Resumen

En este artículo se estudia el impacto de la pandemia provocada por el COVID-19 sobre las finanzas públicas españolas. Para contextualizar el análisis, se toma como referencia lo ocurrido en el conjunto de los Estados miembros de la UE-27, y se repasan las diferentes proyecciones a medio y largo plazo disponibles. A continuación, se aborda la posible estrategia de consolidación fiscal para los próximos años. El trabajo finaliza con una discusión sobre la economía política del ajuste fiscal en España.

Palabras clave: déficit público, COVID-19, deuda pública, consolidación fiscal, ajuste fiscal.

Abstract

This article studies the impact of the pandemic caused by COVID-19 on Spanish public finances. What happened in all the Member States of the EU-27 is taken as a reference to contextualize the analysis. After a revision of the several available mediumand long-term projections, the paper addresses the fiscal consolidation strategy for the coming years. The paper ends with a discussion on the political economy of fiscal adjustment in Spain.

Keywords: fiscal deficit, COVID-19, public debt, fiscal consolidation, fiscal adjustment.

JEL classification: H62, H63, H68.

LAS CUENTAS PÚBLICAS DE LA PANDEMIA: BALANCE Y PERSPECTIVAS

Santiago LAGO PEÑAS (*)

GEN-Universidad de Vigo

I. INTRODUCCIÓN

finales de 2019, la realidad presupuestaria espanola estaba caracterizada por un doble deseguilibrio. Por un lado, un problema de déficit estructural cronificado y entre los más elevados de la UE-27: por encima del 3 por 100 en porcentaje de producto interior bruto (PIB) según la mayoría de las estimaciones (Lago Peñas, 2021a). Por otro, una ratio de deuda pública cercana al 100 por 100 de la renta nacional, lo que situaba al español entre los Estados más endeudados en Europa. Sin duda, no era el mejor punto de partida para afrontar la pandemia que se declara en marzo de 2020.

La pandemia del COVID-19 volvió a situar al déficit público por encima de la barrera del 10 por 100; por la combinación de tres factores: los estabilizadores automáticos, la caída de los ingresos fiscales por el desplome de la actividad económica, la movilidad y la vida social, y las medidas discrecionales de gasto y tributarias adoptadas. Lo anterior, sumado a la reducción en el PIB nominal, elevó automáticamente el valor de la ratio de deuda, más de 25 puntos porcentuales, hasta colocarla transitoriamente por encima de 120 por 100.

La mejora de la coyuntura en 2021 ha permitido reducir sustancialmente la componente cíclica del déficit y, con ello, el déficit total. Pero no así la componente estructural. De hecho, contamos con evidencia de que habría aumentado; por la probable conversión en permanente de una parte del gasto transitorio generado por el episodio (Díaz y Marín, 2021) y por el gasto corriente futuro previsible asociado a los proyectos financiados con el mecanismo Next Generation EU (AIReF, 2021a). Las recientes proyecciones de la AIReF (2022b) apuntan a un déficit estructural del 4 por 100 en 2025, si no se adoptan medidas de ajuste adicionales.

La activación de la cláusula general de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) nos ha permitido convivir pacíficamente con déficits abultadísimos; y el programa extraordinario de compra de deuda pública por parte del Banco Central Europea (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 (1). Pero este es un escenario tan necesario como artificial: v con fecha de caducidad. La incertidumbre y el enfriamiento económico provocado por la guerra de Ucrania ha obligado a ampliar un año más la pausa en las reglas fiscales comunitarias, por lo que no será hasta 2024 que volverán a estar activas en una versión

más o menos reformada. Pero el BCE ha iniciado ya la estrategia de salida para retornar a la normalidad (2). Por eso, es fundamental aprovechar esa prórroga para definir ya una estrategia de consolidación fiscal ambiciosa; que alcance un amplio respaldo político y social; que cuente con los avales técnicos necesarios; y que ofrezca una hoja de ruta que despeje dudas e incertidumbres en los mercados financieros internacionales y las autoridades comunitarias.

A fin de enmarcar esa estrategia presupuestaria, este artículo ofrece varios análisis complementarios. Su estructura es la siguiente. La sección segunda repasa el escenario de partida, el del cierre del ejercicio 2019, v el impacto de la pandemia sobre las cuentas públicas. A continuación, se hace una referencia a las implicaciones de la guerra en Ucrania para, ya en la cuarta sección, orientar el foco hacia las perspectivas a corto, medio y largo plazo. Seguidamente, se repasa el escenario de posibilidades para la reforma de las reglas fiscales en curso, antes de desgranar las opciones para esa consolidación fiscal enmarcando los datos de España en la UE-27, algo que se desarrolla en la sección sexta. En la séptima sección se abordan algunas cuestiones de economía política del ajuste fiscal relevantes para la definición de la estrategia fiscal de los próximos años. Para terminar, la sección octava sintetiza las principales conclusiones.

II. EL ESCENARIO DE PARTIDA Y EL CHOQUE DEL COVID-19

La pandemia 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 llamado *output gap*. En el gráfico 1 se representa

la tasa de variación del PIB en 2020 y 2021 en todos los Estados miembros de la UE-27. En 2020, solo Irlanda se sitúa en terreno positivo (3). En el polo opuesto, España es el país que registra una caída más pronunciada, el único que supera la barrera del -10 por 100, cuando en 2019 cerró por encima de la media de la UE-27 (2 por 100 vs. 1,5 por



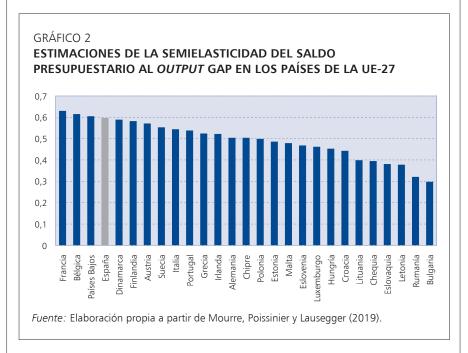
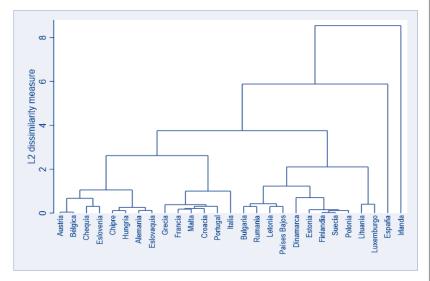


GRÁFICO 3

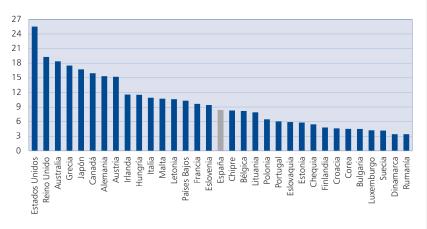
DENDROGRAMA COMBINANDO LA VARIACIÓN DEL PIB
Y LA SEMIELASTICIDAD DEL SALDO PRESUPUESTARIO.



