

RECUADRO GRÁFICO

ESCENARIOS DE CONSOLIDACIÓN DE LAS CUENTAS PÚBLICAS ESPAÑOLAS A MEDIO PLAZO

En cumplimiento de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, el pasado mes de junio el Gobierno presentó el *Informe sobre la posición cíclica de la economía española*. Este documento sirve de base para la fijación de los *Objetivos de estabilidad presupuestaria de las administraciones públicas* para los tres próximos ejercicios, que, a su vez, deben respetar la normativa del *Pacto de Estabilidad y Crecimiento* de la UE. El informe y los objetivos se presentan a las comunidades autónomas (CCAA) en el marco del Consejo de Política Fiscal y Financiera y a las corporaciones locales (CCLL) en la Comisión Nacional de Administraciones Locales. Posteriormente, una vez fijados definitivamente dichos objetivos, se remiten al Congreso para su aprobación junto al techo de gasto del Estado para los presupuestos del próximo ejercicio.

El escenario macroeconómico contemplado por el Gobierno se resume en una senda de crecimiento del PIB real que parte de una caída del 3,6 por 100 en 2009 y se va recuperando a -0,3 por 100 en 2010, 1,8 por 100 en 2011 y 2,7 por 100 en 2012 (gráfico 1). Para la inflación se prevé una contención histórica, pues el deflactor del PIB crece un 0,4 por 100 en 2009 y 0, 0,3 y 1,1 por 100 en los tres siguientes años, respectivamente. Ello es tan importante como el crecimiento real del PIB, pues a la postre, los ingresos públicos y muchos gastos están vinculados a las variaciones nominales del PIB o de sus agregados. A partir de este escenario macroeconómico, que en principio puede calificarse dentro de los límites razonables, a excepción de las excesivamente moderadas previsiones sobre los precios, el Gobierno fijó los objetivos de déficit recogidos en el siguiente cuadro:

Cuadro 1

OBJETIVOS DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA 2010-2012

(Porcentaje del PIB)

	Previsión 2009	2010	2011	2012
Administración Central	-8.1	-5.7	-3.5	-2.0
Comunidades autónomas	-1.5	-2.5	-1.7	-1.3
Corporaciones locales	-0.3	-0.4	-0.3	-0.2
Administraciones de Seguridad social	0.4	0.2	0.3	0.5
TOTAL ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	-9.5	-8.4	-5.2	-3.0

Fuente: MEH.

Obviamente, y dado que estos objetivos deben respetar el marco del *Plan de Estabilidad y Crecimiento* de la UE, el déficit del conjunto de las administraciones públicas (AAPP) debe situarse en el 3 por 100 en 2012. Ahora bien, ¿son estos objetivos razonables y asequibles en el contexto macroeconómico señalado? ¿Qué política fiscal debería llevarse a cabo para conseguir tales objetivos?

Entre otros factores, las variaciones del déficit público vienen determinadas por el efecto automático del ciclo sobre los ingresos y gastos públicos y por la política fiscal discrecional (medidas transitorias o permanentes) que lleven a cabo los gobiernos. El gráfico 1 resume la evolución cíclica de la economía española reciente y la propuesta en el escenario gubernamental. El crecimiento del PIB, tras situarse durante once años por encima de su tendencia de largo plazo (con la excepción del año 2002), había generado un *output gap* creciente que llegó a casi cinco puntos porcentuales (pp) en 2007. A partir de 2008, el ritmo de crecimiento del PIB se sitúa por debajo de la tendencia, especialmente en 2009 con una caída histórica prevista del 3,6 por 100. Esto ha cambiado bruscamente el signo del *output gap*, que pasará a ser negativo en 2009. Según las previsiones gubernamentales, aún en 2010 el crecimiento del PIB se situará por debajo del tendencial, agrandando el *gap* hasta -3,4 pp.; en 2011 este *gap* se estabilizaría y empezaría a reducirse en 2012.

