

Observatorio Económico

España

Madrid,
21 de noviembre de 2013
Análisis Económico

España

Gasto e ingresos públicos: expansión, crisis y consolidación

Punto de partida

Como consecuencia de la intensa recesión y de las políticas discrecionales implementadas para suavizar su impacto, las administraciones públicas españolas pasaron de registrar un superávit del 2,4% del PIB en 2006 -el cuarto mayor de la Unión Económica y Monetaria (UEM)-, a presentar un déficit de más del 11% en 2009. España se convirtió, tras Grecia e Irlanda, en el tercer estado con un mayor desequilibrio en las cuentas públicas.

La profundidad de la crisis económica terminó con el proceso de consolidación fiscal iniciado a mediados de la década de los 90 -con el objetivo de alcanzar los criterios de la entrada del euro-, y que culminó con el periodo de mayor estabilidad presupuestaria de los últimos cuarenta años en España. Como puede observarse en el Gráfico 1, dicho proceso de consolidación se centró fundamentalmente en la reducción del gasto público, que disminuyó 5,3 puntos porcentuales (pp) del PIB desde mediados de los 90 hasta 2007. Mientras, los ingresos públicos experimentaron, en ese mismo periodo, un incremento de 3,9pp.

Con la llegada de la crisis y la puesta en marcha de las medidas de política contracíclica, el gasto público creció hasta situarse en el 46,2% del PIB a finales de 2009 -niveles semejantes a los de principios de los años 90-, mientras que los ingresos cayeron hasta niveles de mediados de los 80 (35,1%). Como consecuencia, el déficit del conjunto de administraciones públicas terminó en el 11,1% del PIB en 2009.

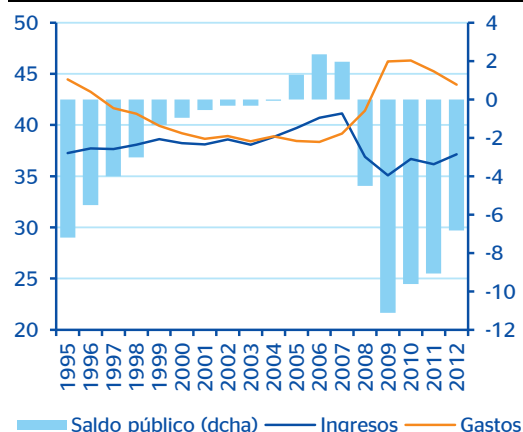
Este fuerte deterioro de las cuentas públicas introdujo a España en un imprescindible e intenso proceso de consolidación fiscal. Desde mediados de 2010 se han adoptado sucesivas medidas de ajuste, tanto de recorte del gasto como de incremento de los ingresos, que han tenido resultados desiguales. Entre 2009 y 2012 España redujo en 4,3 puntos el déficit, un resultado que sin tomar en cuenta otros factores (diferencias en la situación cíclica de la economía), podría considerarse un tanto modesto comparado con el observado en otros países con déficit excesivo (véase el Gráfico 2).¹

El presente documento es el primero de una serie que tratará de establecer un punto de partida que permita evaluar la política fiscal ya acometida, y, en su caso, apuntar direcciones de reforma. Así, este primer observatorio presenta una visión comparada de la evolución y situación actual de las cuentas públicas españolas. Posteriores documentos, abordarán un análisis, más detallado e igualmente comparado, de los ingresos y gastos públicos.

1: En estas comparaciones, el déficit de las administraciones públicas se mide excluyendo las ayudas al sistema financiero, tal y como se hace en la evaluación del Procedimiento de Déficit Excesivo de la Comisión Europea.

Gráfico 1

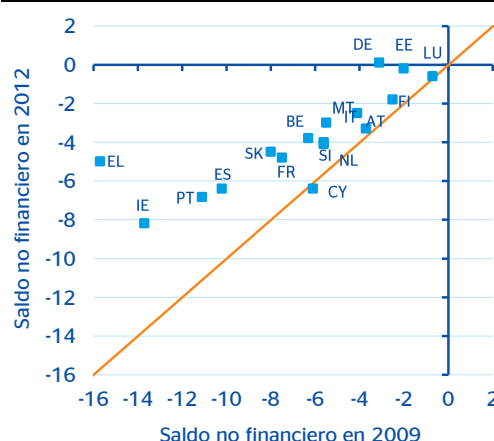
España: capacidad / necesidad de financiación de las AA.PP., excluidas las ayudas al sector financiero (En porcentaje del PIB)



Fuente: BBVA Research a partir de MINHAP

Gráfico 2

UEM: capacidad / necesidad de financiación de las AA.PP., excluidas las ayudas al sector financiero (En porcentaje del PIB)



Fuente: BBVA Research a partir de Eurostat

El gasto público: ¿qué nivel?

