

La consolidación fiscal en curso: avanzando con lentitud¹

Santiago Lago Peñas*

La ejecución presupuestaria en el primer trimestre de 2017 muestra una reducción de la cifra de déficit público en comparación con el mismo periodo del año anterior. Sin embargo, existen factores que dificultan el proceso de consolidación fiscal, especialmente en lo que se refiere al comportamiento de la Administración Central. En contraposición, la reactivación del crecimiento de la economía y el margen disponible por parte del Gobierno para aprobar medidas adicionales permitirían ser más optimistas con el cumplimiento del objetivo global de déficit, situado en el 3,1% del PIB. En todo caso, la eficiencia en el uso y reasignación de los recursos públicos, en una perspectiva de medio plazo, será fundamental para sostener un escenario de gasto que permita una oferta de servicios públicos de calidad y adecuada a la norma de los países de nuestro entorno.

Introducción: ¿de dónde venimos?

El déficit de las administraciones públicas españolas cerró 2016 en el -4,3% del PIB (-4,5% si se incluyen las ayudas al sistema financiero), lo que significa que se cumplió el objetivo vigente (-4,6%). Un objetivo que, no obstante, había sido corregido al alza dos veces a lo largo del propio ejercicio, para ir adaptando la meta a la realidad que iban mostrando las liquidaciones mensuales y trimestrales (Lago-Peñas, 2017). En concreto, el objetivo se estableció inicialmente en el -2,8% (septiembre de 2015), para elevarlo al -3,6% en abril de 2016 y acabar en el referido -4,6% en agosto.

En el cuadro 1 se recogen las cifras de necesidad (-) o capacidad (+) de financiación de las administraciones públicas (AA.PP.) y cada uno de sus cuatro subsectores en el último año de la crisis (2013), durante el siguiente trienio de recuperación (2014-2016), y los objetivos para el año en curso. La reducción ha sido continua pero lenta, teniendo en cuenta la notable mejoría que se ha producido en el *output gap*². De hecho, cuando el análisis desciende de escalón para referirse a los subsectores, la preocupación por las dificultades en el ajuste se acentúa. Por su parte, el cuadro 2 complementa la información anterior mostrando la variación anual en los saldos entre 2014 y 2017.

* Catedrático de Economía Aplicada y director de GEN. Universidad de Vigo.

¹ Agradezco la asistencia de Fernanda Martínez y Alejandro Domínguez (GEN) y los comentarios de Alice Faibishenko y Eduardo Bandrés. No obstante, la responsabilidad del trabajo es mía exclusiva.

² Según el Ministerio de Hacienda y Función Pública (2017b), el *output gap* era todavía de -3,3% en 2016 para pasar a -1,5% en 2017, anularse en 2018 y volver a terreno positivo en 2019 (+0,6%).

Cuadro 1

Necesidad (-) o capacidad (+) de financiación de las administraciones públicas (2013-2017)

(En porcentaje del PIB)

	2013	2014	2015	2016	2017
Administración Central	-4,54	-3,57	-2,59	-2,52	-1,1
Comunidades autónomas	-1,58	-1,78	-1,74	-0,82	-0,6
Corporaciones locales	0,55	0,53	0,47	0,64	0,0
Seguridad Social	-1,13	-1,04	-1,22	-1,62	-1,4
Total	-6,68	-5,86	-5,08	-4,33	-3,1

Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública (2017b).

Cuadro 2

Mejora (+) o empeoramiento (-) respecto al año anterior del déficit de las administraciones públicas (2014-2017)

(En porcentaje del PIB)

	2014	2015	2016	2017
Administración Central	+0,97	+0,98	+0,07	+1,42
Comunidades autónomas	-0,20	+0,04	+0,92	+0,22
Corporaciones locales	-0,02	-0,06	+0,17	-0,64
Seguridad Social	+0,09	-0,18	-0,40	+0,22
Total	+0,82	+0,78	+0,75	+1,23

Notas: Para 2017 son los objetivos establecidos. Cifras netas del importe de ayudas financieras. En el caso de las CC.LL., un valor positivo significa incremento del superávit, y viceversa.

Fuente: Elaboración propia a partir del Ministerio de Hacienda y Función Pública (2017b).

En el ámbito local, el notable y sistemático superávit acaba dulcificando la foto global. Frente a un objetivo de equilibrio, las corporaciones locales (CC.LL.) han acabado compensando las desviaciones al alza de los demás. Un resultado que se explica por la combinación de una fuerte reducción del llamado "gasto no obligatorio" de las CC.LL. en materias que no son de su estricta competencia y una mayor recaudación, forzada por elevaciones de tipos impositivos fijadas por ley estatal.

