

SEGUNDA PARTE

**EL SECTOR PÚBLICO EN LOS PAÍSES
DE LA UNION EUROPEA**

2.I. EL SECTOR PÚBLICO EN LOS PAISES DE LA UNIÓN EUROPEA.

La mayoría de los países de la Unión Europea registraron en 2002 un deterioro de los saldos presupuestarios, por segundo año consecutivo, que ha llevado el déficit público agregado a los niveles de 1998. El déficit público en la eurozona se situó en el 2,2 por ciento del PIB, con un aumento de 6 décimas respecto a 2001. En la Unión Europea el déficit medio fue del 1,9 por ciento del PIB, un punto superior al del año anterior.

UNION ECONOMICA Y MONETARIA FINANZAS PUBLICAS 1998-2003

(En porcentaje del PIB)

CONCEPTOS	1998	1999	2000	2001	2002	2003 (p)
Ingresos	47,1	47,5	47,2	46,5	46,2	46,1
Gastos	49,4	48,9	48,2	48,1	48,4	48,6
- Intereses de la deuda	4,8	4,2	4,0	3,9	3,7	3,6
- Gastos excluidos intereses	44,6	44,7	44,2	44,2	44,7	45,0
Capacidad (+) Necesidad (-) de financiación	-2,3	-1,3	-1,0	-1,6	-2,2	-2,5
- Saldo estructural	-2,3	-1,7	-1,8	-2,1	-2,2	-2,0
- Saldo primario	2,5	2,9	3,0	2,3	1,5	1,1
- Saldo primario estructural	2,5	2,6	2,2	1,8	1,5	1,6
Deuda Pública	73,7	72,7	70,2	69,2	69,2	69,9

(2-1-1)

(p) Previsión.

Nota.- En 2000-2002 se excluyen los ingresos procedentes de licencias UMTS.

Fuente: Comisión Europea, abril 2003.

El empeoramiento de la situación presupuestaria en 2002 fue debido principalmente, al igual que el año anterior, al impacto de la desaceleración económica sobre las finanzas públicas, aunque en algunos países refleja también los efectos de rebajas de impuestos que no fueron precedidos o acompañados por una suficiente restricción de los gastos.

De acuerdo con las estimaciones de primavera de la Comisión Europea los efectos del ciclo económico explican 5 décimas del aumento total de 6 décimas en el déficit público de la eurozona. La décima restante fue debida, por tanto, al incremento del déficit estructural. El deterioro de la posición estructural fue, sin embargo, algo más acusado ya que los intereses de la deuda disminuyeron 2 décimas del PIB, lo que ha supuesto un empeoramiento del saldo estructural primario (es decir, el saldo presupuestario ajustado del ciclo y de los intereses) de 3 décimas del PIB.

ADMINISTRACIONES PUBLICAS DE LA UNION EUROPEA
CAPACIDAD (+) NECESIDAD (-) DE FINANCIACIÓN

(En porcentaje del PIB)

PAISES	1998	1999	2000	2001	2002	2003 (p)
Alemania	-2,2	-1,5	-1,4	-2,8	-3,6	-3,4
Austria	-2,5	-2,3	-1,9	0,3	-0,6	-1,1
Bélgica	-0,7	-0,5	0,1	0,2	0,1	-0,2
ESPAÑA	-3,0	-1,2	-0,8	-0,3	0,1	0,0
Finlandia	1,5	2,0	6,9	5,1	4,7	3,3
Francia	-2,7	-1,8	-1,4	-1,6	-3,1	-3,7
Grecia	-2,5	-1,8	-1,9	-1,9	-1,2	-1,1
Holanda	-0,8	0,7	1,5	0,1	-1,1	-1,6
Irlanda	2,3	2,3	4,3	0,9	-0,3	-0,6
Italia	-3,1	-1,7	-1,8	-2,6	-2,3	-2,3
Luxemburgo	3,0	3,5	6,1	6,4	2,6	-0,2
Portugal	-3,2	-2,8	-3,1	-4,2	-2,7	-3,5
ZONA EURO	-2,3	-1,3	-1,0	-1,6	-2,2	-2,5
Dinamarca	1,1	3,3	2,6	2,9	2,0	1,8
Reino Unido	0,2	1,1	1,5	0,8	-1,3	-2,5
Suecia	2,3	1,5	3,4	4,5	1,3	0,8
UE-15	-1,7	-0,7	-0,3	-0,9	-1,9	-2,3

(2-1-2)

(p) Previsión.

