

Situación actual y perspectivas de las finanzas públicas españolas

Carmen López y Salvador Jiménez*

España se encuentra actualmente inmersa en un proceso de reequilibrio fiscal como parte de sus esfuerzos para reducir al mínimo los efectos negativos de la crisis económica. Los mayores desafíos para el cumplimiento de los objetivos de déficit en 2014 serán para las CC.AA. y la Seguridad Social.

Como respuesta a la crisis económica que afecta a España desde el año 2008, las autoridades se han visto obligadas a llevar a cabo un reequilibrio fiscal con el fin de asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas en el medio y largo plazo. Aunque este proceso de consolidación fiscal ha sido desigual entre los diferentes niveles de la Administración Pública, se están realizando importantes esfuerzos de consolidación para reducir el déficit global por debajo de 3% en 2016. Este esfuerzo fiscal se refleja directamente en la mejora del acceso del Estado y de las CC.AA. a los mercados financieros en 2013.

Factores determinantes de la situación actual

El deterioro sufrido por las cuentas públicas, que llegaron a registrar un déficit del 11,2% del Producto Interior Bruto (PIB) en 2009, y el aumento de la deuda pública desde niveles del 42% del PIB en 2008 hasta el 90% del PIB a junio de 2013, ha obligado a realizar importantes esfuerzos fiscales para garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas en el medio y largo plazo.

Desde mayo de 2010, momento en el que el anterior Gobierno, con el objetivo de aliviar la pre-

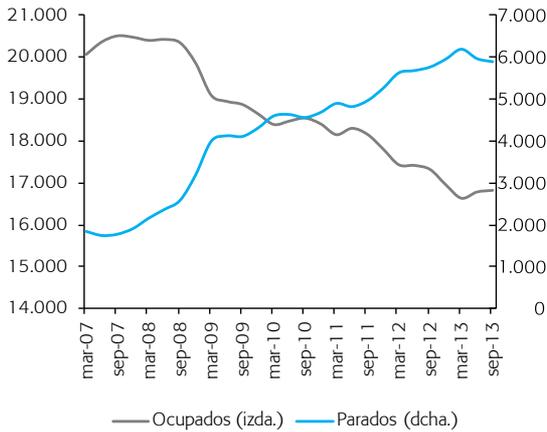
sión de los mercados financieros, adoptó un duro paquete de medidas de reducción del gasto (congelación de las pensiones más elevadas y recorte salarial de los funcionarios, entre otras), la toma de medidas con el objetivo de controlar los registros de déficit público ha sido una constante.

No obstante, la debilidad del ciclo económico, que impacta directamente sobre la recaudación tributaria, junto con los problemas estructurales que padece la economía española como el envejecimiento de la población y el elevado nivel de desempleo estructural, han impedido que los esfuerzos fiscales realizados se hayan traducido con la misma amplitud en consolidación fiscal.

* Consultores de Administraciones Públicas de AFI (Analistas Financieros Internacionales, S.A.).

Gráfico 1

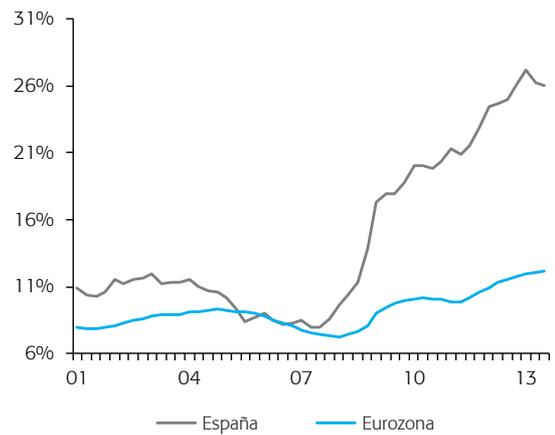
Afiliación y paro registrado en España (miles de personas)



Fuentes: Seguridad Social y AFI.

Gráfico 2

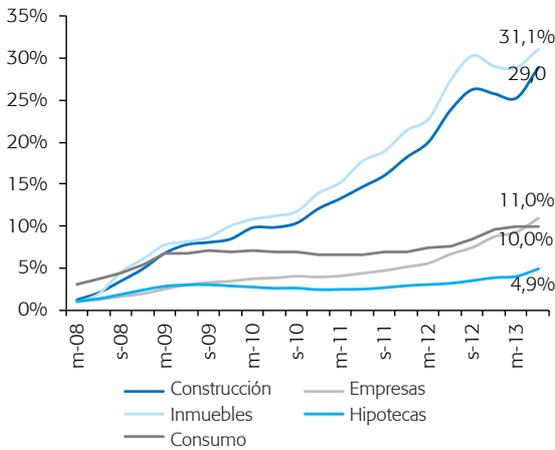
Tasa de paro en España y en la eurozona



Fuentes: Eurostat, INE y AFI.

Gráfico 3

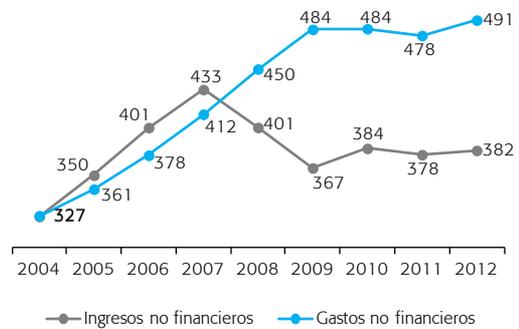
Tasa de mora bancaria por segmento de negocio en España



Fuentes: Banco de España y AFI.

Gráfico 4

Ingresos y gastos no financieros conjunto de AA.PP. españolas (miles de millones de euros)



Fuente: Intervención General del Estado (IGAE).

La traslación de esta situación macroeconómica se ha puesto de manifiesto en las cuentas públicas principalmente a través de cuatro aspectos:

- Fuerte caída en los ingresos no financieros del conjunto de las Administraciones Públi-

cas (-13,4% en 2012 respecto a 2007), sin ser suficientes los cambios normativos experimentados para conseguir incrementar la recaudación en los últimos ejercicios.

