

La Consolidación Fiscal en España: un Ajuste Ineludible

XVII Encuentro de
Economía Pública

Rafael Doménech
Servicio de Estudios BBVA

- Durante la actual crisis económica se ha producido un **deterioro sin precedentes del saldo presupuestario** de las AA.PP. en España.
- Una **reducción de los ingresos** superior al deterioro del PIB y el **incremento del gasto público** derivada de las medidas de impulso fiscal han generado un déficit estructural del 9% del PIB.
- Junto a otros factores, la incertidumbre asociada al **proceso de consolidación** está detrás del aumento del **spread soberano** de España y el comportamiento de las bolsas durante los últimos días.
- La propuesta de consolidación fiscal se centra acertadamente en el **recorte de gastos** antes que en el aumento de los impuestos.
- La apertura del debate sobre la sostenibilidad del **sistema de pensiones** y la actualización del **Programa de Estabilidad** presentado a la Comisión Europea **van en la dirección correcta**, pero es importante avanzar con rapidez en la **implementación** de las medidas aprobadas y en concretar los **detalles** de las reformas pendiente por parte de **todas las AA.PP.**

Cambios estructurales en las cuentas públicas españolas

Fuerte aumento del nivel de deuda pública

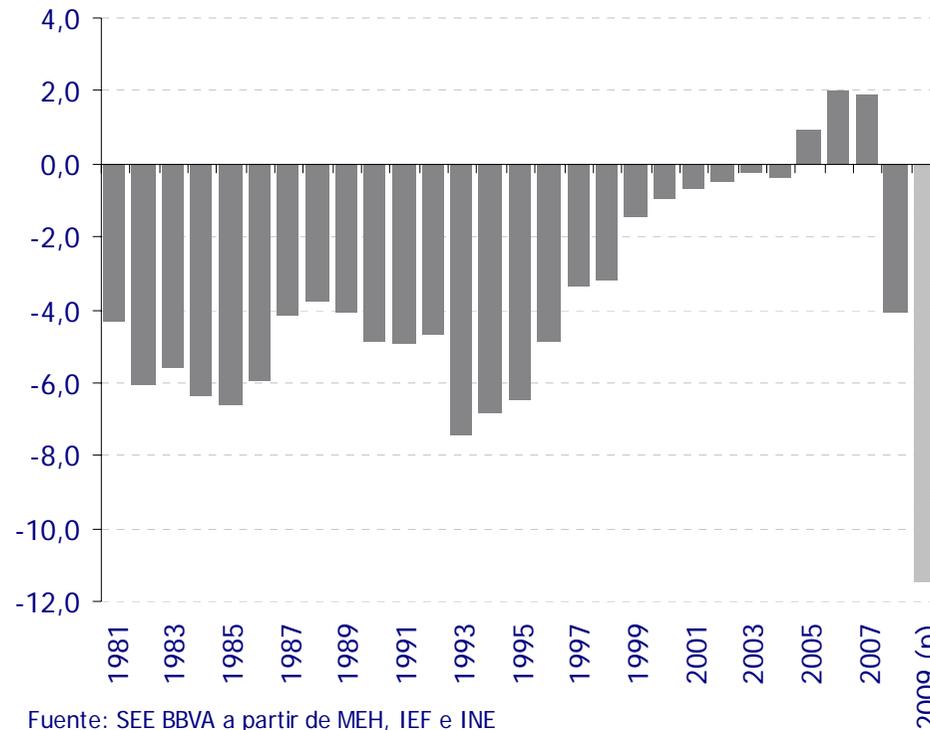
Necesidad de un proceso de consolidación fiscal centrado en gasto

En este escenario: ¿es sostenible la deuda pública española?

Las reformas en marcha: Programa de Estabilidad y Pensiones

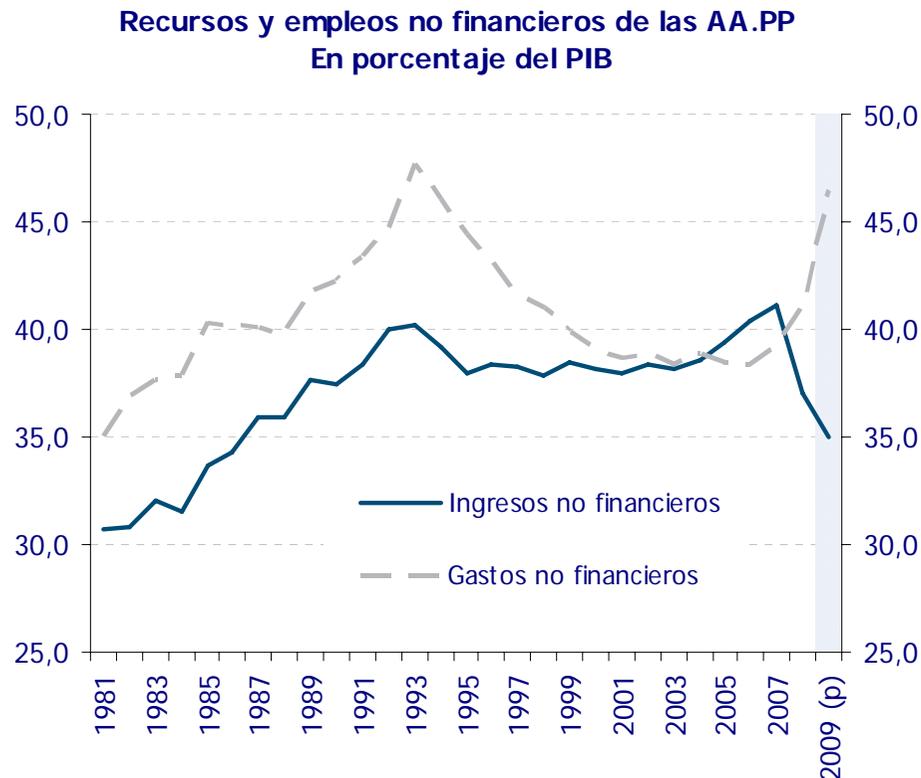
La crisis económica y financiera de la economía española está afectando de manera muy significativa al deterioro de las cuentas públicas

**Déficit (-) / Superavit (+) de las AA.PP.
En porcentaje del PIB**



Las administraciones públicas han pasado de registrar un superávit del 1,9% del PIB en 2007 a cerrar el ejercicio 2009 con un déficit del 11,4%.

El menoscabo del saldo presupuestario es resultado de una caída de los ingresos y un fuerte aumento de los gastos



Fuente: SEE BBVA a partir de MEH, INE e IEF

El ambicioso programa de impulso fiscal, junto con el incremento del pago de prestaciones sociales, elevará el gasto público por encima del 45% del PIB.

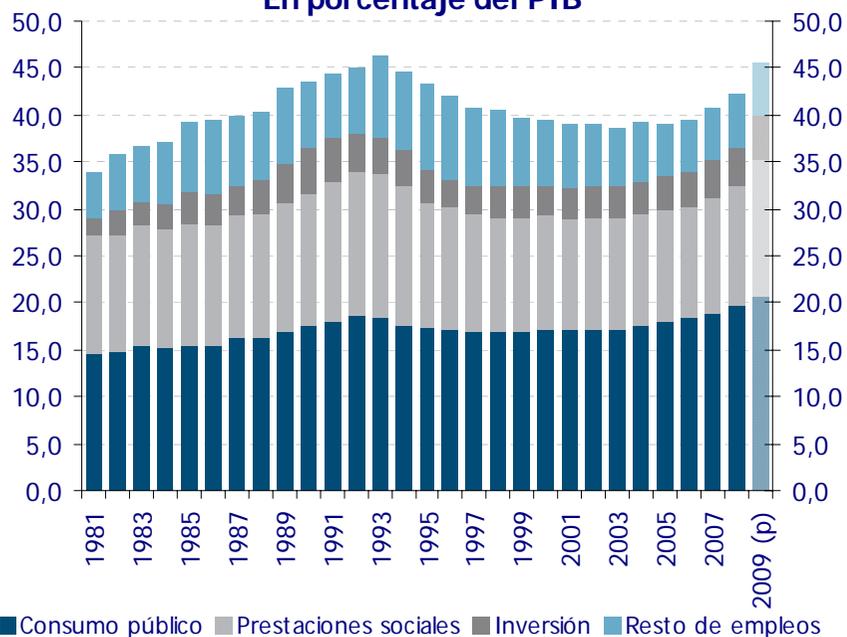
La magnitud de la caída de los ingresos públicos ha sido muy superior a lo que permiten explicar los estabilizadores automáticos y las medidas fiscales contracíclicas.

El crecimiento del gasto público está condicionado por las medidas de impulso fiscal y discrecionales

El gasto público presenta un crecimiento sin precedentes, sobre todo en el consumo público y ...

