

La consolidación fiscal en España: Balance y perspectivas

Santiago Lago Peñas*

Las finanzas públicas españolas están atravesando un momento particularmente difícil porque coinciden en el tiempo desajustes y retos de naturaleza estructural, con otros provocados directamente por la profunda recesión en la que la economía española se instaló a finales de 2008 y de la que aún está comenzando a recuperarse.

La consolidación fiscal en España ha vivido en el último año una mejora sustancial merced al apoyo de las instituciones europeas, la incipiente recuperación de la economía española y el esfuerzo de ajuste de todos los niveles de gobierno. El escenario diseñado por el gobierno para el período 2014-2017 aparece como una meta factible, si bien resta trabajo por hacer para concretar la senda del ajuste.

Parte de los desafíos a los que se enfrenta hoy la economía española son similares a los que se plantean en la mayoría de los países de la Unión Europea. Por ejemplo, las dificultades que conlleva el progresivo envejecimiento de la población sobre el sistema de pensiones, la sanidad y los servicios de atención a la dependencia no son comparativamente más graves en España. También es común la necesidad de mejorar los procesos presupuestarios y la eficiencia en el gasto público, mediante evaluaciones más severas de su rentabilidad social; o el reto que plantea la globalización a los sistemas fiscales, a la hora de gravar los beneficios empresariales de grupos multinacionales, las rentas de los individuos más ricos o el comercio electrónico.

Pero en estos momentos el foco se fija donde España se desvía más de la media en negativo: la

consolidación fiscal y la sostenibilidad de la deuda pública, por un lado, y la reforma fiscal, por otro. En este artículo dejamos a un lado las preocupaciones sobre el sistema tributario para concentrarnos en los escenarios presupuestarios y financieros.

La liquidación presupuestaria de 2013 y las perspectivas del gobierno para el período 2014-2017

En el cuadro 1 se refleja la evolución de varios agregados presupuestarios expresados como porcentaje del Producto Interior Bruto (PIB) durante el período 2012 a 2017. Para los dos primeros ejercicios se trata de cifras liquidadas por la Intervención General del Estado (IGAE). Para el cuatrienio 2014-2017 son las previsiones del Gobierno

* Universidad de Vigo.

que aparecen en los documentos presupuestarios (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 2014a y 2014b). Las variables en las que centramos la atención son los ingresos y gastos no financieros, cuya diferencia es el déficit público. Si al déficit le restamos los intereses, obtenemos el déficit primario. En todos los casos, excluimos el llamado coste *one-off* de la reforma financiera, por no ser gasto público ordinario y recurrente. Finalmente, se ofrece la cifra de déficit agregado para las comunidades autónomas (CC.AA.) y las corporaciones locales (CC.LL.) y la tasa de crecimiento del PIB real estimada por el Instituto Nacional de Estadística (INE) para el bienio 2012-2013 y la prevista por el gobierno español para el cuatrienio 2013-2017.

En 2013 se produce una leve reducción en la cifra de déficit público total (-0,22%), que se explica exclusivamente por el incremento de los ingresos (+0,59%). Las subidas en los tipos impositivos sobre el consumo son el motivo de este aumento en un escenario de depresión económica, con una caída del PIB real (-1,2%). En todo caso, una vez que se descuenta el incremento en el pago de intereses por la deuda, el gasto se habría mantenido constante. En definitiva, el recorte del déficit del ejercicio 2013 ha sido pequeño para la dimensión de partida y ha superado muy ligeramente el límite finalmente acordado con la Comisión Europea (-6,50%). Sin embargo, hay que pensar que esto se logra en un año en recesión, en el que aumenta

el denominado *output gap* y en el que crece significativamente el pago por intereses de la deuda pública. Además, el dato de PIB para 2013 es todavía una primera estimación. Probablemente, la cifra final, tras las revisiones estadísticas habituales contempladas por Eurostat, aumente ligeramente. En consecuencia, se reducirán los ratios en términos de PIB y aumentará el grado de cumplimiento de objetivos para 2013.

