

# Déficit y consolidación fiscal en España: perspectivas y propuestas

*Santiago Lago Peñas*

Septiembre 2021

## ÍNDICE

<b>1. Introducción</b>	<b>4</b>
<b>2. El escenario de partida y el choque de la COVID-19</b>	<b>4</b>
<b>3. Las previsiones a medio plazo</b>	<b>9</b>
<b>4. Una consolidación fiscal necesaria: las posibilidades</b>	<b>13</b>
<b>5. Las dificultades: reflexiones sobre la economía política de la consolidación fiscal en España</b>	<b>17</b>
<b>6. Conclusiones</b>	<b>19</b>

## DÉFICIT Y CONSOLIDACIÓN FISCAL EN ESPAÑA: PERSPECTIVAS Y PROPUESTAS

Santiago Lago Peñas\*  
*Catedrático de Economía Aplicada y director de GEN*  
*(Universidade de Vigo)*

### Resumen

En este documento se analiza la situación actual de las finanzas públicas españolas. Para ello, se recurre a un análisis comparado en el seno de la UE-27, y se repasan las diferentes proyecciones a medio y largo plazo disponibles, muy influenciadas por el choque que ha supuesto la pandemia de la COVID-19. A partir de ahí, se discuten la necesidad de una consolidación fiscal sostenida en los próximos años y las herramientas disponibles para ello. El trabajo finaliza con el abordaje de una serie de cuestiones de economía política muy relevantes a la hora de definir e implementar estrategias de estabilidad presupuestaria en España.

---

\* Agradezco los comentarios de Ignacio Lago (UPF) y Diego Martínez López (UPO) y la impecable asistencia de Alejandro Domínguez (GEN-UVigo). No obstante, la responsabilidad de cualquier error u omisión es exclusiva del autor.

## 1. Introducción

España padece un problema de déficit estructural cronicado (Lago Peñas, 2021). Problema que la pandemia ha agravado por una doble vía: el gran salto en el valor de la ratio deuda sobre PIB (alrededor de treinta puntos entre 2019 y 2021) y la probable conversión en permanente de una parte del gasto transitorio generado por el episodio (Díaz y Marín, 2021).

Es cierto que el programa extraordinario de compra de deuda pública por parte del Banco Central Europeo (BCE) ha situado en mínimos históricos el coste medio de los pasivos, aparcando el problema de la carga financiera y diluyendo las tensiones en los mercados financieros. También es verdad que la activación de la cláusula general de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) nos permite convivir transitoriamente con déficits en el entorno del 10 %.

Pero este es un escenario tan necesario como artificial; y tiene fecha de caducidad (Doménech, 2020). En 2023 volveremos a estar regidos por reglas fiscales a escala comunitaria y ya antes, a partir de marzo de 2022, el BCE iniciará una estrategia de salida para volver a la normalidad. Por eso, es fundamental definir en los próximos meses una estrategia de consolidación fiscal ambiciosa y que alcance un amplio respaldo político y social –que cuente con los avales técnicos necesarios– y que nos permita ofrecer a nuestros socios de la Unión Europea y a los mercados financieros una hoja de ruta que despeje dudas e incertidumbres.

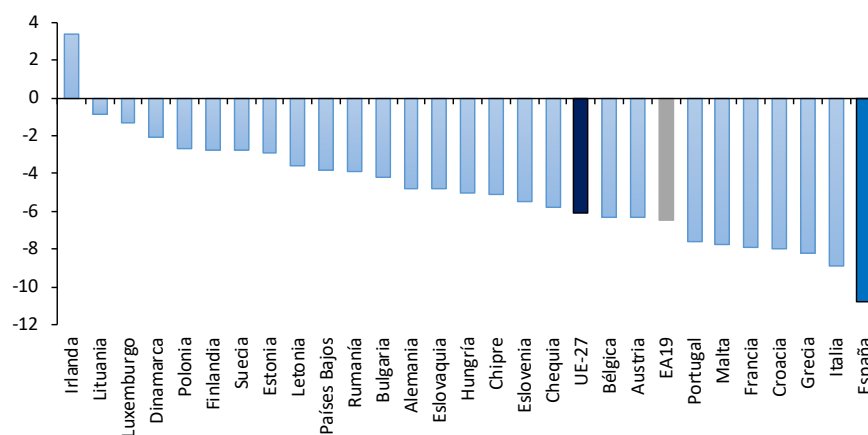
A fin de enmarcar esa estrategia presupuestaria, este documento ofrece varios diagnósticos y análisis complementarios. La sección segunda repasa el escenario de partida, el del cierre el ejercicio 2019, y el impacto de la pandemia sobre las cuentas públicas. A continuación, el foco se orienta hacia las perspectivas a corto, medio y largo plazo, incluyendo análisis de prospectiva. En la sección cuarta se pasa a desgranar las posibilidades para esa consolidación fiscal enmarcando los datos de España en la UE-27. En la quinta sección se abordan algunas cuestiones de economía política del ajuste fiscal relevantes para la definición de la estrategia fiscal de los próximos años. Finalmente, la sección sexta sintetiza las principales conclusiones del trabajo.

## 2. El escenario de partida y el choque de la COVID-19

La pandemia de la COVID-19 ha golpeado las cuentas públicas de todos los países. Pero lo ha hecho de forma diferente en cada caso; una asimetría que responde a tres factores fundamentales, no totalmente independientes.

El primero de ellos es el impacto de la crisis económica, en la medida en que la componente cíclica del déficit depende de forma directa y significativa de la dimensión del *output gap*. En el gráfico 1 se representa la tasa de variación del PIB en 2020 en todos los Estados miembros de la UE-27. Solo Irlanda

**GRÁFICO 1. TASA DE CRECIMIENTO DEL PIB REAL EN LOS PAÍSES DE LA UE-27 EN 2020**



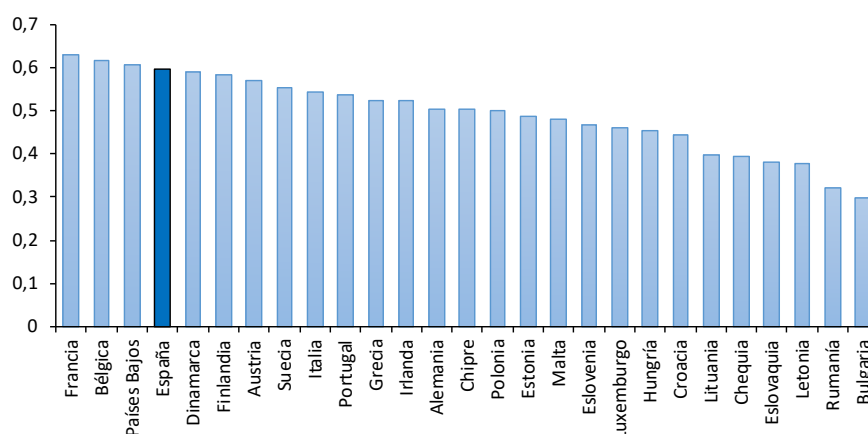
Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat.

se sitúa en terreno positivo. En el extremo opuesto, España es el país que registra un desplome más pronunciado, el único que supera la barrera del -10 %, cuando en 2019 cerró por encima de la media de la UE-27 (2 % vs. 1,5 %). Esta mayor caída ha provocado que España padeciese en 2019 la mayor variación negativa de su *output gap*.

La principal explicación a este resultado se encuentra en la alta dependencia del turismo y la hostelería; vectores particularmente afectados por las restricciones a la movilidad y la interacción social. El argumento es extensible a potencias turísticas como Francia e Italia y a países receptores de grandes flujos de turistas en comparación a su tamaño: Grecia, Croacia, Malta o Portugal.

El segundo factor explicativo es la sensibilidad del saldo presupuestario al *output gap*. Para los países de la UE-27, el déficit público aumenta en promedio medio punto de PIB por cada punto adicional de brecha (Mourre, Poissinier y Lausegger, 2019). En España, la cifra sube hasta 0,6. El gráfico 2 muestra que solo tres países se sitúan por encima y que la cifra cae hasta 0,3 en Bulgaria. Por tanto, las diferencias en esta semielasticidad, aunque comparativamente menores en rango que las que se producen en la variación del PIB, amplifican las asimetrías

**GRÁFICO 2. ESTIMACIONES DE LA SEMIELASTICIDAD DEL SALDO PRESUPUESTARIO AL OUTPUT GAP EN LOS PAÍSES DE LA UE-27**



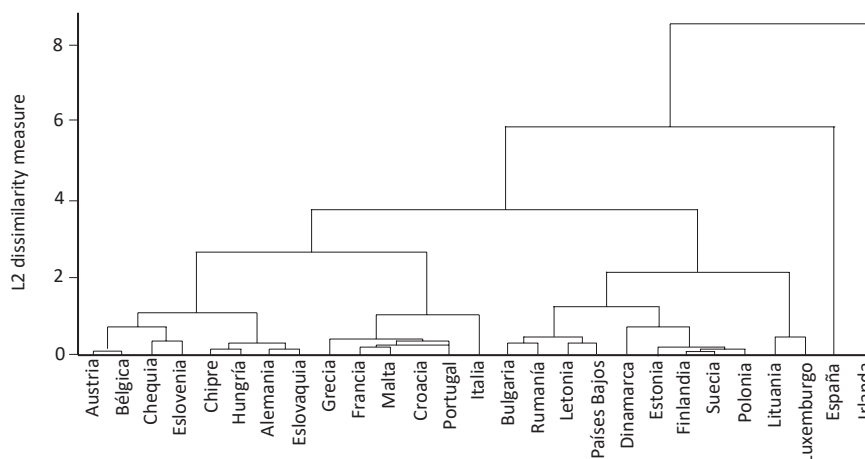
Fuente: Elaboración propia a partir de Mourre *et al.* (2019).

del impacto negativo de la recesión en las cuentas públicas españolas. A fin de arrojar luz adicional sobre el efecto combinado de ambas variables, en el gráfico 3 se muestra el dendrograma correspondiente a un análisis clúster aplicado sobre los 27 Estados. Emergen con claridad cuatro agrupaciones que corresponde aproximadamente al *ranking* en el gráfico 2 y dos casos extremos: Irlanda e España. Irlanda es el único país que no cae en recesión y España es el que experimenta una mayor contracción del PIB y se sitúa entre el grupo de países con una mayor semielasticidad.