En el extremo opuesto se encuentra la Seguridad Social. A pesar de la clara mejora de los indicadores laborales, con lo que ello debería conllevar en términos de ingresos por cotizaciones, y las medidas de freno al crecimiento del gasto en pensiones, el déficit no deja de crecer. El agotamiento del Fondo de Reserva de la Seguridad Social es inevitable e inmi-

nente y clama por la adopción de medidas adicionales al abrigo del llamado "Pacto de Toledo".

La liquidación del sistema de financiación de 2014, que las comunidades autónomas ingresaron en 2016, fue muy favorable para estas. Y ese es el factor fundamental que explica más de las tres cuartas partes del avance en la consolidación fiscal, al pasar de un déficit del 1,74% del PIB a otro del 0,82%.

En tercer lugar, las comunidades autónomas (CC.AA.) mostraron en 2014 y 2015 una aparente incapacidad para reducir su déficit por debajo del -1,5% de PIB de forma colectiva. Pero esa incapacidad estuvo muy relacionada con la dinámica del sistema de financiación autonómica de régimen

común. En esencia, el sistema gravita sobre unos anticipos e ingresos a cuenta calculados y transferidos por la Administración central. Si las previsiones son optimistas en exceso, se transfiere una cantidad a las CC.AA. que excede a la que realmente les corresponde. Y lo contrario sucede cuando las previsiones se quedan por debajo de la realidad. Cuando el sistema se liquida dos años más tarde (por ejemplo, el ejercicio de 2014 se liquida en 2016) se producen transferencias que pueden adoptar signo positivo o negativo (devoluciones). En el período 2008 y 2009 los anticipos e ingresos a cuenta fueron muy superiores a lo que realmente hubiesen correspondido, dado el desplome de la recaudación tributaria en España, retrasando así la necesidad de ajuste fiscal en la mayoría de las comunidades. En contraste, en 2014 y 2015 la Administración central se quedó corta, los ingresos ordinarios de las CC.AA. no recogen el efecto de la mejora económica y el déficit se resistió a caer. La liquidación de 2014, que las comunidades ingresaron en 2016, fue muy favorable para estas. Y ese es el factor fundamental que explica la sustancial mejora que se produce en el déficit autonómico, al pasar de 1,74% a 0,82% del PIB. En concreto, la liquidación positiva supuso más de tres cuartas partes del avance en la consolidación fiscal (Lago-Peñas, 2017).

Finalmente, la Administración Central frena el ajuste en 2016. Si en 2014 y 2015 consiguió recortar el déficit a un ritmo de 1% anual, en 2016 se produce un estancamiento que, en buena medida, es la contrapartida del avance en el ámbito autonómico.

El ajuste en 2017: previsiones de cumplimiento

Para evaluar las perspectivas de ajuste en 2017, el primer aspecto a considerar es la meta vigente y el recorte en el déficit que se impone respecto al ejercicio anterior. Atendiendo al cuadro 2, el Gobierno espera minorar el déficit 1,23 puntos porcentuales del PIB, que se concentran fundamentalmente en el subsector de la Administración Central. El déficit en este nivel caería 1.42 puntos, frente a solo 0,22 en el caso de comunidades autónomas y una cuantía similar para la Seguridad Social. Por tanto, el

recorte del conjunto de las AA.PP. sería sustancialmente superior al registrado en 2014-2016: entre siete y ocho décimas anuales. Además, el punto de partida puede ser menos favorable de lo aparente. En este sentido, la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF, 2017a) va más allá de la distinción entre el objetivo, incluyendo o no las ayudas al sistema financiero, para referirse a las operaciones no recurrentes (en particular, el efecto de los cambios normativos en los pagos tributarios anticipados aprobados por la Administración central) y que en 2016 habrían jugado a favor en valor neto. Si se descontasen, el déficit habría acabado en 2016 en -4,5% y, por tanto, la reducción necesaria en 2017 sería de -1,4%, prácticamente el doble de lo que se ha conseguido reducir anualmente en el trienio 2014-2016.