El recorte del déficit del ejercicio 2013 ha sido pequeño para la dimensión de partida y ha superado muy ligeramente el límite finalmente acordado con la Comisión Europea. Sin embargo, hay que pensar que esto se logra en un año en recesión en el que aumenta el denominado output gap negativo.

Cuando se desciende al detalle, las partidas que más aumentan sobre el PIB son los ya mencionados intereses (+0,37%); las prestaciones sociales (+0,32%), básicamente las pensiones; y la remuneración de asalariados (+0,16%). Subidas que son compensadas por las caídas en la inversión pública directa (-0,24%) y los consumos intermedios (-0,19%). Por el lado de los ingresos, destaca la subida en la recaudación de los impuestos sobre el consumo (+0,62%), tanto el IVA como los que gravan los consumos específicos. Este aumento explica el crecimiento global de

Cuadro 1

Evolución real y prevista del déficit y sus principales componentes para los ejercicios 2012-2017

Cifras en porcentaje de PIB

	2012	2013	2014 (F)	2015 (F)	2016 (F)	2017 (F)
Déficit público total	-6,84	-6,62	-5,5	-4,2	-2,8	-1,1
Intereses	3,06	3,43	3,5	3,6	3,7	3,8
Déficit (-) o Superávit (+) primario	-3,78	-3,19	-2,0	-0,6	0,9	2,7
Ingresos no financieros	37,17	37,76	38,5	38,8	38,9	39,0
Gastos no financieros	44,01	44,38	44,0	43,0	41,7	40,1
Pro Memo: Déficit haciendas subcentrales	-1,64	-1,13	-1,0	-0,6	-0,3	0,0

Nota: Las cifras de gasto y déficit excluyen el coste *one-off* de la reforma financiera. (F) indica previsión.

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2014a y 2014b).

los ingresos y compensa la significativa caída en las cotizaciones sociales (-0,25%).

En lo que concierne al período 2014-2017, el gobierno propone una senda de consolidación fiscal que acaba situando el déficit público por debajo del 3%. El ritmo de consolidación es progresivo: reducción de 1,1% de PIB en 2014, 1,3% en 2015, 1,4% en 2016 y 1,7% en 2017, siguiendo el proceso de recuperación económica que se divisa. El recorte en el déficit público de 5,5% del PIB se fundamenta en la reducción de gasto público. Los ingresos crecerían el 1,2% y el gasto se contraería en un 4,3%. De hecho, puesto que se prevé que el pago por intereses aumente cuatro décimas, el ajuste en el gasto se acercaría a los cinco puntos porcentuales del PIB (4,7%). En definitiva, solo un quinto del ajuste gravitaría sobre el incremento de ingresos.

¿Es creíble el proceso de consolidación fiscal en España?

Existen argumentos que invitan al optimismo y a pensar que el proceso de consolidación fiscal es creíble y factible. En primer lugar, el déficit público se ha reducido en los dos últimos años, a pesar del incremento en el pago de intereses por la deuda y de la recesión, que ha dificultado notablemente la tarea¹. Además, se han tomado medidas extraordinarias no programadas en los presupuestos (sobre remuneración de asalariados o sobre tipos impositivos) para corregir las desviaciones de los objetivos. Finalmente, el gobierno se ha comprometido a dedicar a la reducción del déficit cualquier incremento de recaudación o caída del gasto cíclico generada por una evolución del PIB mejor que la esperada (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 2013). La voluntad política de cumplimiento de objetivos presupuestarios está fuera de discusión.

En segundo lugar, se ha intensificado notablemente el control sobre las haciendas subcentrales por parte del gobierno central. Este no ha dudado en asumir los costes políticos de una estrategia percibida por muchos gobiernos autonómicos y los partidos nacionalistas como un intento de recentralización política y financiera en España (Lago Peñas, 2013). Consecuencia directa de este mayor control ha sido que las haciendas subcentrales han reducido sustancialmente su déficit. Han cerrado el ejercicio con un déficit agregado que supera ligeramente el -1,1% y se sitúa confortablemente por debajo de los objetivos pactados con la Comisión Europea (-1,4%). La elevada descentralización en la toma de decisiones presupuestarias en España debería dejar de verse como un factor de alto riesgo y prevención.