- Gastos no financieros¹ en aumento constante. El gasto en 2012 ha sido un 19,2%

¹ Total del gasto excluyendo activos y pasivos financieros (Capítulos 8 y 9 de la clasificación económica del presupuesto). Se excluyen ya que no forman parte del cálculo del déficit en términos del Sistema Europeo de Cuentas (SEC 95).

Cuadro 1

Saldo cíclico y estructural de las Administraciones Públicas españolas (porcentaje del PIB)²

	2012	2013	2014	2015	2016
Saldo total AA.PP.	-6,85	-6,50	-5,80	-4,20	-2,80
Saldo cíclico	-2,58	-2,80	-2,24	-1,55	-0,73
Saldo estructural	-4,27	-3,71	-3,56	-2,65	-2,07

Fuente: Banco de España y elaboración propia.

superior al volumen gastado por el conjunto de las Administraciones Públicas en 2007.

- La recesión económica y la fuerte presencia de algunas entidades financieras en el sector promotor y construcción conllevó un importante deterioro en sus niveles de solvencia y morosidad. Esta situación generó elevados riesgos sistémicos que obligaron al Estado español a canalizar ayudas financieras europeas a las entidades en posiciones más débiles. Estas ayudas hasta agosto de 2013 han supuesto un déficit público de 47.050 millones de euros, el 4,7% del PIB español.
- Adicionalmente, consecuencia de la escasez de recursos propios y de la dificultad para acceder a la financiación, se incrementó considerablemente el periodo de pago a los proveedores. Con el objetivo de solventar este problema el Gobierno creó el Fondo de Financiación de Pago a Proveedores, un mecanismo que ha posibilitado la refinanciación de 28.500 millones de euros de deuda comercial a través de préstamos a largo plazo, y que el propio Gobierno espera que facilite el abono de facturas adicionales por valor de 14.000 millones de euros.

La absorción de estos desequilibrios deberá pasar obligatoriamente por la adopción de refor-

mas estructurales, ya que el déficit estructural supondrá en términos relativos en 2013 una mayor proporción que el cíclico (cuadro 1).

Pese a que el Gobierno ya ha acometido la reforma del sistema de pensiones, por sí sola se considera insuficiente, siendo necesarias reformas adicionales, entre las que destaca la del sistema tributario español, que el Gobierno pretende poner en marcha a lo largo del ejercicio 2014.

En cualquier caso, pese a que la metodología de déficit estructural nos ayuda a identificar mejor las debilidades de las cuentas públicas, a día de hoy, el cumplimiento del Protocolo de Déficit Excesivo³ continúa midiendo los objetivos de estabilidad de acuerdo a la capacidad o necesidad de financiación elaborada bajo la metodología SEC95, por lo que será la utilizada para analizar a continuación la evolución de las cuentas públicas españolas en 2013 y las perspectivas para 2014.

Necesidades de consolidación y evolución del déficit de las Administraciones Públicas españolas en 2013

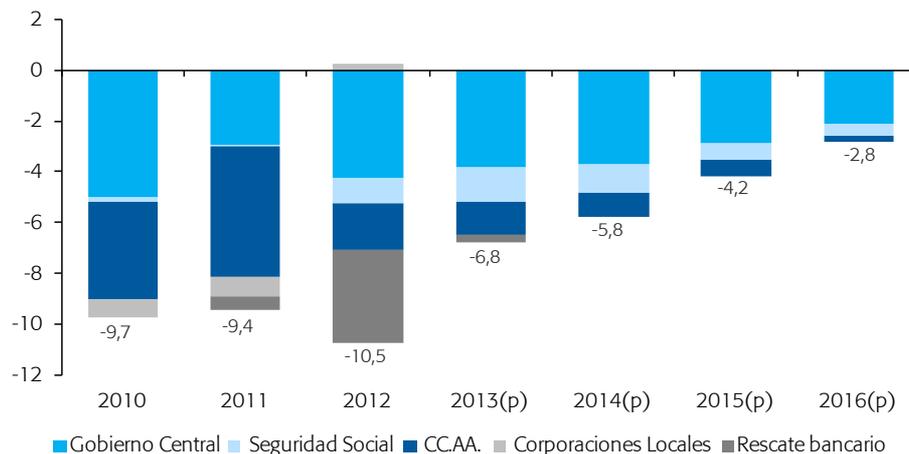
Las necesidades de consolidación en España para el ejercicio 2013 están marcadas por la revi-

² Teniendo en cuenta los objetivos de déficit efectivo fijados por la UE y los valores del *output gap* estimados por el Banco de España para el mismo período. Las estimaciones resultan de la aplicación de la metodología aprobada por la Orden de desarrollo metodológico de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera sobre el cálculo de las previsiones tendenciales de ingresos y gastos y de la tasa de referencia de la economía española. Se aplica el valor de sensibilidad cíclica de las finanzas públicas de 0,43, valor que viene utilizando la Administración española en sus cálculos de saldo cíclico y estructural.

³ Se considera déficit excesivo aquel que se sitúa por encima del 3% del PIB.

Gráfico 5

Senda de consolidación de déficit en España



Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

sión al alza del objetivo de déficit anunciada a finales de mayo. Gracias a ella, el país cuenta con una prórroga de dos años para la corrección del déficit excesivo, que implica que este se sitúe por debajo del 3% del PIB en 2016. A cambio, la Comisión Europea (CE) exigió la concreción de las medidas de consolidación contenidas en el Programa de Estabilidad de 2013 tratando de asegurar el cumplimiento en dicho ejercicio.

España dispone de una prórroga de dos años para corregir su déficit excesivo, lo que significa llevarlo por debajo del 3% del PIB en 2016. A cambio, la Comisión Europea (CE) ha exigido la concreción de las medidas de consolidación contenidas en el Programa de Estabilidad de 2013, en un intento de asegurar el cumplimiento.

De esta forma, el esfuerzo requerido al país en 2013 se acota a poco más de tres décimas del PIB, desde el 6,85% del PIB hasta el 6,5% del PIB (gráfico 5). Este objetivo para el conjunto de las Administraciones Públicas, dado el elevado grado

de descentralización administrativa en España, se subdivide en cuatro individuales para cada uno de los subsectores administrativos (Administración Central, Comunidades Autónomas, Seguridad Social y Corporaciones Locales).

