

# Estabilidad fiscal: ¿será suficiente con la mejora de la coyuntura económica?

Santiago Lago Peñas\*

**La Actualización del Programa de Estabilidad del Reino de España 2015-2018 ha supuesto un cambio sustancial respecto a las magnitudes económicas y fiscales proyectadas por el Gobierno central. El objetivo de este trabajo es someter a una revisión crítica el nuevo escenario. En primer lugar, se analiza el marco macroeconómico perfilado hasta 2018. En segundo lugar, se evalúa el encaje de este con la evolución de gastos e ingresos públicos, a la luz de las medidas discrecionales contempladas en el propio documento y que afectan a ambos lados del presupuesto. Finalmente, se abordan las consecuencias e implicaciones de la senda fiscal prevista hasta 2018 para la gestión de los servicios públicos y su calidad en perspectiva comparada en el seno de los países de la Unión Europea. Entre las principales conclusiones se señala que el horizonte de la consolidación fiscal hasta 2018 es percibido como factible, pero ambicioso y sujeto a riesgos no desdeñables, a la vez que llaman la atención las perspectivas de gasto en educación, sanidad y asuntos económicos.**

## El nuevo escenario macroeconómico

La actualización del Programa de Estabilidad incluye un cuadro macroeconómico para el cuatrienio 2015-2018 que aparece sintetizado en el cuadro 1. A efectos analíticos cabe distinguir entre dos bienios. Para 2015-2016 contamos con diversas estimaciones realizadas por organismos internacionales y analistas privados. En general, las perspectivas del Gobierno central encajan bien con las previsiones de la OCDE, el Fondo Monetario Internacional,

la Comisión Europea y el Consenso de Funcas (cuadro 2). De hecho, las estimaciones de Funcas más recientes reflejan crecimientos del PIB real superiores (3,3% en 2015 y 3,0% en 2016). La coyuntura internacional aparece hoy más despejada que hace apenas seis meses. Y los vientos de cola siguen soplando con fuerza (FMI, 2015). Nos ayudan la cotización del petróleo, la depreciación del euro, la política monetaria expansiva del Banco Central Europeo y la rebaja del impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF).

\* Catedrático de Economía Aplicada y Director de GEN. Universidad de Vigo. Agradezco la asistencia de Fernanda Martínez (GEN).

Cuadro 1

**Perspectivas macroeconómicas**

(tasa de crecimiento en porcentaje)

	2014	2015	2016	2017	2018
1. PIB real	1,4	2,9	2,9	3,0	3,0
2. PIB nominal	0,9	3,6	3,8	4,2	4,6
<b>Componentes del PIB real</b>					
3. Gastos en consumo final nacional privado (*)	2,4	3,3	2,9	2,7	2,5
4. Gastos en consumo final de las AA.PP.	0,1	0,1	0,1	1,0	1,5
5. Formación bruta de capital fijo	3,4	6,3	5,8	5,9	5,9
6. Variación de existencias (% PIB)	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
7. Exportación de bienes y servicios	4,2	5,4	6,0	5,8	5,7
8. Importación de bienes y servicios	7,6	6,7	6,4	6,3	6,2

Nota: (\*) Incluye a los hogares y a las ISFLSH (instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares).

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2014 y 2015).

Otra cosa es el bienio 2017-2018. En ese caso, desaparecen la mayoría de las estimaciones de referencia antes señaladas; las proyecciones no pasan de ser orientativas; y el componente de voluntad política, los objetivos que se fija el Gobierno, gana peso a costa del componente estrictamente técnico en los cálculos. En este sentido, la solución por la que se decanta el Gobierno central es comprensible. La dura recesión que azotó la economía española durante el quinquenio 2009-2014 exige ahora un largo período de expansión económica para así normalizar los indicadores laborales, rebajar sustancialmente las ratios de deuda pública y exterior expresadas como porcentaje del PIB y contribuir al cumplimiento de los objetivos de consolidación fiscal. Entre la prudencia y la ambición, el Gobierno español ha optado por la segunda, consciente de que ello puede favorecer la propia recuperación en el muy corto plazo a través de la mejora de las expectativas. Sin duda, los planes de reducción del déficit para el bienio 2017-2018 están sujetos a una mayor incertidumbre sobre su ejecución efectiva. En lo fundamental, dependen de que se mantenga una coyuntura económica favorable, a pesar de que los factores de impulso exógeno antes señalados y el actual *output gap* se vayan diluyendo (Fernández-Sánchez, 2015; AIREF, 2015). Y a ello hay que sumarle el hecho de que a finales de 2015 se celebrarán unas elec-