Tercero, el gráfico 1, que recoge la evolución del PIB real y del déficit primario desde 1996, muestra con claridad la elevada correlación en sus sendas. La evolución prevista para el déficit en el cuatrienio 2014-2017 es coherente con la del PIB.

Y cuarto, todos los indicadores disponibles confirman que la economía española ha dejado atrás la recesión. Las proyecciones del gobierno para el bienio 2014-2015 y que aparecen en el cuadro 1 están en línea con otras estimaciones disponibles. En particular, el consenso de los analistas que integran el Panel de Funcas prevé un crecimiento del PIB del 1% en 2014 y el 1,8% en 2015. Por su parte, Laborda y Fernández (2014) elevan la cifra para 2014 al 1,2%.

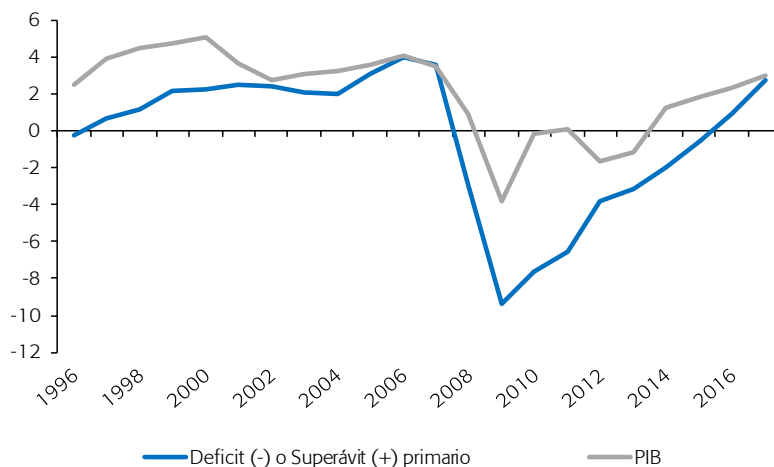
Expuesto lo anterior, es verdad que también existen factores que generan algunas dudas y que deberían ser clarificados o, al menos, supervisados.

Existen argumentos que invitan a pensar que el proceso de consolidación fiscal es creíble y factible, aunque también hay factores que generan algunas dudas y que deberían ser clarificados o, al menos, supervisados.

¹ De acuerdo con Hernández de Cos y Moral-Benito (2013), los multiplicadores del gasto público estimados para la economía española son superiores a la unidad (1,4) para tiempos de crisis y 0,6 para tiempos normales. Estas estimaciones están en línea con las más recientes de Martínez y Zubiri (2014), que sugieren un multiplicador fiscal en el intervalo 1,3-1,7 en épocas de estancamiento y en torno a 1 en épocas de crecimiento.

Gráfico 1

Evolución del déficit (-) o superávit (+) primario en porcentaje del PIB y la tasa de crecimiento del PIB real (1996-2017)



Nota: El déficit primario excluye el coste *one-off* de la reforma financiera. Déficit estimado según PDE.

Fuentes: Elaboración propia a partir de IGAE e INE para el período 1996-2013 y Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2014b) para las proyecciones.

En primer lugar, el impacto cuantitativo de las medidas anunciadas por el gobierno hasta 2017 (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 2013 y 2014b) no está exento de interrogantes. Por el lado de los ingresos, porque todo depende de cómo se concrete finalmente la reforma fiscal anunciada. Las cifras adelantadas por el gobierno español apuntan a una rebaja de la imposición directa que no sería plenamente compensada por subidas en impuestos indirectos. El leve crecimiento del peso de los ingresos sobre el PIB se fía a la mejora de la coyuntura y el grueso del ajuste se concentra en la rebaja de la ratio gasto público/PIB. Una estrategia que se compadece mal con la comparación de España con los países de la UEM (gráfico 2). Volveremos sobre este punto en el apartado siguiente.

