	5,03	4,66	4,83	4,92
2.2.1. Inversión pública (a)	3,80	3,13	3,07	3,16	3,22
2.2.2. Transferencias de capital	2,45	1,89	1,59	1,67	1,70
3. AHORRO BRUTO (1.1 - 2.1)	-2,40	-0,87	0,87	1,57	2,15
4. CAP. (+) O NEC. (-) DE FINANCIACIÓN (1 - 2)	-7,30	-4,62	-2,61	-2,10	-1,60
4.1. Superávit (+) o Déficit (-) primario (4 + 2.1.2)	-1,77	0,47	1,91	2,30	2,40
5. Variación neta activos financieros	0,66	2,00	-0,77	1,72	1,08
6. NEC. DE ENDEUDAMIENTO (-4 + 5)	7,95	6,62	1,83	3,81	2,67
9. DEUDA BRUTA	65,48	70,11	68,84	68,49	67,16

(P) Provisional. (A) Avance. (F) Previsión.

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

Fuentes: Hasta 1997, Ministerio de Economía y Hacienda. 1998-1999, previsiones FUNCAS.

se mantenga en el próximo ejercicio, ya que para 1999 se proyecta un descenso de casi 4 décimas del PIB, alcanzando una cifra del 40% del PIB. En relación a los ingresos tributarios, las fluctuaciones son de signo distinto según la rubrica analizada. Así, si los *impuestos sobre la producción y la importación* registran un crecimiento aproximado hasta 1998 de 0,78 puntos, y de casi 1 punto hasta 1999, reflejo en parte del ciclo expansivo de la economía, pero sobre todo de la introducción de nuevas figuras tributarias y de modificaciones en las existentes, no ocurre lo mismo con los *impuestos sobre la renta y el patrimonio*. Estos, tras aumentar ligeramente en 1996 y 1997, han disminuido en 1998 y volverán a hacerlo con intensidad en 1999 hasta situarse en torno al 11% del PIB, lo que supone una caída de 0,39 puntos en relación a 1995. Si se desglosan estos impuestos entre los soportados por la familias y por las empresas, se observa un permanente descen-

so en la recaudación del gravamen que soportan las rentas y patrimonio de las *familias*, que se acentuará en 1999 como consecuencia de la reforma del IRPF. Entre 1995 y 1999 la disminución de la participación de estos impuestos en el PIB se estima en 1,34 puntos porcentuales, lo que se explica por la caída del gravamen sobre las rentas del capital a consecuencia de la disminución de los tipos de interés, de los desplazamientos del ahorro hacia fondos de inversión y otros activos financieros con beneficios fiscales y por los cambios normativos mejorando el trato fiscal a las plusvalías del capital. Este descenso se ha compensado parcialmente por el crecimiento de 0,88 puntos en la recaudación conseguida hasta 1998 por la imposición sobre la renta de las empresas, tendencia que se espera continúe en 1999. En cuanto a las *cotizaciones sociales*, su volumen prácticamente no se altera, tan sólo crece 4 décimas en el periodo 1995-1999. Sin embargo,

si se toma como año de referencia 1994, el resultado hubiese sido un moderado descenso, como consecuencia de la reducción en un punto porcentual del tipo de cotización a la Seguridad Social por contingencias comunes llevada a cabo en 1995. Finalmente, el apartado de *otros ingresos corrientes* permanece bastante estable a lo largo de este cuatrienio. Por el lado de los *ingresos de capital*, con una participación en el PIB próxima al 1%, se calcula que hasta 1999 se van a reducir en 0,16 puntos, básicamente como consecuencia de la bajada de las transferencias de capital.

