

Estabilidad y sostenibilidad de las cuentas públicas en España

Alain Cuenca*

En el año 2015 las administraciones públicas incurrieron en un déficit del 5,1% del PIB a pesar de que la economía española registró un crecimiento importante (3,2%). Ello ha sembrado dudas sobre la capacidad de España para recuperar el equilibrio presupuestario y garantizar la sostenibilidad de su deuda. Las mayores dificultades afloran en la Seguridad Social y en las comunidades autónomas. La corrección de estos desequilibrios constituye un problema de política económica general que requiere reformas. En este artículo se analiza el comportamiento reciente de los ingresos y gastos de las administraciones públicas españolas, así como sus efectos sobre el déficit y la deuda pública, con especial atención al incumplimiento de las reglas fiscales en 2015 y a las perspectivas de las cuentas públicas para los próximos dos años.

Las administraciones públicas (AA.PP.) se desarrollaron en 2015 en un contexto económico favorable. El crecimiento del PIB en términos reales fue del 3,2%, apoyado esencialmente en el impulso de la demanda nacional (Laborda y Fernández, 2016). A pesar de ello, el déficit público alcanzó la cifra del 5,1% del PIB, excediendo en ocho décimas el objetivo de estabilidad presupuestaria y la senda establecida por la Comisión Europea en el marco del Procedimiento de Déficit Excesivo (PDE)¹. El crecimiento económico y el déficit público son dos variables relacionadas

entre sí, de modo que el buen resultado de la primera encuentra parte de sus causas en el mal dato de la segunda.

En comparación con sus socios de la zona del euro, España presenta menores ingresos públicos (8,4 puntos), menores gastos (5,3 puntos) y un déficit observado claramente superior (cuadro 1). También el déficit cíclicamente ajustado (3,1% en España) es casi el triple que la media de la eurozona (1,2%) y ya se ha superado la media en cuanto al peso de la deuda pública en relación al PIB.

* Universidad de Zaragoza.

¹ El objetivo fijado en el PDE era el 4,2% del PIB, mientras que el déficit computable ha sido el 5,0%, cifra inferior en 0,1 puntos al déficit total por cuanto en los dos primeros no computa el saldo neto de ayudas a las instituciones financieras derivado del proceso de reestructuración bancaria.

Cuadro 1

Principales magnitudes de las AA.PP.: España vs eurozona

(En porcentaje del PIB)

| | <i>España</i> | <i>Eurozona</i> |
|-------------------------------------|---------------|-----------------|
| Recursos no financieros | 38,2 | 46,6 |
| Empleos no financieros | 43,3 | 48,6 |
| Cap. (+) o Nec. (-) de financiación | -5,1 | -2,1 |
| Intereses | 3,1 | 2,4 |
| Saldo primario | -2,0 | 0,3 |
| Saldo cíclicamente ajustado | -3,1 | -1,2 |
| Deuda pública | 99,2 | 92,9 |

Fuente: *European Economic Forecast, Spring 2016.***La necesidad de financiación**

El cuadro 2 refleja las partidas más relevantes de las cuentas públicas del Reino de España entre 2012 y 2015. Se ha pasado de una necesidad de financiación del 6,8% al 5,0% del PIB en términos del PDE. El ritmo de consolidación fiscal desde que la economía española empezó a crecer en 2014 viene a ser de unos 0,8 puntos anuales. Es una velocidad insuficiente, al menos a ojos de la Unión Europea, que en el marco del PDE pretende que la necesidad de financiación se sitúe por debajo del 3% en 2017, según la *Actualización del Programa de Estabilidad 2016-2019* que el Gobierno acaba de presentar.

La reducción del déficit se ha logrado con un incremento de los ingresos de 0,7 puntos del PIB (22.288 millones más) y una reducción del gasto (sin ayuda financiera) de 1 punto (aunque se incrementó el gasto no financiero, pero solo en 5.786 millones). En la reducción del gasto, los empleos de capital bajaron 0,3 puntos porcentuales (sin ayudas financieras). Por su parte, los gastos corrientes se redujeron 0,7 puntos porcentuales desde 2012, destacando 0,3 del consumo público (incluye remuneraciones de asalariados) y 0,4 de las transferencias sociales en efectivo (incluye el gasto por desempleo).

El cuadro 2 muestra algunos otros datos relevantes. En primer término, el saldo primario que (sin computar ayudas a las instituciones financieras) ha pasado de -3,8% del PIB a -1,9%, situándose todavía en 2015 en un importe negativo de 20.990 millones de euros. El gasto en intereses por sí solo representa el 3,1% del PIB, de modo que la disminución reciente de los tipos debida a la política monetaria del Banco Central Europeo ayuda a las cuentas públicas españolas (en 2014 el gasto por intereses fue del 3,4% PIB).

En segundo lugar, el ahorro, –la diferencia entre los recursos corrientes y los empleos corrientes– sigue siendo negativo con un 2,7% del PIB, habiendo mejorado en un punto porcentual desde 2012 (3,7%). Este dato revela que las AA.PP. españolas están financiando con deuda sus gastos en la prestación de servicios y transferencias de rentas. Ello convierte nuestros servicios públicos en muy vulnerables ante hipotéticas nuevas tensiones en los mercados y en todo caso, es una situación insostenible en el medio plazo.