Nota.- En 2000-2002 se excluyen los ingresos procedentes de licencias UMTS.

Fuentes: Comisión Europea, abril 2003.

Para España, Mº de Hacienda, septiembre 2003.

La evolución presupuestaria reciente en los países de la eurozona pone de manifiesto la existencia de dos grupos de países diferenciados. Por un lado, aquellos países que aprovecharon el crecimiento económico de la segunda mitad de la pasada década para acelerar la consolidación fiscal, han alcanzado posiciones saneadas que les ha permitido contar con el margen de maniobra suficiente para hacer frente a la fase descendente del ciclo sin poner en riesgo la estabilidad presupuestaria. Así, cinco países (España, Bélgica, Luxemburgo, Irlanda y Finlandia) han cerrado sus cuentas en 2002 con superávit o con un saldo muy próximo al equilibrio presupuestario. Dentro de este grupo se encuentran también Austria y Holanda, aunque sus resultados han sido menos favorables ya que han pasado de una situación de superávit a déficit en 2002, como consecuencia de la debilidad económica y del impacto, en el caso de Holanda, de reformas fiscales que han minorado los ingresos. Finalmente, Grecia ha seguido avanzando en la consolidación fiscal iniciada desde su ingreso en la Unión Monetaria y ha sido uno de los pocos países que ha mejorado

su situación en 2002, aunque todavía sigue presentando un déficit por encima del 1 por ciento del PIB.

La evolución más preocupante se ha dado en un segundo grupo de países, que incluye las tres grandes economías (Alemania, Francia e Italia) y Portugal. El ritmo de consolidación fiscal en estos cuatro países se ralentizó notablemente a partir de 1999 sin que hubiesen alcanzado posiciones presupuestarias sólidas. El impacto de la desaceleración económica y, en algunos casos, la prioridad otorgada a las rebajas de impuestos sobre el logro del equilibrio presupuestario, ha llevado a incrementos adicionales del déficit que han restringido la capacidad estabilizadora de la política fiscal para amortiguar la debilidad del ciclo.

En el caso de Portugal el déficit en 2001 alcanzó el 4,2 por ciento del PIB, lo que dio lugar (noviembre de 2002) a la activación del procedimiento de déficit excesivo previsto en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Ante esta situación se aplicaron medidas, aunque en gran parte de carácter extraordinario y transitorio, que llevaron a cerrar el ejercicio 2002 con un déficit del 2,7 por ciento del PIB. Sin embargo, las previsiones para 2003 apuntan a un ligero incremento del déficit, debido al débil contexto económico y a la insuficiencia de las medidas adoptadas.

En Italia el déficit se redujo hasta el 2,3 por ciento del PIB en 2002, si bien ello se vio facilitado por la aplicación de medidas de efecto transitorio que no han contribuido a mejorar la situación subyacente de sus finanzas públicas, no previéndose ninguna mejora en 2003.