Como ya se ha señalado, el principal factor determinante de la reducción del déficit ha sido la contención de los gastos públicos, con recortes entre 1995 y 1998 de 2,62 puntos de los de naturaleza corriente y 1,42 puntos de los de capital. En 1999 la tendencia decreciente de los primeros se intensificará, esperándose que su nivel se reduzca hasta el 37,84% del PIB, lo cual representa un descenso del orden de 1 punto en relación a 1998 y de 3,59 puntos desde 1995. Dentro de esta estrategia de contención, los mayores avances se han conseguido en los apartados de consumo público, prestaciones sociales e intereses. Por el lado del *consumo público*, su reducción, de casi 1 punto hasta 1998, obedece principalmente a la disminución de la participación en el PIB de los recursos destinados a la *remuneración de los asalariados*, originada por las sucesivas congelaciones salariales y la contención de las plantillas en la administración del Estado. De este modo, la remuneración de los asalariados ha pasado de representar el 11,63% del PIB en 1995 al 10,92% en 1998, lo cual implica una reducción de 0,71 puntos. En cuanto a las *compras de bienes y servicios*, el recorte en este periodo se espera que sea de 0,25 puntos, esfuerzo comparable al obtenido en la remuneración de los asalariados teniendo en cuenta que suponen la tercera parte de éstas en valores absolutos. Si se cumplen las previsiones para 1999, este esfuerzo reductor en relación al consumo público volverá a repetirse, ya que cae 0,21 puntos más en relación a 1998, lo cual se explica por la menor cantidad de recursos que se vuelven a destinar a la remuneración de los asalariados. Puede decirse que esta es la actuación estructural más importante de las llevadas a cabo desde 1995 para reducir el déficit público, si bien, al no ir acompañada por medidas de reforma global de la Administración Pú-

blica, puede dar lugar a una descapitalización del personal y a una degradación de los servicios públicos. Por el contrario, en 1999 las compras de bienes y servicios se estima que experimentarán una pequeña subida. En relación a las *prestaciones sociales*, registran una caída de 0,7 puntos hasta el presente ejercicio, descenso que continuará en 1999, lo cual responde principalmente a los beneficios derivados del ciclo expansivo de la economía y al carácter marcadamente anticíclico de esta rúbrica, especialmente por lo que se refiere a las prestaciones por desempleo. Las *subvenciones de explotación*, que en alguna medida comparten este carácter anticíclico, también van a ver disminuido su peso en el PIB, aunque en menor grado, concretamente en 0,3 puntos, cuyo nivel prácticamente no variará en el próximo ejercicio. Pero son los pagos por *intereses* los principales protagonistas en el proceso de descenso de los gastos corrientes, con una caída de 1,12 puntos porcentuales del PIB hasta 1998, que según las previsiones proseguirá con otros 0,4 puntos más a lo largo de 1999. Esta marcada tendencia descendente ha sido favorecida por las bajadas de los tipos de interés desde 1996 y la contención de la tendencia al alza de la deuda pública. En este sentido, hay que recordar que la realidad ha superado las expectativas que, hace aproximadamente un año, declaraba el gobernador del Banco de España de poder situar a lo largo del ejercicio 1998 el precio del dinero en el 4%. Por último, la partida denominada *otras transferencias corrientes* ha experimentado un ligero crecimiento debido al aumento de las aportaciones al presupuesto de la UE. En consecuencia, la notable reducción experimentada por el total de los gastos corrientes y el crecimiento de los ingresos de esta misma naturaleza se ha traducido en una mejora continua del *desahorro de las AAPP*, que a partir de 1997 se convierte en un saldo positivo, proyectándose para 1999 un nivel ligeramente superior al 2% del PIB.

Uno de los principales inconvenientes del ajuste fiscal es que éste también ha afectado a los gastos de capital. Concretamente, la *inversión pública* descendió 0,73 puntos entre 1995 y 1997, que se suman a la reducción de otros 0,94 puntos entre 1990 y 1994, lo cual a medio y largo plazo puede comprometer un mayor crecimiento y desarrollo económico. Por tanto, una vez más la inversión pública ha funcionado como partida de ajuste ante la necesidad de

CUADRO NÚM. 2
COMPONENTES ESTRUCTURAL Y CÍCLICO DEL DÉFICIT PÚBLICO
 (Porcentaje del PIB, según Directiva PNB)

	1995(P)	1996(P)	1997(A)	1998(F)	1999(F)
1. Ingresos públicos.....	40,6	41,3	41,8	41,8	41,4
2. Gastos públicos.....	48,0	46,0	44,4	43,9	43,0
3. Saldo total (1 - 2).....	-7,3	-4,6	-2,6	-2,1	-1,6
4. Ingresos ajustados cíclicamente.....	41,3	42,0	42,1	41,7	41,1
5. Gastos ajustados cíclicamente.....	47,7	45,7	44,3	43,9	43,1
6. Saldo estructural (4 - 5).....	-6,4	-3,7	-2,2	-2,3	-2,0
6.1. Intereses.....	5,6	5,1	4,5	4,4	4,0
6.2. Saldo estructural primario (6 + 6.1).....	-0,9	1,4	2,3	2,2	2,0
7. Saldo cíclico (3 - 6).....	-0,9	-0,9	-0,4	0,2	0,4
PRO MEMORIA					
8. PIB (millardos ptas de 1986).....	41707	42715	44224	45917	47519
9. PIB tendencial (millardos ptas 86) (a).....	42357	43410	44547	45794	47168
10. Output gap (%) [(8 - 9) / 9].....	-1,5	-1,6	-0,7	0,3	0,7

(P) Provisional. (A) Avance. (F) Previsión.