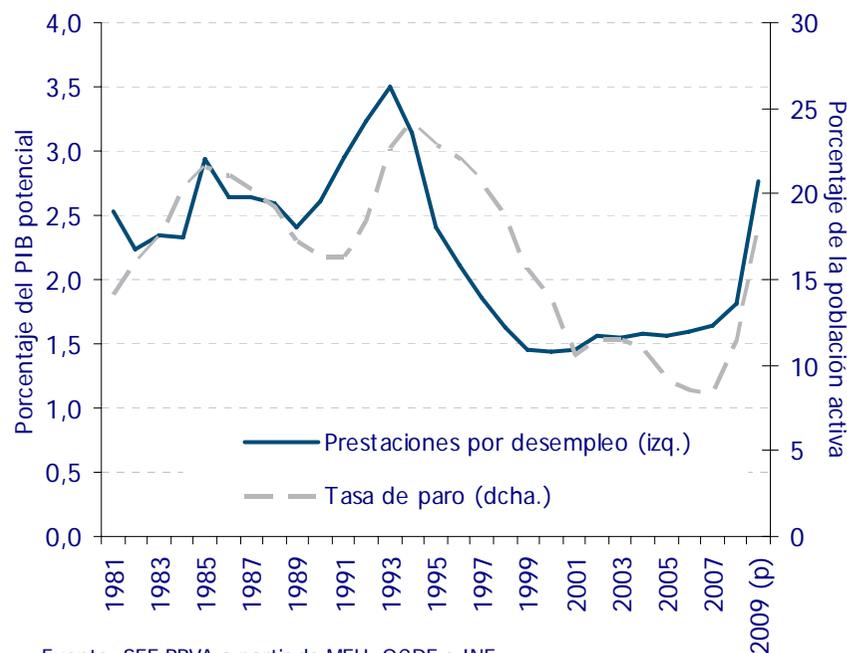
... en las prestaciones sociales ligadas al desempleo, que sólo en 2009 experimentarán un incremento de 2 p.p.

**Empleos no financieros de las AA.PP.
En porcentaje del PIB**



Fuente: SEE BBVA a partir de MEH, MTIN, OCDE e INE

Prestaciones por desempleo y Tasa de Paro



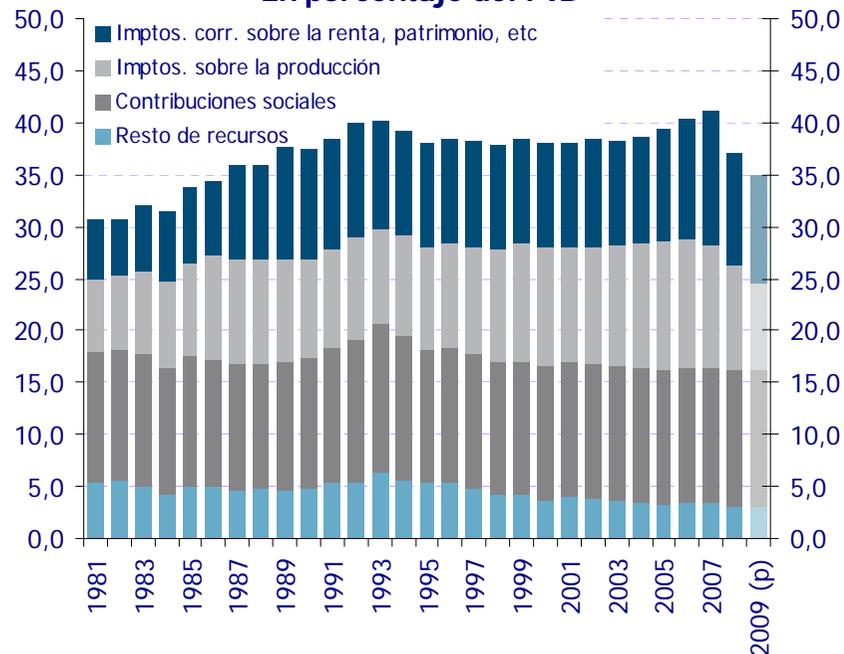
Fuente: SEE BBVA a partir de MEH, OCDE e INE

La caída de los ingresos no puede explicarse en su totalidad por el deterioro del ciclo

Los ingresos públicos han caído algo más de 5 p.p. entre 2007 y 2009 ...

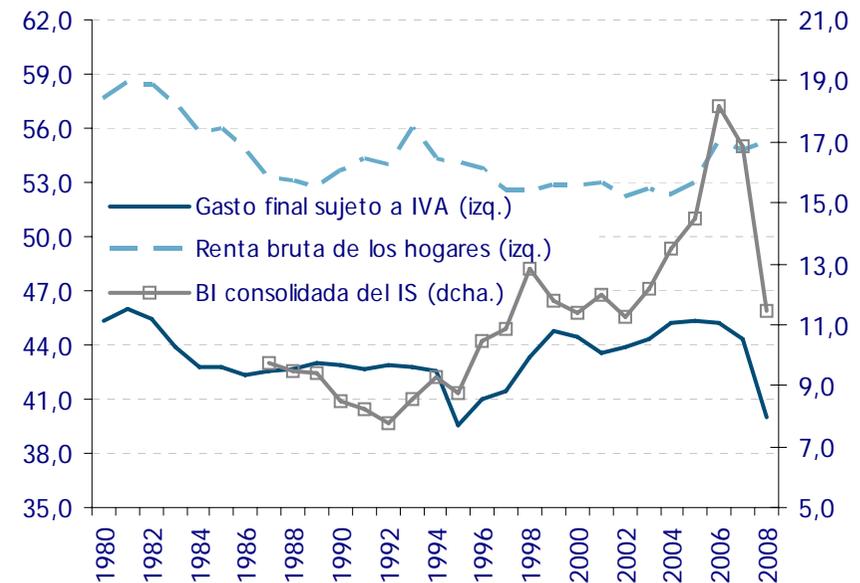
... evidenciando una importante caída de las bases imponibles de los impuestos, que podrían estar drenando más de 2 p.p. del PIB de los ingresos públicos.

**Recursos no financieros de las AA.PP.
En porcentaje del PIB**



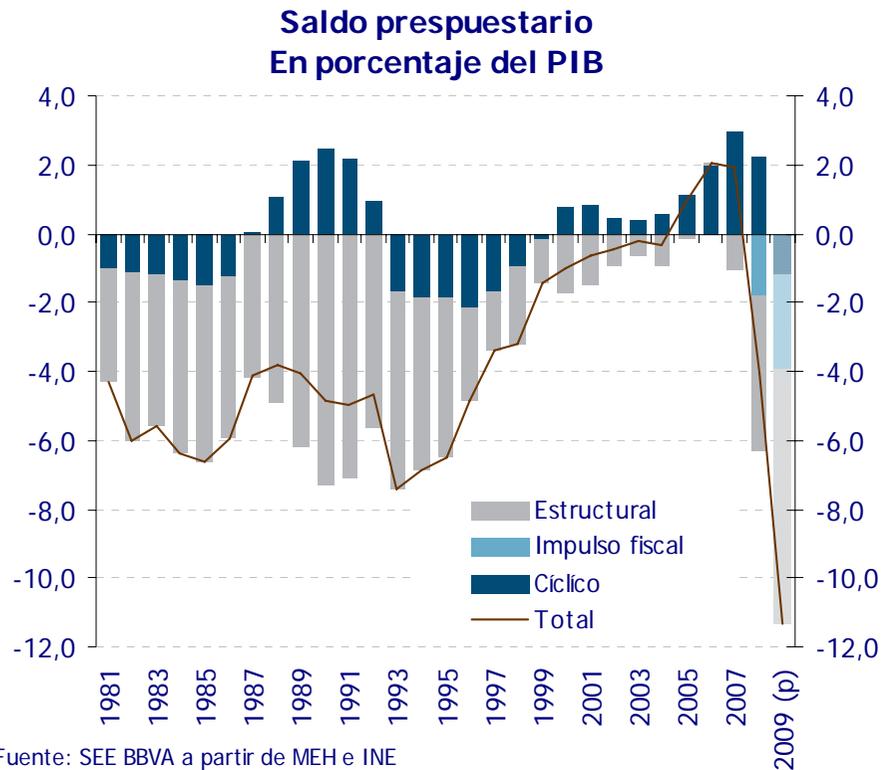
Fuente: SEE BBVA a partir de MEH e INE

**Evolución de las bases imponibles de los principales impuestos
En porcentaje del PIB**



Fuente: SEE BBVA a partir de AEAT, INE, MEH y Datastream

El deterioro del saldo público se ha debido principalmente a decisiones discrecionales



De cerrar 2009 con un déficit en torno al 11,5%, las políticas discrecionales y el ajuste estructural habrían situado el déficit estructural en el 10% (9 p.p. más que en 2007).

La contracción económica ha supuesto un déficit adicional acumulado entre 2007 y 2009 de 4,2 p.p. del PIB.

Cambios estructurales en las cuentas públicas españolas

Fuerte aumento del nivel de deuda pública

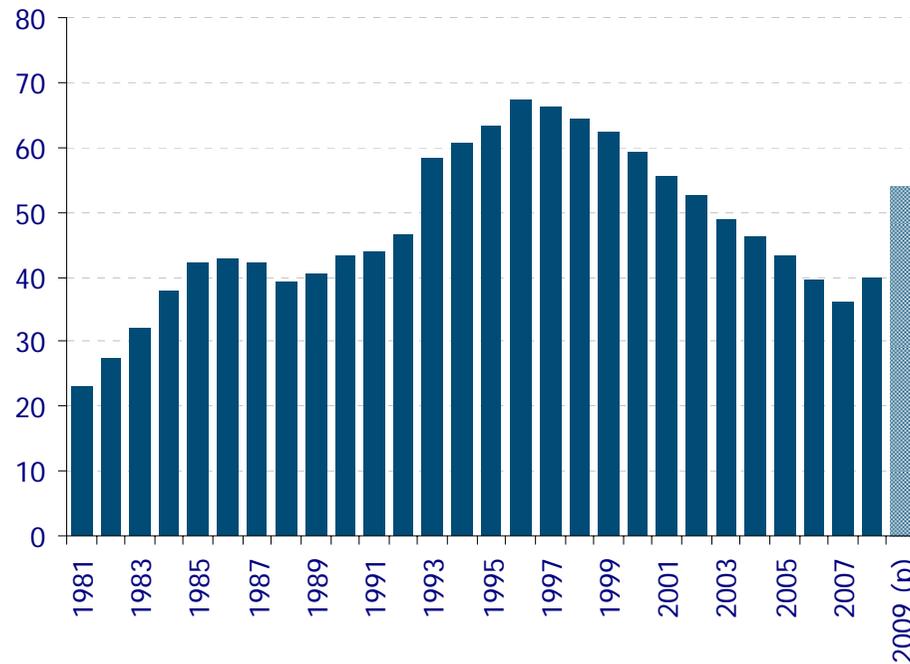
Necesidad de un proceso de consolidación fiscal centrado en gasto

En este escenario: ¿es sostenible la deuda pública española?

