

El ajuste fiscal español en perspectiva*

Santiago Lago Peñas**

España tiene un problema con su déficit público. Padece un desequilibrio estructural que frena la necesaria metabolización de la ratio deuda pública/ PIB. Una ratio elevada que la hace vulnerable a escenarios de reducción del crecimiento económico, subida de tipos de interés y tormentas financieras. Además, un déficit estructural por encima del 2% del PIB limita la capacidad de respuesta ante un choque macroeconómico. Pero la sociedad española tiene todavía pendiente asumir que tiene un serio problema con el desequilibrio de sus cuentas públicas. La comparación con otros países de nuestro entorno revela que el origen del déficit público español se encuentra más en una insuficiencia de ingresos que en un gasto elevado. Parece claro, por tanto, que una reforma tributaria a fondo, combinada con un cambio de paradigma en la evaluación de la rentabilidad social del gasto, permitiría mejorar la eficiencia, equidad y estabilidad de las cuentas públicas españolas.

La reducción del déficit: avance lento e insuficiente

El 29 de marzo de 2019, el Ministerio de Hacienda informó de que el déficit público español, expresado como porcentaje del producto interior bruto (PIB), había cerrado el ejercicio 2018 en -2,63%. Menos de un mes después, el

23 de abril, Eurostat ha confirmado una cifra ligeramente mejor: -2,48%. El habitual proceso de consultas e intercambio de información entre unos y otros favoreció en este caso a España, que además abandona el procedimiento de déficit excesivo. Puesto que el déficit de 2017 fue del -3,08%, la reducción habría alcanzado las seis décimas del PIB. Además, la

* Agradezco la asistencia de Fernanda Martínez y Alejandro Domínguez y los comentarios de Eduardo Bandrés. La responsabilidad de cualquier error u omisión es, no obstante, exclusiva del autor.

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

cifra final se queda por debajo de la mayoría de las proyecciones independientes y oficiales que se manejaban a principios de año y que apostaban, con un notable consenso, por el -2,7% (Lago-Peñas, 2019). La explicación a esta sorpresa positiva se encuentra, sobre todo, en el lado de los ingresos: la recaudación tributaria se ha comportado mejor de lo esperado en los últimos meses del año.

No obstante, la rebaja del déficit ha sido insuficiente para cumplir con el objetivo inicial para 2018 (-2,2%) y para reducir significativamente la ratio de deuda pública sobre PIB¹. Según Eurostat (2019), se situó a finales de 2018 en el 97,09% del PIB, apenas un punto menos que en 2017 (98,12%). Y ello, a pesar de que el crecimiento de la economía española

se mantiene a tasas elevadas, aumentando el denominador de la ratio.

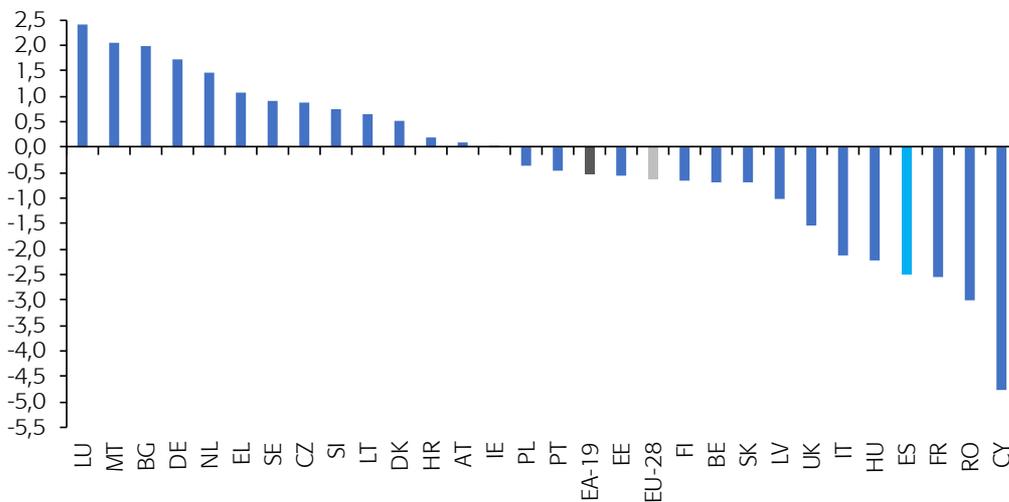
Las estimaciones de los organismos internacionales sitúan a España en el pódium de los países con mayor déficit estructural. De hecho, el componente cíclico ya sería positivo y el déficit estructural estimado por la Comisión Europea en 2018 habría sido del -3,2% del PIB, cifra ligeramente superior a la cuantificada por el FMI, que lo sitúa en el -2,7%.