Por el lado del gasto, las medidas previstas y su cuantificación, más allá del efecto del crecimiento del PIB sobre el denominador de las ratios, la recaudación tributaria y los estabilizadores automáticos, podrían no ser suficientes. Sobre todo, porque las previsiones de crecimiento económico del gobierno para el bienio 2016-2017, que son los años en los que se concentra el recorte del

déficit, son más bien optimistas y están sujetas a un margen de error significativo, por la incertidumbre que preside la coyuntura económica en la zona del euro.

El gobierno ofrece datos sobre el ajuste desde varias perspectivas. Desde el punto de vista de la clasificación económica del gasto y en términos de porcentaje del PIB, la partida en la que el recorte sería mayor entre 2013 y 2017 es la remuneración de asalariados (-1,8%), seguida de transferencias sociales, que caería el -1,2%, y los consumos intermedios (-0,9%) y entre las tres, suman 3,9 puntos porcentuales, equivalente al 70% del recorte del déficit. Por tanto, la credibilidad del ajuste depende fundamentalmente de la credibilidad del recorte en este trinomio.

Comencemos por los gastos de personal. Según la Encuesta de Población Activa, el número de empleados públicos en España al finalizar 2013 fue de 2,79 millones de personas, una caída del -13% respecto al valor máximo alcanzado en 2011. Al finalizar 2013, el empleo público en España es semejante al que había en 2004. Pero las necesidades no se han reducido. Más bien

al contrario. Con un catálogo de prestaciones y servicios públicos similar, la población española ha aumentado un 10% y su PIB real un +5%. Teniendo en cuenta el fuerte recorte en el número de empleados y las rebajas salariales sucesivas en el trienio 2011-2013, no es en absoluto evidente cómo se van a poder encajar los ahorros previstos (-16% en términos de PIB entre 2013 y 2017) con el mantenimiento en la calidad de los servicios y los incentivos laborales a los empleados públicos. Porque el recorte previsto en los consumos intermedios no parece contemplar tampoco la externalización de servicios para su prestación por empresas privadas.

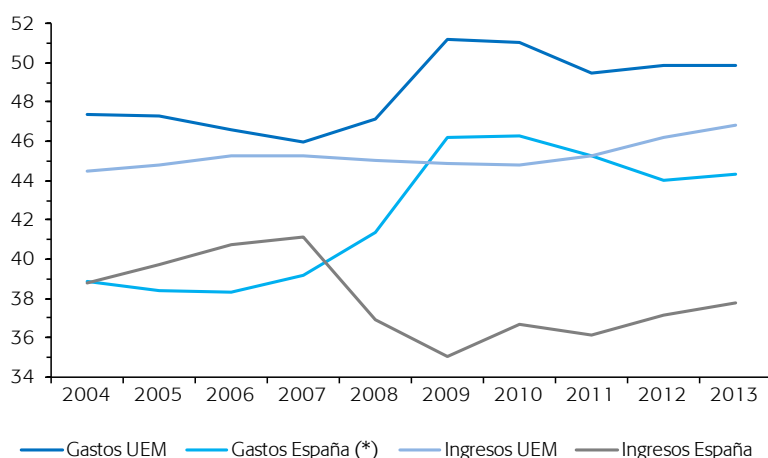
Respecto a las prestaciones sociales, no cabe aguardar que el gasto en pensiones, su principal componente, vaya a reducir su peso sobre el PIB; a pesar de las recientes reformas aprobadas². No obstante, en este frente hay que tener en cuenta el recorte en prestaciones por desempleo conforme se concrete la recuperación económica. De acuerdo con las previsiones de La Caixa (2014), la

reducción del gasto por desempleo podría situarse entre 0,7% y 1% del PIB hasta 2016.

Cuando descendemos al detalle de las medidas a tomar, las que presentan impactos cuantitativos más relevantes son las derivadas de la reforma de la Administración Local. Pero las valoraciones preliminares sugieren que los ahorros proyectados podrían ser exagerados (IEB, 2014). Adicionalmente, no hay que perder de vista el enorme esfuerzo de recorte de gasto que ya han ejecutado las haciendas autonómicas, responsables de los principales servicios públicos desde un punto de vista financiero (sanidad, educación y servicios sociales). En estos momentos, el gasto autonómico en términos reales es inferior en más de un 20% al nivel máximo alcanzado en 2009 y resulta difícil encontrar dónde seguir reduciendo sin poner en riesgo los pilares básicos del Estado del bienestar (Lago Peñas y Fernández Leiceaga, 2013). Además, las elecciones locales y autonómicas en 2015 podrían generar la tentación de aplazar ajustes comprometidos para evitar costes electorales.