Fuente: Elaboración propia a partir de gráficos 1 y 2. El análisis usa el método average linkage clustering, siendo la medida de disimilitud la distancia euclideana. Estimado con Stata 15.

GRÁFICO 4

MONTANTE GLOBAL DE LAS MEDIDAS DISCRECIONALES DE GASTO Y TRIBUTARIAS EN RESPUESTA AL COVID-19. VALORES EN PORCENTAJE DEL PIB



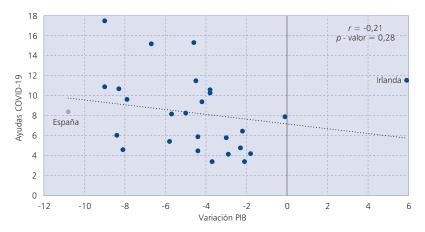
Fuente: Elaboración propia a partir de Fondo Monetario Internacional: Fiscal Policies Database (imf.org).

100). Este desplome ha provocado que España padeciese en 2020 la mayor variación negativa de su *output gap* y que la recuperación de 2021, ligeramente por debajo de la media, haga que la distancia con el nivel del PIB prepandemia en 2022 sea la mayor de todos los Estados miembros. Tras este resultado se encuentran los estrictos confinamientos vividos en marzo y abril de 2020 y la alta dependencia sectorial del turismo y la hostelería; vectores particularmente afectados por las restricciones a la movilidad y la interacción social.

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, amplificarían las asimetrías 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 veintisiete Estados. Emergen con claridad cuatro agrupaciones y dos casos extremos y opuestos entre sí: Irlanda y España. Irlanda es el único país que no cae en recesión y España es el que, simultáneamente, experimenta una mayor contracción del PIB y se sitúa entre los países con una semielasticidad superior.

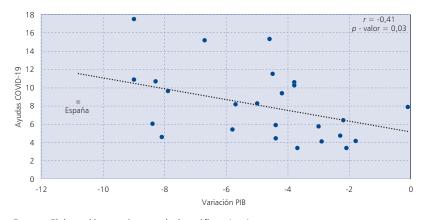
El tercer y último factor es la magnitud de la reacción discrecional de los Gobiernos. La base de datos elaborada por el Fondo Monetario Internacional (FMI) incluye actuaciones en el frente financiero (fundamentalmente, avales y líneas de crédito) y las





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



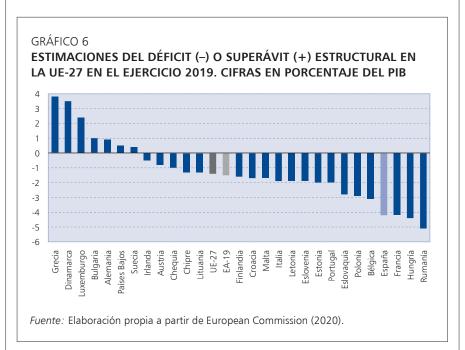
Fuente: Elaboración propia a partir de gráficos 1 y 4.

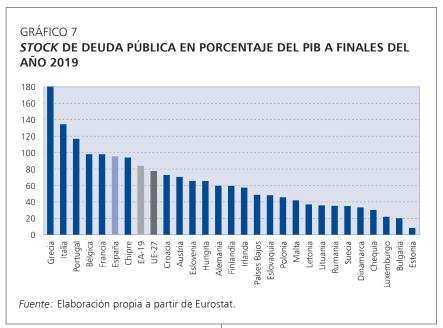
estrictamente presupuestarias; que engloban los incrementos en el gasto público en sanidad, las ayudas a empresas y familias, y las medidas tributarias. Cabe advertir que las cuantificaciones agregan actuaciones en 2020 y 2021; así como intervenciones con impacto temporal en años posteriores (4). En el gráfico 4 se recogen los datos para las

economías avanzadas del G-20 y para el resto de las economías europeas analizadas también por el FMI. España se sitúa justo en la mediana.

La magnitud de estas medidas discrecionales debería estar alineada con la intensidad de la crisis en cada país, en términos de caída del PIB (5). El gráfico 5A analiza esta hipótesis. La relación va en la dirección esperada, pero no es estadísticamente significativa (p-valor = 0,28). No obstante, el vínculo se refuerza notablemente cuando se deja a Irlanda al margen, por ser una observación extrema (gráfico 5B): el coeficiente de correlación pasa de -0,21 a -0,41 y el p-valor cae a 0,03.

Complementariamente, cabría aguardar que el montante de las medidas discrecionales hava dependido de la situación de partida de las finanzas públicas de cada país. Porque no es lo mismo un episodio de déficits e incremento de deuda extraordinario cuando se parte de un equilibrio presupuestario estructural y una ratio de deuda sobre el PIB muy por debajo del 60 por 100 que cuando se padece un déficit estructural elevado y el stock de deuda previa se sitúa cerca o por encima del 100 por 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 mavores déficits estructurales se detectan en Rumanía, Hungría, Francia, España y Bélgica. La lista coincide parcialmente con la de países más endeudados: Grecia, Italia, Portugal, Bélgica, Francia y España. 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





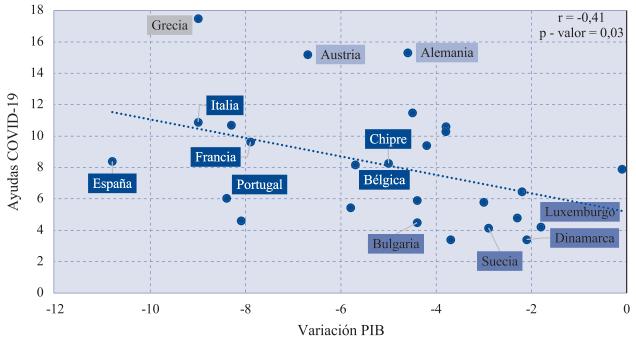
países con superávit estructural y *stock* de deuda inferiores a 60 por 100: Alemania, Países Bajos, Suecia, Dinamarca, Luxemburgo y Bulgaria.

Sin duda, 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, pero muestran un activismo fiscal claramente supe-

rior al de Dinamarca, Bulgaria, Luxemburgo y Suecia. En el gráfico 8 retomamos el gráfico 5B, identificando los tres grupos de países señalados: en azul medio los que muestran una buena situación fiscal de partida y recurren de forma moderada a los programas discrecionales; en azul oscuro, los seis que afrontan una peor situación fiscal; y en azul claro, 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. Los primeros recurren en mayor grado a las medidas fiscales discrecionales 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.