El tercer y último factor es la magnitud de la reacción discrecional de los gobiernos. La base de datos del Fondo Monetario Internacional integra actuaciones en el frente financiero (fundamentalmente, avales y líneas de crédito) y las estrictamente presupuestarias; que engloban, entre otras actuaciones, los incrementos en el gasto público en sanidad, las ayudas a empresas y familias y las medidas tributarias<sup>1</sup>. Cabe advertir que las cuantificaciones agregan actuaciones en 2020 y 2021; así como intervenciones con impacto temporal en años posteriores.

<sup>1</sup> Disponible en <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Fiscal-Policies-Database-in-Response-to-COVID-19>

**GRÁFICO 3. DENDROGRAMA COMBINANDO LA VARIACIÓN DEL PIB Y LA SEMIELASTICIDAD DEL SALDO PRESUPUESTARIO**



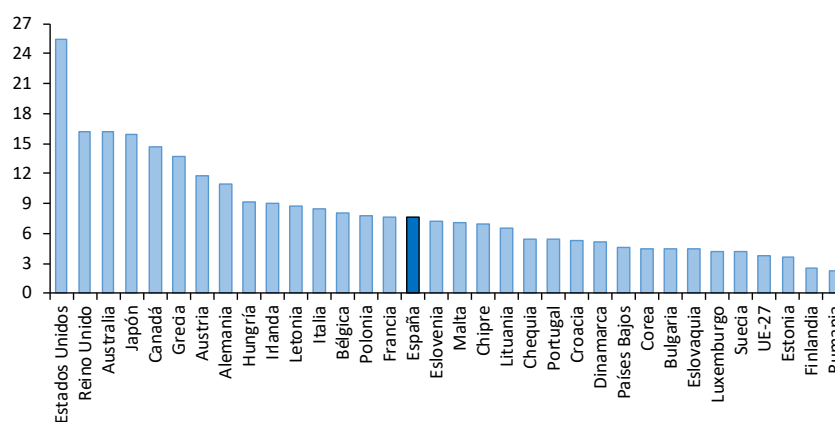
Nota: El análisis usa el método *Average Linkage Clustering*, siendo la medida de disimilitud la distancia euclídeana. Estimado con Stata 15.  
Fuente: Elaboración propia a partir de gráficos 1 y 2.

En el gráfico 4 se recogen los datos para los países de la UE-27 y el resto de los países desarrollados del denominado G20, por su comportamiento diferencial. España se sitúa claramente por encima de la media de los países de la UE-27, pero lejos de Austria y Alemania; y, sobre todo, de los cinco países que encabezan la clasificación, todos ellos no miembros de la UE-27.

A la hora de entender el mayor activismo de los países anglosajones (Canadá, Australia, EE. UU. y Reino Unido; a los que habría que añadir Irlanda) y Japón, no hay que perder de vista que sus Estados de bienestar están peor dotados financieramente (sanidad, prestaciones por desempleo, rentas sociales...); y, por tanto, menos preparados para responder a un choque de forma automática y más dependiente de actuaciones discrecionales<sup>2</sup>.

**GRÁFICO 4. MONTANTE GLOBAL DE LAS MEDIDAS DISCRECIONALES DE GASTO Y TRIBUTARIAS EN RESPUESTA A LA COVID-19**

(En porcentaje del PIB)



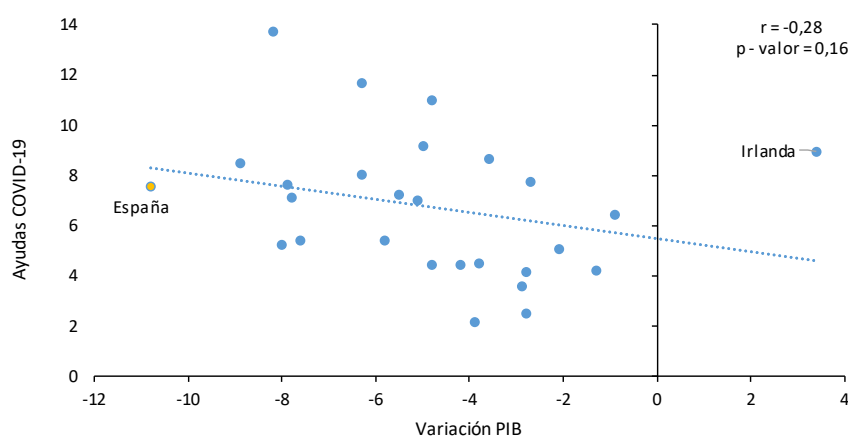
Fuente: Elaboración propia a partir de Fondo Monetario Internacional: Fiscal Policies Database (imf.org).

<sup>2</sup> Para una comparación actualizada del gasto social en los países de la OCDE, véase OCDE (2020).

La magnitud de las medidas debería también estar alineada con la intensidad de la crisis en cada país, en términos de caída del PIB<sup>3</sup>. El gráfico 5a analiza esta hipótesis. En el panel de arriba la relación va en la dirección esperada, pero es solo marginalmente significativa desde un punto de vista estadístico (p-valor = 0,16). La relación se refuerza notablemente cuando se deja a Irlanda al margen, por ser un claro *outlier* (gráfico 5b): el coeficiente de correlación pasa de -0,28 a -0,45 y el p-valor cae a 0,02.

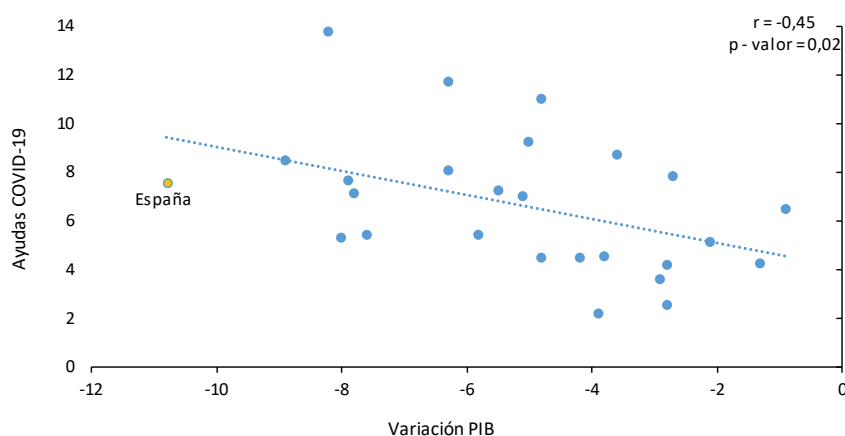
Por último, cabría aguardar que el montante de las medidas discrecionales haya dependido también de la situación de partida de las finanzas públicas de cada país. Porque no es lo mismo un episodio de déficit e incremento de deuda extraordinario cuando se parte de un equilibrio presupuestario estructural y una ratio de deuda sobre PIB

**GRÁFICO 5a. CORRELACIÓN ENTRE LA CAÍDA DEL PIB Y EL MONTANTE DE LAS AYUDAS COVID-19 EN LOS PAÍSES DE LA UE-27**



Fuente: Elaboración propia a partir de gráficos 1 y 4.

**GRÁFICO 5b. CORRELACIÓN ENTRE LA CAÍDA DEL PIB Y EL MONTANTE DE LAS AYUDAS COVID-19 EN LOS PAÍSES DE LA UE-27 SALVO IRLANDA**



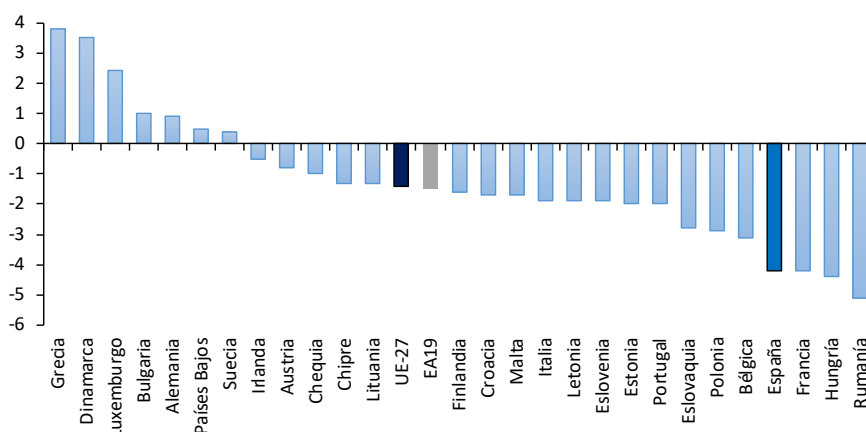
Fuente: Elaboración propia a partir de gráficos 1 y 4.