Los gráficos 1 y 2 permiten contemplar las cifras anteriores en el seno de la Unión Europea. En cuanto al déficit, solo tres países de la UE-28 acabaron 2018 en una posición peor que España.

Gráfico 1

Déficit (-) o superávit (+) público en 2018

(Porcentaje del PIB)



Nota: Austria (AT), Bélgica (BE), Bulgaria (BG), Chipre (CY), República Checa (CZ), Alemania (DE), Dinamarca (DK), eurozona (EA-19), Estonia (EE), Grecia (EL), España (ES), Unión Europea 27 (EU-28), Finlandia (FI), Francia (FR), Croacia (HR), Hungría (HU), Irlanda (IE), Italia (IT), Lituania (LT), Luxemburgo (LU), Letonia (LV), Malta (MT), Países Bajos (NL), Polonia (PL), Portugal (PT), Rumanía (RO), Suecia (SE), Eslovenia (SI), Eslovaquia (SK), Reino Unido (UK).

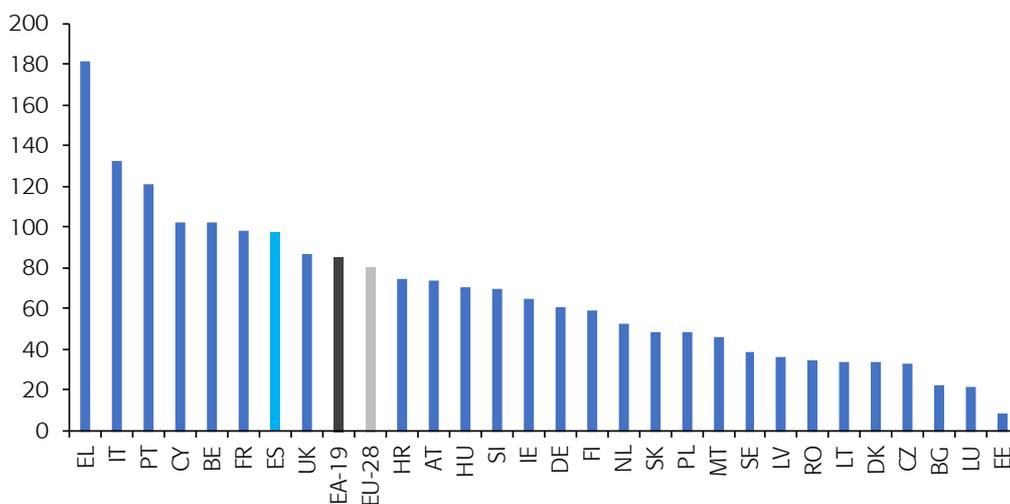
Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat (2019).

¹ El objetivo para 2018 del total de administraciones públicas se fijó en el Consejo de Ministros de 13 de julio de 2017 en el -2,2% del PIB, cifra coincidente con la previsión incorporada en la primera notificación del déficit y deuda del 30 de marzo de 2018 enviada a la Comisión Europea.

Gráfico 2

Deuda pública en 2018

(Porcentaje del PIB)



Nota: Véase nota del cuadro 1.

Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat (2019).

La media para la UE-28 es ligeramente superior a $-0,5\%$ en valor absoluto; y no llega a medio punto negativo para los países de la eurozona. Es decir, el déficit español en 2018 se situó dos puntos del PIB por encima de la media y a más de cuatro de Alemania. De forma similar, España aparece entre los países con una mayor deuda pública en la UE-28, solo por detrás de Grecia, Italia, Portugal, Chipre, Bélgica y Francia.