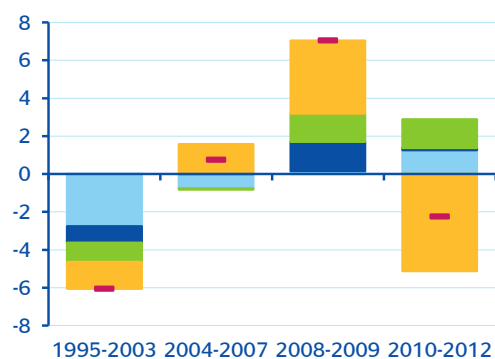
Desde mediados de los 90 el gasto público español se fue reduciendo progresivamente desde el 44,5% del PIB hasta el 38,4% registrado en 2003. Esta disminución de casi 6,1 puntos porcentuales estuvo favorecida tanto por la reducción en el pago de intereses relacionada a la disminución de los tipos implícitos y a la caída de la deuda pública, como por la reducción del peso de las prestaciones sociales respecto al PIB asociada a la evolución favorable del mercado de trabajo (véase el Gráfico 3). Sin embargo, a partir de 2004 se observó una estabilización del nivel en relación al PIB que duró hasta 2006.

Con todo, el gasto público en España, ha permanecido en todo momento por debajo de la media de los países de la zona del euro, tanto en porcentaje del PIB como per cápita. Incluso con la política expansiva de comienzos de la crisis, cuando el gasto público se incrementó en casi 7pp en tan sólo dos años -hasta situarse en el 46,3% del PIB en 2009-, el gasto público en España permaneció por debajo de la media europea.

Analizando la evolución del gasto en términos de sus componentes cíclico y estructural, en el Gráfico 4 puede observarse como la consolidación iniciada a mediados de los 90 en España afectó fundamentalmente al componente estructural del gasto y a la reducción de los intereses mencionada anteriormente. De la misma forma, el notable incremento del gasto realizado entre 2007 y 2009 fue casi exclusivamente estructural. Finalmente, desde 2010 el ajuste del gasto estructural está más que compensando el impacto negativo del ciclo sobre el gasto y el incremento del gasto por intereses.

Gráfico 3

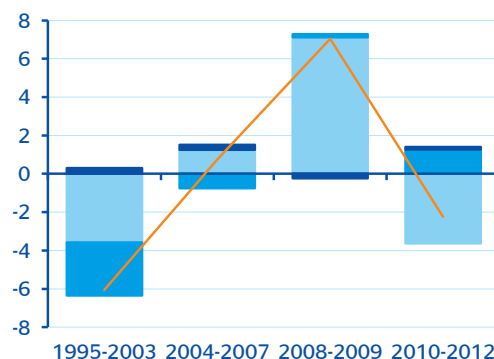
España: variación de los empleos no financieros. Puntos porcentuales del PIB



Fuente: BBVA Research a partir de MINHAP e INE

Gráfico 4

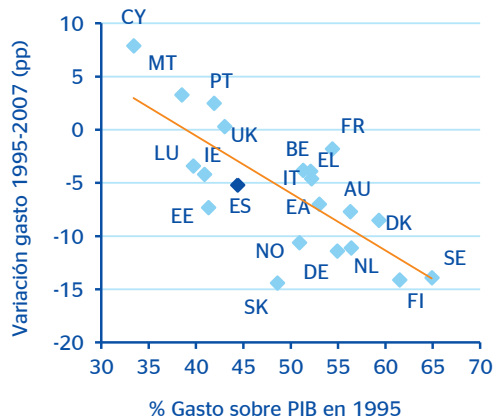
España: variación de los empleos no financieros. Puntos porcentuales del PIB



