

2010: El inicio de la consolidación presupuestaria en España

Pablo Hernández de Cos*

1. Introducción

Las Administraciones Públicas en España cerraron el año 2009 con un déficit del 11,1 por 100 del PIB, lo que supuso un empeoramiento de la situación presupuestaria sin precedentes, de más de trece puntos respecto al superávit observado en 2007. De acuerdo con las estimaciones disponibles, una parte significativa del déficit público tenía, además, un carácter estructural, que no se corregiría de manera automática con la recuperación económica o mediante la reversión de las medidas de estímulo adoptadas durante la crisis.

El deterioro fiscal se convirtió en un riesgo para la estabilidad macroeconómica y la sostenibilidad de las finanzas públicas, dado el efecto sobre los tipos de interés de niveles elevados de déficit y ritmos crecientes de deuda pública, por lo que su reducción se convirtió en una necesidad urgente. Los desarrollos en los mercados financieros durante 2010, en particular en los de deuda soberana, desencadenados por la crisis de credibilidad fiscal griega e irlandesa no hicieron sino acelerar y anticipar la necesidad de ajuste, ante la propagación de las tensiones a los mercados de deuda de los países considerados más vulnerables.

En consecuencia, el desafío primordial de la política fiscal durante 2010 consistió en definir y aplicar un programa de consolidación que garantizara el restablecimiento de la estabilidad presupuestaria. Dada la magnitud del desequilibrio, el ajuste fiscal debía ser muy intenso y prolongado en el tiempo, de forma que su aplicación condicionará necesariamente el desarrollo de la política fiscal en los próxi-

mos años. En este contexto, este artículo repasa y valora la reacción de la política fiscal durante 2010 como respuesta a estos desafíos y extrae algunas conclusiones sobre cómo debe desarrollarse este proceso en los próximos años para que culmine con éxito. El resto de artículo se estructura de la forma siguiente: en el segundo apartado se describen las principales medidas adoptadas en el año 2010 en el marco del plan de consolidación; en el tercero se presentan y valoran los resultados de la ejecución presupuestaria en ese año. Finalmente, en el apartado cuarto se efectúan algunas consideraciones sobre el desarrollo futuro de la política fiscal.

2. Las medidas de consolidación fiscal aprobadas

En 2010 se inició el proceso de consolidación fiscal. Un proceso que comenzó con la aprobación en diciembre de 2009 de los Presupuestos Generales del Estado para 2010, que incluía varias medidas de ajuste, como la eliminación parcial de la deducción de 400 euros por rendimientos de trabajo introducida en 2008, el aumento de los tipos impositivos al ahorro y el incremento de los tipos del IVA. Además, los Presupuestos del Estado para 2010 incorporaron una cierta moderación del gasto, al igual que los Presupuestos de las comunidades autónomas (CC.AA.).

Con posterioridad, esta orientación restrictiva de la política fiscal se reafirmó con la Actualización del Programa de Estabilidad (APE) publicada en enero de 2010, que estableció una senda de recorte gradual del déficit hasta el 3 por 100 del PIB en 2013. El recorte del déficit sería de 1,6 puntos del PIB en el año 2010 y de 2,3 puntos del PIB por

* Banco de España.

año entre 2011 y 2013, y sería esencialmente de carácter estructural, pues se fundamenta en los incrementos impositivos ya adoptados, pero, sobre todo, en los recortes del gasto público previstos en el propio programa. En términos estructurales, el ajuste era ligeramente más elevado en los dos primeros años del programa, con una reducción prevista del déficit estructural de alrededor de dos puntos de PIB en 2010 y en 2011, que se moderaría hasta un recorte anual del 1,5 por 100 del PIB en 2012 y 2013.

En concreto, la APE anunció una reducción adicional del gasto público en 2010 («Plan de Acción Inmediata») por valor de un 0,5 por 100 del PIB, que fue posteriormente aprobado y que incluía la reducción, sin excepciones, de la oferta de empleo público en 2010 al 10 por 100 de la tasa de reposición, así como la decisión de no realizar ninguna nueva contratación de personal interino. Asimismo, la APE incluyó un plan de austeridad para el período 2011-2013 y los acuerdos marco sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas con las CC.AA. y las corporaciones locales (CC.LL.), que deberían suponer una reducción del gasto público de 3,8 puntos del PIB en el horizonte de 2013. El recorte del gasto ente 2009 y 2013 se distribuiría entre la remuneración de asalariados (-1,9 por 100 del PIB), los consumos intermedios, las transferencias y los otros gastos (-1 por 100 del PIB), la inversión pública (-0,9 por 100 del PIB) y las subvenciones (-0,5 por 100 del PIB).