Administración Central

La Administración Central, compuesta por el Estado y sus organismos autónomos tiene un objetivo de déficit en 2013 del 3,8% del PIB. Pese a que en un principio este pudo parecer poco ambicioso ya que cuando fue anunciado el avance de cierre de 2012 se apuntaba a un déficit en el ejercicio del 3,83% del PIB, las sucesivas revisiones practicadas sobre ese dato lo han situado en el 4,24% del PIB⁴. Así, las necesidades de consolidación para 2013 se sitúan en más de cuatro décimas del PIB, un objetivo asumible pero que descansa sobre la mejora de los recursos no financieros, especialmente tributarios, vía subidas impositivas.

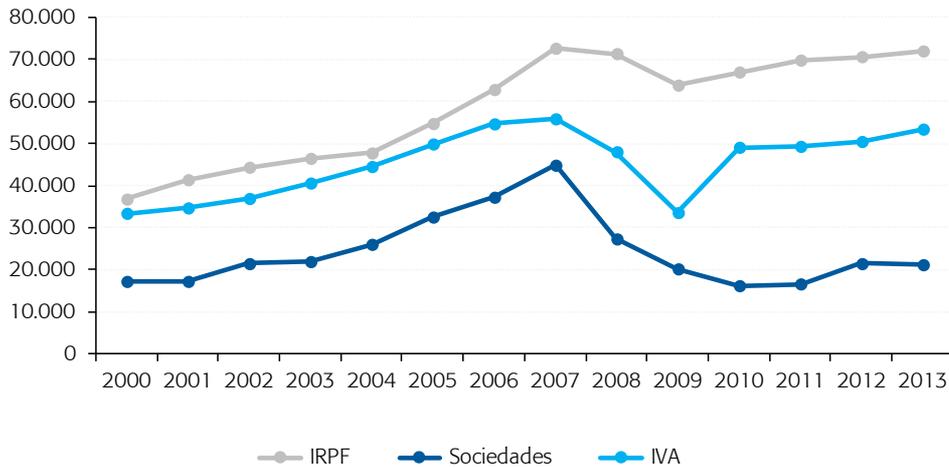
La evolución hasta agosto⁵ arroja un déficit para la Administración Central del 4,09% del PIB, todavía por encima del objetivo, aunque reducién-

⁴ Según la última comunicación remitida a Eurostat en octubre de 2013.

⁵ Último dato disponible en la fecha de elaboración del artículo.

Gráfico 6

Evolución de la recaudación en los principales impuestos (millones de euros)



Fuente: Agencia Tributaria.

dose respecto a los meses anteriores. La recaudación total acumulada de las principales figuras tributarias⁶, impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF), impuesto sobre el valor añadido (IVA) e impuesto sobre sociedades (IS), muestra un balance desigual.

Mientras que el IVA crecía hasta septiembre un 12,2%, en términos interanuales homogéneos, impulsado por las subidas impositivas, el IRPF continuaba cayendo pese al mantenimiento de la subida del tipo que se efectuó en 2012. El IS registraba una reducción del 6,1% debido al aumento de las devoluciones realizadas a principios de año

y al descenso de la cuota diferencial bruta (por los menores beneficios de las empresas). Será en el último tramo del ejercicio, en el que se concentra la mayor parte de recaudación del IS, cuando se conozca si finalmente se alcanza el volumen esperado por el Estado para esta figura impositiva, que implica un práctico mantenimiento de este respecto a 2012. En todo caso, alcanzar las cotas de recaudación presupuestadas dependerá del pulso económico del último trimestre.

Por lo que respecta al gasto no financiero, el Estado presupuestó para el conjunto del año un crecimiento interanual del 6,2%. Pese a las medi-

Cuadro 2

Evolución de la recaudación hasta septiembre y valores esperados

	Sept-13 (mill €)	% Var. ia.	% Var. ia. esperada (*)
Impuesto sobre la renta	51.693	-1,3%	1,9%
Impuesto sobre sociedades	9.781	-6,1%	-1,2%
IVA	40.618	12,2%	5,8%

Nota: * Avance de liquidación 2013 frente a recaudación 2012.

Fuentes: Agencia Tributaria y Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 2014.

⁶ Se conocen cifras de recaudación tributaria hasta el mes de septiembre.

das de recorte proyectadas en las partidas más discrecionales (el gasto ministerial no financiero se reduce un 9,4% comparado con el presupuesto inicial de 2012), el elevado grado de inelasticidad de partidas presupuestarias con un elevado peso (intereses, desempleo y transferencias a la Seguridad Social), hicieron imposible asumir una caída del gasto en su conjunto.

A pesar de los recortes previstos para los componentes más discrecionales de gasto, el elevado grado de inelasticidad de partidas presupuestarias con un elevado peso (intereses, desempleo y transferencias a la Seguridad Social), hizo imposible asumir una caída del gasto en su conjunto.

Pese a ello, los datos de ejecución presupuestaria del Estado hasta septiembre mostraban una evolución del gasto más positiva frente a lo presupuestado (4,9% interanual en septiembre), gracias, principalmente, a un menor gasto en intereses. Frente a una previsión de más de

38.600 millones de euros de gasto en este concepto, el Estado hasta septiembre ha registrado 21.200 millones de euros. Ello permitirá, con casi toda seguridad, obtener un ahorro en esta partida de al menos cinco décimas del PIB, que podrán compensar la también probable desviación que se registrará en ingresos vía recursos tributarios.