Fuente: BBVA Research a partir de MINHAP e INE

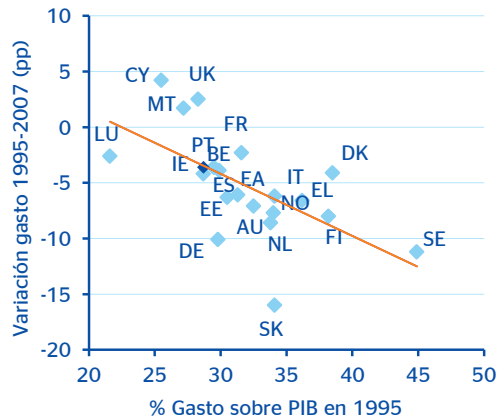
En el Gráfico 5, se puede comprobar que entre 1995 y 2007 el gasto público español cayó 5,2pp, una disminución algo menos intensa, en términos absolutos, que la observada en la media de los países de la zona euro (-7,0pp). La mayor reducción del gasto público que se observó en el promedio de la eurozona llevó a una relativa convergencia del tamaño del sector público español al de otros países de la UEM. En todo caso, habría que tener en cuenta que el periodo analizado se inicia apenas dos años después de una recesión y finaliza en 2007, un año antes de alcanzar el máximo del ciclo. En la medida en que el gasto cíclico sea particularmente elevado (o reducido) en el resto de países de la UEM, por la existencia de sistemas de protección social con mayores beneficios, o por tener una mayor población expuesta a este tipo de riesgo, las conclusiones anteriormente exhibidas podrían presentar un sesgo. Así, si se excluye del gasto público el importe destinado a las transferencias sociales – que representa más del 35% del total del gasto público español y del 40% en la media europea-, se obtiene un resultado similar: desde 1995 y hasta el inicio de la crisis, se observa un ajuste de -3,6pp del PIB en el gasto público excluidas las transferencias sociales, situándose en el 25,1% del PIB a finales de 2007, en línea con la media de la zona del euro (25,2%). No obstante, como puede observarse en el Gráfico 6, esta caída del gasto, más lenta que la observada en la media de la UEM, es lo que cabría esperar en tanto que el gasto público español está convergiendo a la media europea.

Gráfico 5
UEM: evolución de los empleos no financieros, 1995-2007. En porcentaje del PIB



Fuente: BBVA Research a partir de Eurostat

Gráfico 6
UEM: evolución de los empleos no financieros, excluidas las transferencias sociales 1995-2007. En porcentaje del PIB



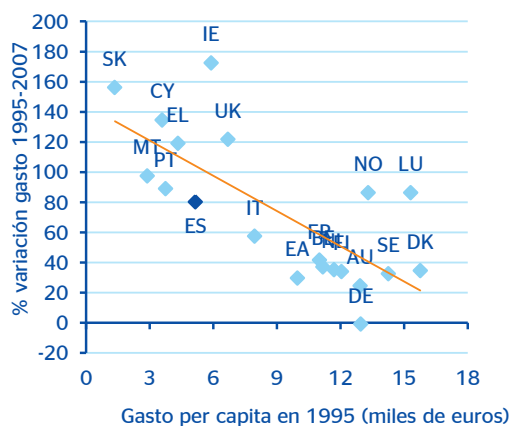
Fuente: BBVA Research a partir de Eurostat

Las conclusiones son similares cuando se analiza el tamaño del sector público español en términos per cápita. A finales de 2007 el gasto público español alcanzaba los 9.285 euros por habitante, lo que supuso un crecimiento de más del 80% desde 1995, pero siguió situándose por debajo de los 12.932 euros por habitante de la media de los países de la euro zona. Incluso en 2010 tras un fuerte crecimiento de más del 10%, el gasto per cápita español (10.373 euros) se situaba por debajo de la media europea (14.036 euros). Si bien es cierto que en el caso del gasto por habitante el ritmo de crecimiento en España ha sido muy superior al de su entorno, lo ha hecho convergiendo a la media europea de referencia (véase el Gráfico 7).

Como consecuencia de este proceso, el Gráfico 8 muestra que el gasto público en España ha ido convergiendo, sobre todo durante la crisis económica, hacia niveles similares a los que se observa en otros países europeos.² Sin embargo, esta convergencia no significa que no haya que implicar al gasto en el proceso de reducción de un déficit público que se encuentra muy por encima de la media europea.