Finalmente, los empleos de capital, esto es la inversión pública, directa o a través de otros agentes, representó en 2015 un 2,9% del PIB. En esta

Las cifras de ahorro negativo en el conjunto de las AA.PP. españolas revelan que se está financiando con deuda una parte de los gastos en prestación de servicios y transferencias. Ello aumenta la vulnerabilidad de los servicios públicos ante hipotéticas nuevas tensiones en los mercados y, en todo caso, es una situación insostenible en el medio plazo.

rúbrica el ajuste se había producido en los años iniciales de la crisis, dado que en 2007 la inversión pública alcanzó el 5,9% del PIB. El volumen actual de inversión pública es algo inferior al de la eurozona, sin que parezca nece-

Cuadro 2

Operaciones no financieras de las administraciones públicas

| Conceptos | 2012 | | 2013 | | 2014(P) | | 2015(A) | |
|--|----------------|-------|----------------|-------|----------------|-------|----------------|-------|
| | Millones euros | % PIB | Millones euros | % PIB | Millones euros | % PIB | Millones euros | % PIB |
| Recursos no financieros | 391.168 | 37,5 | 394.196 | 38,2 | 401.722 | 38,6 | 413.456 | 38,2 |
| Recursos corrientes | 389.572 | 37,4 | 390.358 | 37,9 | 395.783 | 38,0 | 407.053 | 37,6 |
| Recursos de capital | 1.596 | 0,2 | 3.838 | 0,4 | 5.939 | 0,6 | 6.403 | 0,6 |
| Empleos no financieros | 500.071 | 48,0 | 465.437 | 45,1 | 463.041 | 44,5 | 468.421 | 43,3 |
| Empleos corrientes | 427.719 | 41,0 | 431.889 | 41,9 | 432.588 | 41,5 | 436.205 | 40,3 |
| <i>Remuneración de asalariados</i> | 113.925 | 10,9 | 114.711 | 11,1 | 114.938 | 11,0 | 118.699 | 11,0 |
| <i>Consumos intermedios</i> | 58.599 | 5,6 | 54.974 | 5,3 | 54.957 | 5,3 | 56.389 | 5,2 |
| <i>Subvenciones a los productos y a la producción</i> | 10.004 | 1,0 | 10.853 | 1,1 | 11.400 | 1,1 | 12.536 | 1,2 |
| <i>Intereses</i> | 30.922 | 3,0 | 34.669 | 3,4 | 35.291 | 3,4 | 33.122 | 3,1 |
| <i>Prestaciones sociales distintas de las transferencias sociales en especie</i> | 168.472 | 16,2 | 170.608 | 16,5 | 170.655 | 16,4 | 170.311 | 15,8 |
| <i>Transferencias sociales en especie: producción adquirida en el mercado</i> | 28.570 | 2,7 | 28.204 | 2,7 | 28.092 | 2,7 | 28.489 | 2,6 |
| <i>Resto empleos corrientes</i> | 17.227 | 1,7 | 17.870 | 1,7 | 17.255 | 1,7 | 16.659 | 1,5 |
| Empleos de capital | 72.352 | 6,9 | 33.548 | 3,3 | 30.453 | 2,9 | 32.216 | 3,0 |
| Ahorro | -38.147 | -3,7 | -41.531 | -4,0 | -36.805 | -3,5 | -29.152 | -2,7 |
| Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación | -108.903 | -10,4 | -71.241 | -6,9 | -61.319 | -5,9 | -54.965 | -5,1 |
| Saldo primario | -77.981 | -7,5 | -36.572 | -3,5 | -26.028 | -2,5 | -21.843 | -2,0 |
| Saldo neto de las ayudas a las II.FF. | -38.289 | -3,7 | -3.019 | -0,3 | -997 | -0,1 | -853 | -0,1 |
| Saldo primario sin ayudas a las II.FF. | -39.692 | -3,8 | -33.553 | -3,3 | -25.031 | -2,4 | -20.990 | -1,9 |
| Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación sin las ayudas a las II.FF. | -70.614 | -6,8 | -68.222 | -6,6 | -60.322 | -5,8 | -54.112 | -5,0 |

Fuente: IGAE (fecha de actualización 7 de abril de 2016).

sario regresar a los niveles previos a la crisis². No obstante, los gastos de capital han crecido por primera vez, un 5,8% más que en 2014.

Para tener una perspectiva más precisa de las cuentas públicas de España, es necesario analizar

cada una de las administraciones que la componen, tal como hacemos a continuación.

Administración central

La mitad del déficit público del Reino de España en 2015 se origina en la Administración central y

² En la eurozona, en 2007 la inversión pública alcanzó el 4,3% del PIB, mientras que en 2015 se situó en el 3,6%.

Cuadro 3

Operaciones no financieras de la Administración central

| Conceptos | 2012 | | 2013 | | 2014(P) | | 2015(A) | |
|---|----------------|-------|----------------|-------|----------------|-------|----------------|-------|
| | Millones euros | % PIB | Millones euros | % PIB | Millones euros | % PIB | Millones euros | % PIB |
| Recursos no financieros | 185.604 | 17,8 | 181.394 | 17,6 | 186.291 | 17,9 | 192.560 | 17,8 |
| Recursos corrientes | 188.850 | 18,1 | 183.444 | 17,8 | 186.807 | 17,9 | 193.987 | 17,9 |
| Recursos de capital | -3.246 | -0,3 | -2.050 | -0,2 | -516 | 0,0 | -1.427 | -0,1 |
| Empleos no financieros | 268.196 | 25,7 | 230.601 | 22,4 | 224.500 | 21,6 | 220.736 | 20,4 |
| Empleos corrientes | 214.586 | 20,6 | 214.467 | 20,8 | 211.371 | 20,3 | 209.218 | 19,4 |
| Empleos de capital | 53.610 | 5,1 | 16.134 | 1,6 | 13.129 | 1,3 | 11.518 | 1,1 |
| Ahorro | -25.736 | -2,5 | -31.023 | -3,0 | -24.564 | -2,4 | -15.231 | -1,4 |
| Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación | -82.592 | -7,9 | -49.207 | -4,8 | -38.209 | -3,7 | -28.176 | -2,6 |
| Saldo primario | -55.369 | -5,3 | -18.196 | -1,8 | -6.309 | -0,6 | 1.813 | 0,2 |
| Saldo neto de las ayudas a las II.FF. | -38.289 | -3,7 | -3.019 | -0,3 | -997 | -0,1 | -853 | -0,1 |
| Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación sin las ayudas a las II.FF. | -44.303 | -4,2 | -46.188 | -4,5 | -37.212 | -3,6 | -27.323 | -2,5 |

Nota: El saldo negativo de los recursos de capital se debe al ajuste por recaudación incierta.