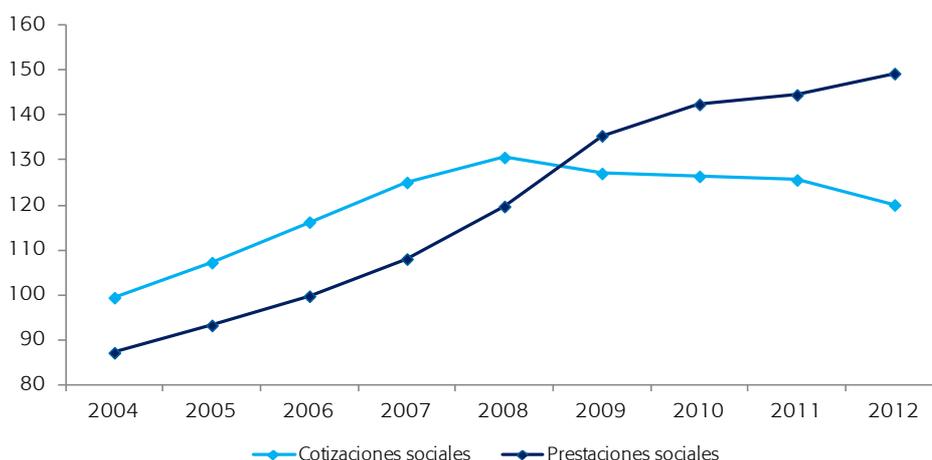
Con todo ello, no se espera para la Administración Central en 2013 una elevada desviación respecto al Objetivo (-3,8% del PIB). De producirse, se situará en el entorno de dos décimas del PIB.

Seguridad Social⁷

La base de los ingresos de la Seguridad Social se ha contraído fuertemente a lo largo de la crisis económica. Las cotizaciones sociales, su principal fuente de recursos, se sitúan a cierre de 2012 en 10.600 millones de euros por debajo de las recaudadas en 2008. Unido a ello, existen dos factores que condicionan los déficits que registra desde 2010: el incremento en las prestaciones por desempleo y el envejecimiento de la población española, con pensiones medias cada vez de mayor volumen.

Gráfico 7

Ingresos y prestaciones sociales (miles de millones de euros)



Fuente: Intervención General del Estado (IGAE).

⁷ El déficit en términos de Contabilidad Nacional incluye además del Sistema de la Seguridad Social (pensiones), el Servicio Público de Empleo Español (SPEE) y el Fondo de Garantía Salarial (Fogasa).

Estos dos factores han supuesto que el gasto en prestaciones sociales en 2012 fuese un 24,7% superior al de 2008.

Además de la crisis económica existen dos factores que condicionan los déficits que registra la Seguridad Social española desde 2010: el incremento en las prestaciones por desempleo y el envejecimiento de la población española, con pensiones medias cada vez más elevadas.

Este patrón, ante la escasa mejora del ciclo económico, es el que ha regido las cuentas de la Seguridad Social en 2013. A pesar de que el Gobierno inicialmente presupuestó en base a un escenario de equilibrio, tras suavizar la Comisión Europea en el mes de mayo la senda de conso-

lidación presupuestaria, el objetivo de déficit de las Administraciones de la Seguridad Social quedó fijado en el -1,4% del PIB.

Pese a la concesión de este margen, hasta el mes de agosto el Estado trató, acelerando el ritmo de transferencias anuales a realizar a la Seguridad Social, de retrasar la entrada en déficit de esta. De hecho, agosto, tras el práctico agotamiento de las transferencias, es el primer mes del año en el que se registró déficit (-0,18% del PIB).

El agotamiento de las transferencias supondrá un incremento más que proporcional del déficit de la Seguridad Social en el tramo final del año siendo plausible alcanzar el -1,4% del PIB previsto. Este déficit vendrá explicado, principalmente, por desviaciones respecto a las cifras presupuestadas en cotizaciones sociales (8.000 millones de

Cuadro 3

Evolución del déficit de las CC.AA. (% del PIB)

Déficit	dic-12	ago-13	Objetivo 2013	Margen en 2013
Andalucía	-2,09	-0,75	-1,58	-0,83
Aragón	-1,45	-0,94	-1,30	-0,36
Asturias	-1,03	0,34	-1,06	-1,40
Baleares	-1,82	0,29	-1,40	-1,69
Canarias	-1,10	-0,11	-1,20	-1,09
Cantabria	-1,51	-0,36	-1,13	-0,77
Castilla-La Mancha	-1,57	-0,84	-1,30	-0,46
Castilla y León	-1,40	-0,54	-1,27	-0,73
Cataluña	-2,21	-1,06	-1,58	-0,52
Extremadura	-1,03	-0,86	-1,00	-0,14
Galicia	-1,29	-0,74	-1,20	-0,46
Rioja	-1,17	0,04	-1,06	-1,10
Madrid	-1,07	-0,91	-1,07	-0,16
Murcia	-3,17	-1,43	-1,59	-0,16
Navarra	-1,74	-2,55	-1,20	1,35
País Vasco	-1,46	-0,69	-1,20	-0,51
Valencia	-3,69	-0,76	-1,60	-0,84
TOTAL	-1,84	-0,79	-1,30	-0,51

Fuente: Intervención General de la Administración del Estado (IGAE).

euros), pensiones contributivas (2.200 millones de euros) y en prestaciones por desempleo (3.300 millones de euros).

Comunidades Autónomas

Las regiones, principal foco de tensión y dudas sobre la sostenibilidad de las cuentas públicas españolas en 2011, realizaron un importante esfuerzo de consolidación en el ejercicio 2012 cerrando con un déficit del 1,84% del PIB⁸. No obstante, la elevada heterogeneidad entre regiones, ya existente, pero que se agudizó con la crisis económica, supuso que la distancia en términos de déficit entre las regiones más saneadas y las que registraban desequilibrios más fuertes fuese

La elevada heterogeneidad entre regiones, ya existente, pero que se agudizó con la crisis económica, supuso que la distancia en términos de déficit entre las regiones más saneadas y las que registraban desequilibrios más fuertes fuese de más de 2,5 puntos del PIB.