Gráfico 2

Ingresos y gastos públicos, España y UEM Porcentaje del PIB



Nota: * Las cifras de gasto para España excluyen el coste *one-off* de la reforma financiera.

Fuente: Laborda (2014), a partir de Eurostat y Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2014a).

² Los Presupuestos Generales del Estado para 2014 contemplan un crecimiento del gasto en pensiones del +4,9% respecto a los de 2013 (Sanz-Sanz y Romero-Jordán, 2013).

¿Es suficiente el ajuste? La sostenibilidad de la deuda pública

La conclusión fundamental de la sección anterior es que el cumplimiento del escenario de consolidación acordado con la Comisión Europea es factible por la sustancial mejora de la coyuntura económica y por el compromiso demostrado por el gobierno español en los últimos ejercicios. Un compromiso que compensa las dudas sobre las medidas discrecionales concretas que han sido anunciadas hasta el momento, tanto por el lado de los gastos como por el de los ingresos.

Sin embargo, la consolidación fiscal no es solo importante para cumplir con los deberes pactados. También lo es para embridar la deuda pública y garantizar su sostenibilidad. Por tanto, la pregunta debe girar hacia si el recorte del déficit es suficiente para frenar el incremento de la ratio de la deuda sobre el PIB y comenzar así el retorno hacia la media de la zona del euro, en primera instancia, y hacia en el límite del 60% a más largo plazo.

Dada la combinación prevista para el crecimiento del PIB, la inflación, y el coste de la deuda, Maudos (2014) concluye la necesidad de superávits primarios en el entorno de 1,3% si se quisiera estabilizar la ratio deuda/PIB en el nivel en el que se cerró 2013, el 94%. Sin duda, la bajísima inflación que está experimentando la economía española hace particularmente difícil la rebaja en el peso de la deuda. En comparación, con un deflactor del PIB en el entorno del 2,5% y manteniendo igual todo lo demás, sería suficiente el equilibrio primario. El problema es que los objetivos hasta 2017 se sitúan por debajo de esa cifra. Incluso sin ajustes adicionales déficit-deuda, en un escenario de recuperación económica y cumpliendo los objetivos pactados en el frente de la consolidación fiscal, en 2016 la deuda pública española cruzaría la barrera del 100%.

La drástica reducción de la prima de riesgo de la deuda pública española es una buena noticia y ayuda a frenar la carga por intereses. Pero no es suficiente, ni siquiera en un escenario de retorno

del crecimiento. La economía de la zona del euro en general y la española en particular necesitan espantar los fantasmas de la deflación, lo que pasaría por una actuación más enérgica del Banco Central Europeo (IMF, 2014) y por expansiones fiscales en los países con más posibilidades. En caso contrario, parece inevitable una vuelta de tuerca adicional y el establecimiento de objetivos de superávit primario más ambiciosos, sobre todo para 2014 y 2015, si es que se quiere detener ya la escalada de la ratio deuda/PIB. En este sentido, el gráfico 2 fundamentaría un recurso a gastos e ingresos más equilibrado a la hora de reducir el déficit público que el que plantean los escenarios de consolidación presupuestaria del gobierno.

Conclusiones

Los últimos diez años han sido los más extraordinarios de la historia de la hacienda pública española. Durante la primera parte del período, el rápido crecimiento de los ingresos y del PIB nominal generaron superávits primarios significativos y un recorte drástico de la ratio deuda pública/PIB, que en 2007 alcanzó un mínimo del 36%. España era alumno aventajado y ejemplar en el plano fiscal. Uno de los países que mejor cumplían con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Pero la crisis cambió todo súbitamente. El déficit se disparó a niveles nunca vistos, la deuda comenzó una ascensión que le ha hecho llegar al 94% en términos de PIB. La desconfianza sobre la sostenibilidad de la deuda pública española dispararon la prima de riesgo y las expectativas de quita o rescate.