Fuente: IGAE (fecha de actualización, 7 de abril de 2016).

sus organismos autónomos. Sin embargo, la necesidad de financiación ha bajado casi a la mitad desde 2013, lo que se explica por la reducción de los gastos (los ingresos han permanecido constantes en términos de PIB). En particular, desde 2013 los empleos totales han disminuido 2 puntos de PIB de los que 1,1 se deben a la reducción de las transferencias a otras administraciones (comunidades autónomas, entidades locales y Seguridad Social). La nota positiva en el caso de la Administración central es que en 2015 logró por primera vez desde el inicio de la crisis un saldo primario positivo. Sin embargo, el ahorro sigue siendo negativo, lo que indica cierta insuficiencia de ingresos corrientes.

Seguridad Social

Por su parte, los fondos de la Seguridad Social aparecen con un déficit superior al 1% durante los

cuatro años, alcanzando en 2015 la cifra de 1,3% (cuadro 4).

En la Seguridad Social se incluye el gasto por desempleo y el gasto en pensiones. La Contabilidad Nacional para 2015 no detalla ambos conceptos, de modo que para distinguir el sistema de pensiones de la protección por desempleo debemos acudir a la ejecución presupuestaria³. En el cuadro 5 se presentan los gastos e ingresos reconocidos por el sistema de Seguridad Social, revelando que el déficit se origina en el lado de los ingresos. La caída del empleo por un lado, y cuando éste se empieza a recuperar, las medidas normativas de reducción de cotizaciones a través de diversas fórmulas explican la disminución. El crecimiento de los gastos se debe a que el número de pensionistas sigue creciendo y la pensión media de las altas es más elevada que la de las bajas.

³ Los datos del cuadro 4 incluyen también el Fondo de Garantía Salarial, del que no nos ocuparemos por su reducida cuantía. Las diferencias entre la contabilidad nacional y la presupuestaria son pequeñas en este caso.

Cuadro 4

Operaciones no financieras de la Seguridad Social

| Conceptos | 2012 | | 2013 | | 2014(P) | | 2015(A) | |
|---|----------------|-------|----------------|-------|----------------|-------|----------------|-------|
| | Millones euros | % PIB | Millones euros | % PIB | Millones euros | % PIB | Millones euros | % PIB |
| Recursos no financieros | 150.272 | 14,4 | 149.947 | 14,5 | 149.363 | 14,3 | 146.255 | 13,5 |
| Recursos corrientes | 152.033 | 14,6 | 151.071 | 14,6 | 150.226 | 14,4 | 146.949 | 13,6 |
| Recursos de capital | -1.761 | -0,2 | -1.124 | -0,1 | -863 | -0,1 | -694 | -0,1 |
| Empleos no financieros | 160.443 | 15,4 | 161.488 | 15,7 | 160.229 | 15,4 | 159.847 | 14,8 |
| Empleos corrientes | 160.122 | 15,4 | 161.381 | 15,6 | 160.060 | 15,4 | 159.639 | 14,8 |
| Empleos de capital | 321 | 0 | 107 | 0 | 169 | 0 | 208 | 0 |
| Ahorro | -8.089 | -0,8 | -10.310 | -1,0 | -9.834 | -0,9 | -12.690 | -1,2 |
| Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación | -10.171 | -1,0 | -11.541 | -1,1 | -10.866 | -1,0 | -13.592 | -1,3 |

Fuente: IGAE (fecha de actualización, 7 de abril de 2016).

Cuadro 5

Derechos y obligaciones reconocidos por la Seguridad Social

(Millones de euros)

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|-------------------------|------------|------------|------------|------------|
| Recursos no financieros | 121.658,23 | 118.498,39 | 121.430,67 | 119.496,22 |
| Empleos no financieros | 122.145,50 | 124.311,17 | 130.156,02 | 133.258,54 |
| Saldo | -487 | -5.813 | -8.725 | -13.762 |

Fuente: Liquidación del presupuesto de la Seguridad Social.

Cuadro 6

Derechos y obligaciones reconocidos por el Servicio Público de Empleo Estatal

(Millones de euros)

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|-------------------------|--------|--------|--------|--------|
| Recursos no financieros | 36.916 | 35.613 | 33.280 | 30.231 |
| Empleos no financieros | 37.164 | 34.065 | 28.981 | 25.355 |
| Saldo | -248 | 1.548 | 4.299 | 4.876 |

Fuente: Ejecución del presupuesto del SEPE.

En definitiva, estamos ante una senda muy preocupante de crecimiento del déficit del sistema de pensiones de la Seguridad Social. Por lo que se refiere al desempleo, también con datos de ejecución presupuestaria, tenemos una evolución más favorable, como se ve en el cuadro 6. Los gastos

totales del Servicio de Empleo Público Estatal han disminuido en unos 12.000 millones de euros, lo que ha supuesto un ahorro importante para las arcas públicas. El menor gasto ha permitido reducir la aportación anual del Estado, que en 2015 fue de 10.009 millones de euros.