La opinión general de los analistas es que la cifra final va a estar muy cerca del objetivo. El consenso de Funcas de mayo de 2017 apunta una cifra de -3,3% para el saldo de las AA.PP. De las diecisiete instituciones incluidas en la media computada por Funcas, nueve se inclinan por el -3,1%, ninguna mejor que esta cifra. Las previsiones oficiales van en la misma dirección. La Comisión Europea y el Banco de España (en su informe de proyecciones de 13 de junio) apuestan por -3,2%, el FMI apunta el -3,3% y la OCDE perfila un -3,4%. Y la tendencia en las revisiones más recientes es a la mejora, debido a un crecimiento económico que, al menos en el primer semestre, está superando las expectativas más optimistas.

La opinión general de los analistas es que la cifra final de déficit público en 2017 va a estar muy cerca del objetivo: la Comisión Europea y el Banco de España apuestan por el -3,2%, el consenso de Funcas y el FMI apuntan una cifra del -3,3% y la OCDE perfila un -3,4%. En todo caso, la inclusión del impacto de la responsabilidad patrimonial en el caso de rescate de ocho autopistas de peaje empeoraría el resultado en 0,2% del PIB.

Por su parte, la AIReF se muestra más prudente y en su última previsión ha empeorado su diagnós-

tico. A finales de abril (AIReF, 2017a) consideraba el objetivo de un saldo neto del -3,1% factible pero exigente, con una probabilidad de incumplimiento de déficit del 50%. Sin embargo, en el mes de junio ha cambiado el diagnóstico a improbable, al aumentar la probabilidad de incumplimiento al 60% (AIReF, 2017b). La causa fundamental sería el impacto de la cláusula de la Responsabilidad Patrimonial de la Administración (RPA) en el caso del rescate por el Ministerio de Fomento de ocho autopistas de peaje en concurso de acreedores, que se cifra en el 0,2% del PIB. Sin esa operación *one-off*, la valoración se mantendría en factible pero exigente.

Esta dualidad en el diagnóstico en función de la inclusión o no de un concepto no recurrente, pero con efecto financiero sustancial, genera una distorsión difícil de solventar. Si se tiene en cuenta, el déficit observado no refleja bien los esfuerzos estructurales en la consolidación fiscal. Pero si no se hace, se infravalora el efecto del déficit sobre la deuda y se puede trasladar al ciudadano la idea de que al final se juega con objetivos flexibles no solo en su cuantificación sino en su definición, lo que no ayuda a construir una responsabilidad colectiva en el frente fiscal. La sustitución del déficit observado por el estructural solucionaría en buena medida estos problemas, pero se enfrenta a la dificultad técnica de estimar con precisión y robustez ese componente del déficit.

El ajuste en 2017: ¿qué nos dicen los datos de ejecución hasta el momento?

El cuadro 3 sintetiza la evolución del déficit público en el primer trimestre de 2016 y 2017. Para el conjunto de las AA.PP., los resultados ponen en evidencia una minoración significativa en la cifra del déficit (ligeramente por encima de tres décimas de punto porcentual de PIB) que se explican fundamentalmente por lo ocurrido en la Administración Central, cuyo déficit acumulado cae de -0,83% a -0,44%. Proyectando esta reducción al conjunto del año y suponiendo simetrías en la evolución de ingresos y gastos respecto a 2016, se alcanzaría el objetivo de reducción de

1,3 puntos porcentuales de PIB. Sin embargo, el supuesto de simetría suele ser fuerte y, por ello, es necesario ir más allá y examinar posibles cambios en las cadencias de ingresos y gastos. Para este ejercicio es particularmente útil el nuevo apartado de datos que ofrece la AIReF en su página web bajo el epígrafe: Seguimiento del objetivo de estabilidad.

En el caso de las comunidades autónomas, las cifras de ejecución hasta 31 de marzo y su extrapolación son favorables. Una buena evolución de los ingresos y una cierta compensación entre un incremento en el gasto corriente y una inversión con una ejecución más lenta hacen que el objetivo de déficit para 2017 (-0,6% de PIB) haya pasado de factible a probable.

En segundo lugar, la Seguridad Social concentra sus problemas en la evolución de los ingresos; en particular las cotizaciones sociales, que siguen creciendo por debajo del PIB nominal. Los datos disponibles hasta el momento hacen muy probable que se respeten los objetivos de crecimiento de gasto, gracias en buena medida a la reducción del desembolso por prestaciones de desempleo, pero hacen muy improbables los de ingresos. Se prevé un déficit para el conjunto del año del -1,6%, superior al objetivo en dos décimas y muy parecido al del año anterior.