En el gráfico 9 se recoge la información sobre el déficit público en la UE-27 en los dos últimos ejercicios. En 2020, España es el país con una cifra mayor en valor absoluto, pero mejora cinco posiciones en 2021. Y ello, a pesar de que, como indicamos antes, la recuperación en PIB es parcial y ligeramente inferior a la media. Para profundizar en el análisis, en el gráfico 10 se pone en relación el crecimiento del PIB en 2021 y la mejora del saldo presupuestario entre 2020 v 2021. La relación es positiva y estadísticamente significativa, como consecuencia del efecto del crecimiento económico sobre



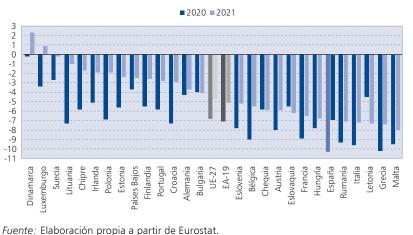


Fuente: Elaboración propia a partir de gráfico 5.

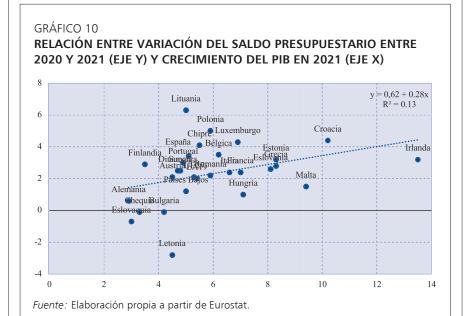
el déficit cíclico. La pendiente se sitúa alrededor de 0,3 y sube a 0,4 una vez se excluye a Irlanda. España ocupa el séptimo lugar en reequilibrio del saldo y forma parte del grupo de países en los que la combinación de ese reequilibrio y la recuperación del PIB se sitúa por encima de la recta de regresión; es decir, la corrección en el saldo es mayor que la que cabría aguardar.

La evolución de las ratios de gastos e ingresos sobre el PIB permiten descomponer la dinámica del déficit para España. Comencemos por el gasto y recurramos a la información y proyecciones que proporciona AIReF (2022b). Partiendo de un valor de 42,3 por 100 en 2019, el valor asciende a 51,8 por 100 en 2020 y se reduce





hasta 50,6 por 100 en 2021 y 46,4 por 100 en 2022. Del incremento de 9,5 por 100 en 2020, 5,2 por 100 se explican por la abrupta caída en el PIB nominal y 3,9 por 100 por las actuaciones automáticas y discrecionales vinculadas a la pandemia en 2020; cifra que se reduce ligeramente en 2021



hasta 3 por 100 (Banco de España, 2022b).

Los ingresos también alcanzan valores máximos en la serie. Partiendo de 39,3 por 100 en 2019, se registran 41,5 por 100 en 2020 y 43,7 por 100 en 2021. Como recuerda AIReF (2021b), España es uno de los países europeos en los que la elasticidad de los ingresos ante un choque transitorio de renta ha aumentado más. Esta dinámica favorable se explica por varios motivos (AIReF, 2021b). Primero, porque los esquemas extraordinarios de protección de rentas de los hogares (ERTE, ayudas a autónomos) han suavizado muv sustancialmente el efecto de la caída del PIB. Con datos de la Contabilidad Nacional para 2020, la remuneración de asalariados cayó prácticamente la mitad (-5,6 por 100) que el PIB (-10,8 por 100). Segundo, por el buen comportamiento del empleo. Tercero, también se ha apuntado el efecto del incremento de los pagos por medios digitales sobre el nivel de cumplimiento tributario; si bien se carece de cálculos sobre la magnitud de este efecto. Finalmente, la AIReF apunta a una recomposición en la cesta de consumo que habría elevado el tipo efectivo en el impuesto sobre el valor añadido (IVA).

El último elemento que destacar en este apartado es la extraordinaria protección financiera desplegada por la Administración Central en favor de los Gobiernos subcentrales; particularmente las comunidades autónomas (CC. AA.). A pesar del fuerte incremento del gasto, fundamentalmente sanitario, y de la caída de los ingresos tributarios gestionados directamente por las CC. AA., su saldo presupuestario conjunto en 2020 (-0,2 por 100) y 2021 (0,0 por 100) mejoró respecto al registrado en 2019 (-0,6 por 100) para mostrar la posición más equilibrada en lo que llevamos de siglo (6). Los dos factores fundamentales para ello fueron el mantenimiento de los anticipos e ingresos a cuenta previstos antes de la pandemia y sendos fondos extraordinarios dotados con 16.000 millones en 2020 y cerca de 13.500 en 2021 (7). Por su parte, las corporaciones locales cerraron 2020 y 2021 con el mismo superávit que en 2019 (0,3 por 100).

III. EL IMPACTO DE LA GUERRA DE UCRANIA SOBRE LAS CUENTAS PÚBLICAS: ALGUNOS APUNTES DE URGENCIA

La guerra en Ucrania afecta al escenario macroeconómico en 2022, tanto en lo que se refiere al crecimiento del PIB real como al nivel de precios. El efecto en el primer caso es claramente negativo. La revisión a la baja del crecimiento económico empeora el output gap y, con ello, el déficit público esperado. Además, ralentiza el crecimiento del denominador de la ratio de deuda pública sobre el PIB.

El efecto neto sobre los precios es más complejo, con mecanismos que favorecen el reequilibrio presupuestario y otros que lo complican. El fuerte aumento de los precios que se está registrando en 2022 va a aumentar el PIB nominal, a pesar del recorte esperado en el PIB real. Ese efecto tenderá a reducir las ratios de déficit y deuda. No obstante, no hay que perder de vista tres consideraciones. La primera es que ya antes de la guerra de Ucrania existían tensiones inflacionistas y problemas en los suministros y las cadenas logísticas internacionales, debido a los cuellos de botella generados por la reactivación de las economías y la incidencia de la variante ómicron del COVID-19. La segunda es que el deflactor implícito del PIB aumentará sustancialmente menos que el IAPC, el índice

armonizado de precios al consumo. La tercera es que el salto en el IAPC genera aumentos de recaudación inmediatos en el IVA. más lentos e indeterminados en la tributación sobre la renta de personas físicas y jurídicas o en cotizaciones sociales, que dependerán de la evolución de salarios y márgenes empresariales en un contexto de empeoramiento de las expectativas de crecimiento agregado. Pero también eleva el gasto y reduce recaudación, sea por medidas discrecionales, sea por revisiones al alza de precios de insumos y compromisos. Entre las primeras, se incluyen las medidas ya aprobadas de ayuda a particulares, al sector agrario y pesquero, al sector del transporte y a la industria electrointensiva y gasintensiva (8). Entre las segundas, los compromisos de revalorización de las pensiones, la elevación del precio de los suministros y el incremento de costes en obras públicas.