ciones generales que pueden conllevar cambios de ejecutivo y, por consiguiente, posibles alteraciones en la estrategia de consolidación fiscal para lo que resta de década.

Cuadro 2

**Perspectivas de crecimiento del PIB real para España. Organismos internacionales y Consenso de Funcas**

(tasa de crecimiento en porcentaje)

	2015	2016
Comisión Europea (mayo 2015)	2,8	2,6
FMI (junio 2015)	3,1	2,5
OCDE (junio 2015)	2,9	2,8
Banco de España (marzo 2015)	2,8	2,7
Funcas (junio 2015)	3,3	3,0
Consenso Funcas (mayo 2015)	2,9	2,7

Fuente: Elaboración propia.

**Las nuevas sendas para gastos e ingresos públicos**

En el cuadro 3 aparecen recogidas dos sendas de gastos e ingresos públicos no financieros expresadas como porcentaje del PIB: la proyección del vigente Programa 2015-2018 y las que aparecían en el Programa de Estabilidad 2014-2017. Además, se recoge el déficit público que resultaría si no se llevasen a cabo las medidas de ajuste sobre

Cuadro 3

**Proyecciones de gastos, ingresos y déficit, 2014-2018**

(en porcentaje sobre el PIB)

		2014	2015	2016	2017	2018
Programa de estabilidad 2015-2018	Total ingresos	37,8	37,8	37,8	38,0	38,1
	Total gastos	43,5	42,0	40,6	39,5	38,4
	Saldo	-5,7	-4,2	-2,8	-1,4	-0,3
	Saldo sin medidas	-5,7	-4,8	-3,9	-3,0	-2,0
Programa de estabilidad 2014-2017	Total ingresos	38,5	38,8	38,9	39,0	
	Total gastos	44,0	43,0	41,7	40,1	
	Saldo	-5,5	-4,2	-2,8	-1,1	

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2014 y 2015).

gasto e ingresos previstas por el Gobierno. Una información que aparece recogida en el propio documento para el cuatrienio 2015-2018.

Este cuadro permite hacer varias comparaciones. La primera es la que se centra en el efecto de las medidas discrecionales planificadas por el Gobierno. Para el conjunto del período, la caída proyectada en el déficit público es de 5,4 puntos del PIB, de los cuales el 31% serían consecuencia directa de las medidas del Gobierno y el 69% restante estarían asociadas a la mejora de la coyuntura económica y otros factores al margen de unas iniciativas que afectarían ligeramente más al gasto

*Para el cuatrienio 2015-2018, la caída proyectada en el déficit público es de 5,4 puntos de PIB, de los cuales el 31% serían consecuencia directa de las medidas del Gobierno, casi a partes iguales entre ingresos y gastos, y el 69% restante estarían asociados a la mejora de la coyuntura y otros factores.*