<sup>3</sup> Y ello, aun asumiendo el efecto de causalidad inversa: una mayor actuación discrecional debería frenar la caída del PIB. Esta simultaneidad explica que se opte por presentar correlaciones y no regresiones.

muy por debajo del 60 %, que cuando se padece un déficit estructural elevado y el *stock* de deuda previa se sitúa cerca o por encima del 100 %. En los gráficos 6 y 7 se representan, respectivamente, el superávit/déficit estructural en 2019 y el *stock* de deuda a finales de ese año. En ambos casos, los valores se expresan como porcentaje del PIB y se limitan a los países de la UE-27. Los mayores déficits estructurales se dan en Rumanía, Hungría, Francia, España y Bélgica. La lista coincide parcialmente con la de países más endeudados: Grecia, Italia, Portugal, Bélgica, Francia y España; a los que habría que añadir a Portugal y Chipre, si bien ambos acreditan déficits estructurales más cerca de la media de la UE-27. La principal discordancia está en Grecia, con una situación fiscal muy particular, y Rumanía y Hungría, que parten de niveles de endeudamiento bajos. Portugal e Italia muestran déficits estructurales también por encima de la media, pero por debajo de los citados, para ocupar las posiciones octava y duodécima en la UE-27, respectivamente. En el extremo contrario aparecen países con superávit estructural y *stock* de deuda por debajo del 60 %: Alemania, Países Bajos, Suecia, Dinamarca, Luxemburgo y Bulgaria.

### GRÁFICO 6. ESTIMACIONES DEL DÉFICIT (-) O SUPERÁVIT (+) ESTRUCTURAL EN LA UE-27 EN EL EJERCICIO 2019

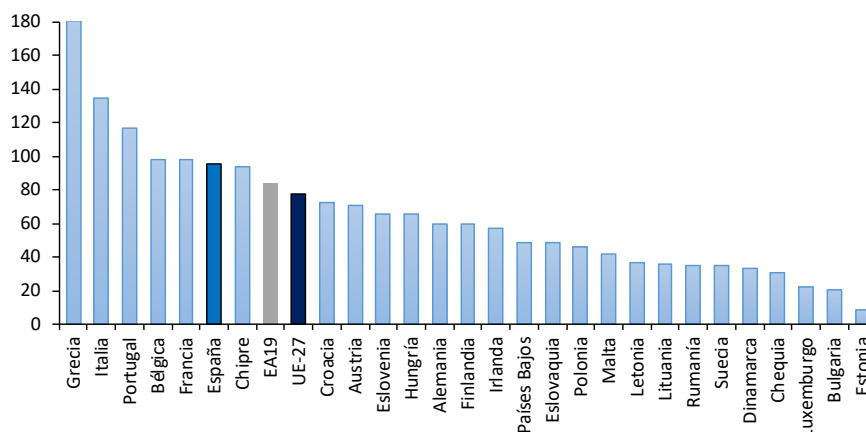
(En porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia a partir de Comisión Europea (2020).

### GRÁFICO 7. STOCK DE DEUDA PÚBLICA A FINALES DEL AÑO 2019

(En porcentaje del PIB)

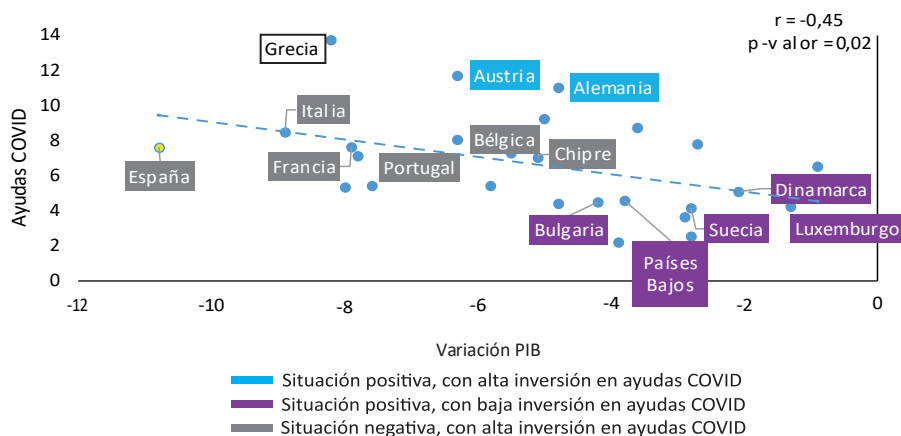


Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat.



No obstante, la activación de la cláusula de escape de las reglas fiscales comunitarias y el programa extraordinario de compra de deuda por parte del BCE han permitido debilitar la relación: registrar un mayor déficit estructural y un mayor nivel de deuda de partida no parece que hayan condicionado de forma sustancial la capacidad de respuesta fiscal. En particular, en el gráfico 4, Italia, Bélgica, Francia y España se sitúan por detrás de Alemania y Austria<sup>4</sup>, pero muestran un activismo fiscal claramente superior al de Dinamarca, Países Bajos, Bulgaria, Luxemburgo y Suecia. En el gráfico 8 retomamos el gráfico 5, identificando los tres grupos de países señalados: en morado los que muestran una buena situación fiscal de partida y recurren de forma moderada a los programas discretionales; en gris, los seis que afrontan una peor situación fiscal; y en azul, los dos que, atesorando una buena posición fiscal en términos comparados, lideran el recurso a los instrumentos fiscales. Salvo Austria y Alemania, todos los demás se sitúan cerca de la recta de regresión. Coincide, además, que los países con mejores cifras fiscales (y menos dependientes del turismo) soportan caídas del PIB muy inferiores a los que parten de mayores desequilibrios fiscales (y dependen más de los flujos turísticos). Los primeros recurren en mayor grado a las medidas fiscales discretionales porque las necesitan más; y su mayor déficit estructural y deuda no han sido una limitación insalvable para ello. No obstante, es verdad que Austria y Alemania, con caídas del PIB intermedias, han hecho un uso más intenso de los estímulos fiscales.

**GRÁFICO 8. CORRELACIÓN ENTRE LA CAÍDA DEL PIB Y EL MONTANTE DE LAS AYUDAS COVID-19 EN LOS PAÍSES DE LA UE-27, IDENTIFICANDO GRUPOS DE PAÍSES POR SU SITUACIÓN FISCAL**



Fuente: Elaboración propia a partir de gráfico 5.

### 3. Las previsiones a medio plazo

La Actualización del Programa de Estabilidad (APE) 2021-2024 ofrece sendas para gastos e ingresos públicos, déficit y deuda. En un escenario presidido por la incertidumbre que afecta, entre otros, a la evolución de la pandemia y las cifras macroeconómicas, a las decisiones comunitarias sobre reglas fiscales y paquetes de ayudas y al programa de compra extraordinaria de deuda, el proceso de consolidación fiscal queda relegado y, en buena medida, indeterminado. La APE aboga por un escenario central a políticas constantes y en el que la evolución de las variables fiscales fundamentales depende, sobre todo, de la dinámica del *output gap*.

En estos momentos, contamos ya con la evaluación del programa por parte de la AIReF y los escenarios a medio plazo elaborados por el Banco de España. En el cuadro 1 se sintetizan los objetivos y previsiones para el

<sup>4</sup> Austria muestra unos parámetros fiscales ligeramente peores que Alemania, con una deuda en el entorno del 70 % y un déficit estructural inferior al 1 %.

déficit y en el cuadro 2 las proyecciones para el *stock* de deuda pública. En todos los casos, las cifras se expresan como porcentaje del PIB.

Comenzando por el déficit, la reducción que plantea el Gobierno en 2021 es muy moderada, partiendo del déficit del -10,1 % (-11 % con ayudas financieras) en 2020 y una expansión del PIB ligeramente por encima del 6 % según el Consenso de Funcas (Funcas, 2021). Por ese motivo, tanto la AIReF como el Banco de España apuestan por cifras mejores, con reducciones del déficit ligeramente superiores a tres puntos. Algo similar ocurre en 2022 y 2023, si bien las diferencias se van estrechando y en 2023 la previsión del Gobierno es ya más favorable que la del Banco de España en su escenario central. En 2024 también el Gobierno espera una cifra mejor que la AIReF. Sin medidas adicionales, el efecto positivo del ciclo económico no será suficiente para equilibrar cuentas. De acuerdo con los cálculos del Ministerio de Hacienda incluidos en la APE 2021-2024, el déficit estructural en 2024 a políticas constantes sería del -4,2 %; cifra que la AIReF eleva a -4,6 %.

En lo que concierne a la deuda pública, de nuevo las previsiones del Gobierno crecen en optimismo con el paso de los ejercicios. Aunque la AIReF ve factible (aunque no probable) que en 2024 España se sitúe en una ratio de deuda del 112 %, el Banco de España considera que en 2023 el valor estaría en 117,6 %, más de 20 puntos por encima del cierre del año 2019.