La intensa incertidumbre provocada por el solapamiento de la pandemia con el conflicto bélico en Ucrania hace particularmente difícil las previsiones económicas y las fiscales (IMF, 2022), que están sufriendo profundas revisiones en los últimos meses. Con estas cauciones en mente, las proyecciones del Banco de España para 2022 publicadas en diciembre de 2021 y en abril de 2022 son particularmente útiles para evaluar cuantitativamente todo lo anterior (Banco de España, 2022a). Porque las primeras no contemplaban el efecto de la guerra, pero sí estaban recogiendo las tensiones previas en precios. El cuadro n.º 1 recopila las variables más relevantes para la discusión. En síntesis, la inflación generada por la guerra de Ucrania tendrá un efecto neto lige-

CUADRO N.º 1

PROYECCIONES DEL BANCO DE ESPAÑA PARA 2022. TASAS DE VARIACIÓN ANUAL
Y RATIOS SOBRE EL PIB

	DICIEMBRE DE 2021 %	ABRIL DE 2022 %
Deflactor del PIB	2,5	4,4
IAPC	3,7	7,5
PIB real	5,4	4,5
PIB nominal	8,1	9,1
Deuda/PIB	115,7	112,6
Déficit/PIB	-4,8	-5,0

Fuente: Elaboración propia a partir de Banco de España (2022a).

ramente negativo para el saldo presupuestario y marginalmente favorable para la ratio de deuda.

IV. EL PROGRAMA DE ESTABILIDAD 2022-2025 Y OTRAS PROYECCIONES DE MEDIO PLAZO

La Actualización del Programa de Estabilidad (APE) 2022-2025 ofrece sendas para gastos e ingresos públicos, déficit y deuda en las que el proceso de consolidación fiscal sigue relegado. La APE aboga por un escenario inercial y neutral respecto al mecanismo de recuperación y resiliencia: gastos e ingresos se imputan de forma simétrica y el efecto neto sobre el déficit es cero. En definitiva, 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 n.º 2 se sintetizan los objetivos y previsiones para el déficit, y en el cuadro n.º 3 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 2022 es moderada: pasa de 6,9 por 100 a 5 por 100 en un escenario de crecimiento del PIB ligeramente por encima del 4 por 100. El Banco de España apuesta por la misma cifra y la AlReF por un deseguilibrio sensiblemente inferior (-4,2 por 100). A partir de 2023, las previsiones del Gobierno y de la AIReF están alineadas, pero el Banco de España es significativamente más pesimista. Sin medidas adicionales, el efecto positivo de la recuperación no será suficiente para equilibrar cuentas. De acuerdo con los cálculos del Ministerio de Hacienda incluidos en la APE 2022-2025, el déficit estructural inercial en 2025 sería de -3,2 por 100; cifra inferior a la que prevé la AlReF (-4,0 por 100).

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 2025 España se sitúe en una ratio de deuda por debajo del 110 por 100, el Banco de España considera que en 2024 el valor estaría en 113,5 por 100, casi 20 puntos por encima del cierre del año 2019.

CUADRO N.º 2

SENDA DEL DÉFICIT PÚBLICO TOTAL EN EL PERÍODO 2022-2025. VALORES EN PORCENTAJE DE PIB

	2022	2023	2024	2025
Déficit según Ministerio de Hacienda	-5,0	-3,9	-3,3	-2,9
Déficit según AIReF	-4,2	-3,3	-3,0	-3,0
Déficit según Banco de España	-5,0	-5,2	-4,7	ND

Fuentes: Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Función Pública (2022), Banco de España (2022b) y AlReF (2022b).

CUADRO N.º 3

SENDA DEL *STOCK* DE DEUDA PÚBLICA EN EL PERÍODO 2022-2025. VALORES EN PORCENTAJE DE PIB

	2022	2023	2024	2025
Deuda según Ministerio de Hacienda	115,2	112,4	110,9	109,7
AIReF: Probabilidad de cumplimiento de senda Ministerio de Hacienda	Probable	Probable	Factible	Factible
Deuda según Banco de España	112,6	112,8	113,5	ND

Fuentes: Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Función Pública (2022), Banco de España (2022b) y AIReF (2022b).

El Fondo Monetario Internacional ofrece proyecciones de déficit y deuda hasta 2027 que permiten contextualizar el caso español (IMF, 2022). Comenzando por el déficit público (gráfico 11), en 2022 el Fondo apuesta por -5,3 por 100 frente a -5,0 por 100 en la APE. Esa brecha diferencial en las previsiones se amplía en los años siguientes, de forma que en 2025 el déficit se situaría en -3,9 por 100, frente a -2,9 por 100. Y en el bienio 2026-2027 no se produciría ningún avance. España seguiría una evolución similar a la de los países del G-20 avanzados, pero manteniendo el diferencial negativo de partida. En comparación con la eurozona, el comportamiento sería claramente peor y la brecha de 2022 se ampliaría a más de dos puntos. Finalmente, respecto a EE. UU. la senda para España sería mejor a partir de 2024. Las proyecciones de la ratio de deuda que aparecen en

el gráfico 12 reflejan un perfil plano y en el entorno de 115 por 100. En todo caso, España estaría en una mejor posición que el conjunto de los países desarrollados del G-20, que se situarían por encima del umbral del 130 por 100. Por su parte, la zona euro sí mejoraría levemente para cruzar el umbral del 90 por 100 en 2027. En definitiva, la posición de España sería comparativamente peor en déficit que en deuda.

V. LA REFORMA DE LAS REGLAS FISCALES (9)

El 19 de octubre de 2021 la Comisión Europea retomó oficialmente el proceso de revisión de las reglas fiscales con el objetivo de plantear una propuesta concreta, debatirla y llegar a un acuerdo en 2022 que entrase en vigor en 2023 (European Commission, 2022); si bien es cierto que la invasión de Ucrania por Rusia ha provocado que el proceso se vaya a dilatar en el tiempo. En el seno de una reforma general del marco de política fiscal de la UE, que incluiría nuevos instrumentos supranacionales de compartición de riesgos y de financiación de inversiones, en particular vinculadas a la sos-





Fuente: Elaboración propia a partir de FMI (2022).