El gráfico 3 complementa la información sobre el déficit público total al identificar el llamado déficit estructural. Esto es, se elimina la componente del desequilibrio, positiva o negativa, asociada al ciclo económico. A diferencia del déficit total, que es un indicador contable, el estructural es una estimación basada en el concepto de *output gap* o brecha de producción. Existen metodologías diferentes que dan resultados no siempre coincidentes. Y es bien sabido que determinar el momento del ciclo en los valores extremos de la muestra es complicado: muchas veces nuestra percepción de la posición cíclica de una economía cambia cuando transcurren varios años y lo examinamos con más perspectiva. Con estas cauciones en mente, las últimas estimaciones disponibles de

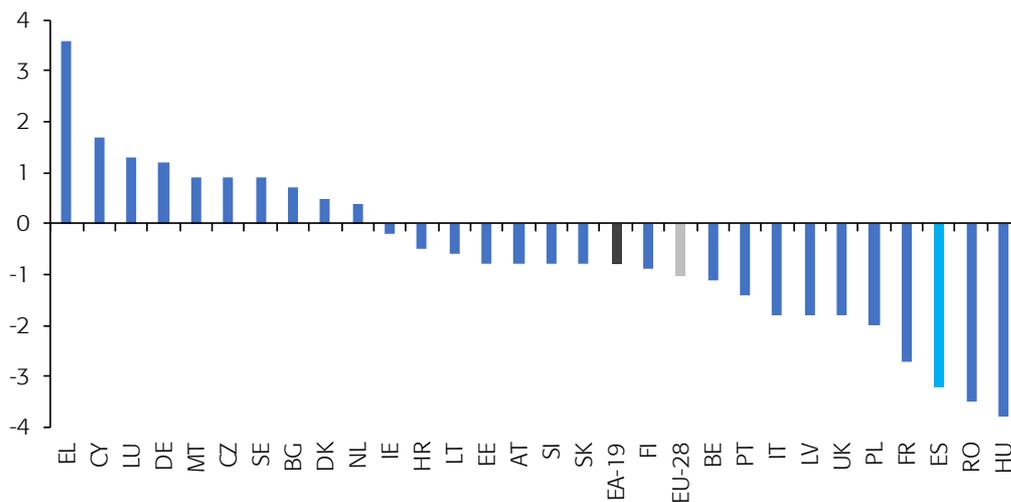
la Comisión Europea sitúan a España en el pódium de los países con mayor déficit estructural en 2018. De hecho, la componente cíclica ya sería positiva en el caso español y el déficit estructural en 2018 estaría por encima del observado ($-3,2\%$). La revisión de las estimaciones en los próximos meses reducirá esta cifra, pero seguirá situándose entre las más altas de la UE-28. En este sentido, hace escasas semanas el Fondo Monetario Internacional ha cuantificado en $-2,7\%$ el déficit estructural en 2018 (FMI, 2019).

En síntesis, España tiene un problema con su déficit público. Padece un desequilibrio estructural enquistado que frena la necesaria metabolización de la ratio deuda/PIB. Una ratio elevada que la hace vulnerable a escenarios de reducción del crecimiento económico, subida de tipos de interés y tormentas financieras. Además, un déficit estructural por encima del -2% limita sobremanera la capacidad de respuesta ante un choque macroeconómico. El efecto de los estabilizadores automáticos llevaría rápidamente el déficit muy por encima del -3% , imposibilitando la apuesta por impulsos fiscales de tipo discrecional.

Gráfico 3

Déficit (-) o superávit estructural (+)

(Porcentaje del PIB)

*Nota:* Véase nota del cuadro 1.*Fuente:* Elaboración propia a partir de estimaciones de la Comisión Europea (2018).**Las perspectivas a corto y medio plazo**

A pesar de los esfuerzos desplegados por el Ministerio de Hacienda para flexibilizar los objetivos de déficit para 2019 (Ministerio de Hacienda y Función Pública, 2018 y 2019), el objetivo hoy vigente para 2019 es todavía el que aparecía en los Presupuestos Generales del Estado de 2018 (PGE-2018): el -1,3%. Eso supone que en 2019 el déficit debería reducirse más de un punto porcentual, desde el -2,5%.