Las reformas en marcha: Programa de Estabilidad y Pensiones

La deuda pública se sitúa en torno al 54% del PIB a finales de 2009...

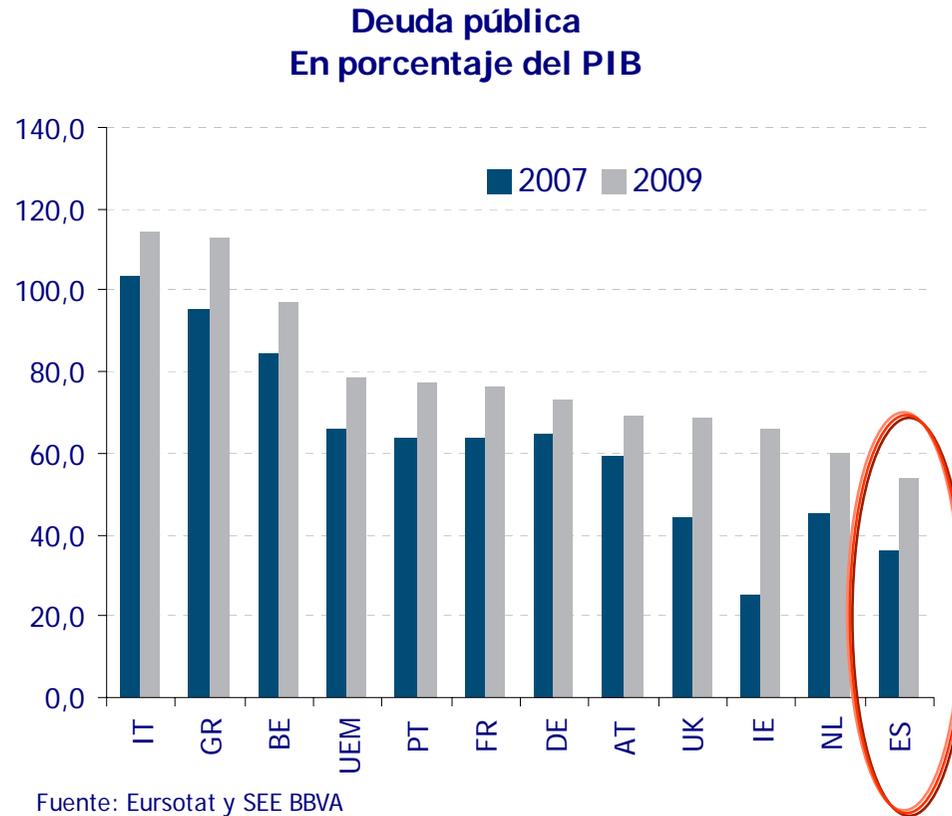
**Deuda de las administraciones públicas
En porcentaje del PIB**



Fuente: SEE BBVA a partir de BdE

El deterioro del saldo público se ha traducido en un fuerte aumento de la deuda pública, que se situará a final de 2009 en torno al 54% del PIB, casi 18 p.p. más que en 2007.

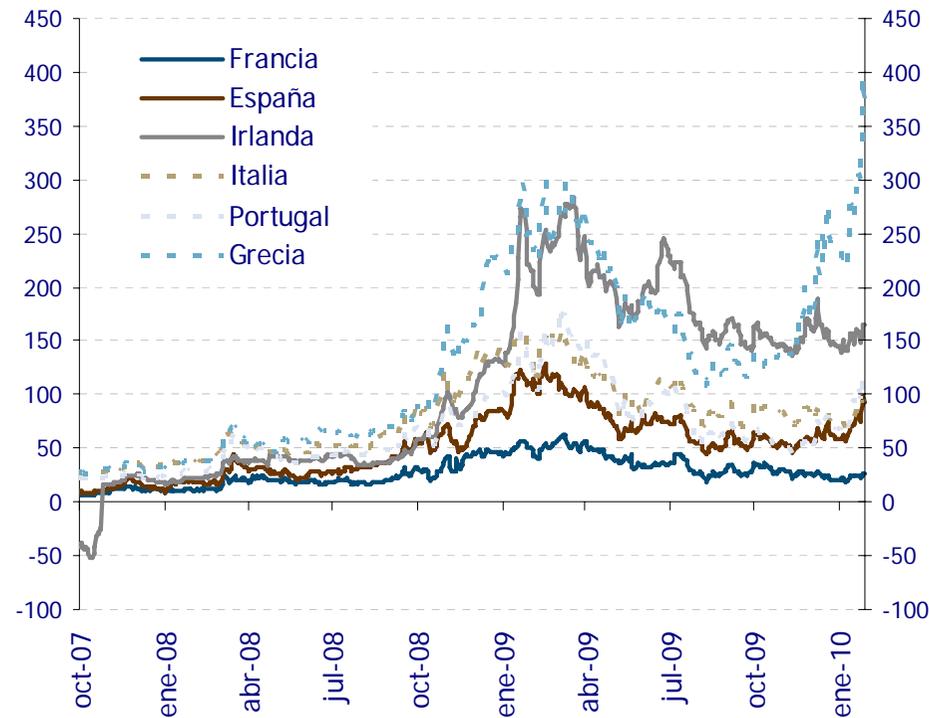
... quedando todavía lejos de la media de los países de la UEM



Pese a que el crecimiento de la deuda pública española es muy superior al aumento de 12 p.p. de la media de UEM, a cierre de 2009 quedará todavía muy lejos del 78,2% del PIB previsto para el conjunto de la UEM.

Este deterioro del saldo presupuestario y el crecimiento sostenido de la deuda pública pone en cuestión los niveles de solvencia de las administraciones públicas

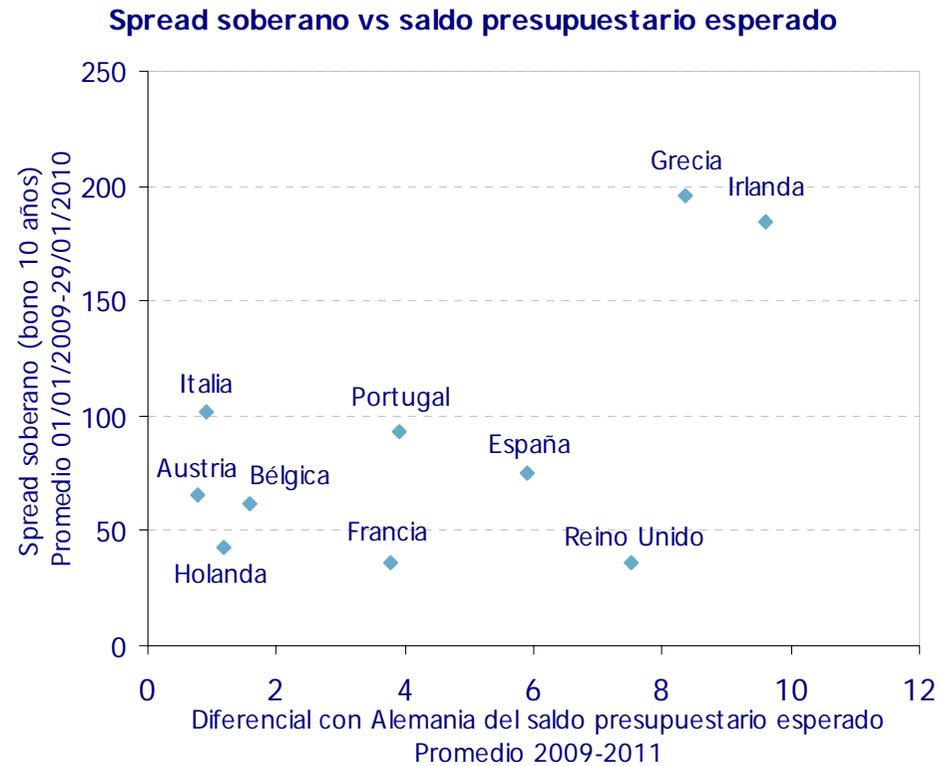
Spreads soberanos: bono a 10 años



Fuente: Bloomberg

Los mercados financieros han reaccionado en consecuencia, incrementando el riesgo soberano, sobre todo a raíz de los problemas de credibilidad de las cuentas públicas griegas.