Comunidades autónomas y entidades locales

Por lo que se refiere a las administraciones territoriales, las comunidades autónomas (CC.AA.) registraron un déficit similar al año anterior, 1,7%, de manera que el déficit autonómico muestra una cierta resistencia a la baja. Desde 2013, tanto los ingresos como los gastos de las regiones han bajado 0,3 puntos de PIB. Por otra parte, mantie-

nen un ahorro negativo que en 2015 ha sido de 0,8 puntos del PIB. El saldo primario también es negativo (-1,3).

Más saneadas aparecen las administraciones locales, que en su conjunto vienen presentando superávit, ahorro positivo y saldo primario positivo en los cuatro años contemplados.

Cuadro 7

Operaciones no financieras de las comunidades autónomas

| Conceptos | 2012 | | 2013 | | 2014(P) | | 2015(A) | |
|---|----------------|-------|----------------|-------|----------------|-------|----------------|-------|
| | Millones euros | % PIB | Millones euros | % PIB | Millones euros | % PIB | Millones euros | % PIB |
| Recursos no financieros | 171.805 | 16,5 | 148.050 | 14,4 | 146.447 | 14,1 | 152.104 | 14,1 |
| Recursos corrientes | 164.617 | 15,8 | 141.326 | 13,7 | 139.514 | 13,4 | 144.512 | 13,4 |
| Recursos de capital | 7.188 | 0,7 | 6.724 | 0,7 | 6.933 | 0,7 | 7.592 | 0,7 |
| Empleos no financieros | 191.252 | 18,3 | 164.232 | 15,9 | 164.629 | 15,8 | 170.066 | 15,7 |
| Empleos corrientes | 174.388 | 16,7 | 149.220 | 14,5 | 150.464 | 14,5 | 153.233 | 14,2 |
| Empleos de capital | 16.864 | 1,6 | 15.012 | 1,5 | 14.165 | 1,4 | 16.833 | 1,6 |
| Ahorro | -9.771 | -0,9 | -7.894 | -0,8 | -10.950 | -1,1 | -8.721 | -0,8 |
| Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación | -19.447 | -1,9 | -16.182 | -1,6 | -18.182 | -1,7 | -17.962 | -1,7 |
| Saldo primario | -13.553 | -1,3 | -8.522 | -0,8 | -10.510 | -1,0 | -13.743 | -1,3 |

Fuente: IGAE (fecha de actualización 7 de abril de 2016).

Cuadro 8

Operaciones no financieras de las entidades locales

| Conceptos | 2012 | | 2013 | | 2014(P) | | 2015(A) | |
|---|----------------|-------|----------------|----------------|----------------|-------|----------------|-------|
| | Millones euros | % PIB | Millones euros | Millones euros | Millones euros | % PIB | Millones euros | % PIB |
| Recursos no financieros | 64.854 | 6,2 | 66.433 | 6,4 | 67.821 | 6,5 | 68.156 | 6,3 |
| Recursos corrientes | 60.876 | 5,8 | 62.693 | 6,1 | 63.731 | 6,1 | 63.861 | 5,9 |
| Recursos de capital | 3.978 | 0,4 | 3.740 | 0,4 | 4.090 | 0,4 | 4.295 | 0,4 |
| Empleos no financieros | 61.547 | 5,9 | 60.744 | 5,9 | 61.883 | 5,9 | 63.391 | 5,9 |
| Empleos corrientes | 55.427 | 5,3 | 54.997 | 5,3 | 55.188 | 5,3 | 56.371 | 5,2 |
| Empleos de capital | 6.120 | 0,6 | 5.747 | 0,6 | 6.695 | 0,6 | 7.020 | 0,6 |
| Ahorro | 5.449 | 0,5 | 7.696 | 0,7 | 8.543 | 0,8 | 7.490 | 0,7 |
| Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación | 3.307 | 0,3 | 5.689 | 0,6 | 5.938 | 0,6 | 4.765 | 0,4 |
| Saldo primario | 4.705 | 0,5 | 7.015 | 0,7 | 7.135 | 0,7 | 5.429 | 0,5 |

Fuente: IGAE (fecha de actualización 7 de abril de 2016).

Por tanto, excepto para el caso de las administraciones locales, el resto de los agentes del sector público español padece problemas similares: los

El déficit del sistema de Seguridad Social presenta una senda muy preocupante, por la insuficiencia de los ingresos por cotizaciones para financiar el aumento del número de pensionistas y el crecimiento de la pensión media.

gastos corrientes superan a los ingresos, a pesar de que el importe de los intereses se ha reducido notablemente. Es una situación que no es sostenible en el medio plazo, dado que puede llevar a un crecimiento constante de la deuda, variable de la que nos ocupamos a continuación.

La deuda pública

La deuda pública española se ha situado en el 99,2% del PIB en 2015, claramente por encima de la media de la zona del euro (92,9%), aunque