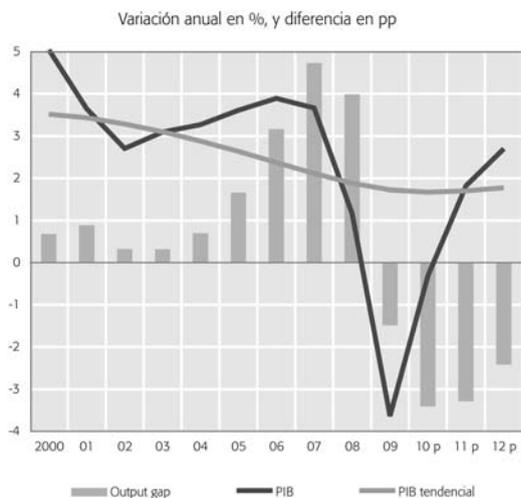
Gráfico 1.- PIB real, PIB tendencial y *output gap*

Gráfico 2.- Saldo cíclico y saldo primario ajustado cíclicamente

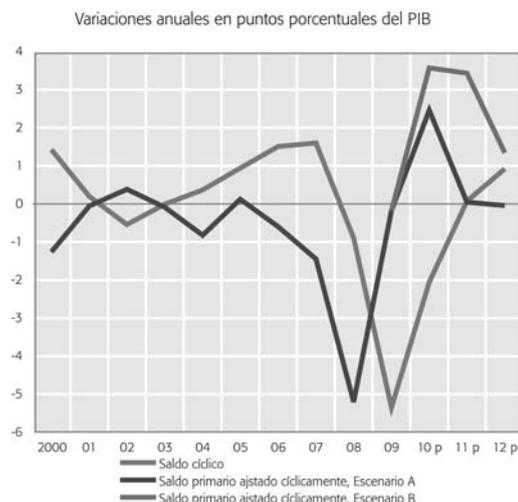


Gráfico 3.- Ingresos, gastos y déficit. Escenario A

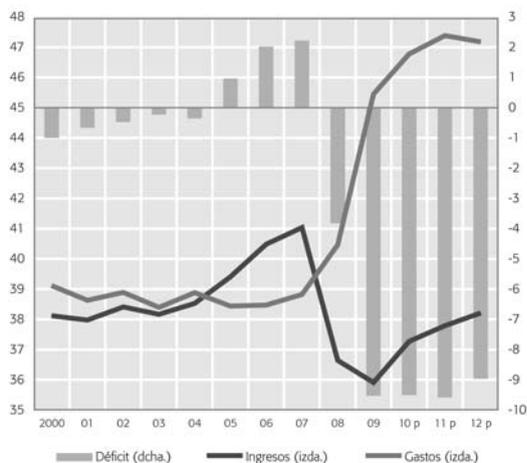
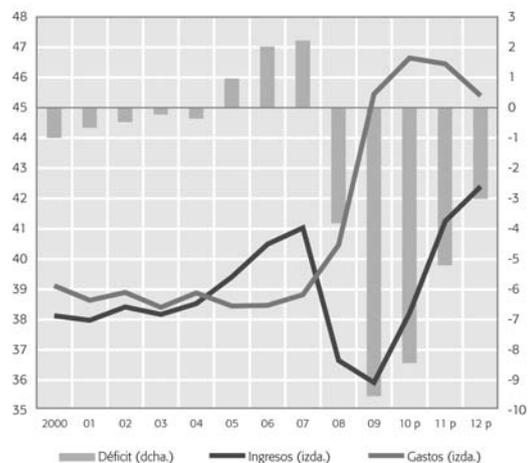


Gráfico 4.- Ingresos, gastos y déficit. Escenario B



Fuentes: MEH y Funcas.

Teniendo en cuenta las elasticidades de los ingresos y gastos públicos respecto al PIB, superiores a la unidad en ambos casos, estas bruscas e importantes variaciones del *output gap* han producido un fuerte impacto sobre el déficit público a través de su componente cíclico. De los 11,7 pp del PIB que habrá cambiado el saldo no financiero de las cuentas públicas entre 2007 y 2009 (si se cumple la previsión para este último año), algo más de la mitad puede atribuirse al deterioro del componente cíclico. En 2010, este componente aún se deteriorará otros 2 pp, antes de estabilizarse en 2011 y pasar a tener una mejora del orden de 1 pp en 2012 (gráfico 2).