Los resultados más desfavorables son los que se han producido en Alemania y Francia. Ambos países excedieron en 2002 el límite de déficit del 3 por ciento, lo que motivó la apertura (en enero y junio de 2003, respectivamente) del procedimiento de déficit excesivo. El agravamiento de la situación económica en 2003 ha seguido empeorando la situación presupuestaria en estos dos países, lo que les llevará a incumplir por segundo año consecutivo el límite del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

La evolución en los cuatro países en los que aún persisten desequilibrios presupuestarios importantes, junto al ligero empeoramiento de los saldos presupuestarios que, salvo las excepciones de España y Grecia, se prevé en los restantes Estados miembros, conducirá en 2003 a un nuevo aumento del déficit público agregado de la eurozona. Las previsiones de primavera de la Comisión Europea sitúan dicho déficit en el 2,5 por ciento

del PIB. Sin embargo, no se descarta que esta previsión pueda superarse hasta alcanzar incluso el 3 por ciento del PIB, teniendo en cuenta los peores datos presupuestarios que han ido anunciando tanto Alemania como Francia.

**ADMINISTRACIONES PUBLICAS DE LA UNION EUROPEA
DEUDA PUBLICA**

(En porcentaje del PIB)						
PAISES	1998	1999	2000	2001	2002	2003 (p)
Alemania	60,9	61,2	60,2	59,5	60,8	62,7
Austria	63,7	67,5	66,8	67,3	68,7	68,5
Bélgica	119,6	114,9	109,6	108,5	105,3	102,7
ESPAÑA	64,6	63,1	60,5	56,9	54,0	53,1
Finlandia	48,6	47,0	44,5	43,8	42,7	42,3
Francia	59,5	58,5	57,2	56,8	59,1	61,8
Grecia	105,8	105,1	106,2	107,0	104,9	101,0
Holanda	66,8	63,1	55,8	52,8	52,6	52,4
Irlanda	54,9	49,3	39,3	36,8	33,3	33,3
Italia	116,3	114,9	110,6	109,5	106,7	106,0
Luxemburgo	6,3	6,0	5,6	5,6	5,3	4,1
Portugal	55,0	54,3	53,3	55,6	58,1	59,4
ZONA EURO	73,7	72,7	70,2	69,2	69,2	69,9
Dinamarca	56,2	53,0	47,4	45,4	45,2	42,7
Reino Unido	47,7	45,1	42,1	38,9	38,4	39,0
Suecia	68,0	62,7	52,8	54,4	52,6	50,9
UE-15	68,8	67,3	64,1	62,9	62,7	63,5

(2-1-3)

(p) Previsión.

Fuentes: Comisión Europea, abril 2003.

Para España, Mº de Hacienda, septiembre 2003.

En materia de Deuda pública, el año 2002 ha supuesto en algunos países un punto de inflexión respecto a las reducciones logradas desde mediados de los noventa, como consecuencia del deterioro de los saldos presupuestarios y del débil crecimiento económico. A nivel agregado, la ratio de deuda de la eurozona permaneció estable en 2002 y se prevé un aumento de 7 décimas del PIB en 2003 hasta situarse en el 69,7 por ciento del PIB. Sólo cinco países (España, Finlandia, Irlanda, Luxemburgo y Holanda) se situarán en 2003 claramente por debajo del indicador de referencia del 60 por ciento del PIB.