El gobierno intentará revisar el objetivo para elevarlo al -2,0%, pero el Consenso de Funcas apuesta por un déficit de -2,3% (Funcas, 2019), con un intervalo que va de -2,1% a -2,6%.

El análisis más detallado de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF, 2019a) permite ir más allá. La no aprobación de los PGE-2019 y la consecuente prórroga de los PGE-2018 resulta positiva para la previsión de déficit, en la medida en que solo una parte de las medidas contenidas en los primeros, con un efecto expansivo sobre el déficit, ha sido puesta en marcha. Sumando a lo anterior un cierre más favora-

ble de lo esperado en 2018, la AIReF apuesta en su escenario central de previsiones por una cifra de déficit del -2,1%; y cataloga como altamente improbable alcanzar el -1,3%. Menos optimista es el Banco de España en sus previsiones de marzo (Banco de España, 2019). Elaboradas antes de conocerse el cierre de ejercicio 2018, se proyecta un déficit para el conjunto de 2019 de -2,5%, lo que supondría un avance marginal en el proceso de consolidación fiscal y, habida cuenta de que se supone un crecimiento del PIB real de 2,2%, ningún avance en la reducción del déficit estructural. Más bien lo contrario.

Cuando el acento se pone en el medio plazo, los análisis más recientes no son optimistas. El Fondo Monetario Internacional (FMI, 2019) proyecta hasta el año 2024 un déficit total superior al -2,2% y un déficit estructural más allá del -2,5%. Consecuentemente, la deuda pública seguiría en 2024 por encima del 92% del PIB. Estas proyecciones de déficit son peores que las del Banco de España (2019), que dibuja un perfil de leve reducción del déficit total hasta el -1,8% en 2021.

Por su parte, el escenario para la deuda elaborado por el FMI encaja mejor con el de AIReF (2019b). Según los cálculos de esta institución, desde 2014 a 2018 la ratio de deuda se redujo solo en 3,2 puntos del PIB (del 100,4% al 97,2%), a pesar de que el fuerte crecimiento del denominador en estos años habría contribuido a

Según las proyecciones de la AIReF, la deuda pública española en el año 2022 estaría todavía en el entorno del 91% del PIB, aunque la posibilidad de que no se reduzca nada no es despreciable. La Comisión Europea es más pesimista: sus simulaciones contemplan un nivel de deuda por encima del 96% del PIB en el año 2029, incluso en un escenario favorable de crecimiento económico y tipos de interés.

restar 14,8 puntos. La diferencia de más de diez puntos es culpa del déficit, que sigue impulsando al alza los pasivos financieros. En el año 2022, la deuda estaría todavía en el entorno del 91%, aunque la posibilidad de que no se reduzca nada no

es despreciable. En sus escenarios probabilísticos, se cuantifica en 25%. Finalmente, la Comisión Europea es incluso más pesimista que el FMI. Sus simulaciones contemplan un nivel de deuda por encima del 96% en el año 2029, incluso en un escenario favorable de crecimiento económico y tipos de interés (Comisión Europea, 2019b).