Los mercados financieros están penalizado más a aquellos países con expectativas de déficit superiores



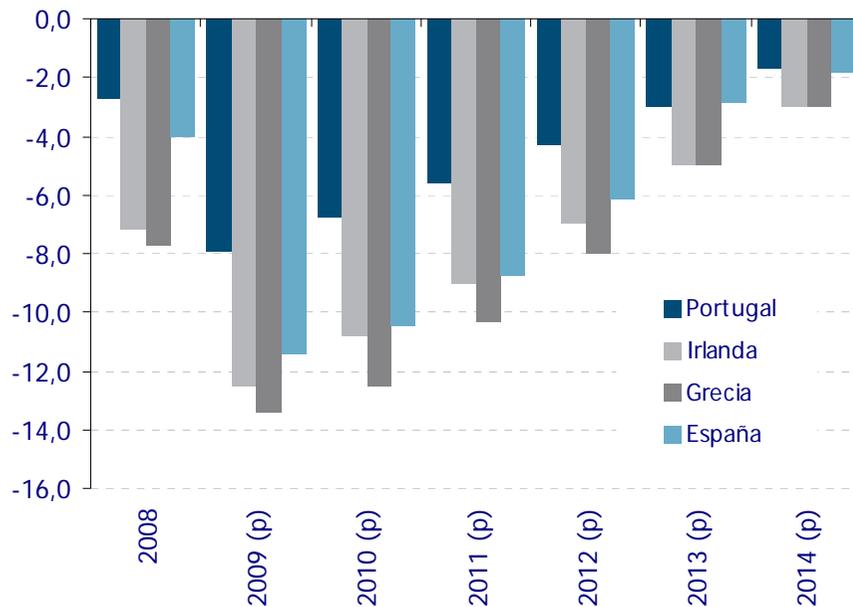
Fuente: SEE BBVA a partir de Boomborg y AMECO

El spread soberano se está incrementando más en aquéllos países dónde las expectativas de déficit son relativamente mayores.

En este contexto, la Comisión Europea aprobó un calendario para la corrección de los déficits excesivos en el medio plazo

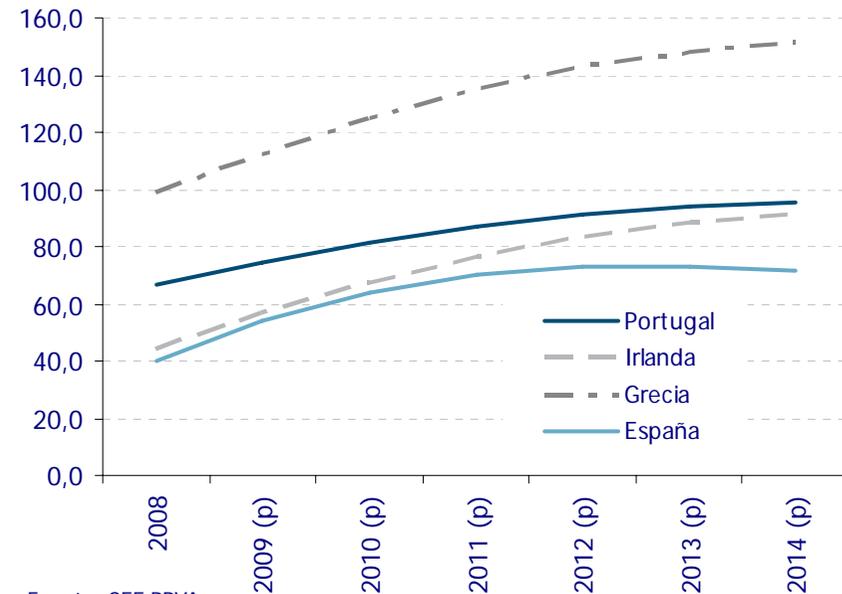
El esfuerzo de consolidación fiscal recomendado por la Comisión sería de magnitud semejante entre varios países de la UE, si bien parten de un nivel de deuda muy superior al de España.

Déficit público
Escenarios recomendados por la CE
En porcentaje del PIB



Fuente: SEE BBVA

Deuda pública
Escenarios recomendados por la CE
En porcentaje del PIB



Fuente: SEE BBVA

Planes de consolidación fiscal

	España	Grecia	Irlanda
Objetivo 3%	2013	2012	2014
Ajuste necesario	8,4 p.p.	9,7 p.p.	9,5 p.p.
Incremento ingresos	3 p.p.	2,8 p.p. (sólo 2010)	0,5 p.p. (sólo 2010)
Lucha fraude fiscal	+ 0,1 p.p.	+1 p.p.	-
Recorte gasto	5,5 p.p.	1,7 p.p. (sólo 2010)	-
Gasto personal	Congelación salarios (-0,3% Estado)	Ajuste sólo > 2000 € mensuales	Progresivo: media - 8% (sólo 2010)
Beneficios sociales	Se mantienen	+ 1 p.p.	-
Reformas estructurales	Sistema de pensiones		

Cambios estructurales en las cuentas públicas españolas

Fuerte aumento del nivel de deuda pública

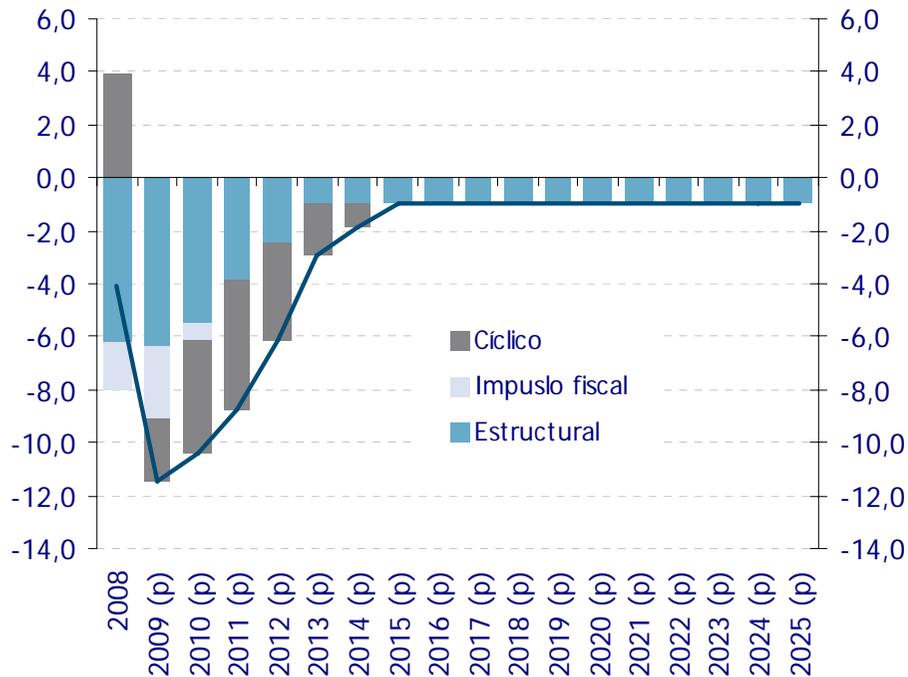
Necesidad de un proceso de consolidación fiscal centrado en gasto

En este escenario: ¿es sostenible la deuda pública española?

Las reformas en marcha: Programa de Estabilidad y Pensiones

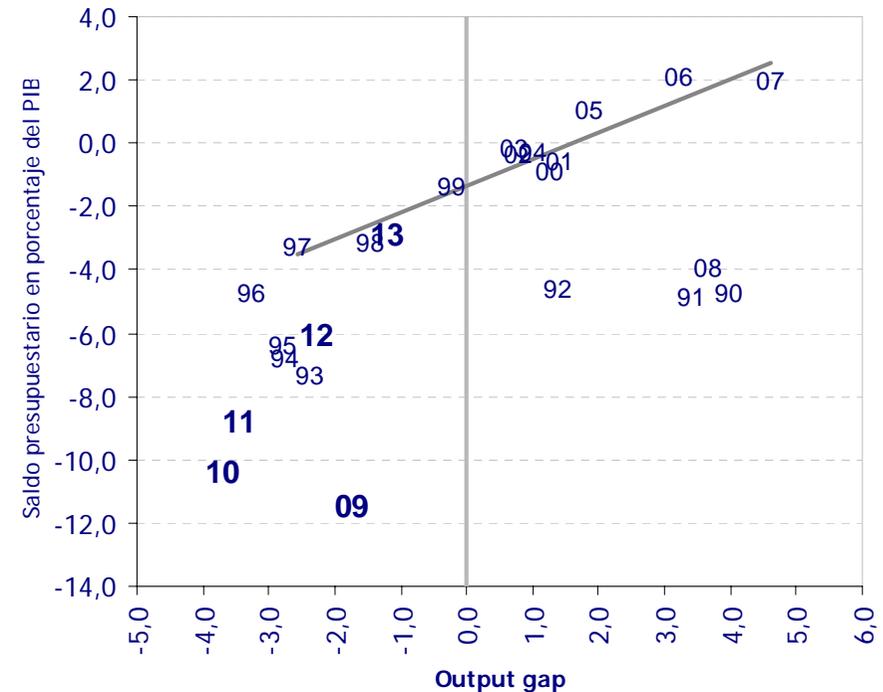
La recuperación económica no será suficiente para el déficit hasta el 3% del PIB en el medio plazo ...