Como consecuencia de la crisis de deuda soberana europea, en mayo de 2010 el Gobierno español decidió, en coordinación con el resto de países europeos, acelerar el proceso de consolidación, con una anticipación mayor del ajuste a los años 2010 y 2011, aunque manteniendo el objetivo del alcanzar un déficit público del 3 por 100 del PIB en 2013, de modo que la senda de recorte del déficit quedó fijada en el 9,3 por 100 del PIB en 2010 (frente al 9,8 por 100 previsto inicialmente) y el 6 por 100 en 2011 (frente al 7,5 por 100 del PIB establecido como objetivo en la APE). En concreto, se decidió una disminución de los sueldos del personal de las Administraciones Públicas del 5 por 100 en 2010 y su congelación en 2011, la reducción de seis millardos de euros entre 2010 y 2011 en la inversión pública estatal, la suspensión en 2011 de la revalorización de las pensiones y la eliminación de la prestación por nacimiento a partir de 2011, entre otros.

Por su parte, los Presupuestos Generales del Estado para 2011 validaron las medidas anteriores e introdujeron recortes adicionales en otras partidas presupuestarias, así como ciertos aumentos impositivos como la subida en el tramo estatal de IRPF para rentas superiores a 120.000 euros y la eliminación de la deducción por adquisición de vivienda habitual para rentas superiores a 24.170,2 euros.

En el mismo sentido, los presupuestos de las CC.AA. para 2011 proyectaron una notable mejora en el saldo, hasta un -0,9 por 100 del PIB en 2011, cuando se compara con el presupuesto inicial del año 2010 (-1,7 por 100 del PIB), que surgiría de una ligera caída de los ingresos, mientras que los gastos registrarían una notable contracción, del -6,8 por 100 con respecto a lo presupuestado para 2010. Las caídas afectan a todos los capítulos, con excepción de los pagos por intereses. En el caso de la masa salarial, los presupuestos de las CC.AA. prevén una caída de los gastos de personal, en parte por la rebaja salarial aplicada a mediados del año 2010 y la congelación proyectada para el año 2011 y también por las posibles limitaciones a las reposiciones de las bajas de personal (obligación de no reponer más allá del 10 por 100 de las bajas de personal, como en el caso del Estado). Por otra parte, se proyectan también caídas en los gastos de compras y transferencias corrientes, capítulos muy ligados a las competencias de sanidad y educación. Asimismo, en línea con el año anterior, los gastos de capital son los que presentan mayores recortes en los presupuestos de las CC.AA., desacelerándose tanto las inversiones reales (hasta una tasa del -24,5 por 100) como las transferencias de capital (hasta una tasa del -16 por 100).

Finalmente, debe subrayarse que a finales de enero de 2011 el Gobierno presentó un anteproyecto de ley de reforma del sistema público de pensiones, cuyos principales elementos son el retraso de la edad de jubilación de 65 a 67 años, si bien aquellos trabajadores que hayan cotizado 38 años y seis meses podrán seguir jubilándose a los 65 años, el incremento progresivo del periodo de cálculo de la base reguladora de 15 a 25 años y la introducción de un factor de sostenibilidad a partir de 2027, según el cual se revisarán cada cinco años los parámetros fundamentales en función de las diferencias entre la evolución de la esperanza de vida a los 67 años de la población entre el año 2027 y en el año en que se efectúe la revisión. De acuerdo con las estimaciones oficiales disponibles, la aprobación de esta reforma supondría un paso importante para aliviar los efectos del envejecimiento de la población, que es el principal reto con el que se enfrentan las finanzas públicas en España en el largo plazo.

3. La ejecución presupuestaria en 2010

Los resultados provisionales de ejecución presupuestaria del conjunto de las AAPP en 2010 anticipan una mejora de una décima respecto al objetivo del 9,3 por 100 del PIB, lo que supone una reducción del déficit de casi dos puntos en ese año y confirman la efectividad de las medi-