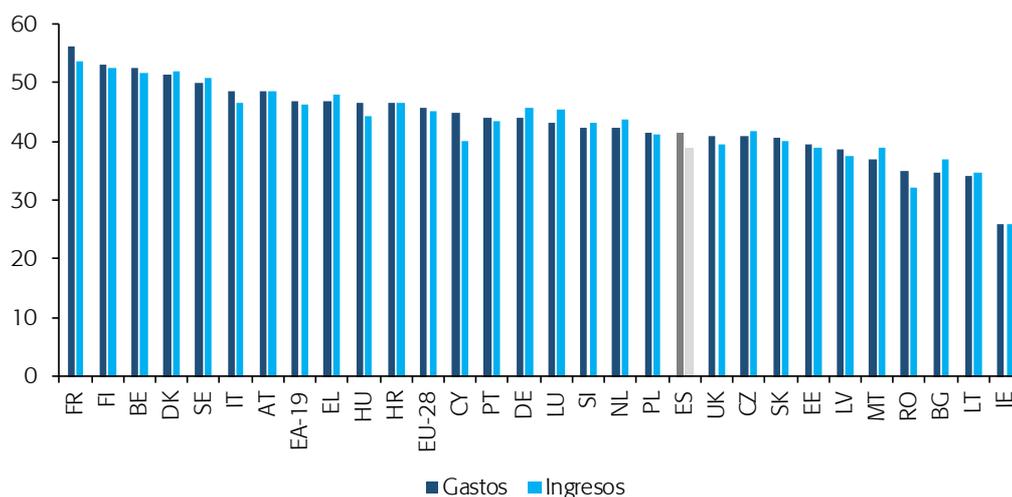
¿Por qué el déficit público es tan elevado?

El gráfico 4 permite hacer una primera aproximación a las causas del déficit público español. En él se representan las ratios de gastos e ingresos no financieros sobre el PIB para los 28 países de la UE. El año de referencia es 2018 y los países se ordenan de mayor a menor nivel de gasto. España ocupa el decimoctavo puesto. Con una ratio del 41,3% se sitúa 4,3 puntos por debajo de la media y 5,5 puntos por debajo de los países de la eurozona. Los diez estados que están por detrás son los anglosajones (Reino Unido, Irlanda y una antigua colonia inglesa, Malta) y países de Europa oriental. Si observamos los países con los mayores desequilibrios, salvo Rumanía todos ellos gastan significativamente más que España. Solo el perfil

Gráfico 4

Gastos e ingresos públicos no financieros en 2018

(Porcentaje del PIB)



Nota: Véase nota del cuadro 1.

Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat (2019).

de Reino Unido se acerca al de España, si bien su déficit es un punto inferior en 2018. En definitiva, la comparación con otros países de nuestro entorno revela que el origen del déficit español se encuentra más en una insuficiencia de ingresos que en un gasto elevado.

España está por debajo de la UE en la tributación sobre el consumo, el IRPF y el impuesto sobre sociedades. Y en los tres casos, en mayor medida por la existencia de gastos fiscales de todo tipo que por unos tipos impositivos en general similares o superiores en los países de nuestro entorno. A ello habría que añadir el efecto de una economía sumergida y un fraude más elevados.

El gráfico 5 compara la estructura de gasto de España con la media de la UE-28. Destaca el mayor peso de la remuneración de asalariados, lo que vendría explicado por una mayor propensión a la producción pública de algunos servicios

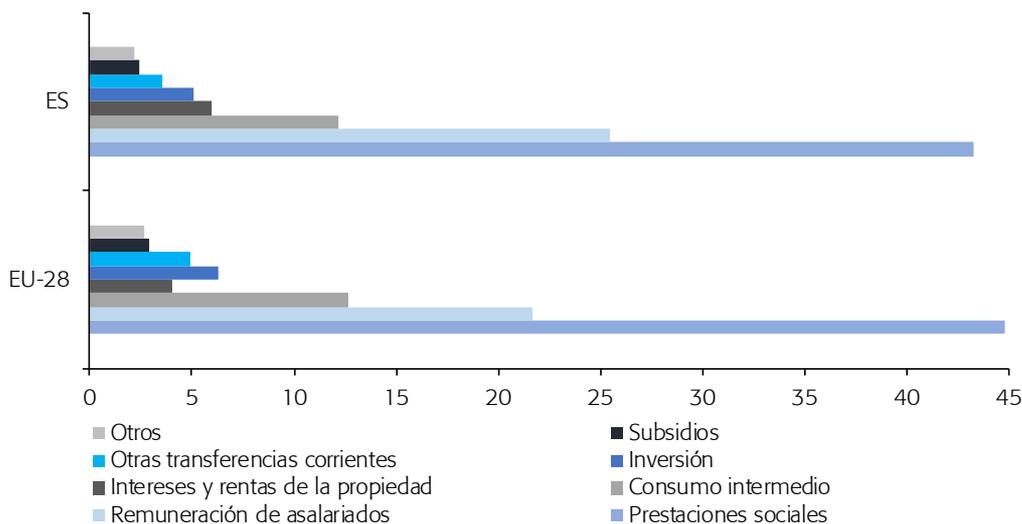
públicos intensivos en trabajo, como la sanidad y la educación; el mayor peso de los intereses, consecuencia de la mayor deuda; y una inversión pública menor, un capítulo de gasto en la que se ha cebado el ajuste fiscal, haciendo que España haya pasado a ser uno de los países con mayor inversión en infraestructuras en términos de PIB a estar claramente por debajo de la media.