Fuente: Elaboración propia a partir de FMI (2022).

tenibilidad ambiental y la digitalización, la necesidad de esa revisión era evidente en 2020 y se ha reforzado en 2022 (Feás et al., 2021). Unas reglas complejas y de difícil aplicación, que no han conseguido neutralizar el efecto procíclico de la política fiscal y con una frágil credibilidad, deben dar paso a un nuevo marco que corrija estos problemas y tenga presente que la pandemia ha alejado como nunca las cifras de déficit y deuda de muchos países de la UE-27 de los umbrales que siguen siendo referencia desde los primeros años noventa del siglo pasado, cuando los tipos de interés y el crecimiento potencial eran diferentes a los que observamos y proyectamos hoy.

El European Fiscal Board (2021), de forma coherente con la posición que mantiene desde 2018, sugiere sustituir el marco actual por tres elementos complementarios: un ancla de la deuda a medio plazo, una regla que se aplique sobre el gasto neto de intereses y una cláusula general de escape. Además, defiende el mantenimiento de

la referencia del 3 por 100 para el déficit público, aboga por reforzar la supervisión y vigilancia que ejercen las autoridades fiscales nacionales y reconoce que la aplicación del ancla de deuda debería adaptarse a las condiciones de partida de cada país.

En una línea similar, aunque menos concreta, se ha posicionado el Banco Central Europeo (ECB, 2021) al abogar por dar mayor protagonismo a una regla de gasto y coincidir en la necesidad de un ajuste de la deuda pública realista, gradual y sostenido. El manifiesto de los ministros de hacienda de Austria. Dinamarca, Letonia, Eslovaquia, República Checa, Finlandia, Países Bajos y Suecia en septiembre de 2021 es incluso menos preciso, pero incide en la necesidad de reducir las ratios de deuda pública y adaptar las reglas sin poner en peligro la sostenibilidad fiscal, y subraya que la calidad es más importante que la velocidad en la reforma, contemplando la posibilidad de que, mientras no haya un acuerdo, se reactiven las reglas vigentes (Blümel et al., 2021). No obstante, la prórroga

de la cláusula de salvaguarda hasta 2024 da tiempo suficiente para que esta contingencia no se vaya a producir.

En síntesis, es poco probable que la reforma de las reglas vaya a conducir a un cambio radical de enfoque, como el de la propuesta de Blanchard, Leandro y Zettelmeyer (2021), que defiende el abandono de reglas numéricas. Pero tampoco debería soslayarse que, incluso estando de acuerdo con el enfoque general, faltan muchos elementos por concretar en la regla de gasto y en lo que concierne a los niveles de deuda de referencia. Sin perder de vista tampoco la posibilidad de que el anclaje pudiese ser el déficit estructural y no un objetivo de deuda, lo que exigiría una reforma de menor calado (EU Independent Fiscal Institutions, 2021). Y esto podría ser un punto a favor desde un punto de vista de economía política.

En el ámbito español, la AIReF (2022a) apuesta por el trinomio formado por una regla de gasto primario neto, anclaje de la deuda a largo plazo, que podría mantener la referencia del 60 por 100, y una cláusula de salvaguardia. Adicionalmente, la AIReF hace tres aclaraciones. La primera es que sería compatible mantener el 60 por 100 de referencia de largo plazo para todos y, al mismo tiempo, fijar objetivos intermedios a medio plazo específicos para cada país que den lugar a sendas de convergencia asimétricas hacia el anclaje a largo plazo. La segunda es que el saldo estructural perdería su función operativa actual, pero se debería mantener a la hora de fijar la senda de gasto, junto al propio anclaje de deuda. La tercera es que considera que las inversiones «verdes» no deberían

escapar de la regla de gasto, sino abordarse desde instrumentos fiscales centralizados a escala comunitaria.

Finalmente, el documento de Alloza et al. (2021) refleja, aunque sea de forma aproximada y no oficial, la posición del Banco de España. Se apuesta también por regla de gasto, ancla de deuda y cláusula de escape; y se incide en otros aspectos importantes. El primero es entender que las reglas de gasto son una parte de un edificio de gobernanza de la política fiscal en la UE que incluye también los instrumentos supranacionales para compartir riesgos ante perturbaciones tanto simétricas como asimétricas, las agendas de reformas estructurales, una mejor integración de los mercados de capitales en la UE o completar la última fase de la unión bancaria. El segundo es que no se deberían sacralizar los límites del 3 por 100 y el 60 por 100, sino que habría que recalibrarlos a la luz de las condiciones macroeconómicas (tipos de interés, crecimiento potencial del PIB nominal) y las transformaciones estructurales de las economías. El tercero es que hay que afrontar las asimetrías en las posiciones fiscales de partida en 2022, bien mediante la fijación de convergencias a las anclas de deuda a velocidades diferentes, bien mediante la creación de «fondos de redención» a escala europea que permitiesen homogeneizar las posiciones de partida de los países. Finalmente, Alloza et al. (2021) inciden en algunos elementos adicionales que pueden reforzar el cumplimiento de las reglas fiscales. En particular, las reglas fiscales nacionales y el papel de las instituciones fiscales independientes, tanto a

escala europea como las nacionales.

La posición conjunta de España y Países Bajos hecha pública en abril de 2022 marca otro hito importante en el proceso, por lo que supone de convergencia en las posturas de dos países que en la década pasada han estado muy alejados en sus planteamientos (10). Algo que la Comisión Europea ha valorado muy positivamente. Existe en ella una apuesta clara por la regla de gasto como pivote central y cláusulas de escape bien definidas; junto a otros cuatro elementos adicionales positivos y convenientes para España. El primero es la necesidad de sendas de ajuste que, sin dejar de ser ambiciosas, estén adaptadas a la diversidad en los parámetros fiscales de partida. En segundo lugar, el requisito de construir colchones fiscales. Tercero, la necesidad de que ese nuevo marco no cercene las inversiones necesarias para la transición verde y digital de España. Inversiones financiadas por la UE y por los Estados miembros, lo que anticipa un escenario muy positivo en el que un instrumento como el Next Generation EU, volcado en esas inversiones verdes y digitales, se consolidase y pasase a formar parte de la arquitectura permanente de la UE (Feás et al., 2021). Finalmente, aparece el llamamiento a reforzar la evaluación del gasto público y el papel de las autoridades fiscales nacionales.

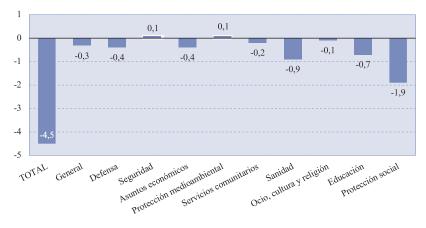
VI. LA CONSOLIDACIÓN FISCAL NECESARIA: SOBRE EL CUÁNTO Y EL CÓMO

La aritmética es inapelable. Para reducir el déficit estructural, hay que reducir la ratio de gasto sobre el PIB o incrementar la de los ingresos. Y en ambos casos, el objetivo se puede conseguir alterando el numerador y/o el denominador. Comenzando por el segundo, 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 económico (Cepparulo y Mourre, 2020). Y la pandemia y la guerra en Ucrania adjetivan el objetivo de impulsar el crecimiento económico a través de gastos e ingresos públicos con la nota de la inclusividad, para afrontar también el aumento de la desigualdad (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 que aparecen diferenciadas en el gráfico 13 (11). Tan solo en seguridad y protección medioambiental, España supera muy levemente la media europea (+0,1 por 100). El gasto público en España es 4,5 puntos de PIB inferior, para ocupar el decimoquinto puesto en el *ranking* de la UE-27.