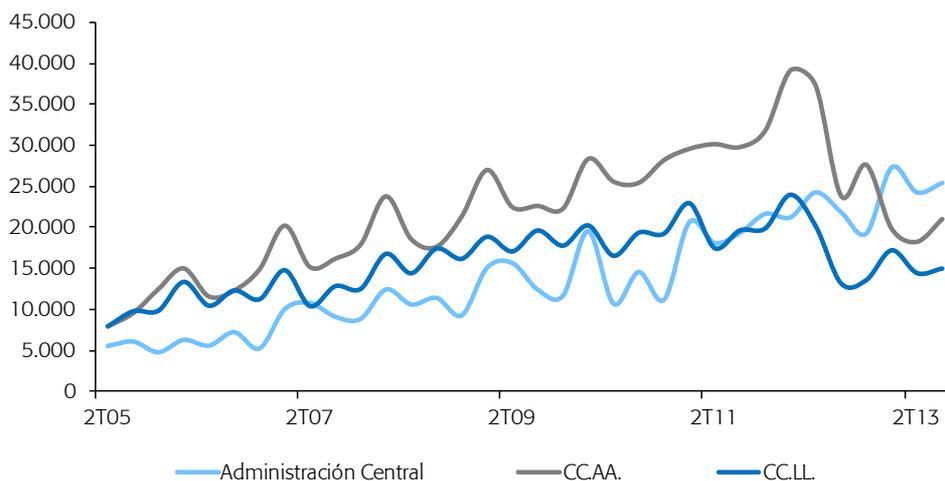
de más de 2,5 puntos del PIB. Mientras que Comunidades Autónomas como Comunidad Valenciana o Murcia más que doblaron el objetivo, -1,5% del PIB, nueve de las diecisiete CC.AA. se situaron por debajo del margen permitido. De hecho, cuatro CC.AA. (Principado de Asturias, Canarias, Extremadura y Comunidad de Madrid), cerraron en un nivel de déficit próximo al 1% del PIB.

Esta situación llevó al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas a establecer objetivos de déficit diferenciados entre regiones por primera vez desde que la normativa de estabilidad fue puesta en marcha. Pese a ello, el cumplimiento del límite establecido para el conjunto de CC.AA. pasa por realizar importantes esfuerzos en materia de gastos ya que los ingresos no van a suponer un aporte adicional de recursos significativo. La mayor parte de los ingresos de las CC.AA. están compuestos por las transferencias del Estado en virtud del Sistema de Financiación Autonómica, que en 2013 tan solo crecerán un 1,2% respecto a 2012.

Las CC.AA. registraron hasta agosto un déficit en términos de Contabilidad Nacional del -0,79% del PIB. El buen registro deriva de una conten-

Gráfico 8

Evolución cuentas pendientes de pago (millones de euros)



Fuente: Banco de España.

⁸ Según la última comunicación remitida a Eurostat en octubre de 2013.

ción del gasto público, (principalmente vía transferencias corrientes a otras AA.PP. y consumos intermedios). De mantenerse ese ritmo de crecimiento esta cifra implicaría el cumplimiento del objetivo (-1,3% del PIB). Pese a que en principio es un buen resultado hay que tener en cuenta que la dificultad para imputar los ajustes de Contabilidad Nacional a los presupuestos autonómicos de manera mensual ofrece en algunos casos datos poco representativos. De hecho tres CC.AA. seguían presentando superávit a falta de cuatro meses para acabar el año: Asturias, Baleares y La Rioja.

Este factor debe ser tenido en cuenta junto con el escaso grado de realización de las ventas de activos previstas, (se habían ejecutado hasta agosto un 11% de las proyectadas), ya que la conjunción de ambos factores podría generar una desviación sobre el objetivo de dos décimas del PIB. Bajo el supuesto de que este mayor déficit no pueda ser compensado con un recorte adicional del gasto, el déficit se situaría en el entorno del 1,5% del PIB frente al 1,3% del PIB marcado como límite. En todo caso, al igual que en 2012, se espera una elevada heterogeneidad entre regiones, esperando el cumplimiento de la mayor parte de las diecisiete, frente a niveles de déficits elevados en una minoría.

Corporaciones Locales

Las Corporaciones Locales no solo fueron en 2012 el único subsector que cumplió su objetivo de estabilidad (fijado en el 0,0% del PIB), sino que lo mejoraron registrando un superávit del 0,22% del PIB. Esta buena situación las hace colocarse en una posición holgada de cara al cumplimiento del objetivo en 2013, que vuelve a ser de estabilidad presupuestaria⁹. El aumento del Impuesto sobre bienes inmuebles en 2012, junto con el saneamiento practicado en las facturas pendientes de

⁹ Necesidad de financiación en términos de SEC 95 del 0,0% del PIB.

¹⁰ Estas medidas son equivalentes al 0,14% del PIB (sin medidas de empleo público).

¹¹ Hasta junio de 2013, último dato disponible a cierre de este artículo, el superávit se situaba en el 0,19% del PIB.

Cuadro 4

Impacto recaudatorio diferencial de los cambios impositivos (millones de euros)

	2013	2014
Impuesto sobre la renta	3.430	83
Impuesto sobre sociedades	152	2.920
Impuestos medioambientales	1.889	54
IVA	8.429	117
Impuestos especiales	2.422	434
Otros	-366	50
TOTAL	15.956	3.658

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

pago a proveedores ha sido la base de este buen resultado.

Para 2013 el mantenimiento de la subida del IBI, junto con una más que esperable contención del gasto en base a los planes de ajuste¹⁰ elaborados para acceder al Fondo de Financiación de Pago a Proveedores permitirá cumplir con el objetivo marcado e incluso generar un ligero superávit¹¹ que viniese a cubrir las desviaciones de la Administración Central y el Estado.

Perspectivas para 2014

En 2014 el esfuerzo de consolidación del conjunto de AA.PP. asciende a siete décimas del PIB para pasar de un déficit del 6,5% del PIB al 5,8% del PIB. El reparto por administraciones de este esfuerzo es desigual, siendo nulo para las CC.LL., de una décima para la A.C. y de tres para las CC.AA. y Seguridad Social. Consecuentemente, las mayores dificultades para el cumplimiento provendrán de estos dos últimos subsectores, lo cual es analizado con más detalle a continuación.

Estado

El escaso esfuerzo de consolidación exigido al Estado ha reducido la presión para aumentar los ingresos no financieros, de forma que se confía en que sean suficientes las mejoras del ciclo para que estos aumenten un 1,2% respecto a 2013.

Esta evolución implica que de cumplirse las previsiones de crecimiento del PIB (0,7% según el Gobierno), los volúmenes de recaudación impositiva presupuestados serían factibles, solo en riesgo por una desviación adicional a la anunciada en la previsión de cierre de 2013.