Por su parte, el gráfico 6 recoge la estructura de ingresos tributarios. En este caso, la fuente de datos es la OCDE, la referencia es la media de los países miembros de esta organización y el año es 2016². España se halla claramente por encima de la media en el peso relativo de las cotizaciones sociales y, en menor medida, en la imposición sobre la propiedad. En cambio, está por debajo en la tributación sobre el consumo, el IRPF y el impuesto sobre sociedades. Y en los tres casos, en mayor medida por la existencia de gastos fiscales de todo tipo que por unos tipos impositivos inferiores³. A lo que habría que añadirle el efecto

Gráfico 5

Estructura del gasto público en 2018

(Porcentajes sobre el total de gasto)



Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat (2019).

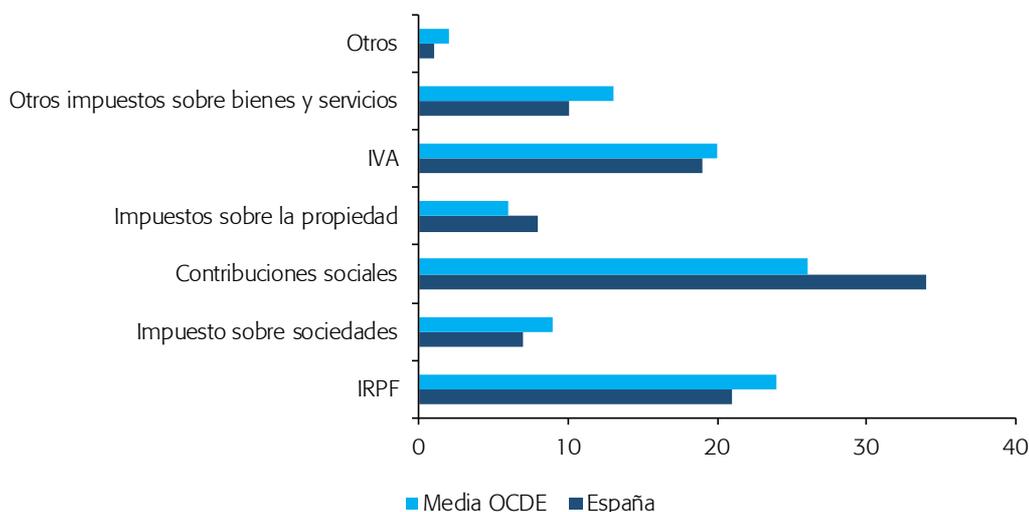
² Los datos de Eurostat (2019) no permiten una desagregación de los ingresos tributarios tan detallada.

³ Un estudio de la Comisión Europea (2014) sitúa a España como el tercero de los trece países analizados (Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Italia, Grecia, Francia, Alemania, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido y EE.UU.) en lo que atañe a la dimensión de los gastos fiscales sobre el PIB. Solo Italia (8,1%) y el Reino Unido (5,9%) superarían a España (5,5%).

Gráfico 6

Composición de los ingresos tributarios en 2016

(Porcentajes sobre total de ingresos)



Fuente: Elaboración propia a partir de OCDE (2018).

de una economía sumergida y un fraude más elevados⁴.

¿Qué hacer para reducir el déficit?