Cuadro 1

CUENTA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

% del PIB

	2007	2008	2009	2010
Recursos totales de las AAPP	41,1	31,7	34,7	35,7
Imp. sobre la producción y las importaciones	11,7	9,9	8,7	10,1
Imp. corrientes sobre la renta y el patrimonio	12,9	10,8	9,6	9,4
Cotizaciones sociales	13,0	13,2	13,3	13,2
Otros ingresos y transferencias corrientes	3,0	3,0	3,1	3,1
Recursos de capital	0,5	0,2	-0,1	-0,0
Empleos totales de las AAPP	39,2	41,3	45,8	45,0
Prestaciones sociales (no en especie)	11,6	12,4	14,5	15,2
Subvenciones	1,1	1,1	1,1	1,1
Intereses efectivos pagados	1,6	1,6	1,8	1,9
Otras transferencias y pagos corrientes	1,5	1,6	1,9	1,7
Remuneración de asalariados	10,2	10,9	11,9	11,7
Otros gastos en consumo final (excl. Consm. Cap. Fijo)	7,7	8,2	8,8	8,5
Formación bruta capital	4,0	3,9	4,4	3,7
Transferencias y otros gastos de capital	1,4	1,5	1,5	1,2
Saldo de las AAPP	1,9	-4,2	-11,1	-9,2
Administración Central	1,1	-2,8	-9,3	-5,0
Seguridad Social	1,3	0,8	0,8	-0,2
Comunidades Autónomas	-0,2	-1,6	-2,0	-3,4
Corporaciones Locales	-0,3	-0,5	-0,6	-0,6
Deuda pública	36,1	39,8	53,3	60,1

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda y Banco de España.

das adoptadas (véase cuadro 1). Sin embargo, el esfuerzo de ajuste y el grado de cumplimiento ha sido desigual entre las distintas administraciones. El Estado redujo el déficit en 4,3 pp (hasta el 5 por 100 del PIB), nueve décimas de PIB por debajo del objetivo inicial de déficit (5,9 por 100 del PIB). La posición fiscal de la Seguridad Social se deterioró en un 1 pp, alcanzando un déficit del 0,2 por 100, que contrasta con el superávit del 0,2 por 100 del PIB previsto inicialmente. Finalmente, las CC.AA. aumentaron su déficit en 1,4 pp, hasta el 3,4 por 100 del PIB, tres décimas por encima del objetivo, y las CC.LL. lo mantuvieron en el 0,6 por 100 del PIB.

En términos de su composición, la reducción del déficit del conjunto de las AAPP hasta el 9,2 por 100 del PIB fue el resultado de un aumento de un punto en la ratio de ingresos sobre PIB y de una caída de la ratio de gasto de

ocho décimas (véase cuadro 1). La reducción del gasto se habría debido, sobre todo, al ajuste de la inversión pública, que se redujo en siete décimas de PIB, pero también de la remuneración de asalariados, los consumos intermedios y las otras transferencias corrientes y de capital. Las prestaciones sociales, sin embargo, aumentaron su peso en el PIB en siete décimas, como consecuencia del incremento de pensiones y las prestaciones por desempleo. Por el lado de los ingresos, el fuerte crecimiento observado en la imposición indirecta y, en particular, en la recaudación por IVA, compensó una peor evolución de la imposición directa y de las cotizaciones sociales.

De acuerdo con las estimaciones al uso, la mejora del déficit habría sido esencialmente estructural, dado que, de hecho, el déficit cíclico habría empeorado como consecuencia de que la brecha de producción continuó hacién-

Cuadro 2

DESCOMPOSICIÓN DEL SALDO PÚBLICO EN COMPONENTE CÍCLICO Y ESTRUCTURAL Y ORIENTACIÓN DE LA POLÍTICA FISCAL

% del PIB anual salvo indicación en contrario

	2007	2008	2009	2010
Saldo de las AAPP	1,9	-4,2	-11,1	-9,2
Saldo primario de las AAPP	3,5	-2,6	-9,4	-7,3
Pagos de intereses de las AAPP	1,6	1,6	1,8	1,9
Tasa de variación del PIB real (%)	3,6	0,9	-3,7	-0,1
A. BRECHA DE PRODUCCIÓN (a)	3,9	2,3	-2,8	-3,6
Saldo cíclico (b)	1,7	1,0	-1,2	-1,5
Saldo ajustado del ciclo (c)	0,2	-5,2	-9,9	-7,7
Saldo primario ajustado de ciclo	1,8	-3,6	-8,1	-5,8
Variación del saldo estructural primario	0,5	5,4	4,6	-2,4

Fuentes: Ministerio de Economía y Hacienda, Fondo Monetario Internacional y elaboración propia.

a. Diferencia porcentual entre el nivel del PIB observado y el potencial, en relación con el PIB observado.