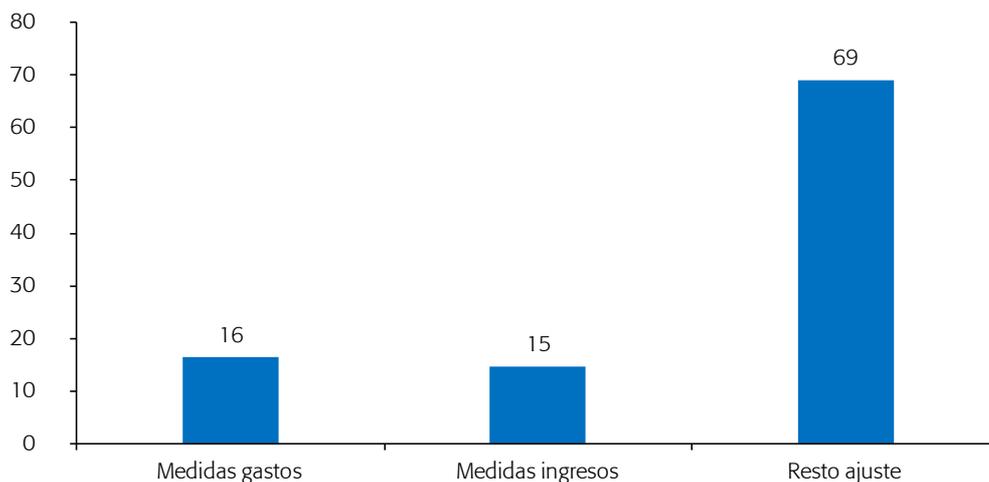
que a los ingresos. En el gráfico 1 se representa esta descomposición del ajuste fiscal. Además, el componente automático del ajuste gravita fundamentalmente en la ratio de gasto. Mientras los ingresos se estabilizan en el 38% del PIB, los desembolsos caerían cinco puntos en el cuatrienio 2015-2018 como consecuencia del incremento del denominador, de la caída de partidas de gasto

como los intereses de la deuda o las prestaciones por desempleo, y de la práctica congelación del gasto en la mayoría de las funciones, como veremos en el apartado siguiente.

La segunda de las comparaciones de interés es la propia actualización del programa de estabilidad presupuestaria. Aunque los objetivos de déficit para 2015 y 2016 son idénticos, se produce un cambio significativo en la senda de gastos e ingresos públicos. La referencia para los ingresos cae del 39% al 38%, por lo que el gasto intensifica su caída para situarse un punto por debajo de lo previsto en el programa 2014-2017 y llegar a 2018 ligeramente por encima del 38%. Este cambio en el lado del gasto vendría explicado por el hecho de que el mayor crecimiento económico reduce más de lo previsto el año pasado las partidas señaladas y la ratio profundiza su caída. Por el lado de los ingresos, la nueva senda podría estar anticipando nuevas rebajas impositivas más allá de las ya aprobadas (en este mismo sentido se pronuncia Bankia, 2015). Rebajas que anularían el efecto que genera un sistema tributario elástico respecto al crecimiento del PIB; y de la prometida intensificación en la lucha contra el fraude fiscal. De hecho, la propia AIReF (2015) califica las previsiones de ingresos hasta 2018 como muy prudentes, sobre todo en los impuestos indirectos, teniendo en cuenta el patrón histórico de recuperación cíclica de la recaudación tributaria.

Finalmente, el déficit previsto para 2017 aumenta tres décimas respecto a la anterior versión

Gráfico 1

**Descomposición porcentual del ajuste presupuestario 2015-2018**

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2015).

del Programa de Estabilidad, fruto íntegramente de unos ingresos menores. Esta relajación en la senda de la consolidación fiscal contrasta con la significativa mejora en el cuadro macroeconómico.

Las cifras para el déficit público proyectadas por el Gobierno para el bienio 2015-2016 son más optimistas que las que manejan instituciones y organismos internacionales. La reciente previsión de Funcas<sup>1</sup> sitúa el déficit público en el 4,6% del PIB en 2015 y en el 3,4% en 2016, lo que supone 4 y 6 décimas más que lo previsto en el Programa de Estabilidad 2015-2018. El Consenso de Funcas hecho público en mayo de 2015 apunta cifras algo inferiores, pero por encima de las del Gobierno: 4,4% y 3,2%. La Comisión Europea, por su parte, considera que el déficit se situará en el 4,5% y el 3,5%, respectivamente (Comisión Europea, 2015).