**Cuadro 1: SENDA DEL DÉFICIT PÚBLICO TOTAL EN EL PERÍODO 2021-2024**

(En porcentaje del PIB)

	2021	2022	2023	2024
Déficit según Ministerio de Hacienda	-8,4	-5,0	-4,0	-3,2
Déficit según AIReF*	-7,8	-4,6	-3,9	-3,5
Déficit según BDE*	-7,7	-4,8	-4,4	

\* Valores en el escenario central.

Fuentes: Elaboración propia a partir de Banco de España (2021) y AIReF (2021a y 2021b).

**Cuadro 2: SENDA DEL STOCK DE DEUDA PÚBLICA EN EL PERÍODO 2021-2024**

(En porcentaje del PIB)

	2021	2022	2023	2024
Deuda según Ministerio de Hacienda	119,5	115,1	113,3	112,1
AIReF: Probabilidad de cumplimiento de senda según Ministerio de Hacienda	Muy probable	Probable	Factible	Factible
Deuda según BDE*	117,9	116,4	117,6	

\* Valores en el escenario central.

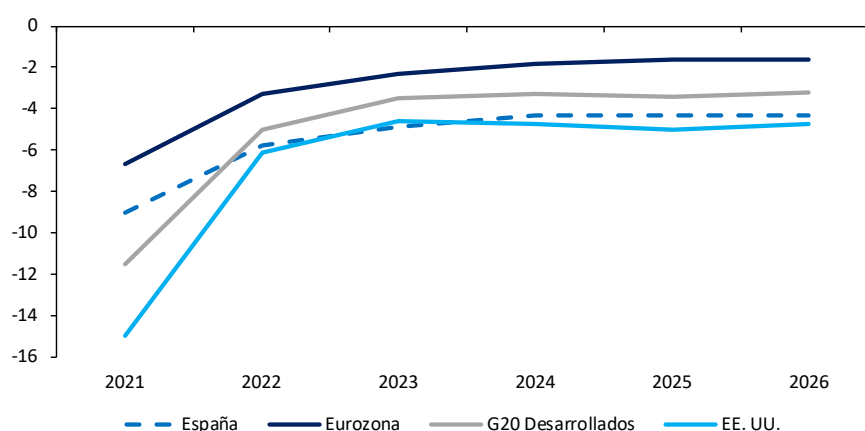
Fuentes: Elaboración propia a partir de Banco de España (2021) y AIReF (2021a y 2021b).

El Fondo Monetario Internacional ofrece proyecciones de déficit y deuda hasta 2026 que permiten contextualizar el caso español (FMI, 2021). Comenzando por el déficit público (gráfico 9), en 2021 el Fondo apuesta por -9 % frente a -8,4 % en la APE. Ese diferencial en las previsiones se amplía en los años siguientes, de forma que en 2024 el déficit se situaría en -4,3 %, frente a -3,2 %. Y en 2025 y 2026 no se produciría nin-

gún avance. España seguiría una evolución similar a la de los países de la zona del euro, pero con una brecha en contra de alrededor de dos puntos y medio; desde 2022 la senda para España y EE. UU. irían solapadas. Las proyecciones de la ratio de deuda que aparecen en el gráfico 10 reflejan un perfil plano y por encima del 115 %. En todo caso, España estaría en una mejor posición que EE. UU. o el conjunto de los países desarrollados del G20, que se situarían por encima del umbral del 130 %. Por su parte, la zona del euro sí mejoraría levemente para acercarse al 90 % en 2026. En definitiva, la posición de España sería comparativamente peor en déficit que en deuda.

### GRÁFICO 9. PROYECCIONES DEL FMI PARA EL DÉFICIT PÚBLICO TOTAL EN EL PERÍODO 2021-2026

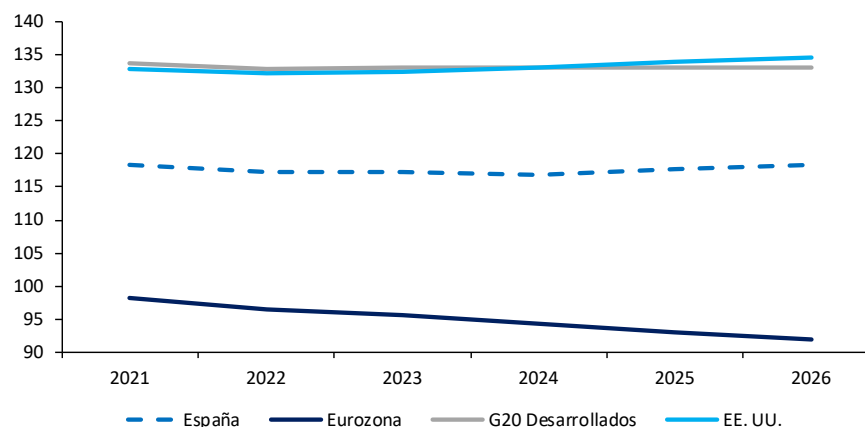
(En porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia a partir de FMI (2021).

### GRÁFICO 10. PROYECCIONES DEL FMI PARA LA DEUDA PÚBLICA EN EL PERÍODO 2021-2026

(En porcentaje del PIB)

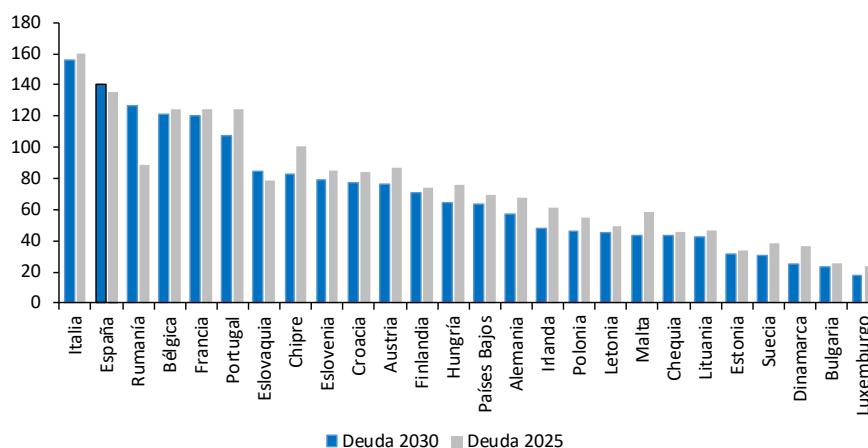


Fuente: Elaboración propia a partir de FMI (2021).

Otra referencia relevante para el análisis comparado es el *Debt Sustainability Monitor* (DSM) de la Comisión Europea. En su edición de 2020 (Comisión Europea, 2021a), se incorpora en los análisis el efecto de la pandemia, incluyendo los riesgos asociados a las líneas de créditos avaladas por el sector público en buena parte de las economías de la Unión Europea. España aparece entre los seis países de la UE-27 (excluida Grecia<sup>5</sup>) que afrontan un riesgo de insostenibilidad fiscal alto en el escenario central, junto a Bélgica, Francia, Italia, Portugal y Rumanía. En el análisis estocástico de la evolución de la ratio de deuda sobre el PIB que alcanza hasta 2025, el valor mediano de las simulaciones para España es 135,1 %<sup>6</sup>. Solo Italia (160,1 %) muestra una cifra superior. Por su parte, en las proyecciones deterministas hasta 2031, España alcanza 140,6 % en el escenario central (*baseline*). De nuevo, solo Italia muestra un valor más elevado (159,1 %)<sup>7</sup>. En el gráfico 11 aparecen ordenados los países en función del valor del *stock* de deuda proyectado para 2031 en el escenario central y se acompaña también las cifras del análisis estocástico en 2025. Sin duda, las simulaciones muestran valores muy negativos y preocupantes para España. Pero es cierto que asumen déficits estructurales permanentes y sustanciales, más allá del -5 % hasta 2027, para acabar en -2,9 % en 2031. Es difícil pensar que las autoridades comunitarias y el propio Gobierno de España aceptasen tal laxitud presupuestaria.

### GRÁFICO 11. ESCENARIOS DE DEUDA PÚBLICA EN LA UE-27

(En porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia a partir de Comisión Europea (2021a).

De forma complementaria, en el gráfico 12 se muestran los resultados de algunos cambios en las variables críticas respecto a los valores de referencia en la simulación base. Existen diferencias notables en función de un entorno macroeconómico que rebaje el tipo de interés de la deuda que se emita y el crecimiento del PIB nominal; y dependiendo del esfuerzo en la consolidación presupuestaria. España no está condenada a acabar la década con una deuda pública tan abultada si se hacen los deberes para promover el crecimiento, generar confianza sobre la sostenibilidad de la deuda y corregir sustancialmente el déficit estructural. De hecho, las cifras del gráfico 11 deberían verse como escenarios extremos en el sentido de que sería lo que ocurriría si no se afronta un proceso de consolidación fiscal en los próximos años que elimine la componente estructural del déficit.