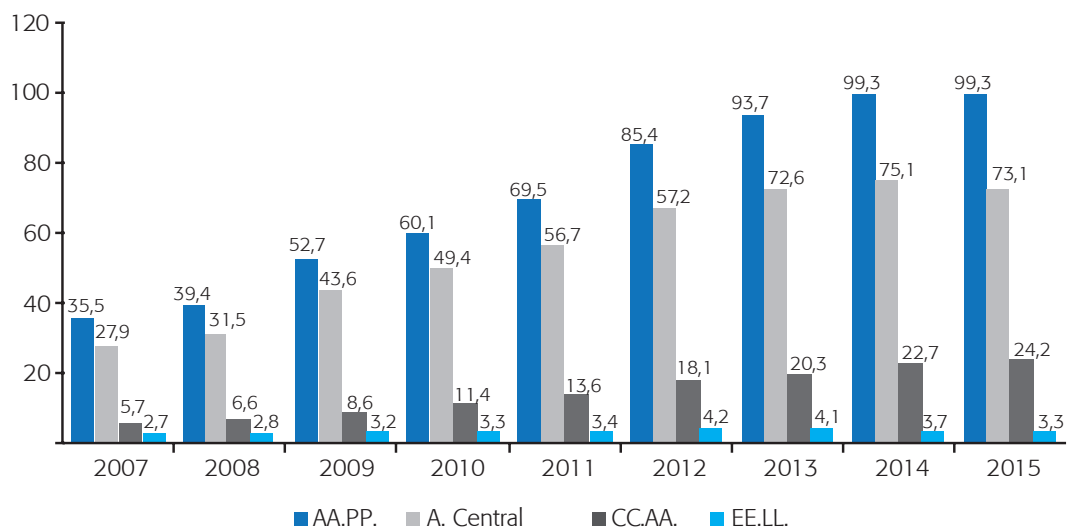
inferior al de las economías avanzadas del mundo (véase FMI, 2016). Sin embargo, tal como muestra el gráfico 1, la evolución de esta magnitud en España y las perspectivas de futuro invitan a la preocupación.

En los siete primeros años de la crisis, la deuda pública casi se triplicó en términos de PIB y solo en 2015 se ha logrado cierta estabilización a pesar de una necesidad de financiación del 5,1%. La reducción de la deuda en 0,1 puntos porcentuales se ha logrado merced al notable crecimiento del PIB nominal (3,8%), pero también gracias a la venta de activos por importe de 1,5% del PIB (16.269 millones de euros). De modo que para que el año 2015 sea el comienzo de una reducción paulatina de la ratio deuda/PIB, será necesario generar superávits primarios cada año, siempre que la carga de intereses no supere el crecimiento nominal del PIB (véase, por ejemplo, Maudos (2014): 67). Respecto a los diferentes niveles de gobierno, es necesario destacar que las CC.AA. soportan un incremento de la deuda más acelerado que el resto de administraciones, aunque en promedio su nivel sea todavía moderado en relación a su peso relativo en el gasto público.

Gráfico 1

Deuda de las administraciones públicas

(En porcentaje del PIB)



Fuente: Banco de España.

Incumplimiento de las reglas fiscales

España dispone de una regla fiscal materializada en la Ley orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, aprobada en 2012 en desarrollo del artículo 135 de la Constitución⁴. La normativa establece objetivos anuales de estabilidad presupuestaria, regla de gasto y deuda para cada agente del sector público. En términos agregados, las dos primeras se han incumplido en 2015.

Por lo que se refiere al objetivo de estabilidad, que puede ser de déficit, equilibrio o superávit, para 2015 quedó establecido en -4,2% para el conjunto de las AA.PP. y ha resultado ser, tras descontar los apoyos financieros a las entidades de crédito (853 millones de euros) y los gastos ocasionados por el terremoto de Lorca (39 millones de euros) del 5,0%. Por tanto, la desviación asciende a 0,8 % del PIB. Dicha desviación se distribuye entre los cuatro subsectores que prevé el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales tal como muestra el cuadro 9.

Las CC.AA. y la Seguridad Social aparecen como los causantes de la desviación. Sin embargo, el grado de cumplimiento por agentes debe relativizarse por dos motivos. En primer lugar, la fijación de los objetivos corresponde al Gobierno central y al Parlamento de la nación, por lo que resulta muy desequilibrado respecto a la autonomía en el ingreso y al volumen de gasto que compete a

cada agente. La experiencia muestra que, aunque formalmente los objetivos han de aprobarse por los órganos de coordinación de la política fiscal en los que están representadas las CC.AA. (Consejo de Política Fiscal y Financiera), el objetivo que se fija es mucho más asequible para la Administración central que para las CC.AA.

En segundo lugar, los ingresos y gastos de los distintos agentes están relacionados entre sí. Por citar solo dos ejemplos significativos: el saldo de los fondos de la Seguridad Social depende de la transferencia del Estado al SEPE, que en 2015 ha sido de 0,9% del PIB e inferior en 0,3 puntos a la de 2014. El otro ejemplo relevante es que la

Aunque las CC.AA. y la Seguridad Social aparecen como los causantes del incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria en 2015, las causas residen en el conjunto, y no pueden atribuirse a un subsector aisladamente sin tener en cuenta las relaciones financieras entre las distintas administraciones y la fijación de sus objetivos.

principal fuente de ingresos de las CC.AA. proviene de su participación en el rendimiento del IRPF, instrumentada mediante anticipos a cuenta, cuyo importe minorra los ingresos de la Administración central⁵. Así, mayores ingresos de CC.AA. significa

Cuadro 9

Cumplimiento objetivo de estabilidad presupuestaria 2015

(En porcentaje del PIB)

| | Saldo a efectos cumplimiento del objetivo | Objetivo de estabilidad presupuestaria | Desviación |
|---------------------------------|---|--|------------|
| Administración central | -2,53 | -2,9 | 0,4 |
| Comunidades autónomas | -1,66 | -0,7 | -1,0 |
| Entidades locales | 0,44 | 0,0 | 0,4 |
| Fondos de la Seguridad Social | -1,26 | -0,6 | -0,7 |
| Total administraciones públicas | -5,00 | -4,2 | -0,8 |

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2016).

⁴ Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (en adelante LOEPSF).

⁵ Nos referimos a las CC.AA. de régimen común, que no incluyen País Vasco ni Navarra.

menores ingresos de la Administración central. De modo que las causas del incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria residen en el conjunto, sin que pueda atribuirse solo a un subsector aislado.