**Saldo presupuestario
En porcentaje del PIB**



Fuente: SEE BBVA

Saldo presupuestario vs Output gap

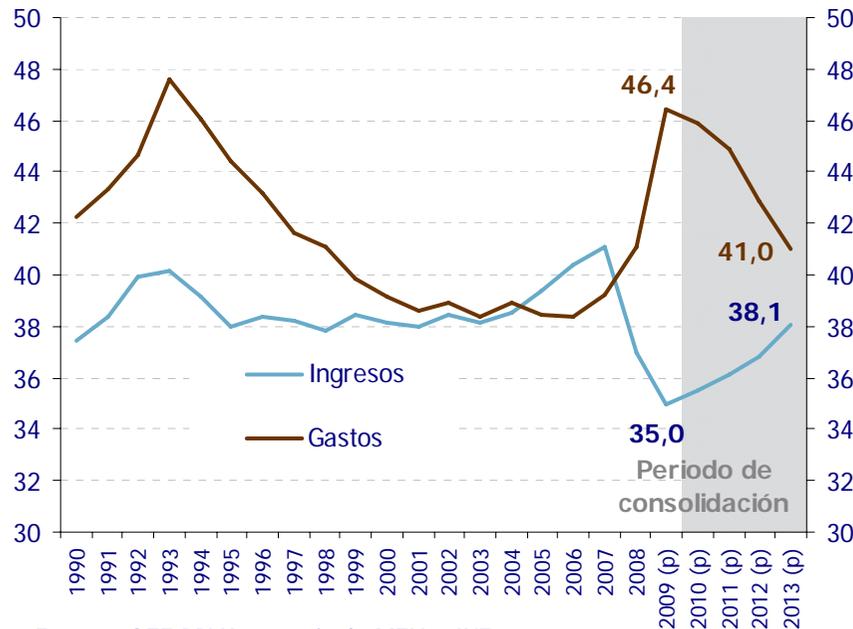


Fuente: SEE BBVA

Alcanzar el objetivo del 3% significaría reducir el déficit estructural a un ritmo medio de 1,5 p.p. anuales, hasta alcanzar el 1% similar al existente en 2007.

... y, por tanto, habrá que hacer un fuerte esfuerzo de reducción del gasto corriente (Alesina y Perotti, 1997, von Hagen, Hughes-Hallett y Strauch, 2001)

Ingresos y Gastos no financieros de las AA.PP.
En porcentaje del PIB



Fuente: SEE BBVA a partir de MEH e INE

Evolución previsible a medio plazo:

Gasto público:

- Pensiones: +1,0
- Intereses deuda: +1,2
- Desempleo: -0,5
- Inversión pública: -1,9

Ingresos:

- Medidas 2010: +1,0
- Ciclo: +2,0

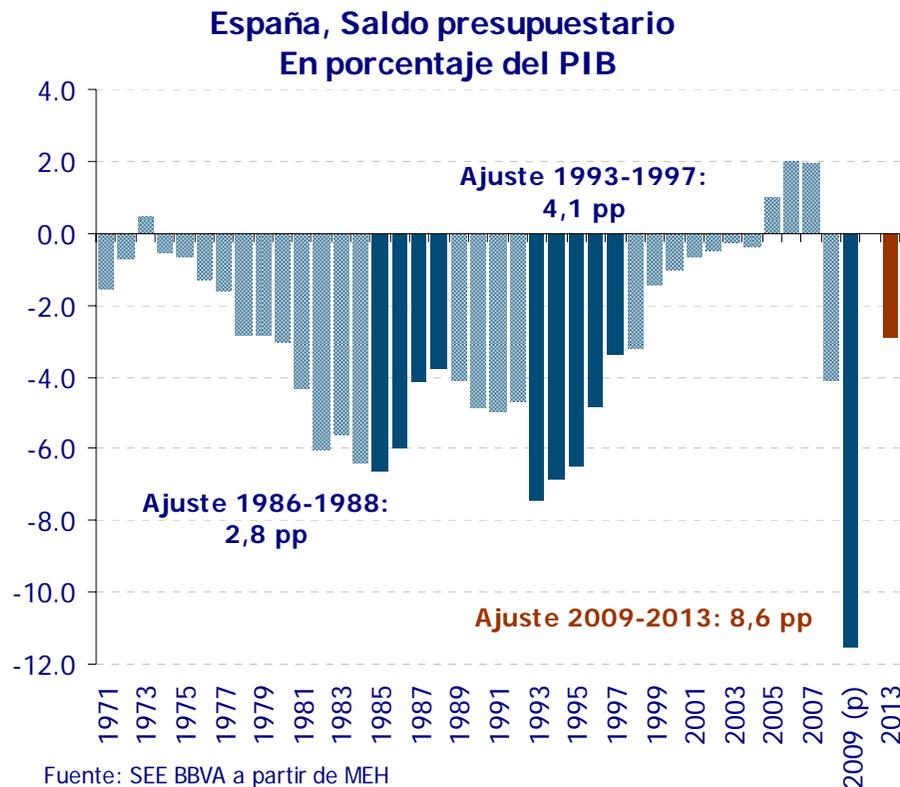
Total: 3,2 p.p

Ajuste pendiente hasta déficit -3% : 5,2 p.p

Ajuste gasto corriente
Reformas estructurales
Subidas impositivas

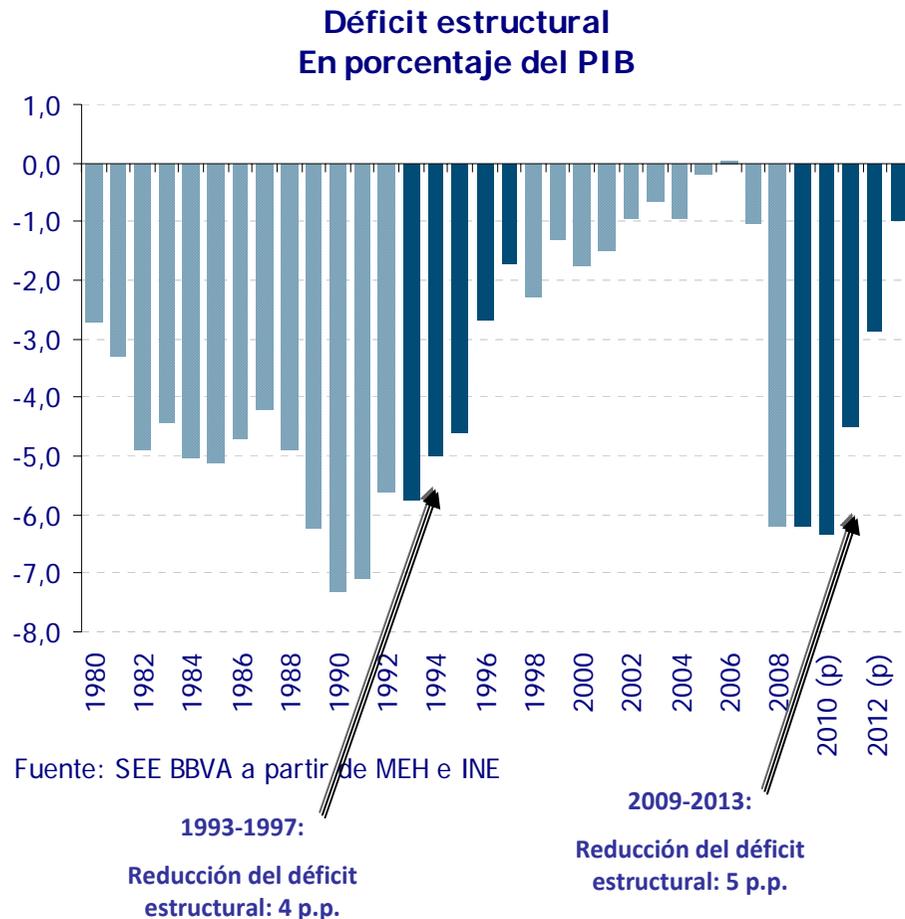
Importantes efectos distorsionadores de los impuestos (Boscá, Doménech y Ferri, 2009, Coenen, McAdam y Straub, 2008)

En el período 1993-1997 se dio un proceso de consolidación fiscal importante, similar al que se afronta ahora ...



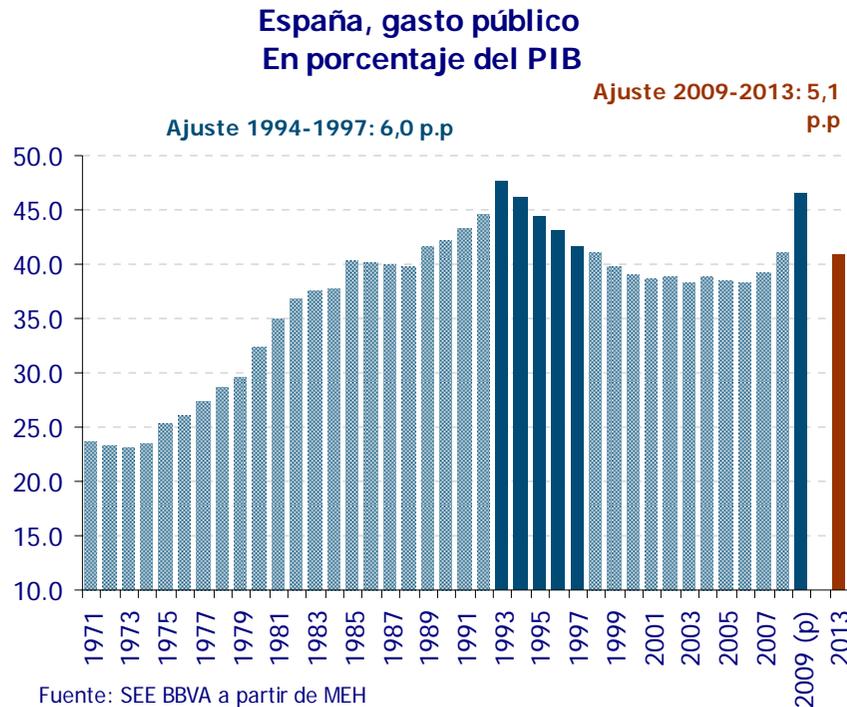
- El déficit público pasó del 7,4% del PIB en 1993 al 3,4% en 1997, una reducción del 4 puntos del PIB.
- Ahora, la reducción del déficit habrá de ser de 8 puntos del PIB, pero ...