Finalmente, la Administración Central, que es la que se enfrenta a la senda de reducción del déficit más exigente, es la que plantea más dudas. Los ingresos están comportándose peor de lo esperado y por debajo del PIB nominal. Con datos para el primer trimestre, la dinámica menos favorable respecto a la meta establecida le corresponde al IRPF y a los impuestos especiales. En contraste, el IVA y el impuesto sobre sociedades atestiguan un mejor comportamiento, aunque sin llegar a compensar la evolución de los primeros, y es factible el cumplimiento de metas para el conjunto del ejercicio. Por el lado del gasto, el desempeño es comparativamente mejor, pero el ya comentado efecto de la RPA por las autopistas de peaje en concurso ha empeorado las perspectivas. Si a lo anterior sumamos el efecto previsible de la modificación del cupo vasco, la observancia del obje-

Cuadro 3

Déficit según ejecución presupuestaria hasta el 31 de marzo

(En porcentaje del PIB)

	2016	2017
Administraciones públicas	-0,71	-0,37
Administración Central	-0,83	-0,44
Comunidades autónomas	-0,11	-0,17
Seguridad Social	0,17	0,12
Corporaciones locales	0,06	0,13

Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública (2017c).

tivo es improbable para la AIREF (probabilidad de incumplimiento del 80%).

La aceleración del crecimiento económico a lo largo de 2017 y el margen de maniobra de que dispone el Gobierno para aprobar medidas adicionales que permitan cuadrar las cuentas y compensar posibles desviaciones, son factores que permiten mantener un cierto optimismo con el cumplimiento del objetivo global de déficit en 2017.

Dicho lo anterior, existen al menos dos razones para ser más optimistas con el cumplimiento del objetivo global de déficit en 2017. El primero, ya mencionado, es que el crecimiento económico está acelerándose de nuevo, y es muy probable que el PIB en 2017 vuelva a acercarse e incluso superar la barrera del 3%. En concreto, mientras que los Presupuestos Generales del Estado para 2017 (PGE-2017) asumen un crecimiento del PIB real del 2,5%, el Banco de España, en sus proyecciones macroeconómicas presentadas en junio, eleva la cifra al 3,1%; y Funcas en sus previsiones económicas para España 2017-2018 hechas públicas en el mismo mes llega al 3,2%. Aunque

las elasticidades de impuestos y cotizaciones respecto al PIB nominal están siendo más bajas de lo esperado, este factor debería acelerar también la recaudación de forma significativa.

En segundo lugar, el Gobierno cuenta con margen para aprobar medidas adicionales para ayudar a cuadrar las cuentas. En concreto, no todas las actuaciones contempladas en el paquete fiscal diseñado para la prórroga del año 2016 han sido puestas en marcha y trasladadas a los PGE-2017.³ En particular, en la *Actualización del Programa de Estabilidad 2017-2020* (Ministerio de Hacienda y Función Pública, 2017b) se establece que: “si a lo largo del ejercicio los datos de ejecución presupuestaria mostrasen algún riesgo de desviación del objetivo, se adoptarían las medidas ya comprometidas [...], en concreto los impuestos medioambientales y el impuesto sobre bebidas azucaradas, por importe de 300 y 200 millones respectivamente”. Esos 500 millones adicionales permitirían contar con un colchón de cuatro décimas de PIB, aproximadamente.

En definitiva, existen factores imprevistos que dificultan el proceso de consolidación fiscal en el ejercicio en curso; y es verdad que los ingresos en el primer trimestre no se comportaron de forma tan

³ El paquete de medidas tributarias, con un impacto global de 7.500 millones, incluía la eliminación de bonificaciones y deducciones en el impuesto sobre sociedades; la subida de tipos impositivos en los impuestos especiales sobre tabaco y alcohol; un nuevo tributo sobre bebidas azucaradas pendiente de aprobación; la primera fase de una “reforma fiscal verde” que pondrá el acento en las emisiones de gases invernadero; cambios en la gestión tributaria (en particular, la supresión de la posibilidad de conceder aplazamientos para el IVA repercutido, los pagos fraccionados o las deudas suspendidas mientras se tramita un recurso) y la intensificación de la lucha contra el fraude fiscal.

expansiva como se preveía. Pero, en contraposición, la aceleración del crecimiento es notable y hasta sorprendente para todos los analistas públicos y privados; y el Gobierno central cuenta con algunas herramientas en estado latente para compensar desviaciones que pongan en peligro el objetivo fijado para 2017.