(a) Obtenido aplicando el filtro HODRIK-PRESCOTT a la serie de PIB 1964-1999 ($\lambda=50$).

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda, INE y FUNCAS (previsiones 1998-1999).

sanear las finanzas públicas impuesta por Maastricht. Si a la anterior reducción, se le añade la correspondiente a las *transferencias de capital* de 0,86 puntos, entre 1995 y 1997 el descenso total experimentado por los gastos de capital fue de 1,6 puntos porcentuales del PIB. Esta tendencia a la baja se habrá invertido en 1998 si no se tienen en cuenta los ingresos que ha obtenido el Estado por las licencias de telefonía móvil, que la contabilidad nacional anota como una desinversión. En 1999 también se espera un ligero aumento de estos gastos como porcentaje del PIB.

El resultado de las variaciones anteriores es que el déficit público ha experimentado una drástica disminución, en la que ha desempeñado un papel fundamental la fase de expansión de la economía, lo cual ha provocado una permanente mejora en el *saldo primario*, que a partir de 1996 es de signo positivo, siendo las previsiones para 1998 y 1999 del 2,3 y 2,4% del PIB, respectivamente. Paralelamente, los datos para este periodo reflejan el importante descenso de la *necesidad de endeudamiento*, si bien menor al de la necesidad de financiación, ya que la variación neta de activos financieros ha aumentado más de un punto porcentual del PIB entre 1995 y 1998. Este saldo se considera un concepto más completo que el de necesidad de financiación, ya que en algunas ocasiones las administraciones públicas disfrazan como variación de activos financieros lo que son verdaderos gastos corrientes o de capital y que, por tanto, deberían incluirse en la necesi-

dad de financiación (p.e., préstamos a empresas o entes no incluidos en el ámbito público por la contabilidad nacional destinados a financiar déficit de explotación o pérdidas).

A pesar de los éxitos alcanzados en la reducción de la necesidad de endeudamiento, destaca el hecho de que no se ha podido rebajar el nivel de *deuda pública* en el periodo considerado. El fuerte crecimiento registrado en los dos primeros años, pasando del 65,48% del PIB en 1995 al máximo del 70,11% en 1996, no ha podido ser compensado por el descenso experimentado en los años posteriores. Las previsiones para 1999 la sitúan en el 67,2% del PIB, muy por encima de lo exigido por el Pacto de Estabilidad, lo que constituye una exigencia más para continuar el proceso de ajuste a la baja del déficit.

Para poder evaluar con un mayor rigor los efectos duraderos de la política fiscal ejecutada en esta fase, es necesario profundizar en el concepto de déficit público y comprobar cuál ha sido la evolución de sus dos componentes básicos: el estructural y el cíclico. El *saldo estructural* de las AAPP se obtiene como diferencia entre los ingresos y los gastos ajustados cíclicamente, es decir, los ingresos y gastos que se registrarían si el PIB observado y el tendencial coincidieran. Teniendo en cuenta el signo de las elasticidades de los ingresos y de los gastos respecto al PIB (positivo en el primer caso y negativo en el segundo), en aquellas situaciones en las que el PIB observado supera

al tendencial y existe, por tanto, un *output gap* positivo, los ingresos ajustados cíclicamente serán inferiores a los ingresos observados y los gastos ajustados, superiores a los observados. Lo contrario sucede cuando el *output gap* es negativo. Por otro lado, el *saldo cíclico*, como su nombre indica, es el originado por la situación coyuntural de la economía en un año determinado. Generalmente, se calcula como diferencia entre el saldo total y el estructural. El cuadro núm. 2 recoge el cálculo de estos componentes del saldo total de las AAPP a partir de los datos relacionados con el *output gap* de la economía y los ingresos y gastos públicos. En cuanto al *output gap* se observa cómo hasta 1997 es de signo negativo, aunque, superado un pequeño repunte en 1996, esta brecha va disminuyendo en los tres primeros años de recuperación económica. En 1998 el PIB observado y el tendencial prácticamente coinciden y, ya de forma clara, se obtendrá un *output gap* positivo en 1999, de cumplirse las previsiones de crecimiento.