En el período 1993-1997 se dio un proceso de consolidación fiscal importante, similar al que se afronta ahora ...



- El déficit público pasó del 7,4% del PIB en 1993 al 3,4% en 1997, una reducción del 4 puntos del PIB.
- Ahora, la reducción del déficit habrá de ser de 8 puntos del PIB, pero ...
- ... en su componente estructural, es relativamente similar (4-5 puntos del PIB), ya que las medidas de impulso fiscal explican el resto.

En el período 1993-1997 se dio un proceso de consolidación fiscal importante, similar al que se afronta ahora ...



- El ajuste esperado en el gasto equivaldría a una reducción de 5 puntos del PIB, incluso por debajo de lo que se observó en aquella época.

Cambios estructurales en las cuentas públicas españolas

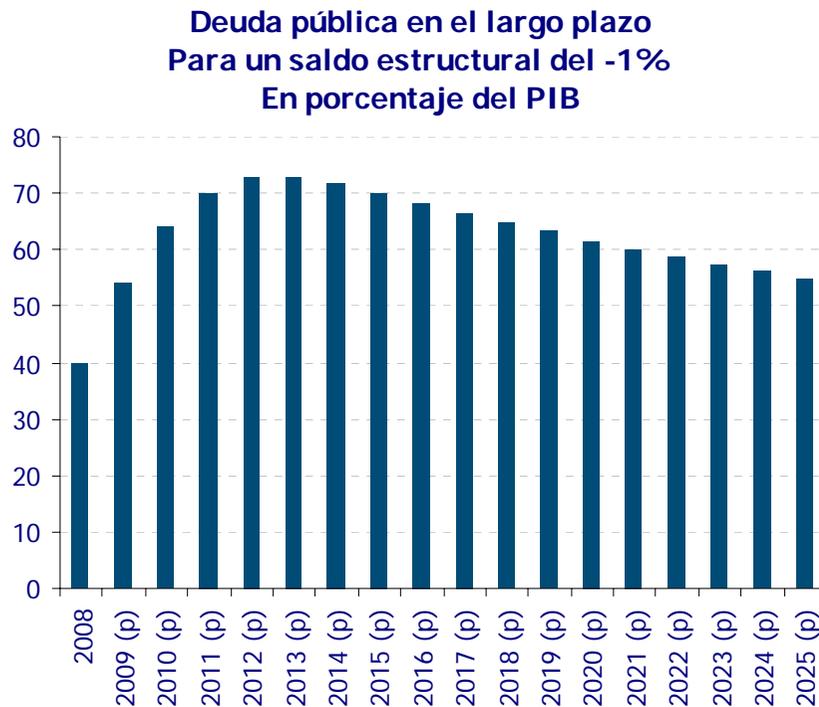
Fuerte aumento del nivel de deuda pública

Necesidad de un proceso de consolidación fiscal centrado en gasto

En este escenario: ¿es sostenible la deuda pública española?

Las reformas en marcha: Programa de Estabilidad y Pensiones

La deuda pública sería sostenible, dejando margen para afrontar los retos del envejecimiento de la población



Fuente: SEE BBVA

Una vez alcanzado el objetivo de convergencia, y manteniéndose el saldo estructural en el -1% a lo largo del ciclo, la deuda pública se situaría por debajo del 60% en menos de diez años.

Cambios estructurales en las cuentas públicas españolas

Fuerte aumento del nivel de deuda pública

Necesidad de un proceso de consolidación fiscal centrado en gasto

En este escenario: ¿es sostenible la deuda pública española?

Las reformas en marcha: Programa de Estabilidad y Pensiones

Consecución del déficit del 3% en 2013

El ajuste necesario para alcanzar el 3% será de 8,4 puntos porcentuales del PIB: 2,7 puntos por los efectos de la recuperación económica. El ajuste pendiente: 5,7 puntos (5,2 puntos corresponden al Estado).

Capacidad (+) / Necesidad (-) de financiación en % del PIB

	2009	2010	2011	2012	2013
Administración Central	-9,5	-6,2	-2,5	-3,8	-1,9
Seguridad Social	0,8	0,2	0,2	0,2	0,2
Comunidades Autónomas	-2,2	-3,2	-4,2	-1,5	-1,1
Entidades Locales	-0,5	-0,7	-1,0	-0,3	-0,2
Total Administraciones públicas	-11,4	-9,9	-7,5	-5,4	-3,0

Programa de Consolidación para al AGE:

- **Plan de Acción inmediata:** reducción del gasto del 0,5% del PIB en los PGE 2010.
- **Plan de austeridad 2011-2013:** recorte generalizado del gasto en 2,6 p.p. del PIB, incluido gasto de personal (-0,3 p.p.).

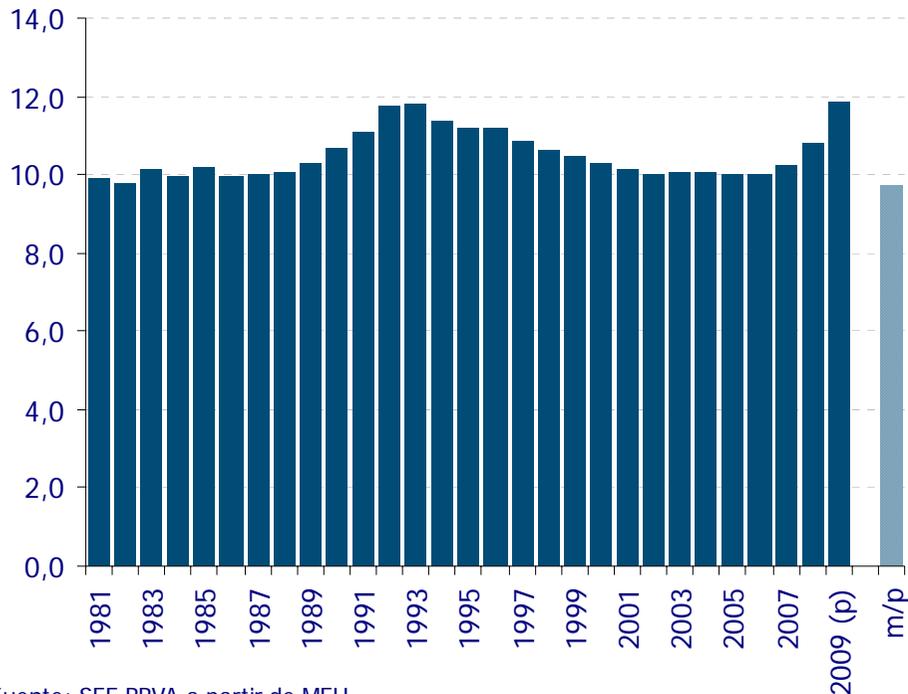
AGE: Ajuste del 5,2%

	% PIB
Mayores ingresos	1,1
Medidas tributarias incluidas en los PGE 2010	1,0
Acción antifraude	0,1
Menor gastos	4,1
Presupuesto 2010	0,8
Plan de acción inmediata	0,5
Plan de austeridad	2,6
Gasto financiero con efecto en déficit	0,2
Ajuste total	5,2

El Programa del Gobierno va en la dirección correcta, si bien, el acuerdo con las administraciones territoriales está pendiente

Consecución del déficit del 3% en 2013

**Remuneración de Asalariados
En porcentaje del PIB**



Fuente: SEE BBVA a partir de MEH

De llevarse a cabo las medidas propuestas de contención del gasto de personal en todos los niveles de administración pública, el coste del personal se reduciría en 2,3 puntos porcentuales, hasta situarse ligeramente por debajo del 10% del PIB potencial al final del periodo de consolidación.

Proyecciones de la sostenibilidad financiera del Sistema de Pensiones

CUADRO 1: PROYECCIONES DEL SALDO DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN % DEL PIB							
	2000	2005	2010	2025	2040	2050	2060
Herce y Pérez Díaz <i>et al</i> (1995)	-0,62	-0,77	-0,99	-1,51	-	-	-
Piñera y Weinstein (1996)	-0,42	-0,75	-1,42	-4,01	-	-	-
Herce <i>et al</i> (1996)	-1,37	-1,80	-2,15	-3,01	-5,85	-5,96	-
Herce y Alonso (2000)	0,16	0,03	0,46	-1,47	-5,32	-6,15	-
Alonso y Herce (2003)	-	0,89	1,21	-0,92	-5,39	-6,77	-
Comisión Europea (2006)	-	1,1	0,8	-0,7	-5,5	-6	-
Balmaseda <i>et al</i> (2006)	0,2	0,4	0,1	-2,6	-7,9	-10,4	-9,6 ^a
Doménech y Melguizo (2008)	0,5	1,1	1,3	-0,4	-4,7	-7	-6,1
Comisión Europea (2009)	-	-	1,1 ^a	-1,3 ^b	-3,7	-6	-5,6
UNESPA (2009)	-	-	0,38	-0,38	-4,50	-6,50	-5,72 ^a

Fuente: Elaboración propia.