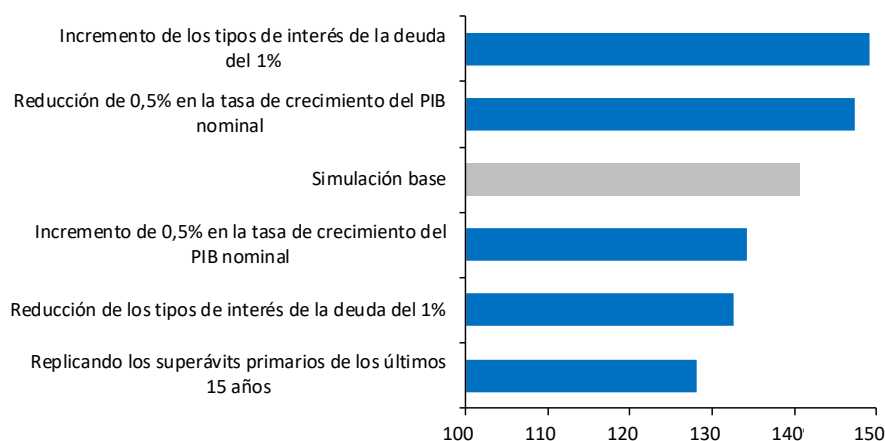
<sup>5</sup> Grecia queda fuera del análisis común por la amplitud de sus desequilibrios fiscales que han requerido un tratamiento especial, tanto en reglas como en análisis.

<sup>6</sup> Estas proyecciones estocásticas se construyen aplicando *shocks* temporales sobre los valores centrales en cuatro variables: saldo primario, crecimiento del PIB nominal, tipos de interés y tipo de cambio.

<sup>7</sup> Los valores para Grecia derivados de un análisis *ad hoc* se sitúan por encima de 180 % y 155 %, respectivamente.

## GRÁFICO 12. ANÁLISIS DE SENSIBILIDAD DE PROYECCIÓN DE LA RATIO DEUDA PÚBLICA SOBRE EL PIB EN 2031

(En porcentaje)



Fuente: Elaboración propia a partir de Comisión Europea (2021a).

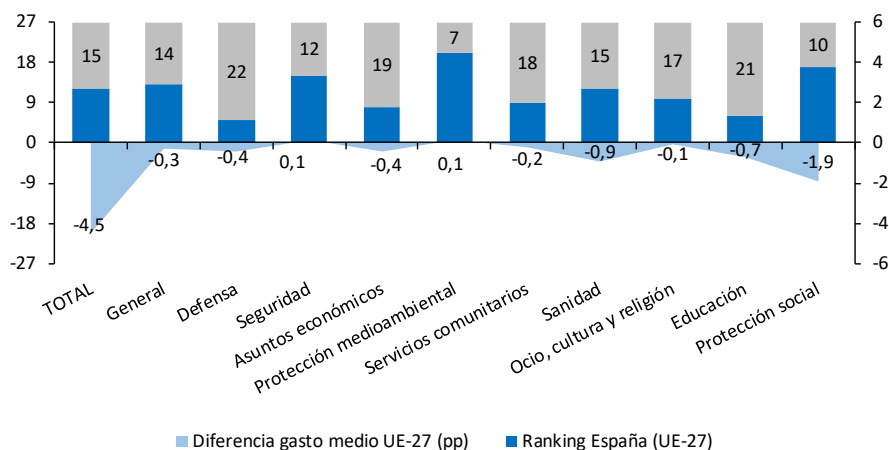
### 4. Una consolidación fiscal necesaria: las posibilidades

La aritmética es inapelable. Para reducir el déficit estructural, es necesario reducir la ratio de gasto sobre PIB o la de ingresos. Y en ambos casos, el objetivo se puede conseguir alterando el numerador o el denominador. Comenzando por el segundo, el impulso del crecimiento económico es también una estrategia de consolidación fiscal dependiente de las propias decisiones sobre el presupuesto. Existe un amplio consenso académico, que se extiende a las instituciones internacionales, sobre la importancia de la estructura y composición de gastos e ingresos públicos para el crecimiento (Johansson *et al.*, 2008; Cepparulo y Mourre, 2016). Y la pandemia adjetiva el objetivo de impulsar el crecimiento económico a través de gastos e ingresos públicos con la nota de la inclusividad, para afrontar también los problemas de desigualdad provocados por la pandemia (FMI, 2020; Zouhar *et al.*, 2021). Lo anterior implica que, a la hora de concretar cómo se definen las sendas presupuestarias, hay que tener en cuenta también estos efectos indirectos sobre el denominador.

Si se compara la ratio de gasto público sobre el PIB en España con la media simple de los países de la UE-27 en 2019, se constata un nivel de gasto inferior en el total y en la mayoría de las funciones de gasto diferenciadas en el gráfico 13. Tan solo en seguridad y protección medioambiental, España supera muy levemente la media europea (+0,1 %). El gasto público en España es 4,5 puntos de PIB inferior, para ocupar el decimoquinto puesto en el *ranking* de la UE-27. El rango de posiciones va de los puestos vigésimo primero en educación y vigésimo segundo en defensa, al séptimo en protección medioambiental y décimo en protección social.

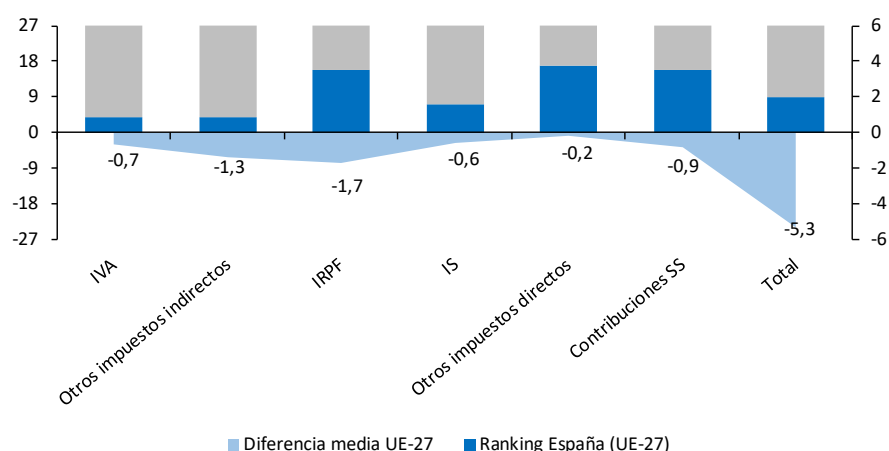
Cuando la atención se desplaza a los ingresos tributarios, la brecha global respecto a la media de la UE-27 se amplía hasta 5,3 puntos porcentuales de PIB. Además, en todas las categorías tributarias identificadas España aparece por debajo (gráfico 14). En el *ranking* destaca el puesto vigésimo tercero en IVA y en el resto de la tributación indirecta (entre los que destacan los impuestos especiales). En el lado opuesto, aparecen otros impuestos directos (décima posición), en el que se incluyen los impuestos directos sobre la riqueza, y las cotizaciones a la Seguridad Social y el IRPF en el puesto undécimo. No obstante, la importancia recaudatoria de las diferentes categorías es muy dispar, lo que hace que la combinación del IRPF y la imposición indirecta al margen del IVA (las dos categorías con un mayor diferencial en puntos de PIB) explique alrededor del 60 % de la brecha global.

**GRÁFICO 13. GASTO PÚBLICO ESPAÑOL POR FUNCIONES EN PERSPECTIVA COMPARADA. RANKING Y DIFERENCIA EN PUNTOS PORCENTUALES DEL PIB EN 2019**



Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat.

**GRÁFICO 14. RECAUDACIÓN TRIBUTARIA ESPAÑOLA EN PERSPECTIVA COMPARADA. RANKING Y DIFERENCIA EN PUNTOS PORCENTUALES DEL PIB EN 2019**



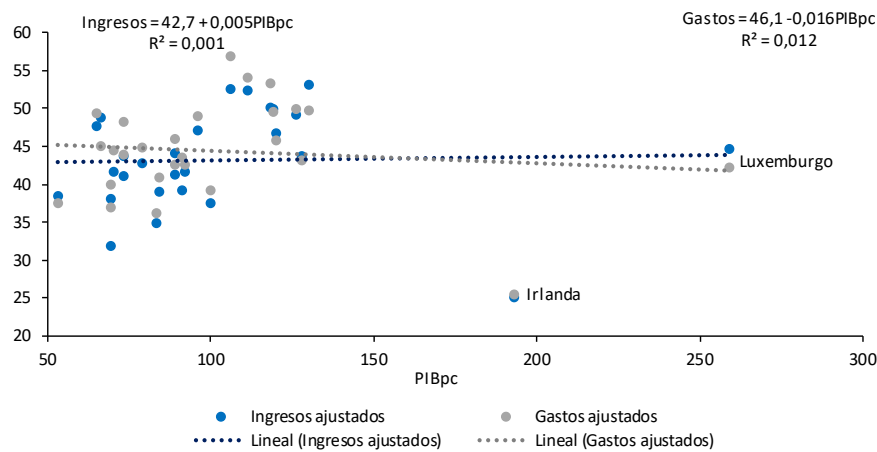
Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat.