Más allá de 2017: el Programa de Estabilidad 2017-2020

A finales del mes de abril, el Gobierno central presentó la *Actualización del Programa de Estabilidad* para el período 2017-2020. En el gráfico 1 aparecen reflejadas las tres variables fundamentales de la estrategia: el gasto no financiero, los ingresos no financieros y la brecha entre ambos, que sería el déficit. Los valores aparecen expresados en términos del PIB. Las tres conclusiones fundamentales son las siguientes.

La primera es que el ajuste se va a realizar por el lado del gasto. Apoyado sobre un crecimiento medio del PIB nominal del 4,2% anual, se diseña una senda que permite reducir 3,2 puntos porcentuales el gasto sobre el PIB de 2016 a 2020, con un gasto nominal que puede expandirse ligeramente por encima

del 2% anual (2,2%). Por su parte, los ingresos se mantienen casi estables, con un aumento de ocho décimas porcentuales en el mismo período. Es decir, que el ajuste en el déficit recaería en un 80% en el lado del gasto y un 20% en el de los ingresos. Este patrón de ajuste en la estrategia fiscal es la norma desde la primera legislatura del Gobierno del Partido Popular (Lago-Peñas, 2014).

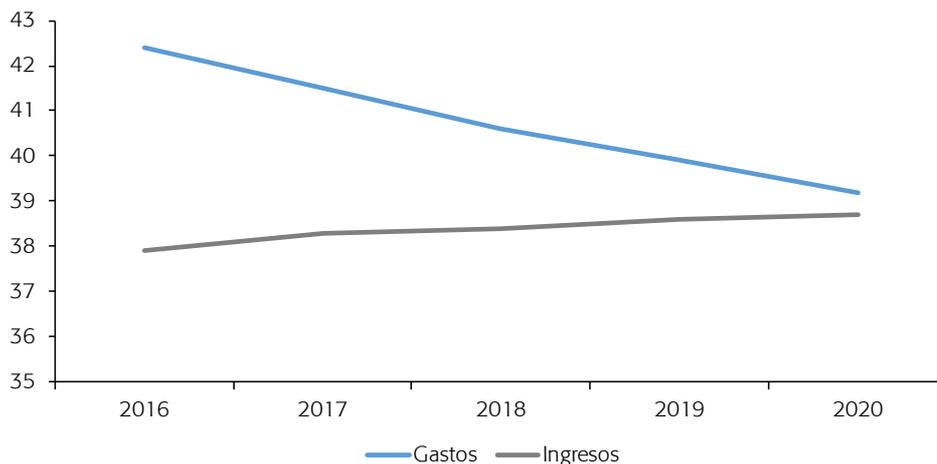
En el escenario de los próximos años, y a expensas de cambios en la orientación del ajuste del gasto, será fundamental mejorar la eficiencia en el uso y reasignación de los recursos públicos para que dicho escenario no conlleve una oferta de servicios públicos inferior en calidad y adecuación a la norma de los países de nuestro entorno.

La segunda es que, a pesar de que la coyuntura económica lleva jugando a favor del ajuste fiscal desde el año 2014, el aplazamiento de los objetivos de reducción de déficit es sistemático. En la *Actualización del Programa de Estabilidad 2014-2017*, se cruzaba la barrera del -3% en el

Gráfico 1

Evolución de gastos e ingresos no financieros según la *Actualización del Programa de Estabilidad 2017-2020*

(En porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Función Pública (2017b).

año 2016 (-2,8%) para llegar en 2017 a -1,1% (Lago-Peñas, 2014). En la última *Actualización del Programa de Estabilidad 2017-2020*, el objetivo para 2017 sigue por encima del -3% y en 2019 se reduce solo al -1,3%. Considerando que en este año el Gobierno espera volver a contar con un *output gap* positivo (+0,6%), se estaría asumiendo el mantenimiento de un déficit estructural próximo al -1,5%. Una cifra que parece excesiva si se quiere mantener capacidad de maniobra para la política fiscal en el marco de estabilidad europeo. Pero también si se pretende reconducir el actual *stock* de deuda pública a niveles próximos al 60% del PIB en un plazo razonable.

