

Javier Andrés Domingo\*

Ángel de la Fuente Moreno\*\*

Rafael Doménech Vilarino\*\*\*

## NOTAS PARA UNA POLÍTICA FISCAL EN LA SALIDA DE LA CRISIS

*¿Qué política fiscal debería adoptar España durante los próximos años, ahora que finalmente parece que lo peor de la crisis ya ha pasado? En el presente trabajo se esboza una respuesta a esta pregunta que combina tres elementos: austeridad en materia de gasto, reformas estructurales diseñadas para aumentar el nivel de ocupación y la tasa de crecimiento a largo plazo y, en caso necesario, incrementos en la recaudación tributaria provenientes de una ampliación de las correspondientes bases fiscales, más que de subidas de tipos. También se proponen algunas reformas de la normativa sobre estabilidad presupuestaria.*

**Palabras clave:** política fiscal, Ley de estabilidad presupuestaria, déficit, gasto público.

**Código JEL:** E62, H20, H53.

### 1. Introducción

¿Qué política fiscal debería adoptar España durante los próximos años, ahora que finalmente parece que lo peor de la crisis ya ha pasado? Aunque existe una gran diversidad de pareceres sobre el tema, la mayor parte de la opinión cualificada acepta de entrada una restricción importante: hemos de continuar reduciendo el déficit público hasta acercarnos lo antes posible al equilibrio presupuestario, no solo porque así lo exigen la normativa europea y nuestra propia Constitución,

sino porque, además, el elevado *stock* de deuda pública que hemos acumulado deja muy poco espacio para la financiación con recurso a los mercados. De hecho, reducir sensiblemente ese *stock*, para volver a tener un cierto colchón de capacidad de endeudamiento, sería una precaución elemental de cara a futuras recesiones, que pueden tardar más o menos en llegar, pero que lo harán sin duda.

Incluso en el marco de este consenso básico, existe aún espacio para estrategias muy diversas, tanto en lo que se refiere a la velocidad a la que debe alcanzarse la situación de equilibrio presupuestario como al tamaño del sector público y a la estructura de ingresos y gastos públicos. Quizás la principal línea de división es la existente en este momento entre los que piensan que

---

\* Universidad de Valencia.

\*\* FEDEA e Instituto de Análisis Económico (CSIC).

\*\*\* BBVA Research y Universidad de Valencia.

el nivel actual de ingresos públicos sobre PIB (en torno al 38 por 100) es suficiente, al menos en condiciones de normalidad cíclica, para atender las necesidades de gasto público de la sociedad española y aquellos que consideran que el peso del gasto público ha de incrementarse significativamente para asegurar la suficiencia y la calidad de los servicios y prestaciones públicas. A riesgo de simplificar hasta la caricatura, podríamos denominar *defensores de los recortes* a los integrantes del primer grupo y *defensores del aumento del gasto* a los del segundo. Los defensores de los recortes serían partidarios de continuar apostando decididamente por la reducción o al menos por la contención del gasto y, en la medida en que la mejora de la situación cíclica lo permita, verían con buenos ojos las reducciones de impuestos. Los defensores del gasto, por su parte, serían firmes partidarios de incrementar la recaudación tributaria para ayudar a financiar incrementos de gasto superiores a los que podría permitir la recuperación por sí sola. Entre estas dos posiciones, existen otras intermedias que admiten numerosos matices a la hora de abordar una cuestión tan compleja como es esta.

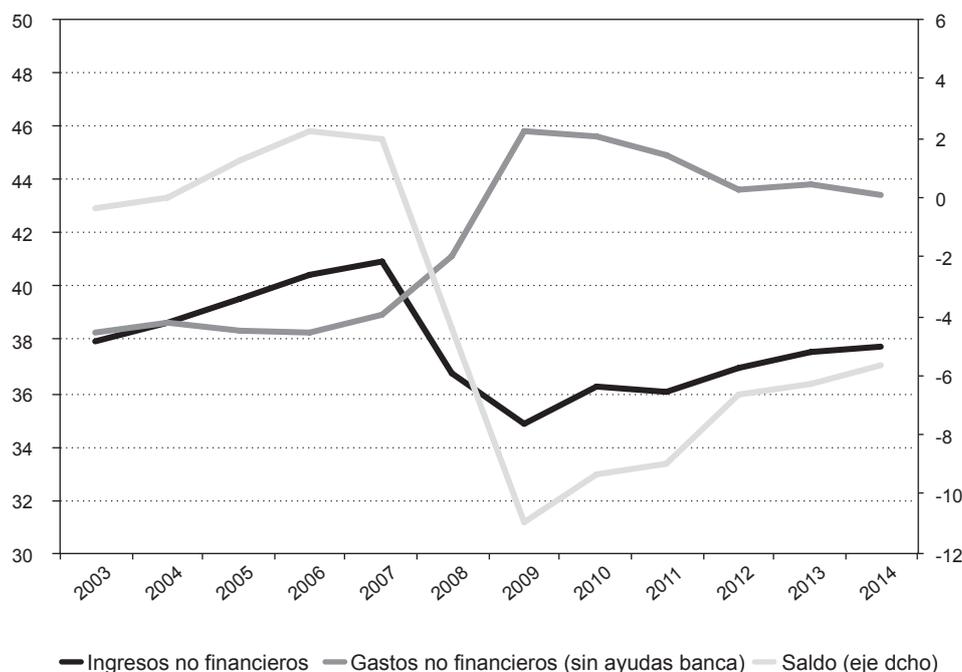
Para tomar una posición informada en este debate es necesario examinar la historia reciente de las cuentas públicas españolas y a eso dedicaremos el apartado 2 del presente trabajo. Los defensores más extremos del aumento del gasto suelen basar su caso en el argumento de que los recortes a los que ha obligado la crisis se han traducido en el práctico desmantelamiento del Estado del bienestar, hasta el punto de que resulta imprescindible un rápido incremento del gasto para recuperar unos niveles mínimos de calidad en los servicios fundamentales que se han perdido durante los últimos años. Como veremos, los datos no son consistentes con esta tesis. Pero, y esta es una de las conclusiones centrales de este trabajo, eso no quiere decir que el volumen actual de ingresos sea suficiente para cubrir todas nuestras necesidades de gasto público, como argumentan quienes defienden la conveniencia de ir aprovechando el crecimiento para aliviar rápidamente la carga impositiva. Esto es especialmente cierto a

medio y largo plazo, a causa del intenso proceso de envejecimiento al que nos enfrentamos.

Algunos cálculos sencillos, articulados en torno al posible realismo del Plan de Estabilidad, nos llevan en el apartado 3 a proponer una estrategia para asegurar la solvencia de las finanzas públicas, que se sitúa en una posición intermedia entre los extremos descritos anteriormente e incorpora un tercer margen de actuación que, a nuestro entender, resulta crucial. En un contexto de crecientes necesidades de gasto, ligadas en buena parte al envejecimiento de la población, la eliminación del déficit seguramente requerirá tanto un esfuerzo continuado de contención y racionalización del gasto, para el que ciertamente hay margen, como un incremento de la recaudación tributaria que debería ser lo menos distorsionador posible. Pero las actuaciones sobre ambas partidas del presupuesto pueden verse complementadas por el uso de un instrumento adicional cuyo impacto potencial tratamos de cuantificar de forma aproximada más adelante: las reformas estructurales. Este tercer factor es tan importante, al menos, como cualquiera de los dos anteriores. Si unas reformas bien diseñadas sirven para aumentar de forma significativa y sostenida el nivel de ocupación y la tasa de crecimiento de nuestra economía, podremos contar con mayores recursos públicos sin necesidad de elevar la presión fiscal, suavizando así el desagradable *trade-off* que se plantea entre presión fiscal, por un lado, y protección social y calidad de los servicios públicos, por el otro.

En apartado 4 el foco se desplaza desde los niveles de ingreso y gasto hacia el marco legal que regula la política fiscal española y, en particular, hacia la normativa de estabilidad presupuestaria. En él se articulan algunas propuestas de reforma de este marco que intentan solventar, o al menos mitigar, dos problemas estructurales de la política fiscal española: el déficit de responsabilidad fiscal por parte de las comunidades autónomas, con los consiguientes incentivos para la deriva al alza del gasto regional, y las dificultades que genera el marco legal actual para el deseable alisado del gasto público a lo largo del ciclo. Finalmente, el

**GRÁFICO 1**  
**INGRESOS, GASTOS Y SALDO PRESUPUESTARIO NO FINANCIERO DE LAS AA PP**  
 (En % del PIB)



NOTA: No se incluyen las ayudas al sector financiero desembolsadas entre 2010 y 2014. Este gasto se concentra en 2011-2013, con importes de 5.137, 39.068 y 4.897 millones de euros respectivamente.

FUENTE: IGAE.

apartado 5 cierra el trabajo con un resumen de nuestras principales conclusiones.

## 2. Mirando hacia atrás: ¿hemos tocado hueso?

En esta sección se analiza la evolución de las finanzas de las Administraciones Públicas (AA PP) españolas durante la última década utilizando datos de Contabilidad Nacional elaborados por la Intervención General de la Administración Española (IGAE, 2015a y 2015b). El Gráfico 1 muestra la senda de los ingresos y gastos no financieros del conjunto de las AA PP desde 2003, así como su saldo presupuestario durante el mismo período, con todas las variables expresadas

como porcentajes del PIB. El análisis toma como punto de partida el ejercicio 2003 porque este nos ofrece una referencia natural por tratarse en algún sentido del último año de una cierta «normalidad» macroeconómica y presupuestaria, antes del punto álgido del *boom* inmobiliario y del inicio de la crisis actual. También nos referiremos en ocasiones a la comparación con 2007, año que marca el final del periodo de expansión.