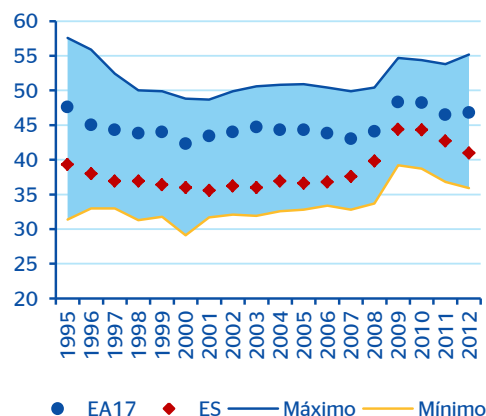
2: El proceso de convergencia no fue homogéneo a lo largo de este periodo. Hasta 2003, se observa cierta divergencia en los niveles de gasto entre España y la zona euro. Desagregando el análisis por partidas, se puede comprobar que más del 40% de la reducción del gasto observada entre 1995 y 2003 (6,1pp del PIB) provino de la caída del gasto en intereses (un 2,8pp del PIB en dicho periodo). Por lo que respecta al gasto primario (que excluye intereses de la deuda) se redujo 3,3 puntos, mientras que, en media, los países de la zona euro ajustaron su gasto primario en 2,9pp del PIB.

Gráfico 7

UEM: evolución de los empleos no financieros per cápita 1995-2007

Fuente: BBVA Research a partir de Eurostat

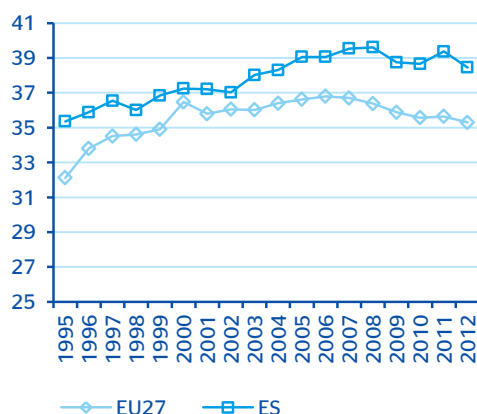
Gráfico 8

UEM: gasto primario en porcentaje del PIB

Fuente: BBVA Research a partir de Eurostat

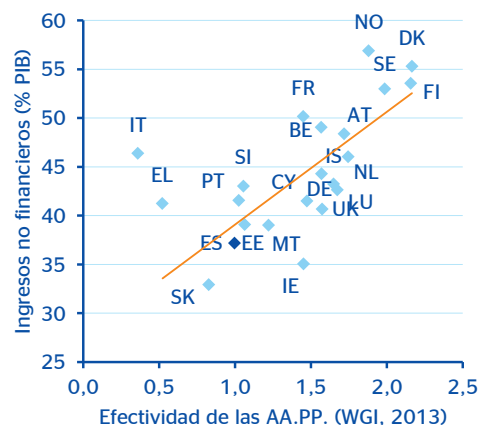
Cuando se analiza la composición del gasto público, se observa que el peso de la remuneración de asalariados y de los consumos intermedios sobre el total es superior en España que en la media de la UEM, tal y como muestra el Gráfico 9. Ello hace que el porcentaje que este gasto representa sobre PIB haya sido similar al de la eurozona hasta 2007 y superior a partir de entonces. Junto a este mayor grado de rigidez del gasto público español, la evidencia disponible sobre la eficiencia del gasto público, como la que presenta el proyecto Worldwide Governance Indicators (WGI), muestra un nivel de eficiencia de las administraciones públicas españolas inferior a buena parte de europeos con un porcentaje de gasto primario sobre PIB semejante al de España³. A este respecto, en el Gráfico 10 se muestra la evidencia comparada entre el nivel de gasto primario sobre PIB y la medida de efectividad de las administraciones públicas en 2012.