Esa consolidación fiscal exitosa puede no ser suficiente para que, de forma simultánea, veamos un freno y posterior retroceso de la ratio deuda pública sobre el PIB; salvo que la Unión Europea y el BCE sean capaces de ejecutar medidas de estímulo que impulsen el PIB nominal de la eurozona.

Afortunadamente, la situación en el último año ha mejorado sustancialmente. El apoyo de las

instituciones europeas, la incipiente recuperación de la economía española y el esfuerzo de ajuste de todos los niveles de gobierno se han combinado para relajar los temores de los mercados financieros internacionales y generar confianza sobre la vuelta de las finanzas públicas a una senda de sostenibilidad. En este sentido, el escenario diseñado para el cuatrienio 2014-2017 aparece como una meta factible; si bien resta trabajo por hacer para concretar la senda del ajuste. La reforma fiscal hoy en definición debe tener muy presente su necesaria contribución a la consolidación fiscal, muy probablemente por encima de lo proyectado por el gobierno español.

En todo caso, esa consolidación fiscal exitosa puede no ser suficiente para que, de forma simultánea, veamos un freno y posterior retroceso de la ratio de la deuda pública sobre el PIB; salvo que la Unión Europea y el BCE sean capaces de ejecutar medidas de estímulo que impulsen el PIB nominal de la zona del euro y, de ahí, el español. El elevado valor del *stock* de deuda pública acumulada y la bajísima tasa de inflación se alían para exigir mayores tasas de crecimiento real y/o de superávit primario para controlar la ratio.

Referencias

- HERNÁNDEZ DE COS, P., y MORAL-BENITO, E. (2013), "Fiscal multipliers in turbulent times: The case of Spain", Bank of Spain, *Working Paper*, 1309.
- IEB (2014), "Reforma de la Administración local", en *Informe IEB sobre federalismo fiscal y finanzas públicas 2013*: 4-20. (http://www.ieb.ub.edu/files/INF%20IEB%20FFFP_2013.pdf).
- IMF (2014), *World Economic Outlook*, April 2014. (<http://www.imf.org/external/Pubs/ft/weo/2014/01/>).
- LABORDA, A. (2014), "El déficit público: la asignatura pendiente", *El País*, 6-4-2014.
- LABORDA, A., y FERNÁNDEZ, M.J. (2014), "La recuperación de la economía española cobra fuerza, pero seguirá siendo lenta", *Cuadernos de Información Económica*, 239: 1-14.
- LA CAIXA (2014), "Una visión a medio plazo del ajuste fiscal en España", *La Caixa Informe mensual*, marzo.
- LAGO-PEÑAS, S. (2013), "La nueva estabilidad presupuestaria en España: un enfoque centralizador", *Informe sobre federalismo fiscal en España 2012*, IEB, Barcelona.
- LAGO-PEÑAS, S., y FERNÁNDEZ, X. (2013), "Las finanzas autonómicas, expansión y crisis: 2002-2012", *Papeles de Economía Española*, 138: 129-146.
- MARTÍNEZ, J., y ZUBIRI, I. (2014), "Los multiplicadores de la política fiscal en España", *Papeles de Economía Española*, 139:174-198.
- MAUDOS, J. (2014), "Public debt sustainability: Spain in the European context", *SEFO*, 3(2): 29-40.
- MINISTERIO DE HACIENDA y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2013), *Informe sobre la acción efectiva adoptada por España*, 1 de octubre de 2013.
- (2014a), *Déficit de las Administraciones Públicas en 2013*, 31 de marzo de 2014.
- (2014b), *Actualización del Programa de Estabilidad. Reino de España 2014-2017*, 30 de abril de 2014.
- SANZ-SANZ, J.F., y ROMERO-JORDÁN, D. (2013), "Los Presupuestos generales del estado para 2014: Una descripción", *Cuadernos de Información Económica*, 237: 27-37.