En el Gráfico 1 se aprecia un patrón de comportamiento con tres fases bien diferenciadas que se resumen en el Cuadro 1. Entre 2003 y 2007 el gasto público español se mantuvo aproximadamente constante, entre el 38 y el 39 por 100 del PIB, mientras que los ingresos aumentaron en tres puntos del PIB, en buena medida,

**CUADRO 1**  
**GASTOS E INGRESOS NO FINANCIEROS DEL CONJUNTO DE LAS AA PP**  
**(Variación en puntos del PIB por subperíodos)**

	2003 - 2007	2007 - 2009	2009 - 2014	2003 - 2014
Ingresos .....	3,02	-6,11	2,95	-0,14
Gastos .....	0,65	6,85	-2,32	5,18
Saldo presupuestario .....	2,37	-12,96	5,27	-5,32

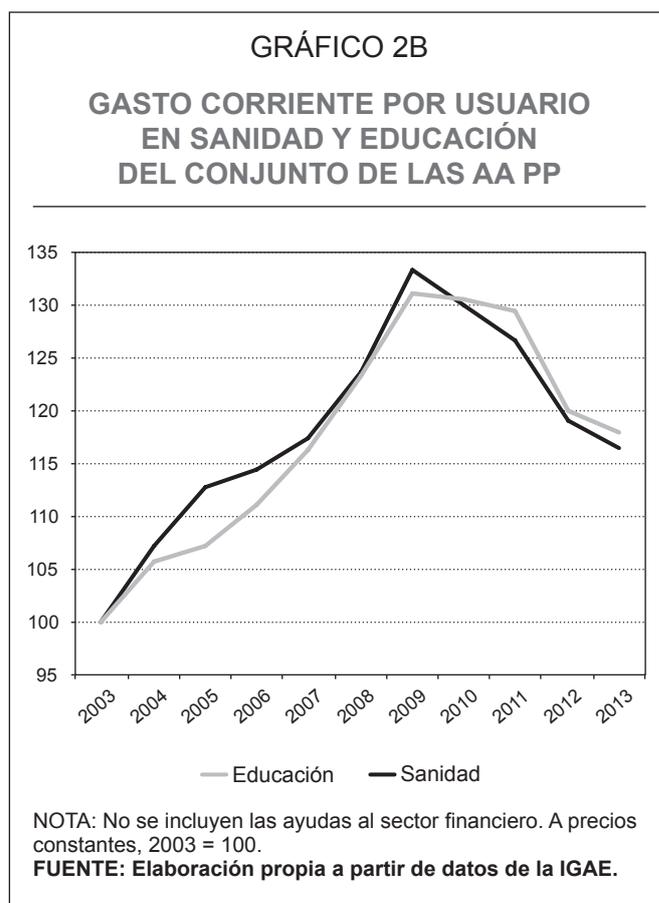
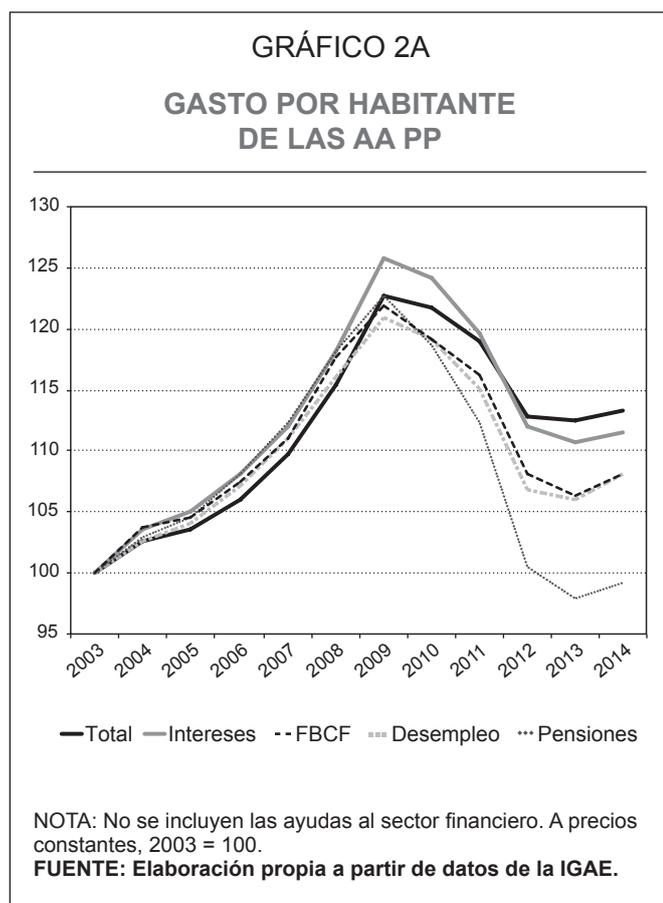
**FUENTE:** Elaboración propia a partir de datos de la IGAE.

aunque no exclusivamente, como consecuencia del *boom* de la vivienda. Esta situación se tradujo en una apreciable mejora del saldo presupuestario público, que llegó a alcanzar superávits de algo más de dos puntos del PIB en 2006 y 2007. Entre 2007 y 2009 los gastos se dispararon en casi siete puntos, mientras que los ingresos disminuyeron en seis puntos, generando así un dramático aumento del déficit público que alcanzó en 2009 los 11 puntos del PIB. Finalmente, a partir de 2009 los ingresos comenzaron a recuperarse, gracias en buena medida a varias subidas de tipos impositivos, a la vez que el ratio de gasto sobre PIB se iba reduciendo, lo que se tradujo en una mejora gradual del saldo presupuestario. Al final del período, los ingresos como porcentaje del PIB vuelven casi exactamente a su nivel de 2003, mientras que el gasto se mantiene cinco puntos por encima de esta referencia (e incluso 3,5 puntos por encima de su nivel en 2007) y aparece como el responsable exclusivo del aumento del déficit registrado durante el conjunto del período que estamos analizando.

El análisis del gasto público como proporción del PIB muestra el esfuerzo fiscal de la economía en su conjunto, pero puede resultar poco informativo sobre la financiación de los servicios públicos, ya que la caída del PIB que ha tenido lugar durante la crisis (un 6 por 100 en términos reales entre 2008 y 2014) tiende a aumentar el ratio de gasto. Por ello, en los Gráficos 2a y 2b mostramos la evolución de diversas partidas

de gasto, medido en términos per cápita y a precios constantes de 2010 utilizando el deflactor del PIB. El análisis de estos nuevos ratios no cambia cualitativamente los resultados anteriores y permite obtener conclusiones más claras sobre la evolución de la financiación de los servicios públicos esenciales con relación al número de usuarios de los mismos. Si consideramos el gasto total del conjunto de las Administraciones Públicas en el Gráfico 2a, el gasto real por habitante se ha reducido en algo más de nueve puntos entre 2009 y 2014. Esta reducción, sin embargo, llega después de un incremento acumulado de 23 puntos entre 2003 y 2009, con lo que sigue habiendo un incremento neto de más de 13 puntos entre 2003 y 2014, o una ganancia de más de un punto anual en el gasto real por habitante durante el conjunto del período que estamos analizando. De nuevo, el gasto total e incluso el gasto neto de intereses por habitante se sitúan en la actualidad al menos en los mismos niveles que en 2007. Los datos, por tanto, no respaldan la percepción de quienes consideran que desde 2009 se ha producido un enorme recorte del gasto que está comprometiendo gravemente los servicios públicos esenciales, al menos si suponemos que estos funcionaban razonablemente bien antes de la crisis.

Un análisis más desagregado corrobora esta conclusión. El gasto total, incluso medido por habitante, puede proporcionar una idea un tanto engañosa de la



capacidad de prestación de servicios de nuestras administraciones públicas porque incluye partidas que han crecido por motivos variados sin que eso redunde necesariamente en mejores servicios o prestaciones para el grueso de la población. Para corregir este efecto composición, en el Gráfico 2a y el Cuadro 2 se van sustrayendo sucesivamente del gasto total por habitante, medido a precios constantes, los intereses, el gasto en desempleo y pensiones y la inversión (formación bruta de capital fijo o FBCF). Dado su reducido peso, la eliminación de los intereses tiene un efecto pequeño sobre el indicador de gasto. La combinación del gasto en desempleo y pensiones, sin embargo, sí tiene un efecto apreciable. Tras eliminar estas dos partidas además de los intereses, el gasto real por habitante destinado al resto de servicios y prestaciones ha

caído casi 24 puntos entre 2009 y 2014, deshaciendo así todo el incremento observado durante los años anteriores a la crisis y situándose aproximadamente en el nivel de partida observado en 2003.