Gráfico 9

UEM: remuneración de asalariados + consumos intermedios (% sobre el total de gasto público)

Fuente: BBVA Research a partir de Eurostat

Gráfico 10

EU: tamaño del sector público y efectividad de las AA.PP. Promedio 2007-2012

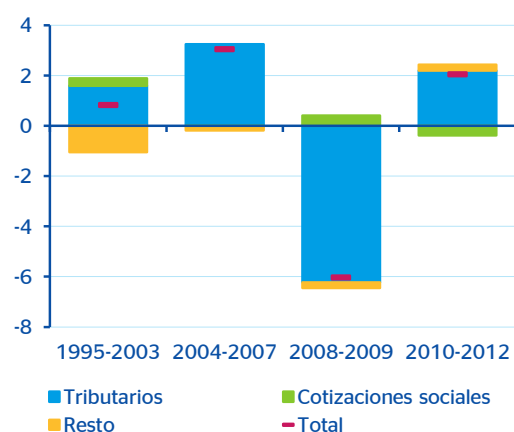
Fuente: BBVA Research a partir de Eurostat y World Bank

3: Véase <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>

Los ingresos públicos: crecimiento cíclico

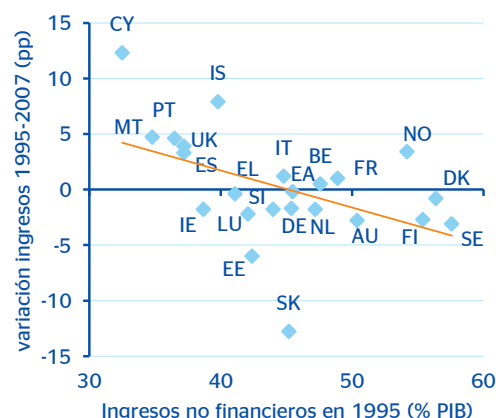
Desde el punto de vista de los ingresos, la evolución ha sido justo la inversa a la de los gastos. Durante el proceso de consolidación de mediados de los 90, y hasta el principio de la crisis, los ingresos públicos españoles experimentaron un incremento de 3,9 puntos porcentuales del PIB, situándose en el 41,1% del PIB. En esta evolución de los ingresos se pueden distinguir dos etapas (véase el Gráfico 12). Una primera, entre 1995-2003, donde los recursos no financieros permanecieron prácticamente estables en torno al 38%, influidos, al igual que el gasto, por el descenso de los tipos de interés, que vino a compensar el crecimiento de los ingresos tributarios. Y una segunda etapa, 2004-2007, marcada exclusivamente por la expansión de los ingresos tributarios. De esta forma, los recursos públicos españoles convergieron hasta situarse 4pp por debajo de la media de los países de la UEM, los cuales permanecieron más o menos estables en torno al 45% del PIB (véase el Gráfico 13). Sin embargo, en tan sólo tres años los ingresos públicos españoles se desplomaron 4,5pp del PIB, volviendo a niveles de principios de los noventa (36,6% del PIB en 2010).

Gráfico 12
España: variación de los recursos no financieros. Puntos porcentuales del PIB



Fuente: BBVA Research a partir de MINHAP e INE

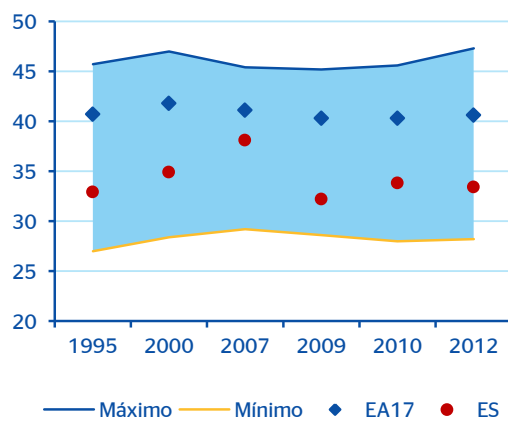
Gráfico 13
UEM: evolución de los recursos no financieros 1995-2007. En porcentaje del PIB