El gasto no financiero del Estado se mantiene prácticamente en el nivel presupuestado en 2013. El incremento de las aportaciones al Servicio Público de Empleo y de la financiación presupuestaria del déficit de tarifa eléctrica, que suma 5.500 millones de euros, obliga a que el ajuste se concentre en los gastos ministeriales, sobre los que el Estado tiene margen de discrecionalidad. También se reducen las aportaciones a CC.AA. y CC.LL.

Seguridad Social

La generación de déficits en la Seguridad Social a partir de 2010 ha supuesto la utilización para el

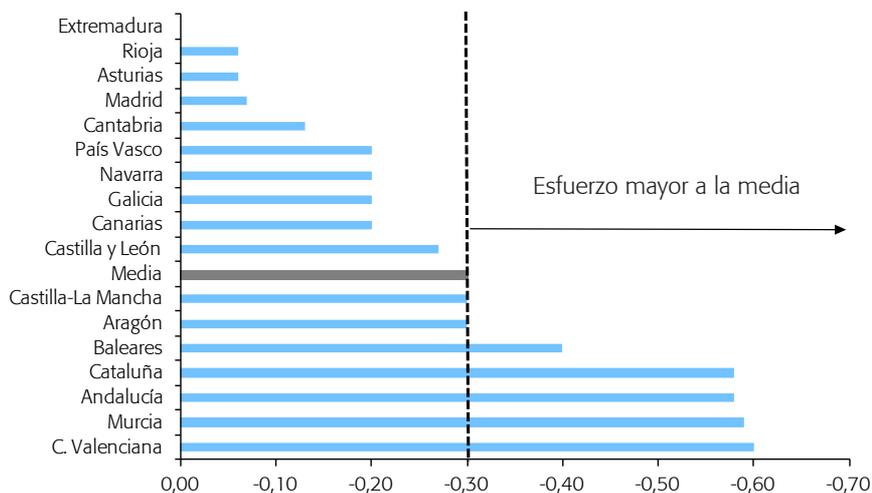
pago de pensiones del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, que contaba en julio de 2013, cuando se realizó la última disposición del mismo, con un volumen de 59.307 millones de euros. Con el ritmo de disposiciones actual este fondo se agotaría en el año 2019. Esta insostenibilidad en el medio (caída de cotizaciones) y largo plazo (envejecimiento poblacional) del Sistema de la Seguridad Social ha obligado a emprender una reforma del sistema de pensiones.

Las principales novedades son la desvinculación de la actualización de las pensiones del IPC, –introduciéndose un índice de revalorización cuyos principales factores de determinación son los ingresos y gastos del Sistema de la Seguridad Social y la tasa de variación anual de número de pensiones contributivas–, así como un factor de sostenibilidad que entrará en vigor a partir del año 2019. Este factor de sostenibilidad estará determinado por la esperanza de vida en el momento de entrar en edad de jubilación.

A estos dos factores hay que añadir que desde el pasado enero la edad legal de jubilación se va incrementando progresivamente hasta alcanzar en 2027 los 67 años de edad.

Gráfico 9

Esfuerzo de consolidación en 2014



Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y elaboración propia.

En los presupuestos de la Seguridad Social elaborados para 2014 ya figura el impacto de esta reforma, revalorizándose las pensiones únicamente el 0,25%. Esto ha permitido que el objetivo de déficit para 2014 se reduzca desde el 1,4% del PIB del año anterior hasta el 1,1% del PIB. No obstante, puede haber dificultades para alcanzar este registro, ya que el presupuesto cuenta con unas cotizaciones sociales de 102.800 millones de euros que implican que, de continuar con la evolución experimentada hasta agosto, el incremento necesario para alcanzar la cuantía presupuestada en 2014 ascendería a 5.000 millones de euros. A pesar de que se incrementará en cinco puntos porcentuales la base máxima de cotización, dado que este grupo supone únicamente un 4% del total de cotizantes y no se prevén crecimientos relevantes ni en empleo ni en los salarios nominales, será difícil alcanzar la previsión del Gobierno.

Por el lado del gasto, las pensiones contributivas con un importe de 112.100 millones de euros

registran un importante crecimiento frente a lo presupuestado este año (+5,4%) consecuencia, fundamentalmente, del incremento del colectivo de pensionistas y del incremento de la pensión media, ya que la revalorización se espera que se limite al 0,25%.

De esta manera, con una disminución de las aportaciones del Estado, el fuerte incremento en las pensiones contributivas y las dificultades para alcanzar las cotizaciones sociales previstas, el cumplimiento del Objetivo para la Seguridad Social en 2014 puede requerir medidas adicionales a las reflejadas en los PGE.

Comunidades Autónomas

Las regiones en 2014 deberán reducir en media su déficit algo más de tres décimas del PIB para pasar del 1,3% del PIB hasta el 1,0% del PIB, de forma que será la Administración que junto a la Seguridad Social deberá realizar un mayor esfuerzo

Mapa 1

Variación interanual ingresos y gastos no financieros Comunidades Autónomas (presupuestos iniciales 2014 vs. 2013)