Detrás de la evolución del gasto total se aprecia, pues, una fuerte sustitución en favor del gasto en pensiones y desempleo, transferencias que tienen una incidencia directa sobre el bienestar de grupos importantes de ciudadanos, pero en detrimento de otros tipos de gasto social y productivo, que se situarían en su conjunto en niveles similares a los de 2003. Por otra parte, ha de tenerse en cuenta que, incluso en estas partidas, la caída del gasto corriente ha sido muy inferior a la del gasto total pues la inversión pública ha experimentado recortes muy sustanciales durante la crisis. Es cierto que si esta política se mantuviera durante mucho tiempo, terminaría teniendo

**CUADRO 2**  
**GASTO POR HABITANTE A PRECIOS CONSTANTES DEL CONJUNTO DE LAS AA PP**  
**(Variaciones en puntos porcentuales por subperíodos)**

	2003-2007	2007-2009	2009-2014	2003-2014
Intereses .....	12,1	13,7	-14,2	11,5
Desempleo .....	11,1	9,8	-12,7	8,2
Pensiones .....	12,3	10,4	-23,6	-0,9
FBCF .....	11,0	10,9	-13,8	8,1
<b>Gasto total .....</b>	<b>9,7</b>	<b>13,0</b>	<b>-9,4</b>	<b>13,3</b>

NOTA: No se incluyen las ayudas al sector financiero.

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos de la IGAE.

efectos muy negativos sobre la calidad de los servicios y el crecimiento, pero por el momento seguramente ha sido una forma razonable de minimizar los efectos adversos de la crisis sobre los ciudadanos. Por ello, la última fila del Cuadro 2, o la línea del gasto total del Gráfico 2a, de las que se excluye la inversión, son seguramente las que nos ofrecen una imagen más realista de cómo han evolucionado los niveles de prestación de los servicios generales, excluyendo las prestaciones por desempleo y pensiones. En términos de este agregado de gasto, la caída de unos 13 puntos de PIB desde su máximo en 2009 (cuando a los años de bonanza económica siguió un fuerte incremento del gasto como parte de una política fiscal contracíclica al inicio de la crisis) no debe esconder una ganancia de ocho puntos sobre el conjunto del período analizado (desde 2003). Esta ganancia, aunque sin duda modesta en comparación con la que tuvo lugar durante los años del *boom*, no apunta en absoluto a un brutal deterioro en la calidad de unos servicios fundamentales de los que nadie se quejaba demasiado hace diez años. De hecho, el nivel de gasto observado en 2014 es prácticamente el mismo que el existente en 2007, justo antes de que comenzase la crisis económica.

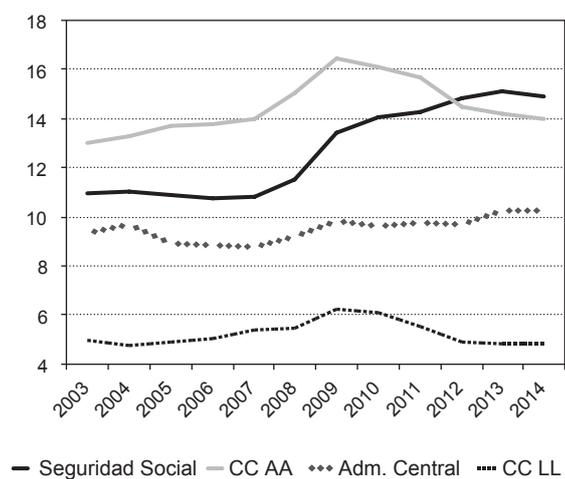
En el mismo sentido, en el Gráfico 2b se muestra (con datos que en este caso solo llegan hasta 2013)

la evolución del gasto corriente por usuario a precios constantes en dos partidas fundamentales por su incidencia sobre el bienestar presente y futuro de los ciudadanos: sanidad y educación. El gasto corriente real dividido por el número de usuarios, medido este último por el número de habitantes, en el caso de la sanidad, y por la población en edad escolar en sentido amplio (de 6 a 24 años de edad), en el de la educación, muestra un patrón que ya resulta familiar: fuertes ganancias hasta 2009 seguidas de un recorte en los últimos años de la muestra que nos deja en niveles similares a los existentes al comienzo de la crisis, con ganancias aún muy respetables durante el conjunto del período analizado.

Se desagrega el gasto de acuerdo con el nivel de la administración que lo ejecuta, excluyendo de esta partida las transferencias a otras administraciones (Gráficos 3a y 3b y Cuadro 3). Llama la atención el fuerte incremento del gasto de la Seguridad Social, que adelanta en 2012 a las comunidades autónomas y pasa a ser la administración con un mayor peso en el gasto público. Por otra parte, resulta sorprendente que el gasto de las administraciones territoriales (autónomas y locales) presente un patrón más cíclico que el de la Administración central, a pesar de que esta

GRÁFICO 3A

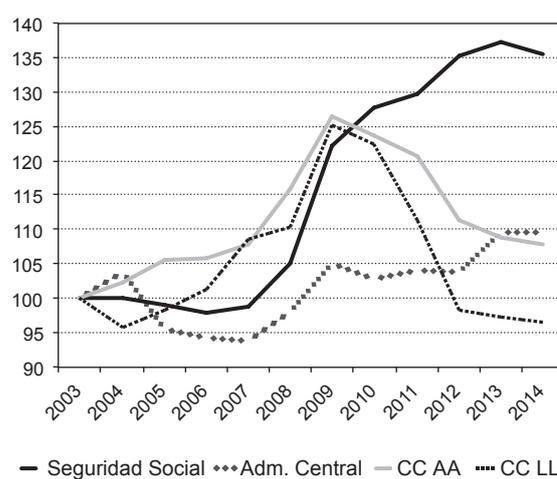
**GASTO NO FINANCIERO NETO DE AYUDAS AL SECTOR FINANCIERO Y DE TRANSFERENCIAS A OTRAS AA PP (En % del PIB)**



FUENTE: Elaboración propia a partir de datos de la IGAE.

GRÁFICO 3B

**GASTO NO FINANCIERO NETO DE AYUDAS AL SECTOR FINANCIERO Y DE TRANSFERENCIAS A OTRAS AA PP (índice 2003 = 100)**



FUENTE: Elaboración propia a partir de datos de la IGAE.

última es la responsable de la gestión de las prestaciones por desempleo, que en principio son el componente del gasto más sensible al ciclo. Es interesante observar que el aumento en el gasto de la Administración Central entre 2003 y 2015 (0,9 puntos del PIB), es menor que la suma de los incrementos de su gasto en intereses (0,96 puntos del PIB) y desempleo (1,29 puntos), lo que implica que ha habido ahorros netos en otras partidas.

El desglose por partidas de gasto también resulta muy informativo. Como se aprecia en el Gráfico 4 y el Cuadro 4, la partida que más ha crecido durante el conjunto del período de interés ha sido, con diferencia, la destinada al pago de las pensiones contributivas de la Seguridad Social, que ha aumentado su peso en el PIB en tres puntos entre 2003 y 2014. El gasto en personal, la compra de bienes y servicios, el pago de intereses y las prestaciones por desempleo también

han contribuido, en torno a un punto de PIB cada una, al incremento del gasto, mientras que la caída de la inversión ha restado dos puntos de PIB a este indicador.

### 3. Mirando hacia adelante: ¿es realista el Plan de Estabilidad de 2015?

La reciente actualización del Plan de Estabilidad (Reino de España, 2015, pp. 32 y siguientes) esboza una estrategia fiscal consistente en mantener constante el nivel actual de ingresos públicos medidos como fracción del PIB (en torno al 38 por 100) a la vez que se reduce gradualmente el ratio de gasto sobre PIB hasta prácticamente alcanzar el equilibrio presupuestario en 2018, año en el que se prevé un déficit público del 0,3 por 100 del PIB. De hecho, el Gobierno confía en aumentar ligeramente el ratio de ingresos sobre PIB a pesar de la reforma a la baja de la imposición directa,

CUADRO 3

**GASTO NO FINANCIERO NETO DE AYUDAS AL SECTOR FINANCIERO  
Y DE TRANSFERENCIAS A OTRAS AA PP  
(Variación en puntos del PIB)**

	2003-2007	2007-2009	2009-2014	2003-2014
Administración Central .....	-0,58	1,05	0,42	0,90
Seguridad Social .....	-0,14	2,58	1,47	3,91
CC AA .....	1,00	2,45	-2,45	1,00
CC LL .....	0,43	0,82	-1,42	-0,17
<b>Total .....</b>	<b>0,70</b>	<b>6,91</b>	<b>-1,97</b>	<b>5,64</b>

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos de la IGAE.

CUADRO 4

**COMPONENTES SELECCIONADOS DEL GASTO DEL CONJUNTO DE LAS AA PP  
(Variación en puntos del PIB por subperíodos)**

	2003-2007	2007-2009	2009-2014	2003-2014
Remuneración asalariados .....	0,14	1,70	-0,82	1,01
Consumos intermedios .....	0,74	0,64	-0,45	0,92
Intereses .....	-0,74	0,14	1,56	0,96
Formación bruta de capital .....	0,46	0,53	-2,98	-2,10
Pensiones Seguridad Social .....	-0,10	0,95	2,26	3,11
Desempleo .....	0,36	1,51	-0,58	1,29
Transferencias sociales en especie .....	0,09	0,53	-0,31	0,31
<b>Total gasto AA PP* .....</b>	<b>0,65</b>	<b>6,85</b>	<b>-2,32</b>	<b>5,18</b>

NOTA: \* La última fila no es la suma de las precedentes, sino el gasto total de las AA PP.