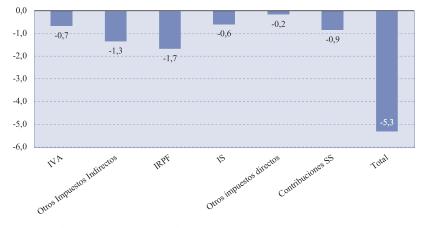
Cuando la atención se desplaza a los ingresos tributarios, la brecha global respecto a la media simple de la UE-27 se amplía hasta 5,3 puntos porcentuales de PIB. Además, en todas las categorías tributarias identificadas, España aparece por debajo (gráfico 14).

GRÁFICO 13 GASTO PÚBLICO ESPAÑOL POR FUNCIONES EN PERSPECTIVA COMPARADA. DIFERENCIAS EN PUNTOS PORCENTUALES DE PIB EN 2019 RESPECTO A LA MEDIA SIMPLE DE LA UE-27



Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat.

GRÁFICO 14 RECAUDACIÓN TRIBUTARIA ESPAÑOLA EN PERSPECTIVA COMPARADA. DIFERENCIA EN PUNTOS PORCENTUALES DE PIB EN 2019 RESPECTO A LA MEDIA SIMPLE DE LA UE-27



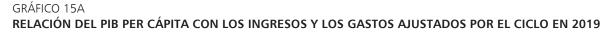
Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat.

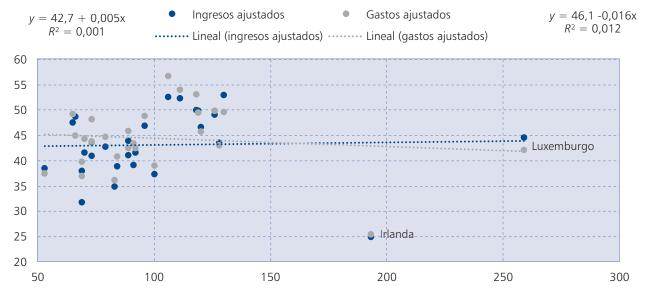
No obstante, las comparaciones previas son susceptibles de crítica. Primero, por la diferente posición cíclica de las economías, lo que en mayor o menor grado altera ambos lados el presupuesto. Segundo, por la probable correlación entre nivel de renta rela-

tivo, por un lado, y recaudación y gasto, por otro. Es decir, las dos últimas variables serían función del PIB per cápita del país (12), por lo que 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 en el último año anterior a la pandemia (2019). Además, entre los ingresos no financieros aparecen ahora 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.

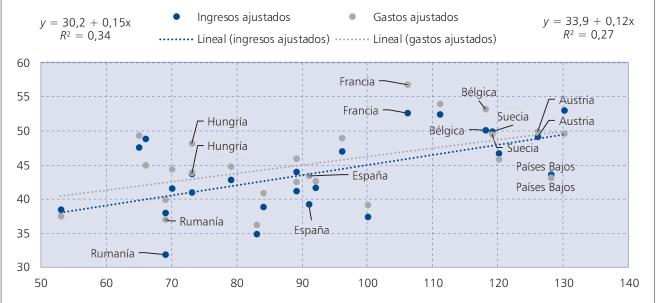
Una observación atenta de la figura revela que los resultados están muy influidos por las observaciones correspondientes a Irlanda y Luxemburgo. Por eso, en el gráfico 15B se eliminan ambas y se reestiman los modelos con 25 observaciones. Las relaciones pasan a ser estadísticamente significativas. En 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 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





Fuentes: Elaboración propia a partir de Eurostat y European Commission (2020). *Nota:* PIB pc estandarizado en base 100 e ingresos y gastos en porcentaje del PIB.

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



Fuentes: Elaboración propia a partir de Eurostat y European Commission (2020).

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

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 de PIB per cápita suponen 1,48 puntos porcentuales más de ingreso sobre 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 por 100 estimado vs. 39,2 por 100 observado); y el gasto público observado se sitúa 1,7 puntos por debajo (45,1 por 100 estimado vs. 43,4 por 100 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 deseguilibrios 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 y 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 muestra que el problema del deseguilibrio fiscal crónico en España no viene provocado por un nivel de gasto fuera de la norma, como en Hungría, Bélgica o Francia. Al 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.

Teniendo en cuenta la dimensión de los desequilibrios a corregir, el escenario de consolida-

ción fiscal excede los cuatro años habituales en la APE. Francia ha optado por siete (2021-2027) y España, si comienza en 2023-2024, seguramente debería cubrir lo que queda de década. Para ello, 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 las 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 reducción del componente estructural del déficit estará de manera más explícita o implícita en ellas. Dada la situación de partida en España, eliminar en un plazo breve el déficit estructural conllevaría cumplir con una regla de gasto exigente y objetivos de reducción del *stock* de deuda exigentes; sobre todo si un crecimiento vivo del PIB nominal acompaña.

Cierto 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 contem-

ple también la regla de gasto. Como se argumenta en Lago Peñas (2021a), eliminar la componente estructural del saldo presupuestario es un objetivo con simbolismo y de fácil comprensión por los no especialistas; al tiempo que la dimensión del déficit estructural en España hoy convierte el concepto en algo relevante para la definición de nuestra política presupuestaria en el medio plazo, algo que no ocurre en Alemania u Holanda, por ejemplo.

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 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 y los gastos; la reforma solo debe posibilitar que los Gobiernos puedan optar por esa vía. El libro blanco para la reforma tributaria ofrece un amplio menú de posibles actuaciones (Ruiz-Huerta, 2022).

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, para reasignar recursos a otros usos, bien para reducir gasto y facilitar la eliminación del déficit.

VII. LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LA CONSOLIDACIÓN FISCAL: ¿QUÉ OPINAN LOS CIUDADANOS?

Garantizar la estabilidad presupuestaria y acometer un proceso de consolidación presupuestaria 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 la estabilidad presupuestaria.

Comenzamos con la incoherencia presupuestaria implícita en la 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 presupuestaria; también para el debate y el control democrático. La institución española que por capacidad y reputación de independencia podría hacerlo es la AIReF, aunque la propia Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales podría participar. En Lago-Peñas (2017) se desarrolla la propuesta con 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 presupuestaria 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 citado trabaio 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) v las Conferencias Sectoriales. 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.