Notas:

BAL *et al* (2006): Escenario demográfico 1 (Gráfico 2); a) año 2059.
 D y M (2008): Escenario Base; (supuesto de Cotizaciones/PIB 8,5%).
 CE(2009): Escenario Base; a) año 2007; b) año 2030. (supuesto de Cotizaciones/PIB 9,5%).
 UNESPA(2009): a) año 2059.

Debido a la entrada masiva de inmigrantes y al aumento de la tasa de ocupación, el momento en el que el sistema de pensiones entrará en déficit se ha ido retrasando en el tiempo.

El desequilibrio se producirá con mayor intensidad a partir de la próxima década.

Varias razones para el desequilibrio: el envejecimiento de la población y el desequilibrio actuarial.

Desequilibrio actuarial del Sistema de Pensiones

La literatura empírica muestra que la actual estructura de cotización a la Seguridad Social presenta un desequilibrio entre las cotizaciones aportadas por los afiliados y las prestaciones percibidas a lo largo de todo el ciclo vital, siendo netamente superiores estas últimas.

CUADRO 2: RELACIÓN DE TIR CALCULADOS EN LA LITERATURA		
	Características	TIR
Durán (1995)		
Monasterio <i>et al</i> (1996)		
Bandrés y Cuenca (1998)	Total regímenes según la ley 24/1997	4,06%
Jimeno y Licandro (1999)	Jubilación a los 65 años, con 35 años cotizados y esperanza de vida de 80 años.	4,37%
Devesa <i>et al</i> (1999)	Jubilación del régimen general a la edad de 65 años.	4,87% (varones) 5,14% (mujeres)
Devesa-Carpio <i>et al</i> (2002)	Régimen General	4,26%
Del Brío (2007)	Sistema de pensiones periodo (1977-2006)	3%
Devesa-Carpio (2008)	Total sistema año 2004	4,64%
De la Fuente y Doménech (2009)	Escenario Base (2007-2060)	4,04%
Fuente: Elaboración propia.		

Desequilibrio actuarial del Sistema de Pensiones

CUADRO 3: TIR PENSIONES DE JUBILACIÓN AÑO 2004

	Total	Varones	Mujeres
TOTAL	4,14%	3,87%	4,64%
16 a 19	2,78%	2,40%	3,63%
20 a 24	3,61%	3,13%	4,35%
25 a 29	4,62%	4,09%	5,39%
30 a 34	4,45%	3,98%	5,20%
35 a 39	4,21%	3,80%	4,90%
40 a 44	4,00%	3,64%	4,59%
45 a 49	3,84%	3,56%	4,33%
50 a 54	4,03%	3,87%	4,35%
55 a 59	4,26%	4,16%	4,50%
60 a 64	4,48%	4,41%	4,66%
65 y más	3,97%	3,59%	4,09%

Fuente: Devesa-Carpio (2008)

El sistema presenta fuertes desigualdades dependiendo de la cohorte de población a la que se pertenezca.

En líneas generales, las mujeres se ven beneficiadas por tener una mayor esperanza de vida y recurrir en mayor proporción al complemento de mínimos..

CUADRO 4: TIR JUBILACION REGIMEN GENERAL

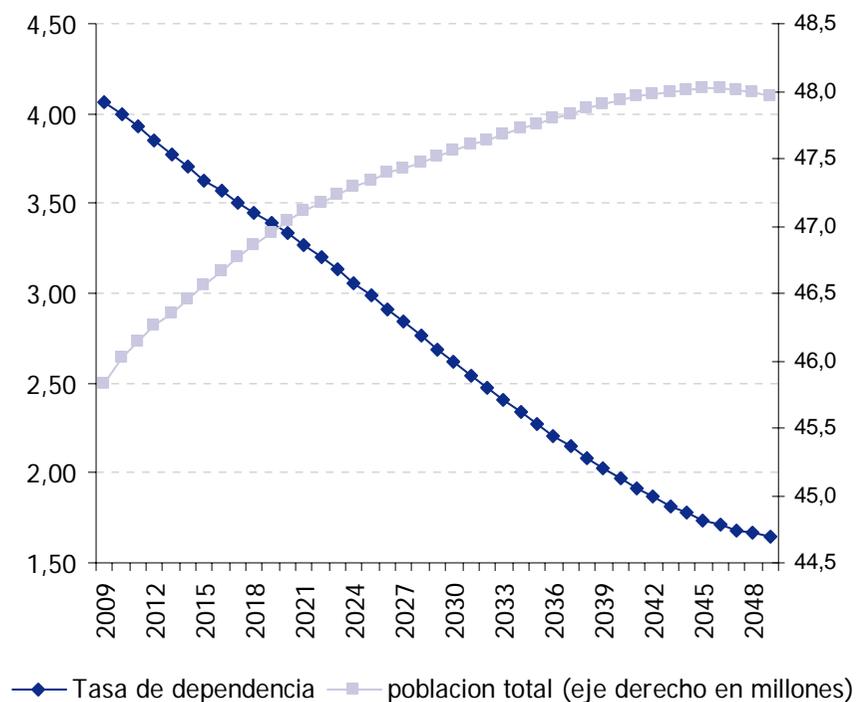
Edad de comienzo a cotizar	años cotizados	HOMBRES	MUJERES
20	45	3,32%	4,07%
25	40	3,9%	4,68%
30	35	4,66%	5,47%
35	30	5,28%	6,15%
40	25	6,15%	7,08%
45	20	7,07%	8,07%
50	15	8,42%	9,51%

Fuente: Devesa *et al* (1999)

El sistema penaliza las carreras largas de cotización.

Las nuevas proyecciones de la población española

Tasa de dependencia (población 16-64/65-100) y Población total



La nueva proyección de población española (INE, 2010) continúa mostrando un fuerte envejecimiento de la población a largo plazo.

Supuestos:

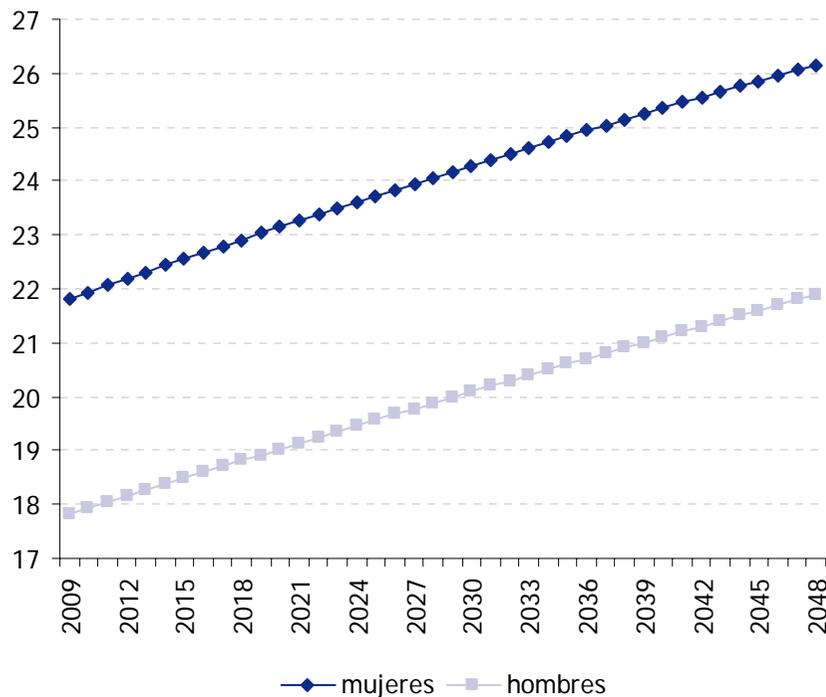
- Aumento de la tasa de fecundidad a 1,7 hijos/mujer en 2047.
- Aumento de la esperanza de vida al nacer en 2049 a 89,9 años en las mujeres y 84,3 en los varones.
- Flujo de entrada de inmigrantes en torno a 320.000 en 2013

Resultados:

- La población alcanzará un máximo de 48 millones en 2045.
- En 2048 habría 1,6 personas en edad de trabajar por cada persona en edad de jubilación. Actualmente hay 4 personas en edad laboral por cada potencial pensionista.

Las nuevas proyecciones de la población española

Proyección de la esperanza de vida a los 65 años



Fuente. INE 2010

- Las mujeres de 65 años aumentarían su esperanza de vida de 21,8 años actualmente a 26,1 en 2048.
- Los varones de 65 años aumentarían su esperanza de vida de 17,8 años actualmente a 21,8 en 2048.

Esta circunstancia provocaría un mayor deterioro del equilibrio actuarial entre aportaciones y prestaciones a la Seguridad Social, dificultando su sostenibilidad financiera.