La tercera es que los recortes pasados en el gasto público y el ajuste adicional previsto (crecimiento nominal muy limitado y caída significativa en ratio sobre PIB) van a generar una restricción presupuestaria pública exigente. Si se analiza la composición funcional del gasto, se comprueba que en todas las categorías se reduce el peso del gasto público. En el gráfico 2 mostramos tres de las más importantes cuantitativamente: protección social (que incluye pensiones y prestaciones por desempleo), sanidad y educación. Se ofrecen

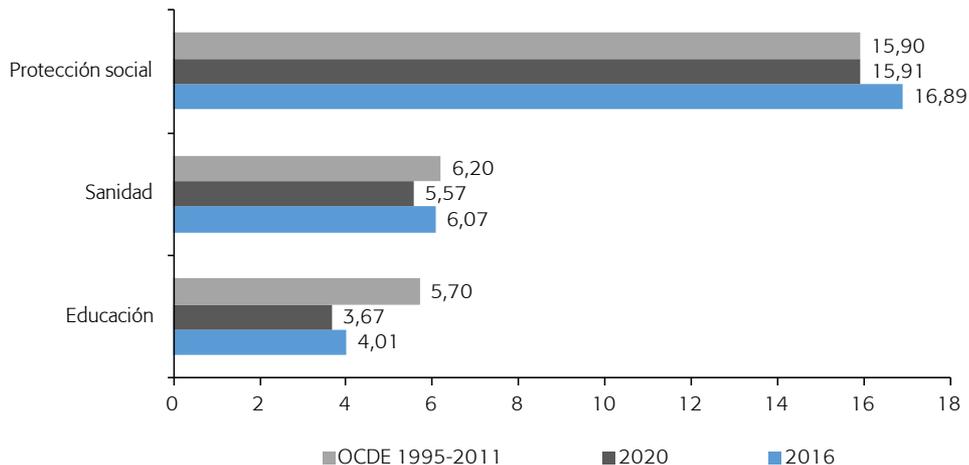
datos del peso sobre el PIB en 2016, 2020 y la media para los países de la OCDE a lo largo del período 1995-2011, computados por Lago-Peñas y Martínez-Vázquez (2016). Comparativamente, en sanidad y educación, competencias descentralizadas a las comunidades autónomas, el ajuste previsto va a ser mayor. Particularmente exigente es lo que ocurriría con la segunda.

A expensas de cambios en la orientación del ajuste, está claro que la eficiencia en el uso y reasignación de los recursos públicos va a ser fundamental para lograr que el futuro escenario de gasto no conlleve una oferta de servicios públicos inferior en calidad y adecuación a la norma de los países de nuestro entorno. La revisión de gasto (*spending review*) que el Gobierno español ha encomendado a la AIREF en el marco de las recomendaciones de la Comisión Europea, es un paso en la dirección adecuada. Pero se debería ir más allá. En concreto, la Administración Central y las autonómicas deberían acometer reformas institucionales para impulsar la evaluación independiente, rigurosa y continua de la rentabilidad social de sus inversiones y, en general, sus programas de gasto.

Gráfico 2

Gasto público en sanidad, educación y protección social en España en 2016 y previsión para 2020 y las medias correspondientes para los países de la OCDE en el período 1995-2011

(En porcentaje del PIB)



Fuentes: Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Función Pública (2017b) y de Lago-Peñas y Martínez-Vázquez (2016).

Referencias

AIREF (2017a), *Evaluación conjunta del objetivo de estabilidad presupuestaria de las Administraciones Públicas 2017*, 25-4-2017, disponible en: www.airef.es

— (2017b), *Seguimiento trimestral del objetivo de estabilidad del conjunto de Administraciones Públicas. Primer trimestre de 2017*, 1-6-2017, disponible en: www.airef.es

— (2017c), *Informe sobre la Actualización del programa de Estabilidad del reino de España*, 10-5-2017, disponible en: www.airef.es

FUNCAS (2017), *Previsiones económicas para España 2017-2018*, 12-6-2017, disponible en: www.funcas.es

LAGO-PEÑAS, S. (2014), "La consolidación fiscal en España: balance y perspectivas", *Cuadernos de Información Económica*, 240: 1-7.

— (2017), "Una consolidación fiscal en piloto automático", *Cuadernos de Información Económica*, 257: 59-66.

LAGO-PEÑAS, S., y MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J. (2016), "El gasto público en España en perspectiva comparada: ¿Gastamos lo suficiente? ¿Gastamos bien?", *Papeles de Economía Española*, 147: 2-25.

MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA (2017a), *Proyecto Presupuestos Generales del Estado 2017*, 4-4-2017, disponible en: www.minhafp.gob.es

— (2017b), *Actualización del Programa de Estabilidad 2017-2020*, 28-4-2017, disponible en: www.minhafp.gob.es

— (2017c), *Ejecución presupuestaria del estado hasta el mes de mayo de 2017*, 27-6-2017, disponible en: www.minhafp.gob.es