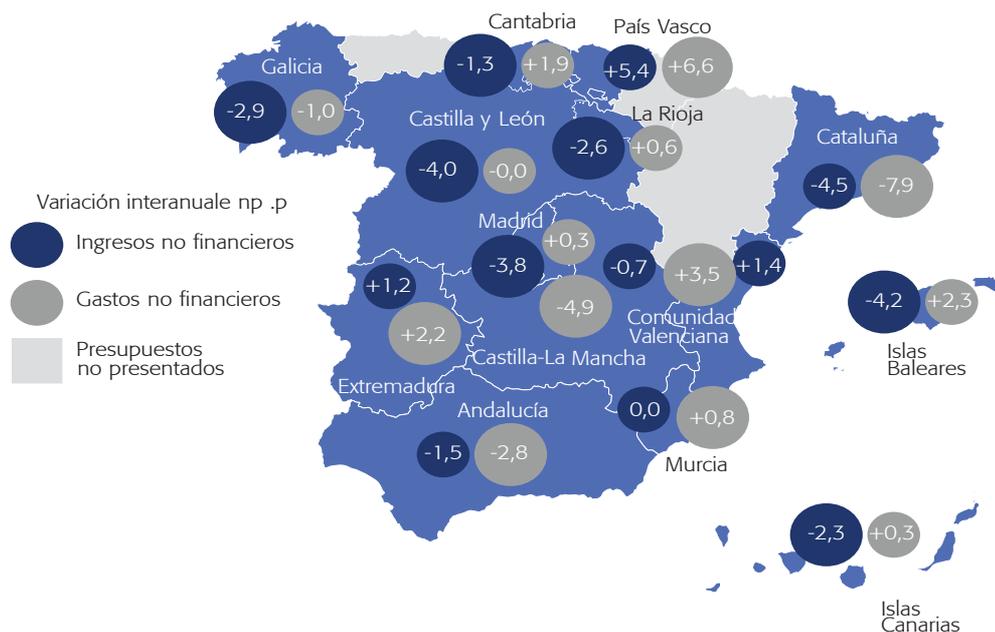
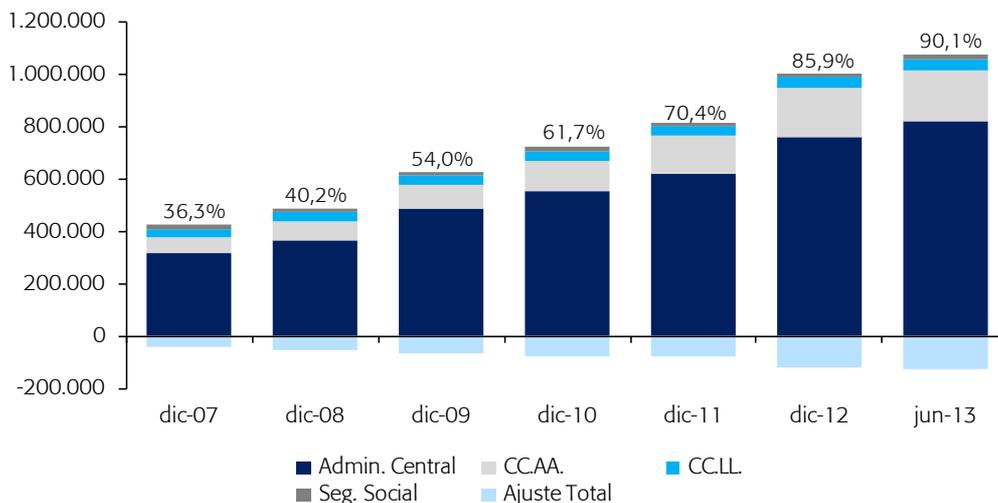


Gráfico 10

Nivel de deuda por Administración (millones de euros) y ratio de Deuda/PIB



Fuente: Banco de España.

de consolidación fiscal. A este mayor esfuerzo del conjunto hay que añadirle la presión adicional que se generará en aquellas regiones donde en 2013 el objetivo fue mayor al de la media autonómica: Cataluña, Andalucía, Murcia y la Comunidad Valenciana deberán reducir su déficit el doble que la media autonómica (gráfico 10). Este hecho puede llevar a que en 2014 vuelva a solicitarse un objetivo diferenciado de déficit por parte de las regiones que deberán hacer mayores esfuerzos.

Hasta la fecha de redacción de este artículo, catorce de las diecisiete regiones habían presentado sus proyectos de presupuestos para 2014. Analizando estos datos puede observarse que las Comunidades Autónomas van a tener que realizar esfuerzos adicionales para cumplir los ya de por sí exigentes objetivos, ya que verán reducidos sus ingresos por la vía de los procedentes del Sistema de Financiación Autonómica, que caerán en media un 2,5% respecto a 2013. Con el objetivo de compensar esa caída se han presupuestado unas cuantías de ingresos patrimoniales y ventas de activos que serán difíciles de alcanzar. La suma de estos importes –a falta de conocer aún los presupuestos de las tres restantes que no han presentado presupuestos– asciende a 4.700 millones

La deuda pública continuará creciendo al menos hasta 2016, si bien, lo hará a un ritmo inferior al de los últimos ejercicios consecuencia de los inferiores déficits esperados.

de euros, cuando en 2012 los ingresos por estos conceptos del total de CC.AA. apenas supusieron 1.470 millones de euros.

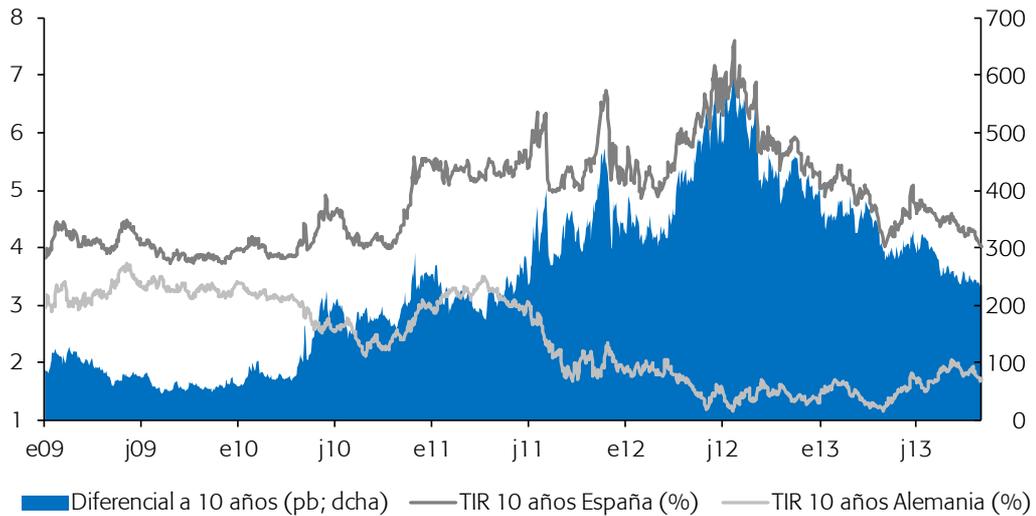
Pese a ello, la debilidad de los ingresos obliga a las Comunidades Autónomas, a diferencia del Estado, a reducir sus partidas de gasto. En conjunto, los presupuestos recogen una caída del gasto no financiero total del 1,4%. Las principales partidas que permiten esta reducción son los gastos de personal (-1,3%) suponiendo de esta manera que continuará la destrucción de empleo público, y de nuevo, los ajustes experimentados en gastos de capital (-11%), que ya solo representan el 9,2% del gasto no financiero.