En cuanto a la regla de gasto, la tasa de referencia de crecimiento del Producto Interior Bruto de medio plazo, calculada para 2015 por el Ministerio de Economía y Competitividad de acuerdo con la metodología utilizada por la Comisión Europea, se fijó en el 1,3%. Por tanto, el gasto computable de la Administración central, de las comunidades autónomas y de las corporaciones locales debió sujetarse a ese límite. El cuadro 10 muestra que el incumplimiento fue generalizado.

El incumplimiento de la regla de gasto por la Administración central se ha producido por el impacto que ha tenido la reforma tributaria en la valoración del gasto computable, que supuso una reducción permanente de los ingresos tributarios de 5.225 millones de euros. Es relevante recordar además que la Administración central por sí sola cumplió el objetivo de estabilidad, lo que ilustra la redundancia de ambos objetivos, siendo más exigente la regla de gasto.

En el caso de las CC.AA., el incumplimiento se debe al mayor gasto por el tratamiento de la hepatitis C y al registro de inversiones realizadas en años anteriores con fórmulas de asociaciones público-privadas. Si se descontaran dichas operaciones, el gasto computable de las CC.AA. habría crecido 2,2%. Además, el incumplimiento de la

regla de gasto ha sido casi general en las CC.AA., siendo Canarias, Galicia y País Vasco las únicas que la han cumplido individualmente (al igual que el objetivo de estabilidad).

Finalmente, el objetivo de deuda se había fijado en 101,7% del PIB y por tanto ha resultado cumplido en términos agregados. Por niveles de administración, solo las CC.AA. han excedido el objetivo, al cerrar 2015 con una deuda de 24,2% frente al 24% requerido, una vez realizados varios ajustes que lo elevaron desde el 21,5% inicial.

El incumplimiento de la regla de gasto por la Administración central se ha producido por el impacto que ha tenido la reforma tributaria en la valoración del gasto computable, que supuso una reducción permanente de los ingresos tributarios de 5.225 millones de euros.

La LOEPSF es la regla fiscal que regula la estabilidad interna, pero España también está sometida al Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la Unión Europea. En abril de 2009 el Consejo de la UE abrió un Procedimiento de Déficit Excesivo al amparo de lo previsto en el art. 126 del Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). En junio de 2013, el plazo para corregir el déficit excesivo se extendió hasta 2016 atendiendo a que, a pesar de las medidas correctoras adoptadas, la evolución adversa de la economía había impedido cumplir con el calendario inicialmente previsto. El nuevo plazo implicaba corregir el déficit del Reino de España hasta el 4,2% en 2015 meta que, como ha quedado expuesto, no se ha cumplido.

En octubre de 2015, la Comisión formuló su opinión sobre el borrador de plan presupuestario para 2016 y señaló que existía un riesgo de incumplimiento de las previsiones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, debido al impacto presupuestario de la reforma del impuesto sobre la renta de las personas físicas y al incremento de gastos. Posteriormente en la Recomendación de la

Cuadro 10

Cumplimiento regla de gasto

(En porcentaje)

| | Variación gasto computable 2015/2014 | Regla de gasto |
|------------------------|--------------------------------------|----------------|
| Administración central | 5,5 | 1,3 |
| Comunidades autónomas | 4,4 | 1,3 |
| Entidades locales | 1,7 | 1,3 |

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2016).

Comisión de 9 de marzo de 2016 se indicaba que *España debería adoptar medidas para garantizar una corrección duradera del déficit excesivo, incluso mediante la plena utilización en su caso de las herramientas de corrección que figuran en la ley de Estabilidad para controlar las desviaciones en los gobiernos subcentrales de los objetivos de la regla de déficit, deuda y gastos respectivos*⁶.

Debemos constatar por tanto que no se han cumplido las reglas fiscales vigentes, ni la de España, ni la europea. Tras la Recomendación citada, el TFUE prevé que se puedan aplicar sanciones hasta un importe de 0,2% del PIB. La situación del Reino de España es delicada porque, al contrario de otros incumplimientos previos, parece claro que en esta ocasión se trata de una política fiscal expansiva, deliberadamente contraria a la esperada por la Comisión Europea. Durante el ejercicio 2015 se han adoptado un conjunto de medidas presupuestarias que redujeron los ingresos e incrementaron los gastos. Esta política se ha atribuido al ciclo electoral que afectó a los tres niveles de gobierno (excepto en País Vasco y Galicia, que tienen elecciones en 2016), pero ello no es óbice para que se haya elevado el déficit estructural desde 1,9% en 2014 hasta 2,9% en 2015.

Las consecuencias de la citada sanción, de imponerse, son difíciles de prever. En todo caso, la necesidad de aplicar sanciones a un Estado miembro ilustra que el llamado "brazo preventivo" del Pacto de Estabilidad y Crecimiento no ha sido eficaz y debería reconsiderarse su diseño institucional⁷.

Perspectivas para 2016 y 2017

La situación de las cuentas públicas necesita corregirse sin demora, si bien por el momento la política monetaria del Banco Central Europeo y otros factores favorables liberan a España de las

urgencias con las que se afrontaron las crisis de deuda de 2010 y de 2012. El nivel alcanzado por la deuda pública, así como el hecho de que todavía siga existiendo déficit primario y ahorro negativo, convierten en muy vulnerables los servicios públicos y prestaciones sociales frente a futuras tensiones en los mercados financieros internacionales.