Fuente: BBVA Research a partir de Eurostat

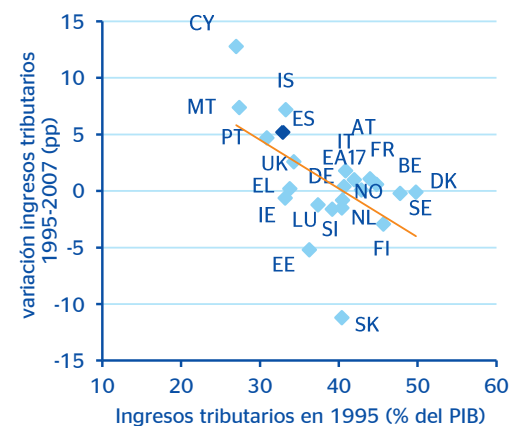
Como se ha mencionado, la evolución del total de ingresos públicos españoles ha estado determinada por los ingresos tributarios (incluidas las cotizaciones sociales) que han venido representando, en promedio, más del 90% del total de ingresos. Así, se observa que durante el periodo 1995-2007 los ingresos tributarios españoles crecieron más de 5,2pp convergiendo hacia la media de la zona euro que permaneció prácticamente estable, pero quedándose todavía por debajo (en 2007: 38,1% del PIB en España frente al 41,1% de la UEM). Sin embargo, entre 2007 y 2010, mientras que los ingresos tributarios de la UEM cayeron en torno a 1,7pp del PIB, en España cayeron 2,7pp del PIB (véanse los Gráficos 14 y 15). Esto se dio además en un escenario donde los tipos implícitos de los principales impuestos se incrementaron, aunque, salvo en los impuestos sobre el capital, se mantuvieron muy por debajo de la medida de los países de la zona euro.

Gráfico 14
UEM: ingresos tributarios
En porcentaje del PIB



Fuente: BBVA Research a partir de Eurostat

Gráfico 15
UEM: evolución de los ingresos tributarios
1995-2007. En porcentaje del PIB



Fuente: BBVA Research a partir de Eurostat

Atendiendo a la naturaleza de las bases imponibles, en España, al igual que en la media de los países de la zona del euro, la carga tributaria ha recaído fundamentalmente en los impuestos sobre el trabajo, que representan en ambos casos algo más del 50% del total de ingresos tributarios. Sin embargo, la evolución de los mismos ha resultado nuevamente diferente en España.

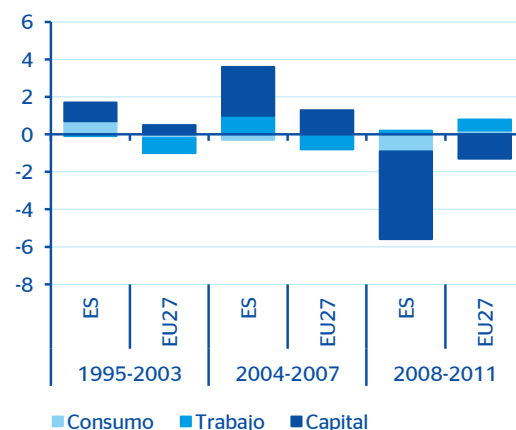
Durante el periodo de expansión, entre 1995 y 2007, en Europa la carga impositiva sobre el trabajo se redujo ligeramente, manteniendo más o menos constante la del consumo. Mientras, en España la presión fiscal sobre ambas bases imponible creció convergiendo hacia la media europea. No obstante la mayor divergencia se ha observado en el espectacular crecimiento registrado en los impuestos sobre el capital, que en España incrementaron su presión fiscal en torno a 3,6pp del PIB, el doble de lo que lo hizo la media de los países de la zona euro. De la misma forma, la crisis ha afectado con especial intensidad a los impuestos sobre el capital y a los impuestos sobre el consumo que han reducido sus ingresos, respectivamente, 4,7 y 0,9 puntos porcentuales entre 2008 y 2011 (véanse los Gráficos 16 y 17)

Gráfico 16
España: estructura impositiva por tipo de base imponible
En porcentaje del PIB



Fuente: BBVA Research a partir de Eurostat

Gráfico 17
UEM: variación de los ingresos tributarios por
tipo de base imponible
(puntos porcentuales del PIB)