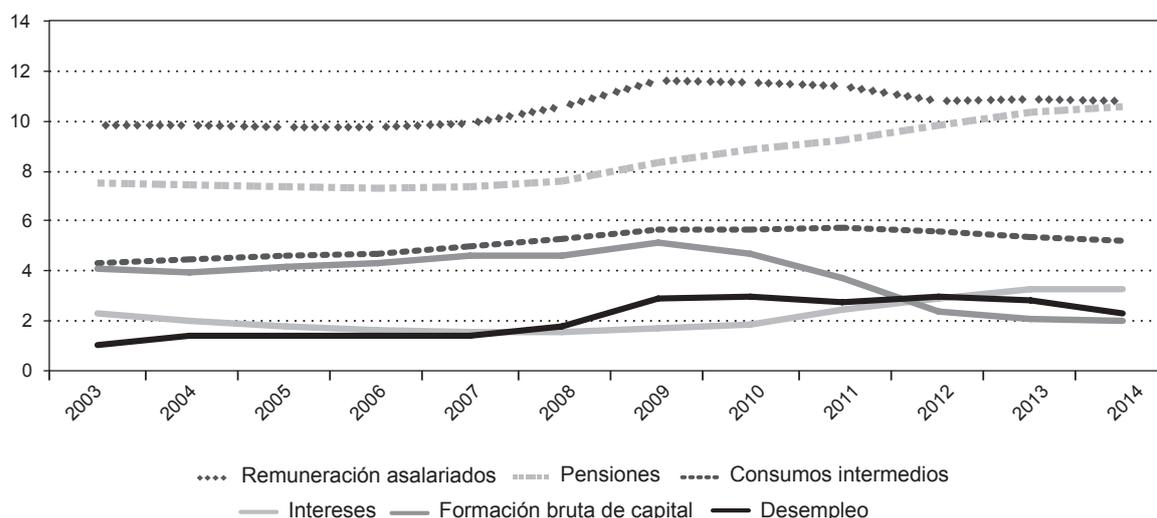
FUENTE: Elaboración propia a partir de datos de la IGAE.

gracias al rápido crecimiento esperado de las bases tributarias durante una recuperación en la que se prevén tasas de crecimiento del PIB real en torno al 3 por 100.

En el Cuadro 5 se intenta calibrar el realismo de esta estrategia sin entrar a discutir por el momento si el objetivo del 38 por 100 del PIB como tamaño del sector público es o no deseable a medio plazo. En la columna 1 se ofrece una primera aproximación al ajuste necesario para la

reducción del gasto derivado de una «normalización» de la situación cíclica de la economía española y/o de la corrección de los incrementos atípicos de ciertas partidas de gasto que se han producido durante años recientes. En particular, en esta columna se mide la variación en puntos del PIB que sería necesaria para volver desde la situación observada en 2014 al nivel de gasto sobre PIB registrado en 2003. Para intentar determinar hasta qué punto las

GRÁFICO 4  
COMPONENTES SELECCIONADOS DEL GASTO DEL CONJUNTO DE LAS AA PP  
(En % del PIB)



FUENTE: Elaboración propia a partir de datos de la IGAE.

reducciones de gasto que implican estos ajustes podrían ser alcanzables en el plazo previsto, las dos columnas siguientes ofrecen algunas referencias de interés, mientras que en la columna 4 se revisa, en caso necesario, el objetivo preliminar de variación del gasto.

Más concretamente, en la columna 2 se muestra la tasa de crecimiento anual de cada partida de gasto que habría que mantener entre 2014 y 2018 para llegar en ese último año al ratio deseado de gasto sobre PIB dado en la columna 1 bajo las previsiones macroeconómicas del Plan de Estabilidad (PdE), tal como se recogen en el Cuadro 6. En la columna 3 se muestra el promedio de las tasas de crecimiento anual observadas para cada partida entre 2009 y 2014. Así por ejemplo, para reducir en un punto el peso del gasto público en salarios sobre el PIB (desde el 10,8 por 100 observado en 2014 hasta el 9,8 por 100 de 2003) de 2014 a 2018, esta partida de gasto podría crecer hasta un 1,5 por 100 anual en términos nominales (columna 2),

frente a un crecimiento medio del 4,05 por 100 del PIB. Esta tasa de crecimiento parece factible, dado que entre 2009 y 2014 se consiguió reducir el gasto por este concepto a un ritmo del 1,84 por 100 anual (columna 3). En consecuencia, en la columna 4 del Cuadro 5 repite sin más el valor correspondiente de la columna 1.

Algo parecido sucede con los otros componentes del consumo público, los consumos intermedios y las transferencias sociales en especie. Volver a las ratios de gasto sobre PIB de 2003 en un plazo de 4 o 5 años parece un objetivo bastante factible en ambos casos por cuanto en uno de ellos bastaría con un ritmo de reducción del gasto inferior a la mitad del observado entre 2009 y 2014, mientras que en el otro habría incluso margen para un ligero incremento del gasto nominal.

Las cosas no están tan claras *a priori* en lo que respecta a las prestaciones por desempleo y el gasto en intereses. En el primer caso, el período 2009-2014 no es una buena referencia, porque el empleo no

**CUADRO 5**  
**PERSPECTIVAS PARA LA REDUCCIÓN DEL GASTO ENTRE 2014 Y 2018**

	Variación necesaria para volver de 2014 a 2003, (en puntos del PIB)	Tasa de crecimiento anual necesaria para alcanzar objetivo en 2018 (%)	Tasa de crecimiento anual observada en 2009-2014 (%)	Variación alcanzable (en puntos del PIB)
Prestaciones por desempleo .....	-1,29	-16,34	-4,86	-1,29
Remuneración de asalariados .....	-1,01	1,51	-1,84	-1,01
Consumos intermedios .....	-0,92	-0,92	-2,04	-0,92
Transferencias sociales en especie .	-0,31	0,86	-2,60	-0,31
Pensiones .....	-3,11	-4,72	4,41	-0,42
Formación bruta de capital fijo .....	2,12	22,07	-19,20	2,12
Intereses .....	-0,96	-4,79	12,65	-0,96
<b>Total .....</b>	<b>-5,49</b>	<b>-0,07</b>	<b>-1,16</b>	<b>-2,80</b>

**FUENTE:** Elaboración propia.

**CUADRO 6**  
**PREVISIONES MACROECONÓMICAS DEL PLAN DE ESTABILIDAD 2014-2018**  
**(En %)**

	2014	2015	2016	2017	2018
PIB real, tasa de crecimiento .....	-	2,9	2,9	3,0	3,0
PIB nominal, tasa de crecimiento .....	-	3,6	3,8	4,2	4,6
Ocupados, tasa de crecimiento .....	-	3,1	3,0	2,9	2,9
Tasa de paro .....	24,4	22,1	19,8	17,7	15,6
Deuda pública/PIB .....	97,7	98,9	98,5	96,5	93,2

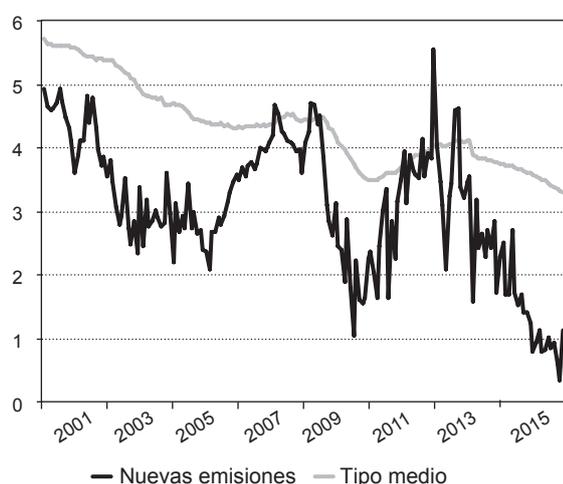
**FUENTE:** Reino de España (2015) pp.17-19 y 64.

comienza a recuperarse hasta 2014. Si sigue haciéndolo durante los próximos años con la intensidad prevista en el PdE, el ritmo deseado de reducción del gasto en desempleo podría ser alcanzable. Algo similar sucede con la partida de intereses. Si se cumplen los objetivos de déficit y se consigue estabilizar la ratio de deuda sobre PIB, el tipo medio de interés de la deuda

pública podría reducirse significativamente durante los próximos años, tal como sugiere el Gráfico 5, donde se observa que los tipos de las nuevas emisiones llevan varios años claramente por debajo del tipo medio del *stock* de deuda estatal existente. En un entorno de bajos tipos de interés como el previsto hasta inicios de 2017 (aunque nada asegura que no pueda truncarse

GRÁFICO 5

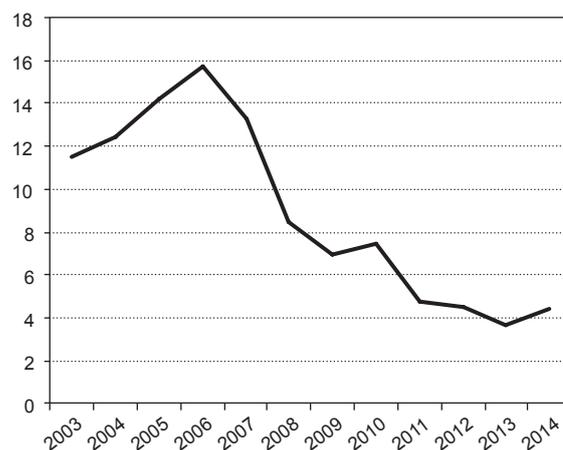
**TIPO DE INTERÉS ANUAL  
DE LA DEUDA DEL ESTADO  
(En %)**



FUENTE: Tesoro Público (2015).