Especialmente informativo es el análisis desagregado para el conjunto del período 2015-2018 que hace la AIReF (2015). A su juicio, el objetivo de reducción de déficit es alcanzable, pero ambicioso. Es en el gasto donde se perciben los riesgos de incumplimiento, sobre todo en lo que tiene que ver con la adopción de medidas y de decisiones de política presupuestaria. En síntesis:

- Las medidas contempladas en el Programa (la no reposición completa de trabajadores que causan baja por jubilación) no serían suficientes para generar la caída prevista en la partida de remuneración de asalariados (-1,3% del PIB).
- La AIReF expresa ciertas dudas sobre la eficacia de las medidas de racionalización de gasto adoptadas en el marco de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA) y el nuevo instrumento de racionalización del gasto sanitario en fase de aprobación para hacer caer los consumos intermedios y las transferencias en especie en la magnitud prevista (-1% del PIB).
- La formación bruta de capital fijo se situaría en mínimos históricos (2% del PIB), lo que puede chocar con el aplazamiento en los años de crisis de inversiones previamente comprometidas.
- En comparación con el ajuste que se produjo en 1995-1999, de una dimensión relativa similar, existen varios elementos que hacen el actual más exigente y difícil de aplicar. El crecimiento del PIB nominal será sustancial-

<sup>1</sup> <http://www.funcas.es/prensa/NotasPrensa.aspx?file=170>

mente inferior (tasa anual media 6,7% vs. 4,0%), los ingresos ayudaron entonces al ajuste sustancialmente más de lo ahora previsto (+1,3% vs. +0,4% del PIB), el recorte en la inversión pública en 1995-1999 fue muy superior al proyectado para 2015-2018 (-1,2% vs. -0,3%), gracias a que el punto de partida era muy superior. Y lo mismo ocurre con la reducción en la carga por intereses (-1,5 vs. -0,8%). Todo ello hace particularmente preocupante la incertidumbre sobre la incidencia de las medidas que afectan a la remuneración de asalariados, a los consumos intermedios y a las transferencias en especie apuntadas antes, y que constituyen una pata central del actual proceso de consolidación fiscal.

- Finalmente, y desde una perspectiva institucional, los mayores riesgos se situarían en la Seguridad Social y en el nivel autonómico de gobierno.

---

*La Comisión Europea y la AIREF coinciden en que la estrategia de consolidación se basa sobre todo en la mejora sustancial y sostenida de la coyuntura económica, obviando que los riesgos aumentan a medida que nos alejamos en el tiempo. La Comisión considera también que la mejora del déficit estructural es insuficiente y algunas medidas de ahorro carecen de concreción.*

---

La reciente evaluación de la Comisión Europea (2015) coincide en lo fundamental con el diagnóstico de la AIREF, aunque de forma menos detallada. Insiste, lo que implica una crítica implícita, en que la estrategia de consolidación se basa sobre todo en una mejora sustancial y sostenida de la coyuntura económica, obviando que los riesgos aumentan a medida que nos alejamos en el tiempo. Además, considera que la mejora en el déficit estructural es insuficiente y que los ahorros previstos hasta 2018 son de incierta materialización, dada la falta de concreción de algunas de las medidas anunciadas.

Finalmente, el Fondo Monetario Internacional (FMI, 2015) incide de nuevo en la necesidad de concretar las medidas anunciadas y centra su atención en el ámbito regional de gobierno y los desafíos que plantea para la consolidación fiscal. Primero, señala la existencia de márgenes para el ahorro y para introducir copagos en sanidad y educación. Segundo, aboga por una reforma de la financiación autonómica que incremente la capacidad y los incentivos de las comunidades autónomas (CC.AA.) para consolidar sus cuentas. Tercero, recomienda mejorar la supervisión y control del cumplimiento de los objetivos fiscales. Y cuarto, explorar la fijación de objetivos de déficit autonómicos asimétricos, en función de las diferencias estructurales en las necesidades de ajuste y las capacidades (sobre las reformas en el ámbito regional de gobierno en España, véase Lago-Peñas, 2015).