Una estrategia de reducción intensa y consistente del déficit público estructural pivota sobre tres elementos fundamentales interrelacionados: el marco institucional, las herramientas financieras y la voluntad.

Comenzando por el marco institucional, los avances en los últimos años han sido notables. El endurecimiento de las reglas fiscales en la Unión Europea y en España lo atestiguan. Para aproximarnos cuantitativamente, puede recurrirse al índice de reglas fiscales (FRI, en su acrónimo inglés) computado por la Comisión Europea

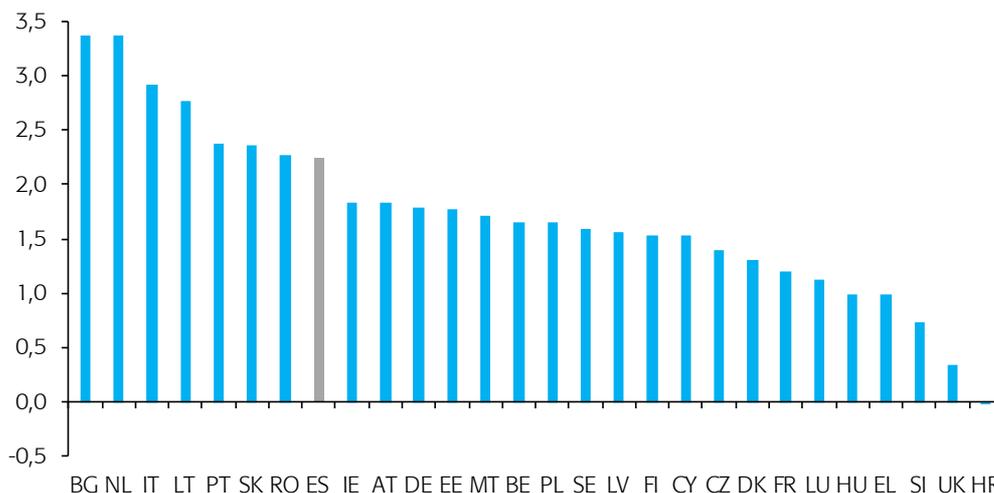
(2019b). Observando el conjunto del período 1995-2017, se aprecian saltos de nivel en España en 2002, derivados de la nueva normativa de estabilidad presupuestaria que se implementa a partir de ese momento, y el cuatrienio 2011-2014, de la mano de los cambios impulsados desde Bruselas. El gráfico 7 muestra que España se situó en 2017 en el octavo puesto entre los 28 países de la Unión Europea. Por tanto, es descartable que las reglas fiscales sean causa y solución primordial para el problema del déficit público⁵. Tampoco parece que exista una debilidad en lo que atañe al organismo supervisor de la aplicación de las reglas. La AIREF, que empieza a funcionar en 2014, ha logrado ya un desempeño notable y un funcionamiento evaluado externamente de forma muy positiva (von Trapp *et al.*, 2017).

⁴ Desafortunadamente, no existen cálculos oficiales y actualizados sobre ambos problemas. No obstante, las diversas estimaciones disponibles sobre economía sumergida constatan que la economía sumergida en España se sitúa por encima de la media de los países de la OCDE (Lago Peñas, 2018). La evidencia empírica sobre el fraude fiscal apunta en la misma dirección, pero gravita casi exclusivamente sobre las propias estimaciones de economía sumergida, lo que da una visión parcial del fraude y exige mayor cautela en la interpretación de los resultados.

⁵ No obstante, es verdad que existe cierto margen de mejora para que algunas medidas de corrección se apliquen de forma más rápida y automática y para lograr una mayor eficacia de la regla de gasto (Comisión Europea, 2019b).

Gráfico 7

Valor del índice estandarizado de regla fiscal (FRI) de la Comisión Europea en 2017



Nota: Véase nota del cuadro 1.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Comisión Europea (2019b).

Sobre la herramienta, el camino parece claro. Una reforma tributaria a fondo, combinada con un cambio de paradigma en la evaluación de la rentabilidad social del gasto, permitiría mejorar la eficiencia, equidad y estabilidad de las cuentas públicas españolas. Existe un amplio consenso académico sobre estas reformas y cambios, sobre su necesidad y líneas maestras.