GRÁFICO 6

**COMPRAVENTAS DE VIVIENDA LIBRE  
(En % del PIB)**



FUENTE: Ministerio de Fomento. Valor de las transacciones inmobiliarias de vivienda libre.

antes si las primas de riesgo aumentan), la reducción deseada del gasto en intereses que se recoge en la primera columna del Cuadro 5 también parece factible, por lo que el dato correspondiente se traslada sin cambios a la columna 4. En cualquier caso, hay que ser conscientes de que, tarde o temprano, los tipos de interés tenderán a aumentar a medida que el Banco Central Europeo (BCE) vaya normalizando su política y retire los estímulos monetarios existentes.

La partida más problemática de las incluidas en el Cuadro 5 es, con diferencia, la que recoge el gasto en pensiones. Para reducir en 3,1 puntos su peso en el PIB de aquí a 2018, volviendo así al nivel observado en 2003, necesitaríamos reducir a un ritmo del 4,7 por 100 anual una partida de gasto que ha crecido un 4,4 por 100 anual entre 2009 y 2014. Este objetivo parece, por tanto, difícil de alcanzar, dadas nuestras perspectivas demográficas y la tendencia natural al crecimiento del gasto que se deriva del hecho de que las pensiones iniciales de los

nuevos pensionistas son generalmente más elevadas que las de aquellos que abandonan el sistema por fallecimiento. De hecho, el mismo PdE prevé un crecimiento medio anual del 3 por 100 para el gasto en pensiones, lo que es consistente con los datos de crecimiento observado o presupuestado de esta variable en años recientes que ofrece el Ministerio de Empleo y Seguridad Social (MEySS, 2014, 217). En estos datos ya se ha aplicado en 2014 y 2015 el tope del 0,25 por 100 al índice de actualización de las pensiones introducido en la última reforma del sistema público de pensiones, para situaciones como la actual en la que existe un desequilibrio entre los ingresos y los gastos del sistema.

En este caso, por tanto, la caída esperable en la ratio gasto/PIB que aparece en la cuarta columna del Cuadro 5 es mucho menor que la que se recoge en la primera columna. Para aproximarla, hemos supuesto que el gasto en pensiones crece a un ritmo anual del 3 por 100 entre 2014 y 2018. Dividiendo el resultado

CUADRO 7

**AHORRO DEL GASTO E INCREMENTO DE INGRESOS ESPERABLES CON LA VUELTA A LA NORMALIDAD CÍCLICA (En %)**

Reducción alcanzable del gasto .....	2,80
Impuesto de sociedades, mejora de la recaudación .....	0,96
Impuestos ligados a la vivienda, mejora de la recaudación .....	0,40
<b>Total margen de mejora del déficit .....</b>	<b>4,16</b>

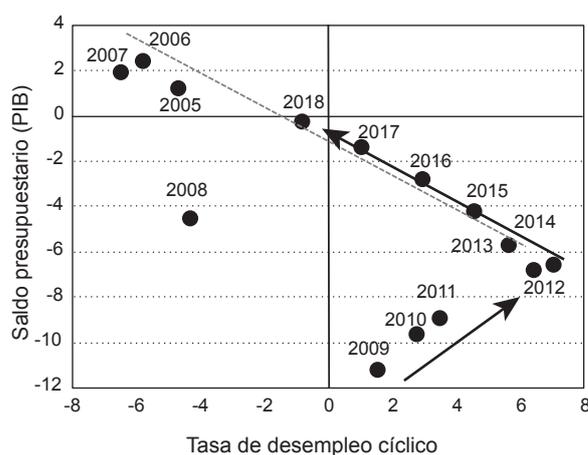
FUENTE: Elaboración propia.

por el PIB previsto en ese último año de acuerdo con el PdE, se obtiene una ratio de gasto en pensiones sobre PIB del 10,18 por 100, o 0,42 puntos de PIB por debajo del valor correspondiente a 2014. Por lo tanto, esta reducción de 0,42 puntos porcentuales del PIB es la que se considera factible y la que se recoge en la columna 4 del Cuadro 5. Así pues, a pesar de las recientes reformas, la fuerte presión al alza del gasto en pensiones limita de forma muy considerable el margen existente a corto plazo para la reducción del peso del gasto público en el PIB durante los próximos años. Este resultado pone de manifiesto la necesidad de mantener una estricta vigilancia sobre la salud financiera del sistema de pensiones con el fin de acelerar, si fuera necesario, el ritmo de implementación de las reformas en marcha, o de tomar otras medidas que puedan ser necesarias para asegurar la sostenibilidad del sistema.

Con la corrección a la baja de la posible reducción del peso en el PIB del gasto en pensiones, el margen existente para la reducción «natural» del gasto público se reduce aproximadamente a la mitad, desde 5,5 a 2,8 puntos de PIB, lo que todavía nos dejaría con un déficit público de casi 3 puntos del PIB. Por otra parte, hay algunas partidas de ingreso donde la «normalización» cíclica debería traducirse en ganancias apreciables de

GRÁFICO 7

**SALDO PRESUPUESTARIO DE LAS AA PP Y DESEMPLEO CÍCLICO, 2015-2018 (En %)**



FUENTE: ANDRÉS y DOMÉNECH (2015) en base a INE, AMECO y Programa de Estabilidad 2015-2018.

recaudación sin necesidad de cambios normativos. La más importante es el Impuesto de Sociedades, cuya recaudación está a día de hoy en torno a un punto de PIB por debajo de su valor de 2003. Lo mismo sucede con los ingresos tributarios derivados de la compraventa de vivienda. El volumen de transacciones inmobiliarias ha caído espectacularmente desde su pico del 16 por 100 del PIB en 2006 hasta el 4 por 100 actual (Gráfico 6). Si suponemos que se recuperan cuatro puntos de PIB y aplicamos a esta magnitud un tipo medio del 10 por 100 por el IVA o el Impuesto de Transmisiones Patrimoniales más Actos Jurídicos Documentados, obtenemos otras cuatro décimas de PIB de ingresos adicionales.

El Cuadro 7 resume la discusión precedente. Nuestros cálculos sugieren que existe un margen de algo menos de tres puntos para la reducción del gasto, a lo que habría que añadir un punto adicional de ingresos por el Impuesto de Sociedades y cuatro décimas por la tributación de la vivienda, hasta llegar a una

reducción «natural» del déficit de 4,16 puntos del PIB. Puesto que el déficit público está actualmente en el 5,7 por 100 del PIB, nos faltarían en torno a 1,5 puntos adicionales de PIB para llegar al equilibrio presupuestario una vez se normalice la situación.

Este déficit de 1,5 puntos porcentuales del PIB en 2018 coincide aproximadamente con el que estimamos por un procedimiento diferente para una situación cíclica neutral. Este segundo procedimiento de estimación se ilustra en el Gráfico 7. En el eje vertical de este gráfico se representa el saldo presupuestario del conjunto de las AA PP como porcentaje del PIB, mientras que el eje horizontal mide el componente cíclico de la tasa de desempleo<sup>1</sup>. En una situación cíclica neutral, el desempleo cíclico es nulo y estaríamos sobre la línea central vertical que se muestra en el gráfico. En las expansiones, cuando el desempleo cíclico es negativo, el saldo presupuestario tiende a mejorar como resultado del crecimiento de los ingresos públicos y la disminución de algunos gastos, como las prestaciones por desempleo. Por el contrario, en las recesiones ocurre lo contrario, de manera que el saldo presupuestario empeora. Esta sensibilidad del saldo presupuestario al desempleo cíclico aparece representada mediante la línea con pendiente negativa, que nos indica que por cada punto de aumento del desempleo, el saldo presupuestario tiende a reducirse en 0,75 puntos de PIB, aproximadamente<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> El desempleo cíclico no es más que la diferencia entre la tasa de desempleo y su componente estructural de largo plazo, que se supone constante en el 18 por 100 en el horizonte de previsión a 2018 del Programa de Estabilidad. Para más detalles sobre esta descomposición, véase ANDRÉS y DOMÉNECH (2015).

<sup>2</sup> Esta sensibilidad del saldo presupuestario al desempleo puede cambiar en el tiempo, entre otras razones, por cambios en la estructura de los gastos e ingresos. Por esta razón, la sensibilidad del saldo presupuestario al ciclo suele estimarse de manera detallada distinguiendo entre partidas de ingresos y gastos públicos, tal y como se describe en MOURRE *et al.*, (2013). Aunque existe mucha incertidumbre respecto a la estimación del desempleo cíclico y a sus efectos sobre el saldo presupuestario (BCE, 2014), CORRALES, DOMÉNECH y VARELA (2002) muestran que la descomposición del saldo presupuestario en sus componentes cíclico y estructural, mediante métodos que tienen en cuenta la estructura de ingresos y gastos, proporciona resultados muy similares a los de estimaciones directas de la sensibilidad del saldo presupuestario a indicadores del ciclo económico.

El superávit fiscal registrado en los años previos a la crisis fue el resultado de una intensa expansión cíclica. Pero en realidad, la política fiscal estaba siendo notablemente expansiva (procíclica) ya que el superávit del 2 por 100 que observamos en 2006-2007 se habría convertido en un déficit superior al 2 por 100 del PIB en una situación cíclica neutral con la misma política. Con la crisis no solo se deterioró la posición cíclica. También se llevaron a cabo políticas discrecionales que aumentaron el gasto público per cápita, que se aceleró claramente en 2008 y 2009, tal y como se ve en el Gráfico 2. El resultado fue un déficit público insostenible (superior al 9 por 100 del PIB en términos estructurales en 2009), que exigió un duro ajuste fiscal entre 2009 y 2013 para devolvernos a una posición similar a la observada antes de la crisis en términos del saldo estructural o, incluso, algo mejor. En este contexto, la estrategia del Programa de Estabilidad consiste básicamente en un ajuste cíclico hasta un déficit estructural cercano al 1 por 100, siguiendo la flecha sombreada del Gráfico 7 a lo largo de una senda de reducción del desempleo derivada simplemente de la recuperación económica.