La comparación anterior está sujeta a dos posibles críticas. La primera tiene que ver con la diferente posición cíclica de las economías, lo que en mayor o menor grado altera ambos lados del presupuesto. La segunda apuntaría a la probable correlación entre nivel de renta relativo, por un lado, y recaudación y gasto por otro. Es decir, ambos lados del presupuesto serían función del PIB per cápita del país<sup>8</sup>. Hacer comparaciones directas entre Estados con diferentes niveles de renta por habitante podría sesgar los análisis. Para superar ambas limitaciones, en el gráfico 15a se estiman sendas ecuaciones en las que las variables dependientes son los ingresos y los gastos no financieros ajustados al ciclo y la variable independiente es el PIB per cápita medido en paridades de poder de compra y estandarizado por la media (100). Todas las variables son observadas de nuevo en el último

<sup>8</sup> Correlaciones que podrían ser particularmente intensas porque la muestra deja fuera a países anglosajones con elevados niveles de renta, pero Estados de bienestar menos desarrollados como son EE. UU., Australia, Canadá y Reino Unido.

año anterior a la pandemia (2019). Cabe notar que ahora en los ingresos no financieros aparecen los de naturaleza tributaria y parafiscales del gráfico 14, pero también otros como las transferencias recibidas por el consolidado de las administraciones públicas españolas o los ingresos patrimoniales. Por tanto, la distancia vertical entre los puntos correspondientes a ingresos y gastos de cada país sería el déficit ajustado por el ciclo. Los resultados muestran una relación estadísticamente no significativa, con líneas casi paralelas al eje de abscisas.

**GRÁFICO 15a. RELACIÓN DEL PIB PER CÁPITA CON LOS INGRESOS Y LOS GASTOS AJUSTADOS POR EL CICLO EN 2019**

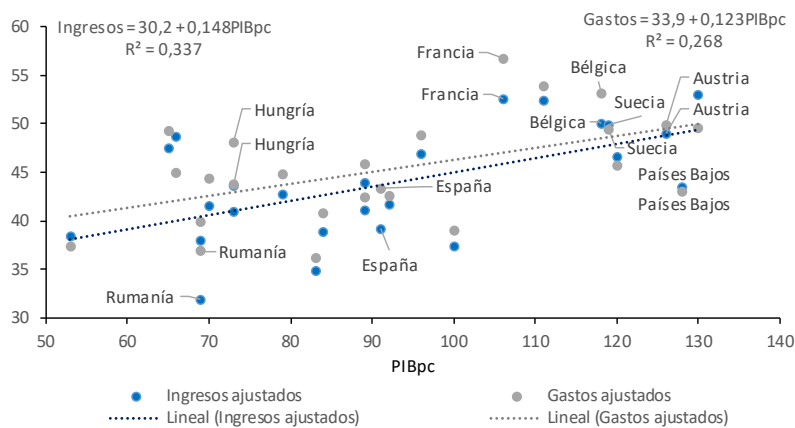


Nota: PIB pc estandarizado en base 100 e ingresos y gastos en porcentaje del PIB.

Fuentes: Elaboración propia a partir de Eurostat y Comisión Europea (2021b).

Una observación atenta de la figura revela que los resultados están muy influidos por las observaciones correspondientes a Irlanda y Luxemburgo. Por eso, en el gráfico 15b se eliminan ambas y se reestiman los modelos con 25 observaciones. Las relaciones pasan a ser estadísticamente significativas. En particular, la ordenada en el origen es superior en el caso de los gastos (33,9 vs. 30,2) pero la pendiente menor (0,123 vs. 0,148). En todo caso, es verdad que el coeficiente de determinación de ambas regresiones es muy moderado, lo que pone

**GRÁFICO 15b. RELACIÓN DEL PIB PER CÁPITA CON LOS INGRESOS Y LOS GASTOS AJUSTADOS POR EL CICLO EN 2019**



Nota: PIB pc estandarizado en base 100 e ingresos y gastos en porcentaje del PIB. Se han omitido los valores para Luxemburgo e Irlanda.

Fuentes: Elaboración propia a partir de Eurostat y Comisión Europea (2021b).

en evidencia que existen otros factores en juego además del nivel de renta a la hora de explicar ratios de gastos e ingresos sobre el PIB. Teniendo en cuenta esta advertencia, los países tienden a parecerse más entre sí en el nivel de gasto y el efecto del PIB per cápita es más fuerte para los ingresos. En promedio, 10 puntos más del PIB per cápita suponen 1,48 puntos porcentuales más de ingreso sobre el PIB, 1,23 puntos más de gasto público y, por combinación de los efectos anteriores, una reducción del déficit estructural de 0,25 puntos. El punto de corte entre las líneas se produce para un valor del PIB per cápita relativo muy elevado (148) y por encima del de todos los Estados de la muestra recortada.

Aunque el déficit tiende a ser menor en los países de PIB per cápita superior, existen excepciones. Las dos principales, identificadas en el gráfico, son Francia y Bélgica. En ambos casos, la explicación aritmética es un nivel de gasto muy por encima del que cabría aguardar atendiendo a su renta por habitante. Entre los países con PIB per cápita por debajo de 100, destacan los que ya lo hacían en el gráfico 6: Rumanía, Hungría y España. No obstante, la causa del déficit en Hungría sería un exceso de gasto (los ingresos se sitúan por encima de la recta de regresión), mientras que, en España y Rumanía, los gastos aparecen claramente por debajo de la recta correspondiente.

Centrándose en el caso español, los gráficos revelan que, corrigiendo por el efecto del PIB per cápita y el ciclo, los ingresos no financieros observados estarían 4,5 puntos por debajo del nivel que predice la recta de ajuste para un país con PIB per cápita de 91 (43,7 % estimado vs. 39,2 % observado); y el gasto público observado se sitúa 1,7 puntos por debajo (45,1 % estimado vs. 43,4 % observado). Combinando ambos resultados, las estimaciones implicarían un déficit estructural de -1,4 % frente al -4,2 % observado. En definitiva, desde una perspectiva comparada, corrigiendo el efecto de las disparidades en el nivel de renta y en las posiciones cíclicas de las economías europeas, el déficit público español tiene su origen inmediato en el lado de los ingresos.

Por supuesto, la comparación respecto a las regresiones son solo una referencia que ayuda a objetivar el debate. Incluso dejando fuera a Irlanda y Luxemburgo, existe una disparidad en los menús fiscales y en los desequilibrios fiscales que es cuantificado por coeficientes de determinación inferiores a 0,40 y que reflejan diversidad en preferencias sociales y en la influencia de otros determinantes. Entre los países que se mueven muy cerca del equilibrio presupuestario aparece Países Bajos, claramente por debajo de la recta de regresión y con un nivel de gasto similar al español con un PIB per cápita 37 puntos superior. En contraste, gastos e ingresos en Suecia se sitúan por encima de ambas rectas; y Austria sobre ellas.

En definitiva, el análisis anterior muestra que el problema de desequilibrio fiscal crónico en España no viene provocado por un nivel de gasto fuera de la norma, como en Hungría, Bélgica o Francia. A igual que ocurre en Rumanía, es el lado de los ingresos el principal responsable del déficit. Pero esta constatación es perfectamente compatible con que la eliminación del déficit se consiga reduciendo la ratio del gasto sobre el PIB. Es una preferencia legítima y que estaría en línea con la apuesta de Países Bajos, por ejemplo.

A la hora de afrontar esa estrategia de consolidación fiscal que permita reducir sustancialmente o eliminar el déficit estructural interaccionan elementos de diversa naturaleza. En lo que sigue damos cuenta de ellos, dejando al margen algunos argumentos que tienen que ver específicamente con la economía política del ajuste, que se tratan en la sección siguiente.

En primer lugar, la activación de la cláusula de descuelgue del PEC y el programa extraordinario de compras de deuda del BCE proporcionan tiempo para definir la estrategia y para comenzar a aplicarla. Lo más probable es que no sea hasta 2023 que las reglas fiscales vuelvan a estar vigentes; probablemente, adaptadas a una realidad diferente a la de 2019. Además, si en 2022 se recupera el nivel de PIB previo a la pandemia, en 2023 el *output gap* debería ser ya positivo<sup>9</sup>. Por tanto, y a expensas de lo que se pueda avanzar en los PGE-2022 y en la APE correspondiente, los PGE-2023 deberían reflejar una estrategia bien ensamblada, acordada en sus elementos mínimos y validada técnicamente.

---

<sup>9</sup> En la APE 2021-2024, el Gobierno estima un valor de +1,4 % en 2023 (Ministerio de Hacienda, 2021).



---

Teniendo en cuenta la dimensión de los desequilibrios a corregir, el escenario debería superar los cuatro años habituales en la APE. Francia ha optado por siete (2021-2027) y España, si comienza en 2022-2023, seguramente debería cubrir lo que queda de década. Sería importante alcanzar un amplio acuerdo político en el Congreso de los Diputados que respaldase este escenario y un reparto proporcional de los esfuerzos para que no existan asimetrías en los esfuerzos exigidos a los gobiernos de turno. Inevitablemente, el acuerdo debería concentrarse en los objetivos de reducción del déficit y deuda, y no en la forma en la que se hace. Optar por una combinación u otra en los ajustes de las ratios de gastos e ingresos es una decisión sobre la que existen legítimas diferencias entre partidos. No sería ni razonable ni realista pedir que los pactos políticos incluyesen también esto.