Los resultados revelan que tanto el déficit cíclico como el estructural se reducen en este periodo, aunque el proceso ha sido más intenso en el segundo caso, cuya rebaja hasta 1998 se cifra en 4,1 puntos y si, además, se consideran las previsiones para 1999, el descenso logrado para todo el cuatrienio es de 4,4 puntos, esperándose que en este último año se sitúe en torno al 2% del PIB (1). No obstante, esta reducción se concentra en los dos primeros años del periodo analizado, siendo muy pequeña en los dos últimos. Es más, si se descuenta la carga de intereses en este cálculo, el *saldo estructural primario* mejora hasta 1997, pasando de negativo a positivo a partir de 1996, pero tanto en 1998 como previsiblemente en 1999 vuelve a empeorar ligeramente. Ello significa que la política de consolidación del déficit público se ha detenido a partir de 1998, dado que la reducción del déficit total en este año y el siguiente ha sido consecuencia exclusivamente del efecto cíclico y de la disminución de los tipos de interés. Ello es peligroso, pues si el déficit estructural se mantiene en el 2% del PIB e hipotéticamente sobreviniera una recesión similar a la de 1992-93, el déficit total se dispararía por encima del 3% del PIB, teniendo que adoptar duras medidas de ajuste precisamente en un momento en que la política fiscal-presupuestaria debería actuar expansivamente. Al mismo tiempo, en dicha circunstancia se inte-

rrumpiría el proceso de acercamiento de la deuda pública al 60% del PIB que marca el Pacto de Estabilidad, incurriendo también por ello en los mecanismos sancionadores del protocolo de déficit excesivo.

En resumen, son buenos los resultados que se derivan de este proceso de consolidación fiscal, el cual va a hacer posible que 1998 finalice con un déficit público del orden del 2% del PIB. Además, como novedad, los saldos tradicionalmente negativos en nuestra historia fiscal, el desahorro bruto y el déficit primario, se convierten a lo largo de este periodo en positivos. Si bien es cierto que los mayores esfuerzos se han concentrado en recortar el consumo público, también se ha visto aminorada la inversión pública, lo cual puede frenar el potencial de crecimiento a largo plazo. Por otro lado, los datos demuestran que la prioridad concedida al cumplimiento de los objetivos de consolidación presupuestaria ha tenido como principal recompensa la reducción del déficit estructural, tan difícil de rebajar en épocas anteriores. No obstante, el progreso conseguido en este terreno se ha interrumpido en 1998 sin estar terminado, pues el déficit estructural se sitúa por encima del nivel compatible con el Pacto de Estabilidad a largo plazo. Además, aunque parece que se ha conseguido quebrar la explosividad del crecimiento del gasto público, no hay que bajar la guardia en cuanto a la necesidad de rebajar la *ratio* deuda pública/PIB. Para la consecución de tales objetivos, y dado que hay un consenso generalizado en que no puede aumentarse la presión fiscal, resulta imprescindible articular reformas que reduzcan, como porcentaje del PIB, los gastos públicos estructurales de naturaleza corriente, especialmente los de funcionamiento de las administraciones públicas (para lo cual no sirve con congelar los sueldos a los funcionarios, sino llevar a cabo una profunda reforma de la Administración) y las subvenciones y transferencias a empresas públicas y privadas. Junto a ello, también es necesario introducir instrumentos que potencien la eficiencia y control del gasto público, como es el caso de la pendiente Ley General Presupuestaria, y mejorar la eficacia recaudatoria.

NOTAS

(*) Esta Instantánea Económica ha sido realizada por Nuria Rueda.

(1) Esta cifra sólo debe tomarse como aproximativa, pues las distintas metodologías que pueden utilizarse para obtener el *output gap* y, por tanto, los ingresos y gastos ajustados cíclicamente dan como resultado niveles de déficit estructural diferentes en varias décimas de PIB. Sin embargo, sí son mucho más

similares entre las distintas metodologías los resultados en términos de variación de los componentes estructural o cíclico del déficit, por lo que dichas variaciones son plenamente significativas del esfuerzo de la política fiscal en la consolidación de las finanzas públicas.