

LAS CUENTAS PÚBLICAS DE LA PANDEMIA: BALANCE Y PERSPECTIVAS

Santiago LAGO PEÑAS

GEN-Universidad de Vigo

A finales de 2019, la realidad presupuestaria española estaba caracterizada por un doble desequilibrio. Por un lado, un problema de déficit estructural cronicado y entre los más elevados de la UE-27; por encima del 3 por 100 en porcentaje de producto interior bruto (PIB). 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 por encima de la barrera del 10 por 100; por la combinación de tres factores: los estabilizadores autonómicos, la caída de los ingresos tributarios 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 del 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 la pandemia.

La activación de la cláusula general de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) nos ha permitido convivir sin sobresaltos 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. Pero este es un escenario tan necesario como artificial; y con fecha de caducidad. La incertidumbre y el enfriamiento económico provocado por la guerra de Ucrania ha obligado a ampliar un año más el retorno de las reglas fiscales comunitarias, por lo que no será hasta 2024 que volverán en una versión más o menos reformada. Pero el BCE ha iniciado ya la estrategia de salida para retornar a la normalidad. 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, el artículo ofrece varios 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, 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. En la quinta se repasa el escenario de posibilidades para la reforma de las reglas fiscales en curso, antes de desgranar las posibilidades 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. Finalmente, la sección octava sintetiza las principales conclusiones.

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 llamado *output gap*. Sin medidas adicionales, el efecto positivo de la recuperación no será suficiente para equilibrar cuentas.

Es importante incidir en que el problema de desequilibrio fiscal crónico en España no viene provocado por un nivel de gasto fuera de la norma de los países de la UE-27, como sí es el caso de Bélgica o Francia. 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 política legítima y que estaría en línea con la apuesta de Países Bajos, por ejemplo.

Si bien no se conocen todavía las reglas fiscales comunitarias que estarán vigentes en 2024, la reducción de la 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.

En cuanto a las herramientas disponibles para la consolidación, 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 económico. El calificativo de potencial es relevante porque 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 segundo gran instrumento es el de la evaluación del gasto público. Gastar mejor 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.