En definitiva, el horizonte de la consolidación fiscal en España hasta 2018 es percibido como factible, pero ambicioso y sujeto a riesgos no deseables. En primer lugar, porque depende, sobre todo, del crecimiento del PIB y la corrección del amplio *output gap* negativo generado en el quinquenio 2009-2013. Aunque las perspectivas son muy buenas, parte de los factores de impulso que hoy benefician a la economía española podrían comenzar a diluirse a partir de 2016. Segundo, porque la consolidación renuncia a la vía de incrementar significativamente los ingresos y gravita sobre ajustes en la remuneración de asalariados, los consumos intermedios y la inversión en medida muy superior a lo que se hizo en la anterior consolidación fiscal en España (1995-1999). Tercero, porque buena parte de las medidas anunciadas en los

---

*Las dudas sobre los resultados que alcancen las comunidades autónomas han vuelto a aparecer de la mano de las desviaciones en la ejecución de los presupuestos de 2014 en buen número de autonomías.*

---

capítulos de gasto señaladas no aparecen perfectamente definidas y los ahorros resultan inciertos.

Y cuarto, porque las dudas sobre los resultados que alcancen las CC.AA. han vuelto a aparecer de la mano de las desviaciones en la ejecución de los presupuestos 2014 en un buen número de autonomías. Sin duda, resta trabajo por hacer.

## Algunas reflexiones adicionales sobre las metas fiscales para 2018

En el cuadro 4 se compara el gasto real en términos per cápita en 2013 y 2018 desde una perspectiva funcional. La fuente es, de nuevo, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2015). Se ofrecen datos en términos de PIB y el porcentaje de variación acumulado en términos reales y per cápita, que son prácticamente iguales que en términos normales y absolutos porque la variación del deflactor del PIB y de la población se compensan mutuamente<sup>2</sup>. Destaca el recorte en los servicios públicos generales, vinculado a la reforma

de la Administración Pública y a la caída prevista en el servicio de la deuda; así como el gasto en sanidad, que se contraerá sustancialmente en términos de PIB y se estancará en términos absolutos. El gasto en protección social también se va a reducir de forma notable, sobre todo por la caída esperada en las prestaciones por desempleo. Finalmente, la educación aparece entre las categorías más expansivas del gasto público, pero pierde una décima parte de su peso en términos de PIB.

¿Qué implicaciones tiene lo anterior? En primer lugar, los objetivos del Gobierno situarían el gasto público en los mínimos que se alcanzaron la década pasada, por lo que el anunciado 38,4% no debería verse como una anomalía en perspectiva temporal (gráfico 1). No obstante, es verdad que volver a ese nivel probablemente conduciría de nuevo a una amplia brecha respecto a la media de los países de la OCDE y la UE: alrededor de los cuatro puntos porcentuales.

Cuadro 4

### Estructura del gasto por funciones en 2013 y 2018

(en porcentaje)

	Gasto/PIB 2013(*) (1)	Gasto/PIB 2018 (2)	(1)-(2)	Variación del gasto real per cápita en porcentaje acumulado
Servicios públicos generales	6,9	5,5	-1,3	-7,1
Defensa	0,9	0,8	-0,1	1,2
Orden público y seguridad	2,0	1,7	-0,3	-1,7
Asuntos económicos	4,0	3,7	-0,3	6,7
Protección del medio ambiente	0,8	0,7	-0,1	-2,9
Vivienda y servicios comunitarios	0,5	0,4	-0,1	-2,3
Salud	6,0	5,3	-0,8	0,6
Actividades recreativas, culturales y religiosas	1,1	1,0	-0,2	-0,7
Educación	4,0	3,7	-0,4	4,0
Protección social	17,6	15,7	-1,9	2,7
<b>Gasto total</b>	<b>43,8</b>	<b>38,4</b>	<b>-5,4</b>	<b>0,9</b>