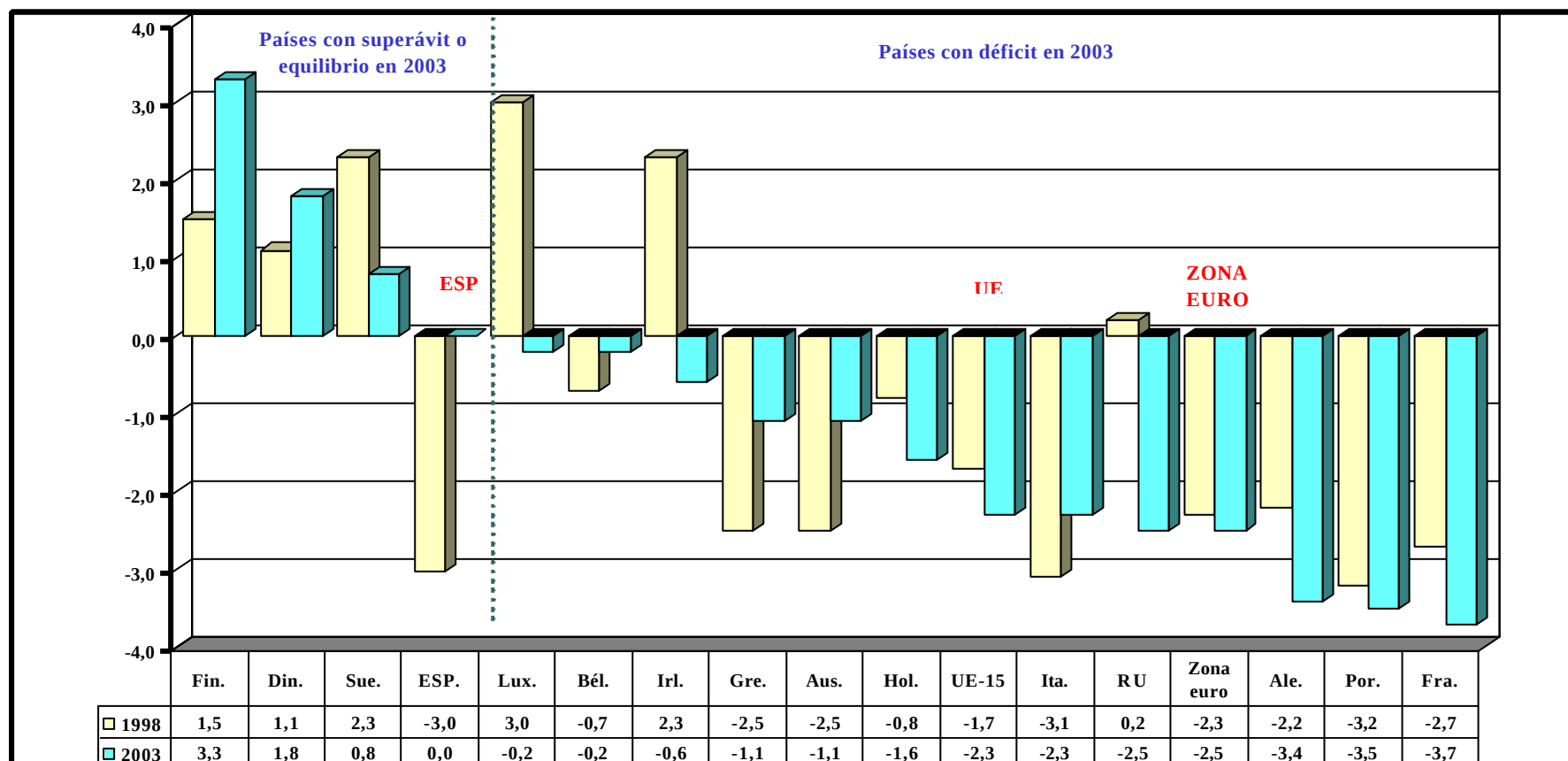
La desfavorable evolución en el conjunto del área se debe, principalmente, al incremento de la ratio de deuda en los tres países que han tenido peores resultados en materia de déficit público (Alemania, Francia y Portugal). En Italia la ratio de deuda ha

disminuido ligeramente, aunque esto se ha debido a una operación financiera de carácter puntual. Una de las consecuencias más importantes para estos países son las tensiones que se pueden generar en sus mercados financieros, debido a las primas de rentabilidad exigidas por los inversores ante las mayores necesidades de emisión de deuda para cubrir sus déficit. En los restantes Estados miembros se han mantenido, o mejorado ligeramente, sus posiciones de endeudamiento.

La principal conclusión que se extrae de la situación actual es que los países que iniciaron la reciente fase de ralentización económica con unas cuentas saneadas, han podido responder a los efectos del ciclo sin verse obligados a renunciar al equilibrio. Dado que el saldo presupuestario responde de manera automática a las fluctuaciones de la economía, si este saldo parte de una situación de superávit o equilibrio hay margen para que pueda oscilar sin dar lugar a déficit elevados que socavan la función estabilizadora de la política fiscal.