Las previsiones macroeconómicas para España son positivas, como señalan el Gobierno en la *Actualización del Programa de Estabilidad 2016-2019*, la Comisión Europea en su reciente informe de primavera o los analistas privados. El Gobierno de España prevé un crecimiento del PIB de 2,7% en términos reales para 2016 y de 2,4% en 2017⁸. En la hipótesis de que no se adoptara ninguna nueva medida normativa, el propio ciclo económico reduciría el déficit hasta el 4% del PIB, según estiman tanto la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF, 2016a) como Laborda y Fernández (2016). España ha propuesto a la Comisión Europea una nueva senda de corrección del déficit que permitiría situarlo en el 3,6% en 2016 y en el 2,9% en 2017. Y con tal fin ha adoptado acuerdos de no disponibilidad presupuestaria, tanto en la Administración central como en la mayor parte de las CC.AA., por un importe equivalente al 0,4% del PIB. Sin embargo, la Comisión Europea, en su Recomendación al Consejo del 18 de mayo de 2016 entiende que deben adoptarse medidas de carácter permanente y fija como objetivo para 2016 un déficit de 3,7% en 2016 y de 2,5% en 2017 (Comisión Europea, 2016b).

Más allá de las medidas coyunturales que se están adoptando, España debe contemplar reformas de largo alcance cuya aplicación no puede demorarse más ante los riesgos que presentan nuestras cuentas públicas. Por un lado, son necesarias reformas que impulsen la productividad de nuestra economía, algunas de las cuales afectan al

⁶ Véase: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/30_edps/other_documents/2016-03-09_es_commission_recommendation_en.pdf

⁷ Para una valoración crítica del Pacto de Estabilidad y Crecimiento vigente, véase por ejemplo Clays, Darvas y Leandro (2016).

⁸ Estimaciones muy similares ofrece la Comisión Europea, (2016) que prevé 2,6% en 2016 y 2,5% en 2017. Los analistas privados, como Laborda y Fernández (2016), coinciden para 2016 (2,7%) y son ligeramente más pesimistas para 2017 (2,3%).

ingreso y gasto público, singularmente a su composición. Por ejemplo, las que se refieren al sistema educativo, la I+D+i, la financiación pública privada de infraestructuras (y su evaluación), la reforma de la Administración u otras. Por otro lado, es urgente afrontar los problemas estructurales de la política de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera del sector público. Como hemos detallado en las cifras presentadas más arriba, las cuestiones centrales en este momento son el nivel de presión fiscal, el déficit del sistema de pensiones de la Seguridad Social y la coordinación de la política de estabilidad presupuestaria con las CC.AA.

En lo que se refiere a los recursos, en la *Actualización del Programa de Estabilidad 2016-2019*, el Gobierno de España prevé que los ingresos públicos apenas se eleven desde el actual 38,2% del PIB hasta el 38,5% en 2019, a pesar de que, como se vio en el cuadro 1, el nivel de presión fiscal en España se sitúa más de 8 puntos porcentuales por debajo de la eurozona. Esta previsión es aparentemente incongruente con el crecimiento previsto para el periodo de referencia, tal como se señala en AIReF (2016b): *conforme se avanza en el horizonte de proyección hacia 2019 se identifican, de forma creciente, ciertos riesgos asociados a inconsistencias detectadas entre el contexto macroeconómico y las proyecciones fiscales*. Ello se traduce en un riesgo al alza en la previsión de los ingresos públicos. Dada la intensa recuperación cíclica de la actividad productiva y del mercado de trabajo el efecto sobre los ingresos tributarios contemplado en la APE puede considerarse conservador. Lo que cabe deducir es que si los ingresos crecen de acuerdo con el ciclo económico esperado, se adoptarán nuevas medidas normativas que reduzcan los impuestos para mantener aproximadamente constante el nivel de presión fiscal. Es una opción legítima, pero que orienta la corrección del desequilibrio presupuestario exclusivamente hacia el lado del gasto público. El Gobierno entiende que la reforma tri-

butaria que ha entrado en vigor a lo largo de 2015 y 2016 *ha sido neutral en términos del déficit del sector público. Es más, en términos macroeconómicos, se observa un mayor dinamismo de las bases imponibles en 2015 en comparación con 2014, a la vez que entraba en vigor la reforma del IRPF* (APE 2016-2019: 44).

Sin embargo, quizá España necesite una profunda reforma que amplíe las bases imponibles, reduzca el fraude y la elusión y sitúe la presión fiscal en el nivel deseado por los ciudadanos. Mantener los ingresos públicos en el 38,5% del PIB no parece compatible con las demandas de más y mejores servicios públicos que parece exigir la sociedad española. En todo caso, será una decisión política que debería ser objeto de un consenso social suficiente.

En cuanto a la sostenibilidad de la Seguridad Social, como hemos visto, su déficit creciente viene explicado por la evolución de las cotizaciones sociales, que no alcanzan para afrontar el incremento de los gastos originados por las nuevas pensiones y las actualizaciones anuales (como mínimo del 0,25%). Según la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, el déficit observado en 2015 se mantendrá en 2016, *porque el empleo, la evolución de la remuneración por asalariados y el aumento de la base de cotización permiten explicar un aumento de cotizaciones en el entorno del 3% para 2016*. Los ingresos por cotizaciones seguirán sufriendo el efecto de las reducciones de cotizaciones adoptadas (tarifa plana, exención de 500 euros, etc.) y la disminución de los intereses procedentes del Fondo de Reserva. Los Presupuestos Generales del Estado para 2016 incluyen una disposición de carácter meramente declarativo, que abre la posibilidad de ampliar las prestaciones de la Seguridad social que se consideren como no contributivas. Esto permitiría que en el futuro se incrementase la aportación del Estado a los ingresos de la Seguridad Social⁹. Probablemente una mayor financiación con cargo

⁹ La disposición adicional octogésima quinta señala: *El Gobierno avanzará en procurar la compatibilidad de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera con los de plena financiación de las prestaciones no contributivas y universales a cargo de los presupuestos de las Administraciones Públicas, para lo cual valorará las condiciones de las prestaciones incluidas en el sistema que puedan tener esta consideración*.