Con estas previsiones, aun teniendo en cuenta que existe un margen apreciable para recortar ciertas partidas de gasto, hemos de reconocer que el nivel actual de ingresos tributarios será insuficiente para eliminar el déficit y satisfacer las necesidades actuales de gasto de la sociedad española, incluso tras añadirle las probables ganancias «naturales» que pueden esperarse en los próximos años. Esta conclusión se refuerza, además, cuando miramos hacia adelante y tenemos en cuenta la considerable presión al alza sobre el gasto público en sanidad, dependencia y pensiones que cabe esperar durante las próximas décadas como resultado del rápido envejecimiento de nuestra población y del previsible aumento de la renta per cápita<sup>3</sup>. La única

<sup>3</sup> Analizando la evidencia para una muestra de 24 países de la OCDE desde 1960 hasta 2011 y teniendo en cuenta el efecto del envejecimiento de la población, ANDRÉS y DOMÉNECH estiman que por cada punto porcentual de aumento de la renta por persona en edad de trabajar el gasto público en sanidad sobre el PIB crece en promedio 0,4 puntos porcentuales.

buena noticia en este campo es que, tal como se ha visto en el apartado anterior, no estamos en una situación de emergencia debido a un deterioro de los servicios públicos que exija un aumento urgente del gasto. Podemos, por tanto, permitirnos pensar con cierta calma qué es lo que necesitamos a medio y largo plazo y buscar sin prisas excesivas la forma más eficiente de cubrir esas necesidades. Para ello, lo mejor es trabajar simultáneamente en dos estrategias complementarias.

La primera y más prometedora de estas estrategias se centra en introducir reformas estructurales que reduzcan permanentemente nuestra tasa de desempleo. Tal y como se muestra en el Gráfico 7, teniendo en cuenta la sensibilidad del saldo presupuestario a la tasa de desempleo, bastaría con que el desempleo disminuyese permanentemente en cuatro puntos porcentuales para que el saldo estructural mejorase en unos tres puntos, dejándonos con un superávit estructural cercano a dos puntos. Aunque la estimación del desempleo estructural incorpora una elevada dosis de incertidumbre, podemos hacernos una idea aproximada de cuál puede ser su nivel y del enorme margen de mejora existente a partir de las tasas de desempleo estructural estimadas para España y para otras economías avanzadas. En el momento de máxima expansión, la tasa de desempleo española llegó a bajar hasta el 8 por 100, mientras que en la crisis económica alcanzó un pico superior al 26 por 100. La media de este mínimo y máximo es el 18 por 100, una cifra muy similar a la estimada con procedimientos econométricos más precisos y sofisticados. Reducir permanentemente el desempleo estructural del 18 por 100 a niveles cercanos al 6 por 100, como los observados en Alemania, Estados Unidos, Holanda, Reino Unido, Dinamarca o Suecia nos proporcionaría un margen de nueve puntos del PIB de mejora permanente del saldo presupuestario.

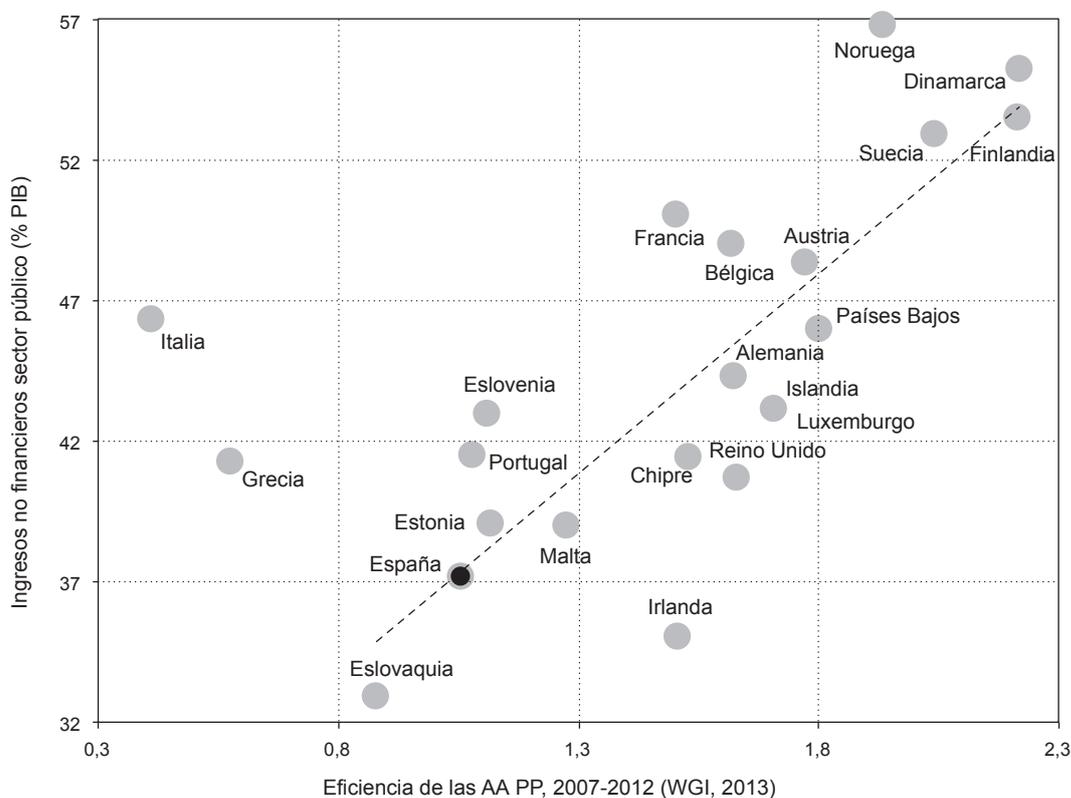
Obviamente, una reducción permanente del desempleo de esta magnitud no se va a conseguir de un día para otro, sino lentamente y tras la adopción de muchas medidas complementarias en ámbitos tan distintos como los mercados de trabajo y de productos en

cuya reforma resulta imprescindible seguir avanzando. También será necesario mejorar sustancialmente la eficiencia del sector público, los resultados del sistema educativo y de la formación profesional y continua y la calidad de las instituciones. Pero, más allá de ser un objetivo crucial para una sociedad que aspire a acabar con la lacra del desempleo, una reducción de este calibre de la tasa de desempleo estructural tendría unas enormes implicaciones presupuestarias. Bastaría con dedicar la mitad del margen fiscal conseguido por esta vía a alcanzar una situación de superávit estructural que permitiría ir reduciendo la deuda pública de forma paulatina pero sostenida hasta situarla por debajo del 60 por 100 del PIB. La otra mitad de la ganancia podría dedicarse tanto a hacer frente al incremento del gasto público que requerirán las pensiones y la sanidad pública, o la mejora de otras políticas y prestaciones, como a conseguir una estructura fiscal más eficiente por el lado de los ingresos, con la disminución de algunos tipos impositivos que en la actualidad son especialmente elevados en España.

La segunda estrategia consiste en buscar la mejor forma de aumentar nuestros ingresos públicos para cerrar la brecha con las necesidades de gasto que puedan persistir tras agotar las posibilidades de racionalización del gasto y de fomento del crecimiento y el empleo. Este aumento de ingresos habrá de ser compatible con el fomento del ahorro, la acumulación de capital humano y, en definitiva, con el crecimiento económico. Sobre cómo avanzar en esta línea hay un amplio acuerdo en que la mejor forma de minimizar las distorsiones ligadas a una mayor recaudación tributaria consiste en aumentar los ingresos mediante la ampliación de las bases impositivas relevantes, manteniendo los tipos de gravamen lo más bajo que sea posible. También hay un consenso, aunque seguramente algo menos general, sobre la conveniencia de aumentar el peso de la tributación indirecta en el total. Estas ideas se han recogido repetidamente en las recomendaciones de los principales organismos internacionales y en los trabajos e informes de numerosos hacendistas españoles, entre los

GRÁFICO 8

## INGRESOS PÚBLICOS SOBRE PIB Y EFICIENCIA DE LAS AA PP, 2007-2012



FUENTE: ANDRÉS y DOMÉNECH (2015) en base a EUROSTAT y Banco Mundial (2014).

que cabe destacar el reciente informe de la Comisión de Expertos presidida por el profesor Lagares (Lagares *et al.*, 2014). Aunque no es este el sitio más adecuado para entrar en detalle en una discusión compleja que exigiría al menos un artículo separado, sí queremos señalar nuestra coincidencia en términos generales con las ideas citadas. En esta línea, una posibilidad atractiva sería la de elevar el tipo medio efectivo de los impuestos indirectos, que es muy inferior al existente en otros países de nuestro entorno, por ejemplo mediante un aumento de los impuestos medioambientales y/o una reducción del número de productos que pagan los tipos reducido y superreducido del IVA. También sería

aconsejable ensanchar las bases imponibles del IRPF y Sociedades, quizás eliminando el sistema de módulos y aumentando la vigilancia sobre las rentas no salariales. Finalmente, pensamos que sería buena idea ir hacia un mayor uso de los mecanismos de copago (especialmente en sanidad y universidades pero también en infraestructuras y transportes) que, además de recaudar, permiten internalizar el coste de los servicios públicos por parte de sus usuarios, incentivando así un uso más eficiente.