La situación de deterioro presupuestario de los últimos años ha suscitado un fuerte debate sobre el Pacto de Estabilidad y Crecimiento que todavía no se encuentra cerrado. En el Consejo Europeo de marzo de 2003 se aprobó un informe sobre el fortalecimiento de la coordinación de las políticas fiscales, que aclara determinados aspectos de la interpretación del Pacto e introduce nuevos elementos de flexibilidad en su aplicación. En este informe se insiste en que las reglas de disciplina fiscal del Pacto son lo suficientemente flexibles y adecuadas para alcanzar los objetivos de estabilidad y crecimiento, como lo prueba la experiencia de los países que han alcanzado posiciones presupuestarias saneadas. Como elementos que refuerzan la flexibilidad del Pacto, la valoración de la situación presupuestaria de cada país deberá tener en cuenta adicionalmente, y entre otras magnitudes, los saldos presupuestarios ajustados al ciclo, las ratios de deuda pública y la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas. Asimismo se renueva el compromiso alcanzado en octubre de 2002 por el Eurogrupo, según el cual aquellos países que mantuvieran posiciones alejadas del equilibrio presupuestario deberían mejorar el saldo presupuestario subyacente en una cuantía anual mínima del 0,5 por ciento del PIB.

ADMINISTRACIONES PUBLICAS UNION EUROPEA
CAPACIDAD (+) NECESIDAD (-) DE FINANCIACION (1998, 2003)
 (En porcentaje del PIB)



El cumplimiento de estas normas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento es un elemento esencial de las políticas económicas de los países de la Unión Monetaria, además de un complemento necesario de la política monetaria común. Como ha puesto de relieve la evolución económica reciente, una situación presupuestaria de equilibrio o superávit permite el libre juego de los estabilizadores automáticos y evita la necesidad de introducir medidas de ajuste en el gasto en momentos de menor crecimiento económico que supondrían un sesgo procíclico de la política fiscal. Además, una situación presupuestaria saneada favorece la estabilidad y crecimiento económicos a largo plazo, y permite disponer de márgenes de maniobra para atender los problemas que se van a plantear como consecuencia de los cambios demográficos.

Por lo que se refiere a España, en 2002 se alcanzó, por primera vez en nuestra democracia, un superávit presupuestario del 0,1 por ciento del PIB, situación que contrasta con el empeoramiento generalizado de las finanzas públicas europeas desde 2001. La ratio de deuda pública también ha mantenido la tendencia de reducción que se inició a mediados de la pasada década, lo que ha supuesto una disminución de cerca de 15 puntos del PIB desde 1996.

Esta es una de las razones fundamentales que explican que la economía española haya podido afrontar la crisis económica internacional en mejores condiciones que otros países y manteniendo la tendencia de convergencia real con la Unión Europea. En efecto, la eliminación del déficit público ha situado a España en una posición más favorable que otros países europeos al proporcionar el margen adecuado para responder a la fase baja del ciclo sin comprometer la estabilidad presupuestaria y sin dejar de poner en énfasis en las políticas públicas que más positivamente inciden en el crecimiento y empleo de nuestra economía. De esta forma, y a diferencia de lo que ocurre en otros países, España puede dejar jugar libremente los estabilizadores automáticos y evitar comportamientos fiscales procíclicos.

Los Presupuestos Generales del Estado para 2004 van a seguir incidiendo en esta orientación de política presupuestaria que, un año más, continuará favoreciendo el crecimiento económico y apoyando la estabilidad macroeconómica bajo el firme compromiso del equilibrio presupuestario.

ESPAÑA Y LA UNION MONETARIA FINANZAS PÚBLICAS 1995-2003

(En porcentaje del PIB)