Fuente: World Economic Outlook del FMI (Octubre 2010).

b. El impacto del ciclo sobre el saldo presupuestario se obtiene aplicando una elasticidad de 0,43 con respecto a la brecha de producción.

c. Saldo de las AAPP menos saldo cíclico.

dose más negativa (véase cuadro 2). De acuerdo con estas estimaciones, el déficit estructural se situaría alrededor del 8 por 100 a finales de 2010.

En cuanto a la deuda pública, esta se situó en el 60,1 por 100 del PIB en 2010, 6,9 puntos superior a la de un año antes y 24 puntos más elevada que la alcanzada en 2007 (véase cuadro 1). En todo caso, esta ratio de deuda sigue siendo significativamente más reducida que la correspondiente a la media de la UE.

4. El futuro de la consolidación fiscal

La reducción del déficit público observada durante 2010 supone el primer paso del necesario proceso de consolidación fiscal que deberá llevar a las finanzas públicas en España a una situación saneada. El hecho de que se hayan logrado los objetivos marcados inicialmente supone un avance en términos de ganancia de credibilidad del proceso, especialmente importante en un contexto como el actual de marcada preocupación de los mercados financieros sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas en los países del área del euro. En el mismo sentido, las medidas aprobadas para el año 2011, aplicadas con rigor, deberían permitir una reducción adicional significativa del déficit pú-

blico en este año, que, si se alcanzaran los objetivos, supondría concentrar entre 2010 y 2011 más del 70 por 100 del ajuste estructural planteado hasta 2013 para lograr un déficit público del 3 por 100 en dicho año. Mantener la credibilidad del proceso exige un cumplimiento estricto de los planes marcados, por lo que debe evitarse cualquier desviación en la ejecución presupuestaria respecto a los objetivos, que no deben quedar condicionados al crecimiento económico.

En todo caso, no debe olvidarse que, incluso sobre la base de un déficit público a finales de 2011 del 6 por 100 del PIB, el esfuerzo fiscal requerido en los próximos años seguirá siendo muy significativo, que, además, no podrá darse por finalizado tras alcanzar un déficit público del 3 por 100 en 2013 sino que deberá prolongarse con posterioridad con el fin de lograr el equilibrio presupuestario y retornar la deuda pública por debajo del 60 por 100 del PIB, tal y como exigen nuestros compromisos europeos. En este sentido, la Actualización del Programa de Estabilidad que se presentará en abril de 2011 deberá incluir los detalles de las medidas que permitirán alcanzar los objetivos más allá de 2011.

Para que este proceso de ajuste fiscal culmine con éxito y, dada la experiencia inicial de 2010, sería conveniente reforzar el marco presupuestario nacional, en línea

con las propuestas que se están desarrollando a nivel europeo para reforzar el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Además, en términos de su composición, la estrategia de ajuste debe seguir priorizando, como en 2011, el recorte estructural del gasto, en particular del improductivo, dado que, de acuerdo con la evidencia disponible, esta composición del ajuste es particularmente favorable, tanto para asegurar la permanencia de las medidas como para reducir sus costes macroeconómicos en el corto plazo.

Por último, debe enfatizarse que, dado el elevado grado de descentralización fiscal existente en nuestro país, el logro de la estabilidad presupuestaria está condicionado al concurso de las administraciones territoriales. En este sentido, a lo largo de 2010 se han adoptado algunas medidas tendentes a reforzar el cumplimiento de sus objetivos. En concreto, en junio el Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) aprobó los criterios de aplicación por parte del Ministerio de Economía y Hacienda a la hora de autorizar operaciones de endeudamiento a las CC.AA. para el periodo 2010-2013.

Este marco establece que el endeudamiento de las CC.AA. deberá ajustarse a la senda de reducción del déficit y no se autorizará ninguna operación que incremente el nivel de endeudamiento de una comunidad autónoma hasta que el CPFF no haya informado favorablemente de su plan de reequilibrio. La aplicación de estos criterios se efectuó por primera vez en noviembre de 2010 y se decidió que, atendiendo a su grado de cumplimiento, dos CC.AA., Murcia y Castilla La-Mancha, no podrán recibir autorizaciones correspondientes al segundo tramo de endeudamiento previsto, hasta que se acredite que se han adoptado estas medidas. Por otro lado, en diciembre de 2010 se publicaron por primera vez datos homogéneos de las CC.AA. relativos a la ejecución presupuestaria durante el año y se anunció que estos datos se publicarán trimestralmente, lo que supone un importante avance en términos de transparencia en comparación con la situación anterior. La aplicación estricta de estas medidas resulta ahora fundamental para mejorar el cumplimiento y el grado de control de las CC.AA. y, de esta forma, garantizar el éxito del proceso de consolidación fiscal.