Es verdad que no se conocen todavía las reglas fiscales comunitarias que estarán vigentes, pero la minimización del déficit estructural estará de manera más o menos expresa en ellas. Eliminar el déficit estructural a un ritmo suficiente conlleva cumplir reglas de gasto exigentes y reducciones rápidas del *stock* de deuda. Ciertamente que el déficit estructural es una variable no observable y difícil de estimar. Pero con la ayuda técnica y el aval de dos instituciones independientes y reputadas como son la AIREF y el Banco de España debería ser factible definir una senda de ajuste del déficit estructural y total que tenga en cuenta el punto de partida en déficit y deuda y contemple también las reglas de gasto.

En cuanto a las herramientas disponibles, resulta necesario avanzar en dos frentes principales. El primero es el de la reforma fiscal. Ante un sistema tributario obsoleto y que está siendo impactado por cambios en el funcionamiento de la economía (digitalización, globalización), por los acuerdos internacionales en materia tributaria, y por la aparición de nuevos objetivos colectivos (en particular, la sostenibilidad ambiental y el cambio climático) es necesaria una reforma fiscal en profundidad que mejore la eficiencia del sistema, ayude a combatir el fraude y la elusión tributaria y garantice una mayor capacidad recaudatoria potencial sin generar distorsiones graves en el sistema. El calificativo de potencial es relevante porque, como ya se ha indicado, la reducción del déficit puede conseguirse por la vía de los ingresos o la de los gastos; la reforma debe posibilitar que los gobiernos puedan optar por la combinación que prefieran.

El segundo gran instrumento es el de la evaluación del gasto público. Gastar mejor los recursos públicos es un objetivo que ningún gobierno, independientemente de su color político, puede soslayar. Evaluar de forma sistemática y rigurosa la rentabilidad social de los programas de gasto, compartir experiencias exitosas, implementar experiencias piloto son posibilidades que no se están aprovechando lo suficiente en España y que permitirían identificar programas de gasto revisables, bien reasignar recursos a otros usos, bien para reducir gasto y facilitar la eliminación del déficit.

## **5. Las dificultades: reflexiones sobre la economía política de la consolidación fiscal en España**

Garantizar la estabilidad presupuestaria y acometer un proceso de consolidación son tareas que se enfrentan a retos y dificultades que se sitúan en el terreno de la economía política. En lo que sigue, se abordan estos problemas, incidiendo en los aspectos específicos para España y en algunas reformas institucionales que coadyuvarían a esa estabilidad.

Comenzamos con la incoherencia presupuestaria implícita en el momento de génesis de las elecciones públicas: la elaboración de los programas electorales de los partidos. Ante la ausencia de un supervisor independiente y capacitado que examine el encaje de las promesas electorales con los recursos disponibles, la competición política entre partidos genera un claro incentivo a inflar compromisos de gasto y orillar la discusión sobre la forma de financiarlos. El déficit público intrínseco a los programas electorales acaba afectando de raíz la concreción posterior de los menús fiscales por los gobiernos. Porque la evidencia empírica acredita que se tiende a cumplir con las promesas de los programas (Artés, 2013).

La experiencia internacional demuestra que es posible reducir este sesgo prodéficit mediante una reforma institucional que incorpore la evaluación voluntaria de los programas electorales. Los costes reputacionales de renunciar a esa posibilidad empujarían a los partidos a someterse a ella. La necesidad de que las cuentas cuadren funcionaría a modo de ancla en la que fijar los programas y las campañas electorales, trasladando a los electores

la existencia de una restricción presupuestaria colectiva. Es verdad que en el panorama internacional esta praxis es la excepción y no la norma. Pero existen experiencias muy exitosas como la de Países Bajos, que demuestran su factibilidad y beneficios para la estabilidad fiscal pero también para el debate y el control democrático. La institución española que por capacidad y reputación de independencia podría hacerlo es la AIREF. En Lago Peñas (2017) se desarrolla la propuesta en detalle.

En segundo lugar, la estabilidad presupuestaria es más compleja de garantizar en una estructura de gobierno altamente descentralizada. Si los gobiernos subcentrales manejan un porcentaje mayor de gastos e ingresos y tienen capacidad de incurrir en déficit y emitir deuda, surge el conocido problema de la “tragedia de los comunes”. Si entendemos que la estabilidad fiscal es un bien público para todos los ciudadanos y gobiernos de un país, pero existen incentivos y posibilidades para un gobierno regional o local para separarse de la norma cuando todos los demás la respetan, se hace preciso definir muy bien el marco institucional que evite quedar atrapados por un “equilibrio de Nash” en el que se impone la indisciplina y se pone en riesgo la estabilidad fiscal general. Un marco institucional que debe estar basado en reglas bien diseñadas y controladas, que minimice el desequilibrio vertical entre gastos e ingresos tributarios transferidos y elimine el problema de la llamada “restricción presupuestaria blanda”, y que garantice la lealtad y el respeto a los acuerdos de gobierno multinivel.

La evidencia empírica para los países de la OCDE y el período 1995-2014 que aportan Lago-Peñas, Martínez-Vázquez y Sacchi (2020) demuestra que, si se hace bien, la descentralización no genera mayores déficits. Para esa tarea, el trabajo de Martínez (2020) identifica algunos de los cambios necesarios en el terreno de la gobernanza fiscal en el Estado de las autonomías. Una gobernanza que, en ausencia de una reforma constitucional (muy difícil y compleja) de corte federalista, debería pasar por una apuesta fuerte por la Conferencia de presidentes, el Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) y las Conferencias Sectoriales (Lago Peñas, 2021). Las primeras deben ser frecuentes, regulares y con contenido político de largo alcance, también en el frente presupuestario y fiscal. El CPFF debería revisar su reglamento de funcionamiento para introducir nuevas reglas de votación que reduzcan el poder del Gobierno central y refuerce la necesidad del diálogo y el pacto. Además, se deberían incrementar notablemente sus recursos para atender a todas las necesidades técnicas que plantean los asuntos financieros en el Estado autonómico. Finalmente, las conferencias sectoriales deberían ser un espacio de coordinación efectivo y compartición de experiencias, aprovechando una de las ventajas principales de la descentralización (León, 2015).

Más allá de los vectores de tipo institucional, hay que referirse a un factor clave; probablemente el más relevante de todos: la percepción de los ciudadanos como elemento vertebrador de sus preferencias y, por tanto, substrato o impedimento del equilibrio presupuestario. El trabajo de Barnes y Hicks (2018) para Reino Unido en el período 2010-2015 demuestra que las actitudes ante la austeridad fiscal son influidas de forma significativa por los medios de comunicación. Incluso controlando por diferencias ideológicas, la fuente de las noticias (el periódico de referencia para el ciudadano) influye en la actitud sobre el déficit. De forma complementaria, demuestran, mediante un experimento, que la forma de presentar la misma noticia influye en las preferencias sobre el déficit.

En este punto, es pertinente el seguimiento demoscópico que hace el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) desde mayo de 1985 sobre los principales problemas de los españoles<sup>10</sup>. Entre los 58 ítems identificados aparece el fraude fiscal, la subida del IVA, las pensiones y buena parte de las áreas en las que se desarrollan las principales políticas públicas: sanidad, educación, vivienda, justicia... Pero no se refleja en ningún momento la preocupación por el déficit público, la deuda o la consolidación fiscal. Existe un claro divorcio entre la dimensión de problema en España y la percepción por parte de los ciudadanos.

Si los electores minusvaloran los beneficios de la estabilidad fiscal, pero rechazan las medidas necesarias para ello, los responsables políticos tienen un incentivo a soslayar y diferir el ajuste fiscal. Este argumento introduce en la discusión un cuarto factor: los costes electorales de la austeridad fiscal. En este punto, la evidencia empírica muestra resultados contradictorios. Una parte de la literatura resta importancia a las consecuencias electorales de la austeridad y apunta la posibilidad de efectos expansivos de los ajustes, sobre todo los basados

---

<sup>10</sup> Véase la serie completa en [http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Indicadores/documentos\\_html/TresProblemas.html](http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Indicadores/documentos_html/TresProblemas.html)

---

en el lado del gasto (Alesina, Favero y Giavazzi, 2019). En esta línea, Arias y Stasavage (2019) analizan 32 países (entre ellos España) entre 1870 y 2011 y no encuentran evidencia de un impacto significativo de los recortes en el gasto público sobre los resultados electorales del gobierno.

En contraste, otros trabajos recientes ponen en cuestión los resultados achacándoles un sesgo de selección: los gobiernos aplican medidas de ajuste cuando consideran que se lo pueden permitir. De hecho, existen al menos dos explicaciones adicionales a esa falta de causalidad. El primero es el hecho de que el voto es una decisión multidimensional en la que la austeridad fiscal (o la falta de ella) es un elemento más (Lago, 2019; Fraile y Hernández, 2020). El segundo tiene que ver con la estrategia de recurrir a excusas y justificaciones que evitan la atribución de responsabilidades con coste político (Maravall, 2013). Sea el gobierno anterior que dejó las arcas públicas peor de lo esperado; o un organismo supranacional que obliga a la toma de decisiones. Por tanto, aunque sea necesario medir con más precisión y controlar por otros factores, la austeridad sí tendría costes electorales; tanto en episodios de elevado estrés presupuestario como fue el provocado por la Gran Recesión en muchos países (Talving, 2017), como en tiempos ordinarios. En este sentido, el análisis experimental de Hübscher, Sattler y Wagner (2020) en cinco países europeos, entre ellos España, muestra con claridad que el coste electoral existe y que sería mayor en el caso de ajustes por el lado del gasto.