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, sustrato 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. 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 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 (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 et al. (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 resumen, la consolidación fiscal y la estabilidad presupues-

taria 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 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.

Con el fin de profundizar en la opinión de los ciudadanos sobre la estabilidad fiscal, en Lago Peñas (2022b) se explota una encuesta elaborada ad hoc en marzo de 2022. Los resultados permiten contrastar alguna de las hipótesis y razonamientos expuestos anteriormente. En primer lugar, una amplia mayoría de los encuestados apoya la existencia y necesidad de un sector público fuerte y recela de la privatización en la gestión o en la financiación de servicios públicos. No obstante, domina la idea de que, en general, podrían gestionarse mejor y que la eficiencia del gasto es inferior a la de otros países europeos. De manera algo menos intensa, los encuestados consideran que los usuarios hacen un mal uso de ellos.

En su conjunto, el grado de conocimiento que muestran los ciudadanos se aproxima a lo satisfactorio en lo que se refiere a la existencia de reglas fiscales o el nivel de deuda pública que acumula España, pero no en lo que se atañe a la AIREF. Quien la conoce la valora como una herramienta positiva y útil. Pero son una minoría. Además, la Unión Europea cuenta y otorga con un plus de credibilidad cuando se menciona como fuente de información sobre gastos e ingresos públicos.

La mayoría de los ciudadanos es consciente de la gravedad del problema que supone un déficit público crónico elevado y considera que se debería hablar más sobre cómo atajarlo, también en los programas electorales de los partidos políticos. Y a la hora de resolver el proceso, tres de cada cuatro encuestados se decanta por que el ajuste recaiga sobre todo en el lado del gasto y no en subidas impositivas. Solo uno de cada diez preferiría un ajuste basado exclusivamente en alzas impositivas.

Sin embargo, esta clara preferencia por recortar gasto no encaja del todo bien con lo declarado sobre el efecto que tendría la composición del ajuste sobre la probabilidad de voto a los partidos de la coalición de Gobierno. Cuando pasamos de hablar de recortes de gasto, en general, a sustanciarlos en recortes en las funciones centrales del Estado de bienestar (sanidad, educación, pensiones) y las que absorben más recursos, cuatro de cada diez declaran que no tendría efecto, uno de cada diez afirma que aumentaría su probabilidad de voto y la mitad de los encuestados señala que la probabilidad caería. Pero estos porcentajes son muy similares a los que resultan cuando el ajuste se hace vía elevación del impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF). El ajuste fiscal tiene un coste político, se haga como se haga. No obstante, cuando se controla por la ideología y la intención de voto, los análisis corroboran que, para el Gobierno de coalición, este coste es de magnitud superior entre su propio electorado, los indecisos y los abstencionistas que el que generaría un aumento de impuestos.

VIII. CONCLUSIONES

España se enfrenta a un proceso de consolidación fiscal inevitable y profundo por culpa del déficit estructural cronificado y del 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, déficit v 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 de reequilibrio a medio plazo ambicioso, coherente y con suficiente robustez ante la incertidumbre. Algunos de sus parámetros deberían ser pactados políticamente entre los grandes partidos y, en su conjunto, debería contar con el sostén y el aval técnico de las principales instituciones independientes en este ámbito, la AlReF 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. 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.

Por todo lo anterior, urge definir un plan fiscal, pero también redefinir las coordenadas institucionales y sociológicas en el que se va a desarrollar.

NOTAS

- (*) Este trabajo está basado en LAGO PEÑAS (2021b). Agradezco los comentarios de JAVIER PÉREZ (Banco de España) y DIEGO MARTÍNEZ LÓPEZ (Universidad Pablo de Olavide) y la impecable asistencia de ALEJANDRO DOMÍNGUEZ (GEN-Universidade de Vigo). No obstante, la responsabilidad de cualquier error u omisión es exclusiva del autor.
- (1) Véase CES (2021) para un análisis global de la respuesta fiscal y financiera a escala comunitaria, que integra también las actuaciones del Mecanismo Europeo de Estabilidad, el Banco Europeo de Inversiones, el Programa SURE y el nuevo mecanismo Next Generation EU. Una respuesta que se ha desplegado de forma eficaz y rápida y ha supuesto dar un paso adelante en la dirección correcta para la construcción del pilar fiscal común necesario para el buen funcionamiento de la Unión Monetaria.
- (2) No obstante, en el momento de redactar estas líneas, el BCE está analizando la posibilidad de crear nuevos instrumentos de intervención en los mercados ante futuras situaciones de estrés importante que afecten a la deuda soberana de algún país en concreto (https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2022/html/ecb.sp220317~9d2f052c92.en.html)
- (3) Resultado explicado, en buena medida, por su rol como sede de empresas multinacionales norteamericanas que operan en la Unión Europea.
- (4) Los datos fueron descargados el 10 de mayo de 2022.

- (5) 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.
- (6) De acuerdo con el *Boletín Estadístico* del *Banco de España*, el año 2021 es el mejor de la serie, los ejercicios 2004 y 2006 registraron saldos de -0,1 por 100, y 2020 fue el cuarto mejor año.
- (7) EN LAGO-PEÑAS (2021c) se desarrolla este argumento en mayor profundidad.
- (8) El Real Decreto Ley 6/20212 de medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania contempla actuaciones por el lado del gasto que supondrán 3.958 millones según el Gobierno (4.266 millones según AlReF, 2022b), lo que supone alrededor de tres décimas del PIB. Un importe que podría hasta duplicarse si las bonificaciones al consumo de carburantes, previstas hasta 30 de junio, se prorrogasen hasta fin de año.
- (9) Este apartado está basado en Lago PEÑAS (2022a).
- (10) Recuperado de: https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/asuntos-economicos/Documents/2022/040422-documento_conjunto.pdf
- (11) Las cifras para el año 2020 y 2021 no son apropiadas para este análisis por la distorsión que ha supuesto la pandemia en las ratios de gasto e ingreso. Y esto es particularmente relevante para los ingresos en España, porque la caída del PIB ha sido la más intensa y porque la elasticidad de los ingresos ha experimentado un cambio extraordinario que todavía no cuenta con una explicación completa. Con todo, es verdad que tanto el Ministerio de Hacienda y Función Pública (2022) como la AIReF (2022b) sitúan la ratio de ingresos en 2025 dos puntos por encima del nivel alcanzado en 2019 (41,3 por 100 vs. 39,3 por 100) en el escenario inercial, sin reforma tributaria. Aun así, se mantendría una brecha significativa (alrededor de cuatro puntos) en los ingresos no financieros. Según las previsiones de la Comisión Europea de primavera de 2022, en el ejercicio 2023 los ingresos en el conjunto de la UE sobre el PIB global

- serían 45,7 por 100 frente a 41,8 por 100 en España, según el Ministerio de Hacienda y Función Pública (2022). Una diferencia de 3,9 puntos del PIB que aumenta hasta 4,5 puntos si se toma como referencia la eurozona.
- (12) 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.