Por tanto, lo que realmente falla es el tercero y último de los pivotes apuntados: la voluntad. La sociedad española y sus representantes políticos orillan el desafío de forma recurrente. Es muy significativo que el déficit o el endeudamiento público no aparezcan entre los 54 problemas principales identificados en el cuestionario del Centro de Investigaciones Sociológicas. Solo el fraude fiscal se muestra tímidamente al final de la lista: un 0,4% de los españoles cree que es uno de los tres principales problemas que existen en España en febrero de 2019⁶. Además, los estudios demoscópicos disponibles muestran que cuando se les pregunta a los ciudadanos qué se debería hacer para reducir el déficit público, una amplia mayoría se declara contraria a reducir el gasto, pero también a elevar los impuestos (Calzada y del Pino, 2018).

Ante este panorama sociológico sorprende poco que el debate político no haga del control del déficit público uno de los ejes centrales de la política económica o que la coherencia programática o presupuestaria entre gastos e ingresos públicos sea una exigencia insoslayable. La sociedad española tiene todavía pendiente el reto de asumir que tiene un problema serio con los desequilibrios de sus cuentas públicas.

Referencias

- AIREF. (2019a). *Informe sobre presupuestos iniciales de las Administraciones Públicas en 2019. Informe 11/2019*. Disponible en www.airef.es
- (2019b). *Observatorio de deuda. Abril*. Disponible en www.airef.es
- BANCO DE ESPAÑA. (2019). Informe trimestral de la economía española. *Boletín Económico del Banco de España 1/2019*. Disponible en: www.bde.es
- CALZADA, I. y DEL PINO, E. (2018). El peso de la opinión pública en las decisiones de ajuste del Estado de Bienestar: el caso de España entre 2008 y 2017. En

⁶ http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-rchivos/Indicadores/documentos_html/TresProblemas.html

- F. CAMAS y G. UBASART (Eds.), *Manual del Estado de Bienestar y las políticas sociolaborales*. Barcelona: Huygens.
- COMISIÓN EUROPEA. (2014). Tax Expenditures in Direct Taxation in EU Members. *European Commission Occasional papers, 207*. Disponible en: <http://ec.europa.eu>
- (2018). *European Economic Forecast. Autumn 2018*. Disponible en: <https://ec.europa.eu>
- (2019a). *Country Report Spain 2019 SWD (2019) 1008 final*. Disponible en: <https://ec.europa.eu>
- (2019b). *Fiscal Rules Database*. Disponible en: <https://ec.europa.eu>
- EUROSTAT. (2019). *Government Finance Statistics*. Disponible en: <https://ec.europa.eu>
- FMI. (2019). *Fiscal Monitor 2019. Curbing Corruption*. Disponible en: www.imf.org
- FUNCAS. (2019). *Panel de previsiones de la economía española*. Disponible en: www.funcas.es
- LAGO PEÑAS, S. (Dir.). (2018) *Economía sumergida y fraude fiscal en España: ¿qué sabemos? ¿qué podemos hacer?* Madrid: Funcas. Disponible en: www.funcas.es
- (2019). Ajuste fiscal: se mantiene la incertidumbre. *Cuadernos de Información Económica, 268*. Disponible en: www.funcas.es
- MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA. (MHFP). (2018). *Objetivos de estabilidad 2019-2021 y límite de gasto no financiero del estado para 2019*. Disponible en www.hacienda.gob.es
- (2019). *Actualización del programa de estabilidad 2019-2022. Reino de España*. Disponible en www.hacienda.gob.es
- OCDE. (2018). *Revenue Statistics 2018. Spain*. Disponible en : www.oecd.org
- VON TRAPP, L, NICOL, S., FONTAINE, P., LAGO PEÑAS, S. y SUYKER, W. (2017). *OECD Review of the Independent Authority for Fiscal Responsibility (AIReF)*. Paris: OCDE. Disponible en: www.oecd.org