En cualquier caso, el aumento de la presión fiscal debe ir precedido por una mejora de la eficiencia en el funcionamiento de las AA PP. Cuanto mayor sea la

eficiencia del sector público, más predispuesta estará la sociedad a aumentar su contribución tributaria, sabiendo que a cambio recibirá más y mejores servicios. Por el contrario, si esa eficiencia es baja o una parte de los impuestos se utiliza en gastos que la sociedad no valora adecuadamente, habrá una mayor resistencia a cualquier aumento de la presión fiscal y un riesgo elevado de un mayor nivel de fraude. La evidencia disponible para los países europeos, que se muestra en el Gráfico 8, indica que hay una estrecha relación entre la eficiencia de las AA PP y el peso de los ingresos públicos sobre el PIB, con excepciones puntuales que no son precisamente historias de éxito.

#### 4. Mejoras del marco normativo de la política fiscal

La reciente crisis económica ha puesto de manifiesto con claridad la gravedad de algunas de las disfunciones del sistema de financiación regional, y muy especialmente, la deriva al alza en el gasto autonómico generada por un deficiente mecanismo de rendición de cuentas, que podría llegar a amenazar la sostenibilidad financiera del conjunto de las administraciones públicas. En 2012 el Gobierno aprobó una reforma de la normativa sobre estabilidad presupuestaria que, entre otras cosas, endureció la disciplina fiscal a la que están sometidos los gobiernos regionales. Aunque esta reforma ha supuesto una clara mejora de la normativa, la experiencia en su aplicación sugiere que podrían ser necesarias medidas adicionales en esta materia. Un objetivo esencial de las mismas sería obligar a las comunidades autónomas a enfrentarse al hecho de que, en el margen, la responsabilidad de casar gastos con ingresos es suya y que esto exige en ocasiones decisiones desagradables de las que deberán dar cuenta a sus respectivos electorados. Es cierto que esta tarea es a veces muy difícil de lograr por la fuerte inercia de una buena parte del gasto autonómico y por la elevada volatilidad cíclica de parte de sus ingresos. Por ello, un segundo objetivo, complementario del

anterior, sería el de mejorar los mecanismos con los que cuentan las administraciones territoriales para alisar su gasto a lo largo del ciclo económico.

#### Evolución de la normativa sobre estabilidad presupuestaria

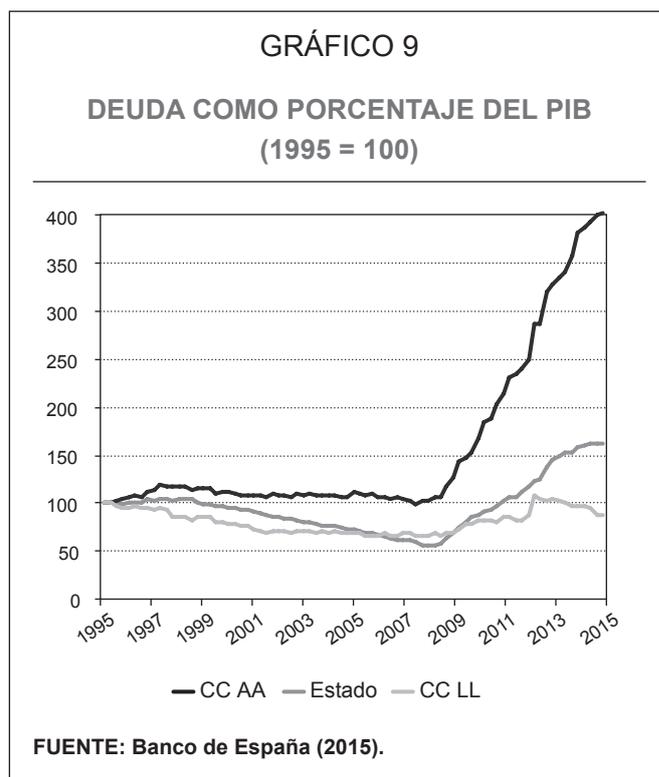
La normativa española sobre estabilidad presupuestaria ha dado ciertos bandazos a lo largo del tiempo. En su versión original, las leyes de estabilidad presupuestaria aprobadas en 2001 bajo el Gobierno del Partido Popular (BOE 2001a y 2001b) exigían a todas las administraciones públicas que mantuviesen el equilibrio presupuestario año a año, lo que –de cumplirse en la práctica– no solo eliminaría la posibilidad de realizar políticas de gasto de carácter contracíclico, sino que aseguraría una política fiscal procíclica, con fuertes recortes del gasto o subidas de impuestos en períodos de recesión, salvo que se mantuviese un superávit estructural a lo largo del ciclo. Para evitar este problema, el Gobierno del PSOE optó en 2006 por reformar la normativa (BOE 2006 y 2007b) de forma que tanto las comunidades autónomas como la Administración central (pero no las corporaciones locales) pudiesen presentar déficits en períodos de bajo crecimiento, relajando así la exigencia de equilibrio presupuestario que, en esta segunda versión de las leyes de estabilidad, pasó a exigirse sólo en promedio a lo largo de un ciclo económico completo. Se recuperó así la posibilidad de realizar una política fiscal de carácter estabilizador, si bien de una forma muy limitada, pues el déficit total de las Administraciones Públicas se restringió en principio a un punto del PIB.

La última modificación de la Ley de Estabilidad Presupuestaria (LEP) por una nueva administración del PP (BOE, 2012) mantiene la exigencia de equilibrio presupuestario año a año para las administraciones locales y la Seguridad Social. En el caso de la Administración central y las comunidades autónomas también se exige equilibrio año a año, pero definido ahora en términos del llamado *déficit estructural*. Como

hemos visto en el apartado anterior, este concepto de déficit se calcula como la diferencia entre los gastos y los ingresos públicos tras corregir ambas partidas por los efectos del ciclo económico siguiendo la metodología utilizada por la Comisión Europea. La nueva ley introduce también una regla de gasto que prohíbe que el gasto público discrecional<sup>4</sup> crezca por encima de la tasa de crecimiento a medio plazo del PIB potencial, lo que forzará a las comunidades autónomas a ahorrar más en la parte alta del ciclo, y obliga a destinar los superávits cíclicos a la reducción de deuda.

Una carencia importante de las primeras versiones de la LEP era la ausencia de mecanismos de control y sanción. En la segunda versión de la LEP (BOE, 2006 y 2007), por ejemplo, no existían criterios claros para identificar posibles incumplimientos de la exigencia de equilibrio presupuestario a lo largo del ciclo, ni mecanismo alguno de sanción para tales incidencias. Este aspecto ha mejorado considerablemente, al menos sobre el papel, con la última reforma de la ley, en la que se han reforzado considerablemente los mecanismos de seguimiento y alerta, así como los procedimientos de sanción, que incluyen ahora la imposición de multas y, en última instancia, la intervención de las administraciones territoriales que incumplan sus obligaciones de equilibrio presupuestario de forma grave y reiterada (véanse los artículos 25 y 26 de la LEP). En la práctica, sin embargo, la presión sobre las administraciones regionales se ha ejercido solo a través de las autorizaciones de endeudamiento y de las condiciones de acceso al Plan de Pagos a Proveedores y al Fondo de Liquidez Autonómica (FLA), una vez que la mayoría de gobiernos regionales perdió el acceso a los mercados financieros o lo mantuvo solo a tipos de interés muy elevados. Mientras tanto, las previsiones coercitivas de la ley no han llegado a aplicarse ni en los casos más obvios de incumplimientos reiterados por parte de municipios

<sup>4</sup> Se excluyen por tanto los intereses, las prestaciones por desempleo, el gasto financiado por transferencias finalistas de la UE u otras administraciones y las transferencias a las administraciones territoriales fijadas por el sistema de financiación regional y local.



o comunidades autónomas, lo que está generando gradualmente en las administraciones territoriales un sentimiento de impunidad que puede comprometer gravemente la efectividad de la norma.

### Una restricción presupuestaria regional efectiva

Pese a las mejoras introducidas en la última reforma, resulta evidente a la luz de la experiencia que las sucesivas versiones de la LEP no han conseguido imponer a las comunidades autónomas la necesaria disciplina fiscal. Como se observa en el Gráfico 9, la deuda autonómica no se redujo apreciablemente como fracción del PIB durante la larga expansión que precedió a la crisis de la que ahora empezamos a salir, y se ha disparado de forma preocupante desde 2009, multiplicándose por cuatro en solo seis años. La diferencia con el comportamiento de la Administración central y las corporaciones locales resulta muy llamativa e indica que las

administraciones regionales experimentan un problema específico que se traduce en un exceso de gasto.

Todo hace pensar que tras la tendencia de las comunidades autónomas a este exceso de gasto hay un problema de restricciones presupuestarias «blandas» que tiene su origen en el deficiente diseño del sistema de financiación regional y en la percepción por parte de los gobiernos regionales —firmemente avalada hasta ahora por los hechos— de que pueden gastar sistemáticamente más de lo que ingresan porque el Estado terminará por rescatarlas antes o después, aportando los recursos necesarios para mantener el nivel de gasto en el que se hayan embarcado.