En síntesis, la consolidación fiscal y la estabilidad presupuestaria a largo plazo requieren no solo de cambios en las herramientas apuntadas en la sección cuarta. El marco institucional actual obstaculiza o desincentiva los comportamientos más responsables desde un punto de vista presupuestario. Algunas reformas necesarias para cambiar de escenario están bien identificadas. Más complejo resulta cambiar la percepción de los costes y beneficios de la estabilidad fiscal por parte de los ciudadanos; en su triple rol de demandantes de rentas, bienes y servicios públicos, de contribuyentes y de votantes. Si los ciudadanos pasan a valorar no solo programas de gasto y tributos, sino también la prudencia y el rigor fiscal de los gobiernos, los incentivos que condicionan el comportamiento de estos se verían alterados y, con ello, el sesgo al déficit se corregiría. Incluso aunque los avances en las dos dimensiones institucionales señaladas antes fuesen escasos.

El término de cultura fiscal está ampliamente extendido en el ámbito de la sociología fiscal. Pero este concepto no debería interpretarse de forma estrecha y ceñirse a los impuestos, sino que tendría que dar cabida a otros aspectos fundamentales de la economía pública como el de la eficiencia del gasto y el equilibrio presupuestario. Las reformas en el marco de gobernanza fiscal multinivel o en el proceso de elaboración de los programas electorales son condiciones necesarias, pero no suficientes. Es preciso investigar mucho más en el ámbito sociológico para entender mejor el proceso de formación de opiniones y preferencias en España<sup>11</sup>. Y, partir de ahí, fundamentar estrategias encaminadas a que las elecciones colectivas sean más sostenibles financieramente.

## 6. Conclusiones

España se enfrenta a un proceso de consolidación fiscal inevitable e intenso motivado por el déficit estructural cronificado y el choque que ha supuesto la pandemia para ingresos y gastos; un impacto con incidencia parcialmente estructural. La comparación de España con el resto de los países de la UE-27 muestra que no somos los únicos, pero sí que estamos entre los Estados con mayores desequilibrios fiscales. Además, al igual que ocurre en Rumanía, déficit y deuda tienen que ver más con un nivel de ingresos no financieros inferior a la media y no en un exceso de gasto; incluso teniendo en cuenta las diferencias internacionales en el PIB per cápita y la correlación entre esta variable y el tamaño del presupuesto.

Las decisiones de las autoridades comunitarias y el BCE han abierto una ventana de oportunidad para diseñar un plan ambicioso y coherente de reequilibrio a medio plazo, algunos de cuyos parámetros deberían ser políticamente pactados y en su conjunto deberían contar con el sostén y el aval técnico de las principales instituciones independientes en este ámbito, la AIReF y el Banco de España. La reforma tributaria y la evaluación sistemática de las políticas de gasto son los dos instrumentos principales para alterar la aritmética presupuestaria.

---

<sup>11</sup> La reciente contribución de Goenaga (2020) es un paso en esta dirección, si bien centrado solo en el ámbito tributario.

No obstante, es verdad que existen obstáculos para la labor, algunos de tipo institucional y otros que atañen a preferencias sociales e incentivos de los responsables políticos. Los cambios en los primeros son comparativamente más fáciles que los segundos, donde necesitamos analizar mejor los determinantes de esas preferencias sociales sobre el déficit y la estabilidad social y cómo trasladar mejor a la ciudadanía la necesidad de casar ambos lados del presupuesto. Por todo lo anterior, urge definir un plan fiscal a medio plazo, pero también redefinir las coordenadas institucionales y sociológicas en el que se va a desarrollar.

## Referencias

- AIReF (2021a). Informe sobre la actualización del Programa de Estabilidad 2021-2024. Disponible en: [www.airef.es](http://www.airef.es)
- AIReF (2021b). Observatorio de deuda. Mayo 2021. Disponible en: [www.airef.es](http://www.airef.es)
- ALESINA, A., FAVERO, C. y GIAVAZZI, F. (2019). Effects of austerity. Expenditure- and tax-based approaches. *Journal of Economic Perspectives*, 33(2).
- ARIAS, E. y STASAVAGE, D. (2019). How large are the political costs of fiscal austerity. *Journal of Politics*, 81(4).
- ARTÉS, J. (2013). Do Spanish politicians keep their promises? *Party Politics*, 19(1).
- BANCO DE ESPAÑA (2021). *Informe Anual 2020*. Disponible en: [www.bde.es](http://www.bde.es)
- BARNES L., y HICKS, T. (2018). Making austerity popular. the media and mass attitudes towards fiscal policy. *American Journal of Political Science*, 62(2).
- CEPPARULO, A. y MOURRE, G. (2020). How and how much? the growth-friendliness of public spending through the lens, European Commission. *Discussion Paper*, 132. Disponible en: [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu)
- COMISIÓN EUROPEA (2020). Cyclical adjustment of budget balances, Autumn 2020. Disponible en: [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu)
- COMISIÓN EUROPEA (2021a). Debt sustainability monitor 2020. *Institutional Paper*, 143. Disponible en: [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu)
- COMISIÓN EUROPEA (2021b). One year since the outbreak of COVID-19. Fiscal policy response. COM (2021) 105 final. Disponible en: [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu)
- DÍAZ, M. y MARÍN, C. (2021). *El saldo estructural de las CCAA. 2018-2020*. Estudios sobre la Economía Española 2021/17. Disponible en: [www.fedea.es](http://www.fedea.es)
- DOMÉNECH, R. (Coord.) (2020). Por la estabilidad macroeconómica y presupuestaria tras el COVID-19. *Fedea Policy Papers*, 2020/07. Disponible en: [www.fedea.es](http://www.fedea.es)
- FMI (2020). Tax Policy for Inclusive Growth after the Pandemic. Disponible en: [www.imf.org](http://www.imf.org)
- FMI (2021). Fiscal Monitor: A fair shot. April 2021. Disponible en: [www.imf.org](http://www.imf.org)
- FRAILE, M. y HERNÁNDEZ, E. (2020). Determinants of voting behavior. En: I. LAGO y D. MURO (Eds.), *The Oxford Handbook of Spanish Politics*. Oxford: OUP.
- FUNCAS (2021). Panel de previsiones de la economía española. Julio de 2021. Disponible en: [www.funcas.es](http://www.funcas.es)
- GOENAGA, M. (2020). Los relatos tributarios en la prensa española. *Revista Internacional de Sociología*, 78(1).
- HÜBSCHER, E., SATTLER, T. y WAGNER, M. (2020). Voter responses to fiscal austerity. *British Journal of Political Science*. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0007123420000320>
- JOHANSSON, A., HEADY, C., ARNOLD, J. M., BRYS, B. y VARTIA, L. (2008). Taxation and economic growth, OECD Economics Department Working Papers, 620. Disponible en: [www.oecd.org](http://www.oecd.org)

- 
- LAGO, I. (2019). A research agenda in elections and voting behavior in a global and changing world. *Frontiers in Political Science*, 1(1).
- LAGO-PEÑAS, S. (Coord.) (2017). *Coherencia económica de los programas electorales*. Madrid: Fundación Transforma España. Disponible en: [http://ftransformaespana.es/wp-content/uploads/2017/03/Informe\\_coherencia\\_version\\_web.pdf](http://ftransformaespana.es/wp-content/uploads/2017/03/Informe_coherencia_version_web.pdf)
- LAGO PEÑAS, S. (2021). *La estabilidad fiscal en España: los deberes pendientes*. Barcelona: Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras. Disponible en: [www.racef.es](http://www.racef.es)
- LAGO PEÑAS, S., MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J. y SACCHI, A. (2020). Fiscal stability during the Great Recession: Putting decentralization design to the test. *Regional Studies*, 54(7).
- LEÓN, S. (Coord.) (2015). *La financiación autonómica. Claves para entender un interminable debate*. Madrid: Alianza editorial.
- MARAVALL, J. M. (2013). *Las promesas políticas*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.
- MARTÍNEZ, D. (2020). La gobernanza fiscal de las Comunidades Autónomas. Una valoración crítica de su estado actual con perspectivas de reforma. *Investigaciones Regionales/Journal of Regional Research*, 47.
- MINISTERIO DE HACIENDA (2021). Actualización del Programa de Estabilidad 2021-2024. Disponible en: [www.hacienda.gob.es](http://www.hacienda.gob.es)
- MOURRE, G., POISSINIER, A. y LAUSEGGER, M. (2019). The semi-elasticities underlying the cyclically-adjusted budget balance: An update and further analysis. *Discussion Paper*. 098. Disponible en : [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu)
- OCDE (2020). Social expenditure (SOCX) update 2020. Disponible en: <https://www.oecd.org/els/soc/OECD2020-Social-Expenditure-SOCX-Update.pdf>
- TALVING, L. (2017). The electoral consequences of austerity: economic policy voting in Europe in times of crisis. *West European Politics*, 40(3).
- ZOUHAR, Y., JELLEMA, J., LUSTIG, N. y TRABELSI, M. (2021). Public expenditure and inclusive growth. *IMF Working paper*, WP/21/83. Disponible en: [www.imf.org](http://www.imf.org)