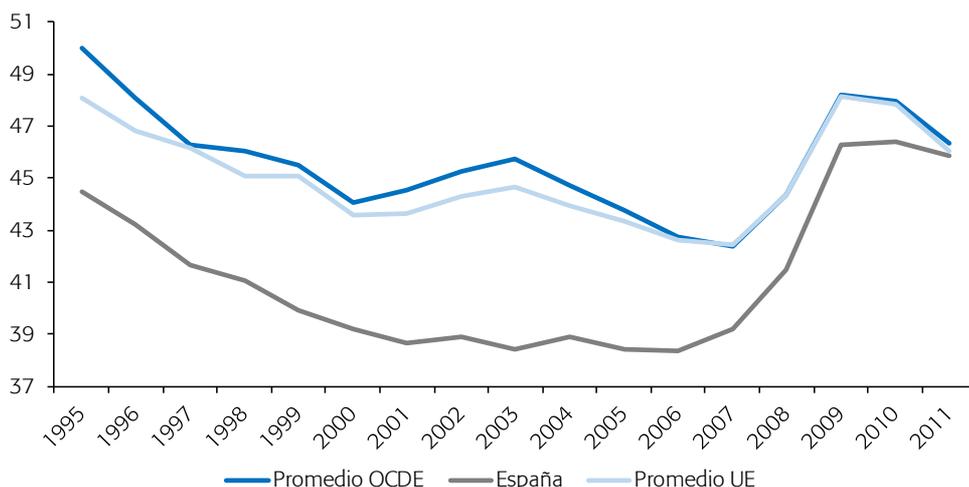
Nota: (\*) La cifra de 2013 no incluye ayuda financiera a la banca.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2015).

<sup>2</sup> En concreto, para los años 2014 a 2018 la serie prevista para el deflactor del consumo público por el Ministerio es la siguiente: -0,9%; 0,0%; +0,1%; +0,7%; +0,7%. La variación acumulada sería de +0,6%. Según las proyecciones del INE, la población española en 2018 será de 46.237.861 habitantes, lo que supone una variación de -0,8% respecto a la población en 2013 (46.593.236).

Gráfico 2

## Total de gastos públicos como porcentaje del PIB en España, la OCDE y la UE, 1995-2011



Fuentes: Lago-Peñas y Martínez-Vázquez (2015) a partir de *OECD National Accounts at a Glance* (2014), *General Government Expenditure by Function* (Eurostat, 2015).

Cuando se desagrega la anterior serie de gasto público por funciones resulta el cuadro 5. Al contemplarlo de forma combinada con el cuadro 4, llaman especialmente la atención las perspectivas en gasto educativo, sanitario y asuntos económicos. En educación, con una inversión del 3,7% del PIB nos situaremos en los puestos de cola de ambas organizaciones (UE y OCDE). Teniendo en cuenta además que existe evidencia empírica

*En educación, con una inversión del 3,7% del PIB, nos situaremos a la cola de la Unión Europea y de la OCDE. Teniendo en cuenta la evidencia sobre una menor eficiencia en la utilización de los recursos, el panorama es sombrío e incoherente con la relevancia que la Comisión Europea otorga a la inversión educativa.*

que apunta a que los recursos utilizados no alcanzan la eficiencia de otros países (Lago-Peñas y Martínez-Vázquez, 2015), el panorama es sombrío e incoherente con la relevancia que la Comisión Europea otorga a la inversión educativa. En el caso del gasto sanitario, en cambio, los estudios

apuntan a una considerable eficiencia en el uso de los recursos, pero los planes para 2018 suponen la congelación del gasto en términos corrientes y una brecha significativa con los países del entorno. Finalmente, el desembolso en asuntos económicos