Propuesta del Gobierno de revisión del Pacto de Toledo

Las siguientes que sí podrían tener un impacto importante sobre la sostenibilidad del sistema

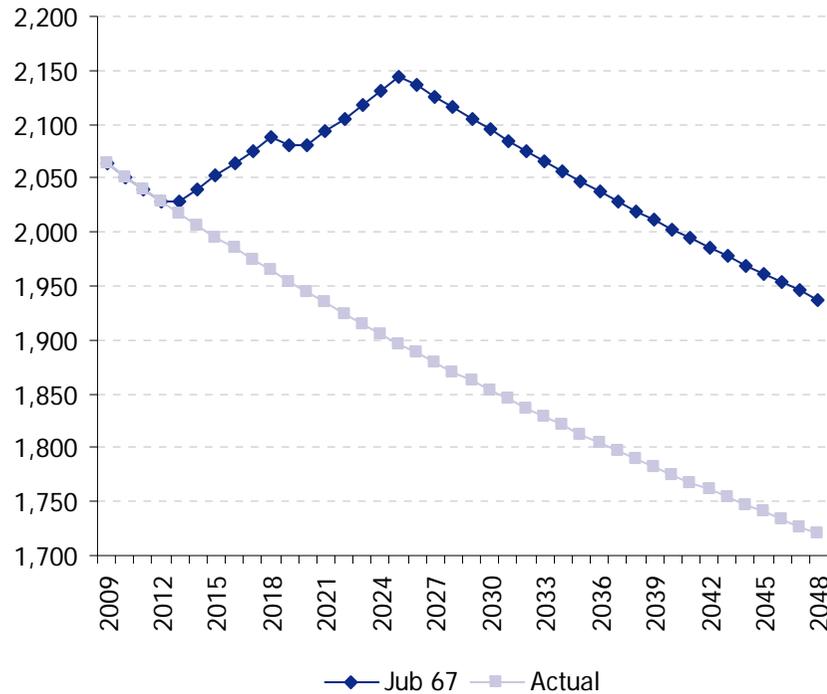
- **El retraso de la edad oficial de jubilación a los 67 años:** comenzará a partir de 2013 a un ritmo de 2 meses por año.
- **Aumento del número de años en el cómputo de la base reguladora:** no se especifica tiempo de ejecución ni número de años.
- **Cumplimiento efectivo de los periodos de cotización:** supondría un reforzamiento del equilibrio actuarial del sistema.
- **Eliminación de las elección de las bases de cotización:** medida necesaria pero difícil de aplicar dada la información disponible en el Sistema.

Las medidas van en la buena dirección pero necesitan ser concretadas para ser evaluadas adecuadamente.

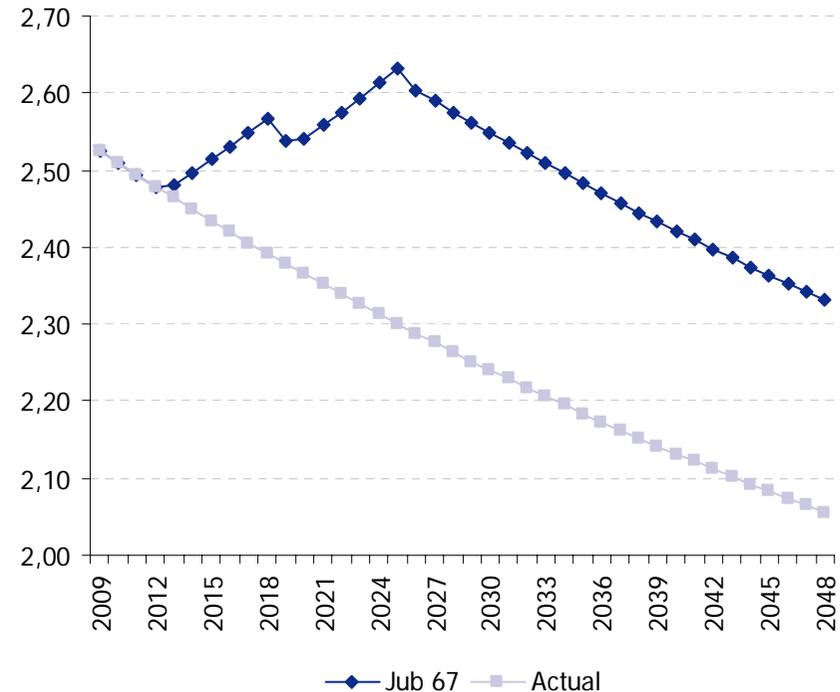
**Propuesta actual de jubilación hasta los 67 años
(incremento de 2 meses por año a partir de 2013)**

Número de años de cotización por cada año en edad de jubilación

Mujeres



Varones

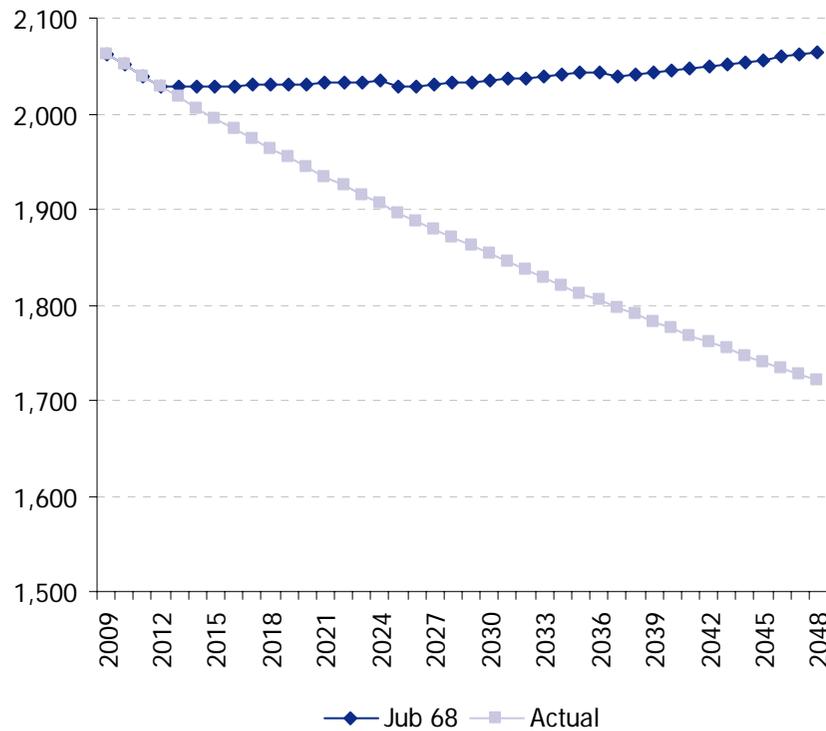


Supuesto de entrada en el mercado laboral con 20 años de edad

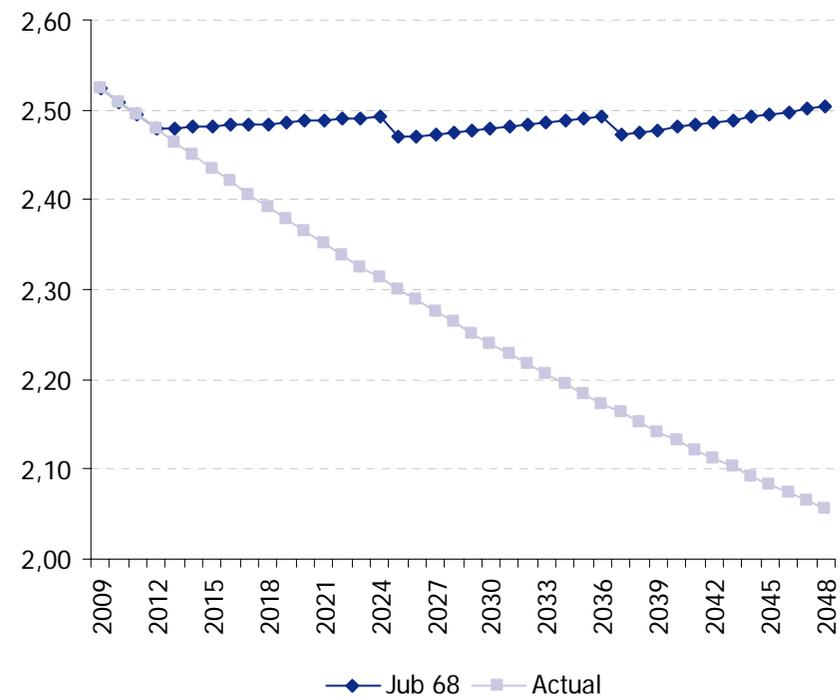
**Ejemplo de jubilación hasta los 68 años en 2048
(incremento de 1 mes por año a partir de 2013)**

Número de años de cotización por cada año en edad de jubilación

Mujeres



Varones



Supuesto de entrada en el mercado laboral con 20 años de edad

- Durante la actual crisis económica se ha producido un **deterioro sin precedentes del saldo presupuestario** de las AA.PP. en España.
- Una **reducción de los ingresos** superior al deterioro del PIB y el **incremento del gasto público** derivada de las medidas de impulso fiscal han generado un déficit estructural del 9% del PIB.
- Junto a otros factores, la incertidumbre asociada al **proceso de consolidación** está detrás del aumento del **spread soberano** de España y el comportamiento de las bolsas durante los últimos días.
- La propuesta de consolidación fiscal se centra acertadamente en el **recorte de gastos** antes que en el aumento de los impuestos.
- La apertura del debate sobre la sostenibilidad del **sistema de pensiones** y la actualización del **Programa de Estabilidad** presentado a la Comisión Europea **van en la dirección correcta**, pero es importante avanzar con rapidez en la **implementación** de las medidas aprobadas y en concretar los **detalles** de las reformas pendiente por parte de **todas las AA.PP.**

La Consolidación Fiscal en España: un Ajuste Ineludible

XVII Encuentro de
Economía Pública

Rafael Doménech
Servicio de Estudios BBVA