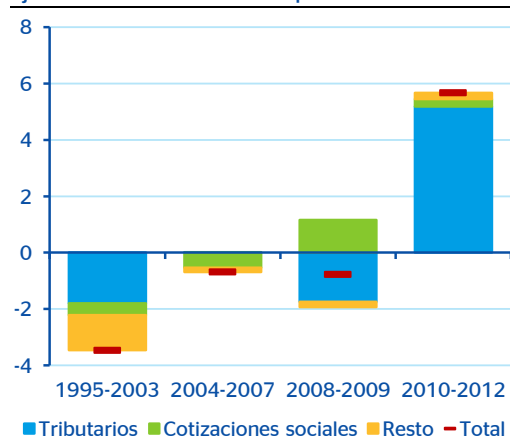


Fuente: BBVA Research a partir de Eurostat

Este comportamiento dispar de los ingresos impositivos españoles puede tener explicación en su mayor exposición al ciclo económico. De esta forma, descomponiendo los ingresos públicos en su parte cíclica y estructural podemos observar que durante el periodo 1995-2007 el componente estructural de los mismos cayó en torno a 4,1pp del PIB. Por su parte, el ciclo incrementó los ingresos públicos ocho puntos a lo largo de dicho periodo (véanse los Gráficos 18 y 19). Así, el incremento de los ingresos públicos observado en España entre 1995 y 2007 fue fundamentalmente cíclico. Igualmente, durante los primeros años de la crisis, entre 2008 y 2009, el ciclo económico drenó en torno a 5,3pp de los recursos públicos, mientras que el componente estructural volvió a descender ligeramente (0,7pp).

Gráfico 18

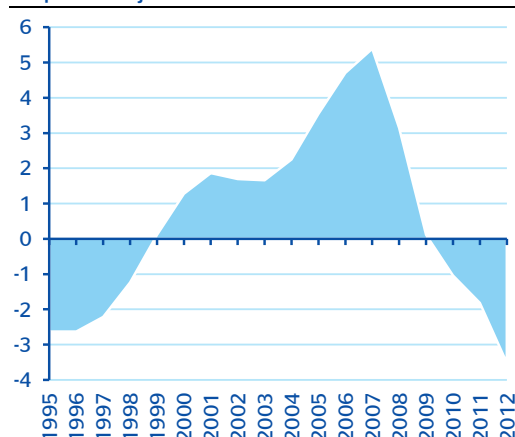
España: variación de los ingresos públicos ajustados de ciclo. Puntos porcentuales del PIB



Fuente: BBVA Research a partir de MINHAP e INE

Gráfico 19

España: ingresos públicos cíclicos En porcentaje del PIB



Fuente: BBVA Research a partir de MINHAP e INE

El proceso de consolidación fiscal y el tamaño del sector público

El proceso de consolidación anterior a 2007 fue intenso y tuvo como efecto una disminución del déficit que permitió reducir la deuda pública, ampliando el margen de actuación del sector. Sin embargo, una parte importante del ajuste por el lado del gasto se debió a la fuerte disminución del pago por intereses de la deuda (que se benefició del entorno favorable). Por el lado de los ingresos, un aumento del PIB por encima del potencial explicó primero su estabilización en niveles cercanos a 38 puntos porcentuales del PIB y, entre 2003 y 2007, un mayor crecimiento en términos del PIB corriente hasta alcanzar el 41,1% del PIB. Con la crisis económica los ingresos públicos en 2012 se situaron en el 36,3% del PIB.

Tras cinco años de crisis la economía española se enfrenta todavía al reto de una reducción importante del déficit público. Razones de economía política y eficiencia económica a corto plazo aconsejan, primero, reducir el gasto todo lo que sea posible. Posteriormente, cuando la sociedad haya constatado esta mejora de la eficiencia de las administraciones públicas se estará en condiciones de aumentar el tamaño del sector público mediante aumentos impositivos. No debe olvidarse que el tamaño del sector público es resultado de las preferencias sociales y de la eficiencia con la que funcionan los distintos niveles de las administraciones públicas en su gobernanza, calidad institucional, el diseño de impuestos, el nivel de evasión fiscal, la efectividad de las políticas de gasto, la minimización de los recursos necesarios para la gestión de los servicios públicos, etc. Cuanto mayor sea la eficiencia, mayor será la predisposición social para ir aumentando paulatinamente la presión fiscal, como nos enseñan las décadas de

evidencia en los países del centro y norte de Europa. Teniendo en cuenta que esta mejora de eficiencia a través de la reforma de las administraciones públicas es un proceso que llevará bastante tiempo, no es previsible a corto y medio plazo la convergencia en la presión fiscal de España hacia la media en Europa.

Los argumentos anteriores disponen de una evidencia empírica bastante favorable en la amplia literatura que ha analizado los procesos de consolidación fiscal. Alesina (2010), Alesina y Perotti (1997), McDermott y Wescott (1996), Perotti, Strauch y von Hagen (1998) o von Hagen, Hughes-Hallett y Strauch (2001) encuentran que casi todas las consolidaciones fiscales que han fracasado en el pasado han descansado casi exclusivamente (hasta un 88 por ciento) en aumentos de impuestos, que no se han visto acompañados por disciplina en el gasto.