a impuestos generales será la que permita la recuperación del equilibrio de la Seguridad Social, toda vez que las recientes reformas que endurecen el acceso y la cuantía de las prestaciones surtirán efectos en el largo plazo. En este sentido, la Comisión Europea (2015) estima que el gasto en pensiones será del 11,8% del PIB en 2020 (igual que en 2013) y del 11% en 2060. Todo ello en el supuesto de que la normativa actual se mantenga y que se cumplan las hipótesis sobre el crecimiento económico, la participación en el mercado de trabajo u otras. Si bien esta proyección es tranquilizadora, debe anotarse que implica una reducción en la ratio pensión pública media/salario medio del 19,9% en 2060. Esto último podría cuestionar la viabilidad política del supuesto de no cambios legislativos sobre el que se basan las citadas estimaciones.

Más allá de las medidas coyunturales que se están adoptando, España debe contemplar reformas de largo alcance cuya aplicación no puede demorarse antes los riesgos que presentan nuestras cuentas públicas.

En el caso de las CC.AA., desde 2012 el déficit autonómico parece estabilizado entre el 1,6 y el 1,9 del PIB. Esto sugiere que puede haberse agotado el margen para nuevos recortes y que ha llegado la hora de abordar reformas en profundidad. El núcleo del problema es que los gastos corrientes son superiores a los ingresos corrientes, y esto no es sostenible en el medio plazo. Para corregir esta situación cabría adoptar un conjunto de medidas en torno a tres ejes. En primer término, es necesario reforzar el espacio fiscal propio de las CC.AA., es decir su capacidad para generar ingresos por sí mismas, lo que puede requerir una reforma del actual sistema de financiación de régimen común. En segundo lugar, habrá que reformar las reglas de estabilidad presupuestaria para que la fijación de los objetivos de déficit sea más realista y los mecanismos correctores —o en su caso de sanción— se apliquen de forma automática a las CC.AA. que incumplan. Esto requiere también

que los objetivos de estabilidad sean distintos por CC.AA., tal como ha recomendado la AIREF.

Y finalmente, habrá que devolver a las CC.AA. a la disciplina de los mercados financieros. Para ello será necesario terminar, en un plazo razonable, con la financiación gratuita y casi automática que proporciona el Fondo de Liquidez Autonómica (FLA) y los demás mecanismos de financiación del Estado. Ello dará lugar a que en el futuro el endeudamiento se dedique exclusivamente a financiar inversiones, siempre que la capacidad de pago a largo plazo así lo permita.

En suma, el balance global de las cuentas públicas de España es que en 2015 se ha interrumpido deliberadamente el proceso de consolidación fiscal iniciado en 2010. Este cambio de orientación puede atribuirse al ciclo electoral y cabe esperar que se corrija a partir de 2016. Pero la experiencia española también pone de manifiesto el fracaso de las reglas fiscales vigentes. La normativa europea debería simplificarse y ser más creíble. Para ello, podría apoyarse en la Regla de gasto, complementada con el control del nivel de deuda pública¹⁰. Una reforma de las reglas fiscales europeas no es incompatible con una mejora de nuestra propia Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, en particular en cuanto a su aplicación práctica.

Referencias

- AIREF (2016a), Informe sobre los Presupuestos iniciales de las Administraciones Públicas para 2016, http://www.airef.es/system/assets/archives/000/001/407/original/2016_04_06__Informe_Presupuestos_Iniciales_2016_ULI.pdf?1459945107
- (2016b), Evaluación del Proyecto de Actualización del Programa de Estabilidad del Reino de España 2016-2019, http://www.airef.es/system/assets/archives/000/001/449/original/2016_04_26__Informe_Evaluaci%C3%B3n_del_Proyecto_de_Actualizaci%C3%B3n_del_Programa_de_Estabilidad_del_Reino_de_Espa%C3%B1a_APE_%C3%BAIto.pdf?1461660189

¹⁰ Es una propuesta contenida en Clays, Darvas y Leandro (2016).

- CLAYS, G.; DARVAS, Z., y A. LEANDRO (2016), *A proposal to revive the European Fiscal Framework*, Bruegel Policy Contribution 2016/07, <http://bruegel.org/2016/03/a-proposal-to-revive-the-european-fiscal-framework/>
- COMISIÓN EUROPEA (2015), "The 2015 Ageing Report", *European Economy*, 3/2015, http://europa.eu/epc/pdf/ageing_report_2015_en.pdf
- (2016a), "European Economic Forecast. Spring 2016", *European Economy*, Institutional papers 025, mayo. http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/eeip/pdf/ip025_en.pdf
 - (2016b), COM(2016) 329 final: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2016/csr2016_spain_en.pdf
- FMI (2016), Fiscal Monitor: Acting now, acting together, abril, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fm/2016/01/pdf/fm1601.pdf>
- LABORDA, A., y M.J. FERNÁNDEZ (2016), "Ralentización económica en un entorno de incertidumbre", *Cuadernos de Información Económica*, nº 251: 1-16, <http://www.funcas.es/Publicaciones/Detalle.aspx?IdArt=22303>
- MAUDOS, J. (2014), "Sostenibilidad de la deuda pública: España en el contexto europeo", *Cuadernos de Información Económica*, nº 239: 65-75, <http://www.funcas.es/Publicaciones/Detalle.aspx?IdArt=21322>
- MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2016), Informe sobre el grado de cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, de deuda pública y de la regla de gasto del ejercicio 2015, <http://www.minhap.gob.es/es-ES/CDI/SeguimientoLeyEstabilidad/Paginas/Informedelarticulo173delaLOEP.aspx>