Según lo anterior, y bajo el supuesto de que la actuación discrecional conjunta de los gobiernos central y territoriales fuese neutra en el trienio 2010-12 (lo que supondría que el saldo primario ajustado cíclicamente se mantuviera constante), el déficit en 2012 sería superior al de 2009. En realidad, teniendo en cuenta que, si no hay otras actuaciones nuevas, en 2010 desaparecerán varios efectos de medidas que se han llevado a cabo en 2008 y 2009, minorado los ingresos y aumentado los gastos de forma no permanente, en este supuesto, el déficit podría ser en 2012 del orden de medio punto porcentual inferior al de 2009. Es lo que se recoge en el **escenario A** del gráfico 3. En este escenario, el gasto público aumenta por encima del PIB en 2010 y 2011, aunque menos que en 2008 y 2009, pero ello se compensa con una recuperación de los ingresos, que en estos dos últimos años se han visto mermados por medidas no permanentes.

Así pues, si el Gobierno quiere reducir el déficit al 3 por 100 en 2012, se impone una política fiscal fuertemente restrictiva, similar a la que se recoge en el **escenario B** del gráfico 4, que trata de simular el escenario gubernamental (este no detalla el comportamiento de los ingresos y gastos públicos, sino que se reduce a establecer objetivos de déficit). Dada la rigidez del gasto público a corto plazo, en este escenario se contempla que, en 2010, este solo sea ligeramente más restrictivo que en el escenario A, pero para 2011 y 2012 distintas medidas y reformas deberían conseguir reducirlo en 1 pp del PIB. Sería bastante difícil conseguir más si, como plantea el escenario macroeconómico propuesto por el Gobierno, el consumo público, que supone casi la mitad del gasto total, crece notablemente por encima del PIB en 2010 y en línea con el PIB en los dos años siguientes (el consumo público es el único componente del gasto que se explicita en el cuadro macroeconómico en términos reales). En cualquier caso, el peso de la consolidación fiscal tendría que recaer sobre los ingresos, que deberían aumentar su peso en el PIB 6,6 pp entre 2009 y 2012. Dada la magnitud de este aumento de la presión fiscal, todas las grandes figuras tributarias deberían ser modificadas al alza.

Hay que añadir que ambos escenarios no son sino un ejercicio puramente mecánico para ilustrar de la dificultad de reducir el déficit público español al 3 por 100 del PIB en 2012 en un contexto en el que el PIB crece por debajo de su tendencia de largo plazo. Los dos escenarios de política fiscal son tan distintos que son incompatibles con un único escenario macroeconómico como el empleado en este ejercicio, que no es otro que el presentado por el gobierno en el *Informe de situación cíclica*. Cabe pensar que la economía española tendría muchas dificultades para alcanzar el crecimiento propuesto por el Gobierno hasta 2012 con unos aumentos de impuestos como los que harían falta para reducir el déficit al 3 por 100 del PIB, por lo que el escenario macroeconómico y los objetivos de déficit parecen harto inconsistentes. Pero, por otro lado, también cabe plantearse las consecuencias de mantener un déficit cercano al 10 por 100 del PIB durante muchos años, especialmente considerando la pertenencia de España a la Unión Monetaria Europea.

La economía española se enfrenta, así, a un problema grave de déficit público insostenible, que se acentuará a medio y largo plazo por los efectos del envejecimiento de la población sobre el sistema sanitario y de pensiones. Las vías de solución pasan, en primer lugar, por impedir que el déficit alcance niveles superiores a los estimados por el Gobierno para 2009; en segundo lugar, por instrumentar un programa de consolidación a medio plazo creíble y consistente con un escenario macroeconómico de crecimiento; en tercer lugar, y para compatibilizar la consolidación fiscal y el crecimiento de la economía, es necesario llevar a cabo reformas estructurales importantes en los mercados laboral y de bienes y servicios y en el sistema fiscal que dinamicen el potencial de crecimiento y reduzcan el paro a niveles soportables. Si se consigue que la economía española vuelva a crecer de forma sostenible por encima del 3 por 100 anual una vez se supere la recesión, las cuentas públicas volverán a estar bajo control; de lo contrario, podrían convertirse en un pesado lastre que la mantendría sin despejar durante muchos años.