Corporaciones Locales

Las CC.LL. deberán mantener en 2014 el equilibrio presupuestario exigido ya en 2013. Espe-

Gráfico 11

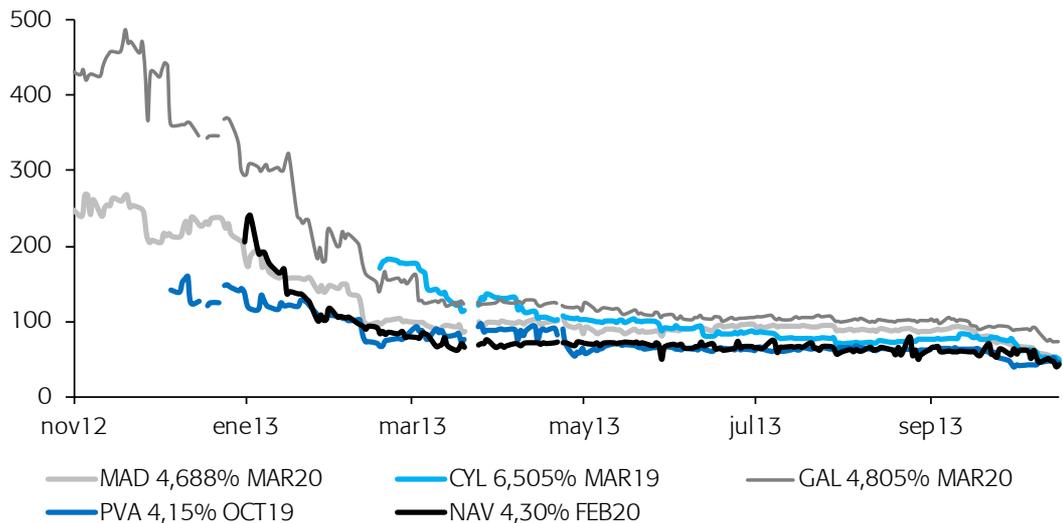
TIR de la deuda española y alemana a 10 años (%), diferencial soberano al plazo (pb)



Fuentes: AFI, Reuters.

Gráfico 12

Diferenciales de las CC.AA. (mercado secundario) respecto al Tesoro



Fuente: Bloomberg.

ramos el cumplimiento de su objetivo gracias al mantenimiento generalizado de la subida del impuesto sobre bienes inmuebles, obligatoria para

2012 y 2013, pero voluntaria a partir de entonces, y al recorte de gasto asociado a la reforma del sector local, actualmente en trámite parlamentario,

y para la que el Gobierno estima un impacto de 1.146 millones de euros en 2014.

Impacto en el nivel de endeudamiento

Los déficits generados durante la crisis económica han tenido su lógico reflejo en el nivel de endeudamiento ya que es el medio para financiar estos. A junio de 2013 el nivel de deuda de las Administraciones Públicas más que duplicaba el *stock* existente a cierre de 2008 (gráfico 11), situándose en el 90,1% del PIB. Este nivel, lejos de ser un techo, continuará en crecimiento debido a que hasta 2016, al menos, las AA.PP. españolas van a seguir registrando déficit¹².

En este sentido hay que recordar que aunque el Estado español se comprometió a través de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera a alcanzar en 2020 una ratio de deuda pública/PIB del 60%, con toda probabilidad no será posible su cumplimiento. De hecho, el S1, indicador de sostenibilidad a medio plazo utilizado por la Unión Europea, establece que sería necesario un saldo estructural primario del +5,3% hasta 2020 para devolver la ratio de endeudamiento al nivel del 60% del PIB en 2030. El saldo primario promedio de la economía española en el periodo 2000-2008,

momento de mayor auge de la economía española, únicamente alcanzó el 1,5%.

En todo caso, tras la estabilización de los mercados financieros las AA.PP. en 2013 están pudiendo cubrir sus necesidades de financiación del ejercicio con mayor facilidad y a un menor coste de financiación. El Tesoro, organismo que emite la deuda de la Administración Central, en octubre de 2013 ya había cubierto alrededor del 80% de sus necesidades netas de financiación para el ejercicio, ayudado, además, por una elevada presencia de inversores extranjeros en subastas de deuda.

Respecto a las CC.AA., nueve¹³ de ellas se encuentran acogidas al Fondo de Liquidez Autonómico, creado por el Estado, lo que les está permitiendo financiar tanto los vencimientos de deuda como las nuevas necesidades de financiación¹⁴ sin necesidad de acudir de forma individual al mercado. En el caso de las ocho restantes no adheridas, tras la relativa normalización de los mercados financieros, estas han podido materializar con rapidez sus necesidades de endeudamiento y a un coste muy inferior al de los últimos años.

No obstante, es preciso destacar que el Fondo de Liquidez Autonómico que surgió en 2012 como mecanismo de liquidez temporal para compensar la incapacidad de algunas Comunidades Autónomas de financiarse a precios razonables en el mercado se ha extendido por el momento, al menos, hasta 2014.

¹² De acuerdo con las previsiones del Gobierno, a cierre de 2014 la ratio de deuda pública sobre PIB ya alcanzará el 98,9% del PIB.

¹³ Andalucía, Cataluña, Valencia, Asturias, Canarias, Baleares, Murcia, Castilla-La Mancha y Cantabria.

¹⁴ El Fondo de Liquidez Autonómico permite atender los vencimientos de valores, los vencimientos de préstamos concedidos por instituciones europeas de las que España sea miembro, aquellas operaciones que, no puedan ser, en su caso, refinanciadas o novadas por las propias Comunidades Autónomas y las necesidades adicionales de financiación del déficit público.