*En sanidad, los planes para 2018 suponen una congelación del gasto en términos corrientes y una brecha significativa con los países del entorno.*

se situará en mínimos históricos. En este capítulo aparecerían partidas tan relevantes como la I+D+i y la inversión en infraestructuras. En el primer caso, el diferencial negativo para España es bien conocido. El avance que se produjo la década pasada se perdió en buena medida como consecuencia de los recortes. En cambio, en inversión pública, España se caracteriza por una apuesta intensa desde los años ochenta, que ha permitido compensar déficits históricos y que, desafortunadamente, ha estado también trufada de proyectos de dudosa rentabilidad social. Por consiguiente, la distribución interna del gasto en asuntos económi-

## Cuadro 5

**Gasto público total y por funciones en porcentaje del PIB. Promedios para el período 1995-2011**

(en porcentaje del PIB)

	Gasto total	Servicios públicos generales	Defensa	Orden público y seguridad	Asuntos económicos	Protección del medio ambiente	Vivienda y servicios comunitarios	Salud	Actividades recreativas. cultura y religión	Educación	Protección social
OCDE	45,6	6,8	1,7	1,7	4,9	0,7	0,9	6,2	1,3	5,7	15,9
España	41,2	5,6	1,1	1,9	5,0	0,9	1,0	5,6	1,4	4,5	14,0
Unión Europea	45,1	6,7	1,5	1,8	5,0	0,7	0,3	5,8	1,2	5,5	15,9

Fuentes: Lago-Peñas y Martínez-Vázquez (2015) a partir de *OECD National Accounts at a Glance* (2014), *General Government Expenditure by Function* (Eurostat, 2015).

cos en el próximo cuatrienio debería poner más el acento en lo inmaterial (I+D+i) que en lo físico y, sin duda, ser más selectivo en lo que se hace a través de la aplicación generalizada de análisis de rentabilidad social *ex-ante*. La cultura de la evaluación es una asignatura pendiente en España. Y visto que la austeridad en los recursos públicos sigue dominando el horizonte, se debería tomar más en serio para que los horizontes financieros tengan el menor coste posible en términos de calidad de los servicios públicos que se prestan a los ciudadanos y a las empresas.

**REFERENCIAS**

AIReF (2015), *Informes sobre el proyecto de actualización del Programa de Estabilidad del reino de España 2015-2018*, 5-5-2015.

BANKIA (2015), *España: programa de Estabilidad 2015-2018* ([https://www.bankiabancaprivada.es/Ficheros/CMA/ficheros/BPR\\_PDF\\_Programa\\_Estabilidad\\_2015-2018.PDF](https://www.bankiabancaprivada.es/Ficheros/CMA/ficheros/BPR_PDF_Programa_Estabilidad_2015-2018.PDF)), 7-5-2015.

COMISIÓN EUROPEA (2015), *Assesment of the 2015 Stability Programme for Spain* (<http://ec.europa>.

[eu/economy\\_finance/economic\\_governance/sgp/pdf/20\\_scps/2015/09\\_es\\_scp\\_en.pdf](http://eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/20_scps/2015/09_es_scp_en.pdf)), 27-5-2015.

FERNÁNDEZ-SÁNCHEZ, M.J. (2015), *Un programa difícil de cumplir* (<http://blog.funcas.es/un-programa-dificil-de-cumplir/>), 18-5-2015.

FMI (2015), *Spain: Concluding Statement of the 2015 Article IV Mission* (<http://www.imf.org/external/np/ms/2015/060815.htm>), 8-6-2015.

LAGO-PEÑAS, S. (2015), "Remaining challenges to budgetary stability", *Spanish Economic and Financial Outlook*, SEFO 4(2): 53-60.

LAGO-PEÑAS, S., y J. MARTÍNEZ-VÁZQUEZ (2015), "El gasto público en España en perspectiva comparada: ¿Gastamos lo suficiente? ¿Gastamos bien?", *Papeles de Economía Española*, de próxima aparición.

MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2014), *Actualización del Programa de Estabilidad del Reino de España 2014-2017*.

– (2015), *Actualización del Programa de Estabilidad del Reino de España 2015-2018*.