BIBLIOGRAFÍA

- AIREF (2021a). Informe sobre la actualización del Programa de estabilidad 2021-2024. Disponible en: www.airef.es
- AlReF (2021b). Informe sobre proyectos y las líneas fundamentales de los presupuestos de las Administraciones Públicas 2022. Disponible en: www.airef.es
- AIReF (2022a). AIReF's contribution to the public consultation of the European Commission about the reform of the European fiscal framework. Working Paper, 1/2022. Disponible en: www.airef.es
- AIREF (2022b). Informe sobre la actualización del Programa de estabilidad 2022-2025. Disponible en: 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), pp. 141-162.
- ALLOZA, M., ANDRÉS, J., BURRIEL, P., KATARYNIUK, I., PÉREZ, J. y VEGA, J. L. (2021). La reforma del marco de gobernanza de la política fiscal de la Unión Europea en un nuevo entorno macroeconómico. Documentos Ocasionales, 2121. Banco de España.
- ARIAS, E. y STASAVAGE, D. (2019). How large are the political costs of fiscal austerity. *Journal of Politics*, 81(4), pp. 1517-1522.
- ARTÉS, J. (2013). Do Spanish politicians keep their promises? *Party Politics*, 19(1), pp. 143-158.

- Banco de España (2022a). Proyecciones macroeconómicas para la economía española 2022-2024. Disponible en: www.bde.es
- Banco de España (2022b). *Informe Anual* 2021. Disponible en: 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), pp. 340-354.
- BLANCHARD, O., LEANDRO, A. y ZETTELMEYER, J. (2021). Redesigning the EU fiscal rules: From rules to standards. *Economic Policy*, 36(106), pp. 195-236
- BLÜMEL, G., WAMEN, N., REIRS, J., MATOVIĆ, I., SCHILLEROVÁ, A., SAARIKKO, A., HOEKSTRA, W. y ANDERSSON, M. (2021). Common views on the future of the Stability and growth Pact. Disponible en: www.bmf.gv.at
- CEPPARULO, A. y MOURRE, G. (2020). How and how much? the growth-friendliness of public spending through the lens. *Discussion Paper*, 132. European Commission. www.ec.europa.eu
- CES (2021). La gobernanza económica de la Unión Europea. El impacto de la pandemia. Madrid, España: Consejo Económico y Social de España.
- Díaz, M. y Marín, C. (2021): El saldo estructural de las CCAA. 2018-2020. Estudios sobre la Economía Española, 2021/17. Fedea. Disponible en: www.fedea.es
- ECB (2021). Euro system reply to the Communication from the European Commission «The EU economy after COVID-19: implications for economic governance» of 19 October 2021.
- EU Independent Fiscal Institutions (2021). EU fiscal and economic governance review: A contribution from the network of independent EU fiscal institutions. Disponible en: https://www.euifis.eu
- European Commission (2020). Cyclical adjustment of budget balances. Disponible en: www.ec.europa.eu

- European Commission (2022).

 Communication from the
 Commission to the Council. Fiscal
 Guidance for 2023. Disponible en:
 www.ec.europa.eu
- EUROPEAN FISCAL BOARD (2021). Annual Report 2021. Disponible en: https://ec.europa.eu/European-fiscal-board
- FEÁS, E., MARTÍNEZ, C., OTERO-IGLESIAS, M., STEINBERG, F. y TAMAMES, J. (2021). A proposal to reform the EU's fiscal rules. *Elcano Policy Paper*, pp. 1-26.
- Fraile, M. y Hernández, E. (2020). Determinants of voting behaviour. En I. Lago y D. Muro (eds.), *The Oxford Handbook of Spanish Politics*. Oxford: OUP.
- HÜBSCHER, E., SATTLER, T. y WAGNER, M. (2020). Voter responses to fiscal austerity. *British Journal of Political Science*, 51(4), pp. 1751-1760.
- IMF (2022). Fiscal Monitor: Fiscal Policy from Pandemic to War. Disponible en: www.imf.org
- LAGO-PEÑAS, S. (Coord.) (2017). Coherencia económica de los programas electorales. Madrid, España: Fundación Transforma España. Disponible en: http://ftransformaespana.es/wp-content/uploads/2017/03/Informe_coherencia version web.pdf
- LAGO PEÑAS, S. (2021a). La estabilidad fiscal en España: los deberes pendientes. Barcelona, España: Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras. Disponible en: www.racef.es
- LAGO PEÑAS, S. (2021b). Déficit y consolidación fiscal en España: Perspectivas y propuestas. Notas técnicas de Funcas. Disponible en: https://www.funcas.es/documentos_trabajo/deficit-y-consolidacion-fiscal-en-espanaperspectivas-y-propuestas/
- LAGO PEÑAS, S. (2021c). Finanzas descentralizadas: el segundo año de la pandemia. *Cuadernos de Información Económica*, 281, pp. 25-33. Disponible en: https://www.funcas.es/articulos/finanzas-descentralizadas-el-segundo-ano-de-la-pandemia/

- LAGO PEÑAS, S. (2022a). La reforma de las reglas fiscales: ¿qué se juega España? Cuadernos de Información Económica, 287, pp. 19-25. Disponible en: https://www.funcas.es/articulos/la-reforma-de-las-reglas-fiscales-que-se-juega-espana/#:~:text=El%2019%20de%20octubre%20de,entrase%20en%20vigor%20en%20203
- LAGO PEÑAS, S. (2022b). Déficit y Consolidación fiscal en España: ¿Qué opinan los ciudadanos? Notas técnicas de Funcas. Disponible en: https://www.funcas.es/documentos_trabajo/deficit-y-consolidacion-fiscal-en-espana-queopinan-los-ciudadanos/
- 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), pp. 919-930.
- MARAVALL, J. M. (2013). Las promesas políticas. Barcelona, España: Galaxia Gutenberg.
- MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA (2022). Actualización del Programa de Estabilidad 2022-2025. Disponible en: 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
- Ruiz-Huerta, J. (Pres.) (2022). Libro blanco sobre la reforma tributaria. Madrid, España: Instituto de Estudios Fiscales.
- TALVING, L. (2017). The electoral consequences of austerity: economic policy voting in Europe in times of crisis. West European Politics, 40(3), pp. 560-583.
- 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