En definitiva, la economía española probablemente se encamina a niveles de gasto por debajo de lo que se observa en otros países de su entorno, si no de forma permanente sí que durante un periodo prolongado de tiempo. La estabilidad y solvencia de las finanzas públicas, por tanto, requiere:

- incrementar la eficiencia recaudatoria de los ingresos públicos, manteniendo, o incluso reduciendo en la medida de lo posible, los tipos impositivos teóricos y ampliando las bases imponibles,
- articular una estructura fiscal más transparente, simple y eficiente, que promueva el crecimiento económico,
- reducir el peso del gasto público sobre el PIB a niveles cercanos al 38%, como el observado en los ingresos públicos entre 1995 y 2003, para garantizar la estabilidad presupuestaria a medio y largo plazo, y
- mejorar la transparencia y eficiencia de las políticas de gasto en los distintos niveles de las administraciones públicas, evaluando sus resultados.

Bibliografía

Alesina, A., C. Favero y F. Giavazzi (2012): "The output effect of fiscal consolidations" NBER Working paper No. 18336

Alesina, A. y R. Perotti (1997): "Fiscal Adjustments in OECD countries: Composition and Macroeconomic Effects" IMF Staff Paper Vol. 44 No.2:210-248

Eurostat (2013): "Taxation trends in European Union. 2013 edition." (http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_structure/s/index_en.htm)

Hernandez de Cos, P y C. Thomas (2012): "El impacto de la consolidación fiscal sobre el crecimiento económico. Una ilustración para la economía española a partir de un modelo de equilibrio general", Banco de España, Documentos ocasionales No. 1205

Kaufmann, D., Kraay, A., y Mastruzzi, M. (2010): "The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues". World Bank Policy Research Working Paper No. 5430. Disponible en SSRN: <http://ssrn.com/abstract=168213>

McDermott, C.J. y R.F. Wescott (1996): "An Empirical analysis of Fiscal Adjustments". IMF Staff Papers, Vol.43 No.4: 725-753.

von Hagen, J., A. Hughes-Hallett y R.R. Strauch (2001): "Budgetary consolidation in EMU", European Commission, Economic Papers, 148 Brussels.

AVISO LEGAL

El presente documento, elaborado por el Departamento de BBVA Research, tiene carácter divulgativo y contiene datos, opiniones o estimaciones referidas a la fecha del mismo, de elaboración propia o procedentes o basadas en fuentes que consideramos fiables, sin que hayan sido objeto de verificación independiente por BBVA. BBVA, por tanto, no ofrece garantía, expresa o implícita, en cuanto a su precisión, integridad o corrección.

Las estimaciones que este documento puede contener han sido realizadas conforme a metodologías generalmente aceptadas y deben tomarse como tales, es decir, como previsiones o proyecciones. La evolución histórica de las variables económicas (positiva o negativa) no garantiza una evolución equivalente en el futuro.

El contenido de este documento está sujeto a cambios sin previo aviso en función, por ejemplo, del contexto económico o las fluctuaciones del mercado. BBVA no asume compromiso alguno de actualizar dicho contenido o comunicar esos cambios.

BBVA no asume responsabilidad alguna por cualquier pérdida, directa o indirecta, que pudiera resultar del uso de este documento o de su contenido.

Ni el presente documento, ni su contenido, constituyen una oferta, invitación o solicitud para adquirir, desinvertir u obtener interés alguno en activos o instrumentos financieros, ni pueden servir de base para ningún contrato, compromiso o decisión de ningún tipo.

Especialmente en lo que se refiere a la inversión en activos financieros que pudieran estar relacionados con las variables económicas que este documento puede desarrollar, los lectores deben ser conscientes de que en ningún caso deben tomar este documento como base para tomar sus decisiones de inversión y que las personas o entidades que potencialmente les puedan ofrecer productos de inversión serán las obligadas legalmente a proporcionarles toda la información que necesiten para esta toma de decisión.

El contenido del presente documento está protegido por la legislación de propiedad intelectual. Queda expresamente prohibida su reproducción, transformación, distribución, comunicación pública, puesta a disposición, extracción, reutilización, reenvío o la utilización de cualquier naturaleza, por cualquier medio o procedimiento, salvo en los casos en que esté legalmente permitido o sea autorizado expresamente por BBVA.