Aunque el problema persistirá, independientemente de la letra de la ley, hasta que el Gobierno central consiga establecer una reputación creíble de rigor en su aplicación, el endurecimiento de la LEP en dos direcciones podría resultar muy útil. La primera reforma necesaria consiste en mejorar los mecanismos existentes para prevenir futuros desequilibrios de las cuentas públicas. La creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) ha supuesto un paso muy importante en esta dirección, que podría completarse con la introducción de un procedimiento de alerta temprana de desequilibrios excesivos, similar al que se puso en marcha en la Unión Europea en 2011, bajo la dirección del nuevo organismo<sup>5</sup>. La LEP obliga a presentar planes económicos y financieros a las comunidades autónomas que se desvían de sus objetivos de déficit, pero resulta necesario prevenir desequilibrios futuros antes de que aparezcan, cuando todavía hay margen de maniobra. Con este fin, sería importante seguir de cerca un amplio conjunto de indicadores que pueden alertar de que la situación fiscal es estructuralmente más débil de lo que el saldo presupuestario corriente pueda mostrar. Esta labor podría realizarla la AIReF utilizando una batería de indicadores similar a la utilizada por la Comisión Europea en el *scoreboard* del procedimiento de desequilibrios excesivos, si bien

adaptada a la realidad económica de las regiones españolas. Todo hace pensar que, bien realizada, esta labor de prevención habría propiciado superávits en los saldos presupuestarios de las comunidades autónomas en los años de expansión, y de esta forma habría reducido su deuda pública de la misma forma que en el resto de las AA PP.

Una segunda reforma deseable de la LEP consistiría en automatizar de alguna manera el proceso de intervención en caso de incumplimiento de los compromisos de estabilidad presupuestaria, fijando además explícitamente los principios que deberán guiar la gestión de las administraciones intervenidas hasta que estas normalicen su situación financiera. En particular, la norma debería asegurar la continuidad del funcionamiento ordenado de los servicios públicos fundamentales (y solo los fundamentales) en un marco de extremo control y ejecución rigurosa del presupuesto, que implicaría la desaparición de todo gasto superfluo y los ajustes de costes necesarios para consolidar las cuentas públicas. De esta forma, se reducirían las posibles disrupciones de la vida ciudadana y se haría más creíble el compromiso de la Administración central de no rescatar a las administraciones territoriales insolventes que ya recoge la normativa actual.

### **Un fondo de estabilización presupuestaria para facilitar el alisamiento del gasto a lo largo del ciclo**

La nueva versión de la LEP presenta un problema técnico potencialmente importante que podría dejar a las comunidades autónomas sin los instrumentos necesarios para alcanzar el nivel óptimo de alisamiento del gasto, forzándolas incluso a seguir una política presupuestaria de carácter procíclico. El problema surge porque tras la última reforma de la ley el concepto operativo de estabilidad presupuestaria pasa a definirse en términos de una magnitud no directamente observable, el *déficit estructural*, que se calcula corrigiendo los ingresos y los gastos observados de las administraciones públicas por el impacto del ciclo económico, resumido

<sup>5</sup> Véase Parlamento Europeo (2011).

por la distancia estimada entre el producto potencial de la economía y su producto real, el llamado *output gap*. De esta forma se intenta aproximar lo que sería el saldo de las cuentas públicas en «condiciones normales» dadas las políticas actualmente en vigor y, al restringir esta magnitud, se pretende obligar a las autonomías a adoptar políticas sostenibles que aseguren el equilibrio presupuestario en promedio a lo largo del ciclo.

En principio, la solución adoptada en la ley resulta atractiva porque permite el libre juego de los estabilizadores automáticos y, por lo tanto, un razonable alisamiento del gasto público (aunque sin margen alguno para una política contracíclica activa). En la práctica, sin embargo, el método utilizado por la Comisión Europea para calcular el déficit estructural tiende a infravalorar el componente cíclico de los gastos e ingresos públicos y a generar, además, estimaciones cambiantes en el tiempo del valor de tales componentes en un trimestre o año dado según se van incorporando nuevos datos a la serie<sup>6</sup>. Como consecuencia de ello, la nueva regla fiscal podría resultar en un alisamiento imperfecto del gasto e incluso generar una política fiscal un tanto errática, lo que en el caso regional sería doblemente indeseable si llegase a interferir con el buen funcionamiento de servicios fundamentales, como la sanidad o la educación, que no deberían estar sometidos a bruscas oscilaciones presupuestarias.

Aunque el problema debería ser considerablemente menor que el que resultaría de la prohibición estricta de los déficits presupuestarios (no estructurales), convendría dotar a las administraciones regionales de un instrumento adicional que les permitiera un mejor alisamiento del gasto y que incluso les pudiera dar un cierto margen para hacer una política de gasto contracíclica, sin por ello relajar la disciplina fiscal a la que están sometidas estas administraciones<sup>7</sup>. Se trataría de dar a las administraciones territoriales la opción de ahorrar

por adelantado en la parte alta del ciclo, a través de un fondo de estabilización presupuestaria, cuya dotación acumulada podría utilizarse para complementar sus ingresos corrientes durante períodos recesivos, eliminando, o al menos reduciendo así la necesidad de recortar sus servicios en la parte baja del ciclo. El Fondo debería permitir a las regiones trasladar a efectos contables parte de sus ingresos desde la parte alta del ciclo a la parte baja. Una posibilidad sería la de excluir las aportaciones al Fondo de los ingresos corrientes a efectos del cálculo del déficit utilizado para evaluar el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, considerando a cambio a los mismos efectos los reintegros del fondo como ingresos corrientes del ejercicio en el que se producen. El fondo de estabilización podría ser un fondo ficticio o puramente contable en el que una parte de la reducción del *stock* de deuda pública realizada durante la parte alta del ciclo generaría derechos a un cierto nivel de déficit en períodos recesivos. Sin embargo, la experiencia reciente sugiere que una buena alternativa sería crear un fondo real que invirtiese en obligaciones de alta calidad crediticia. Tales obligaciones serían más fáciles de vender a precios razonables en momentos de crisis que la deuda de la propia comunidad autónoma.

## 5. Conclusiones

La historia reciente de las cuentas públicas españolas se parece muy poco a la que se suele contar. Si se abre el foco del análisis y se analiza la evolución del gasto público desde los primeros años del euro (desde 2003 en nuestro caso), en vez de tremendos recortes que llegan ya al hueso del Estado del bienestar, lo que vemos es más bien un extraordinario aumento de gasto hasta 2009 que solo se ha revertido en parte desde entonces. Que el gasto público per cápita sea, tras estos años difíciles, similar en términos reales al que teníamos en 2007 significa que nuestros servicios públicos han contado con los medios para resistir la crisis mejor de lo que habitualmente se dice. Pero esto

<sup>6</sup> Véase, por ejemplo, ANDRÉS y DOMÉNECH (2013).

<sup>7</sup> Este instrumento sería aún más necesario en el caso de las entidades locales, a las que se les exige el equilibrio presupuestario año a año.

no nos debe hacer olvidar los retos fiscales a los que hemos de hacer frente. Sigue habiendo margen para reducciones del gasto público sobre PIB, pero probablemente no el suficiente para eliminar por completo el déficit actual, objetivo irrenunciable para estabilizar nuestras finanzas públicas y para hacer frente, con los actuales niveles de empleo y productividad, a las crecientes necesidades de gasto que se derivan del envejecimiento de la población. Por tanto, tenemos que abordar reformas estructurales que aporten recursos fiscales a través de un mayor empleo y un crecimiento más rápido de la economía, así como reformas fiscales lo menos distorsionantes posibles que permitan aumentar moderadamente la recaudación sin necesidad de elevar los tipos de gravamen, mediante la expansión de las bases tributarias.

De la evidencia presentada en los apartados anteriores pueden extraerse las siguientes conclusiones y recomendaciones relativas al diseño de la política fiscal en la salida de la crisis:

A corto y medio plazo, la consolidación fiscal exige cerrar la brecha actual entre gastos e ingresos públicos. La estabilidad presupuestaria debe alcanzarse con un ritmo de consolidación que no sea ni muy rápido, para no afectar negativamente la recuperación, ni muy lento, para que resulte creíble y no provoque un aumento de la prima de riesgo de España. Esta consolidación debe permitir que el endeudamiento público disminuya y se sitúe en niveles que permitan afrontar con cierta tranquilidad futuras recesiones.

La estrategia fiscal que consideramos más adecuada combina tres elementos. Primero, el mantenimiento a corto plazo en sus valores actuales del gasto público total por habitante a precios constantes, evitando reducciones adicionales a las ya llevadas a cabo durante la crisis. Segundo, un aumento de la recaudación impositiva no como consecuencia de una subida de tipos, sino del crecimiento de la economía y de las bases imponibles. Y tercero, y muy importante, un conjunto de reformas estructurales que aumenten la tasa de crecimiento y el nivel de empleo de nuestra

economía, aumentando así también la recaudación impositiva.

a) En el proceso de consolidación, el gasto público total por habitante, medido a precios constantes, debe mantenerse básicamente en los niveles actuales, de manera que el gasto público como porcentaje del PIB vaya disminuyendo como resultado del crecimiento de la actividad. Esta estrategia de consolidación no impide que se produzcan cambios en la composición del gasto público ni que aumente la calidad de los servicios públicos como consecuencia de la imprescindible mejora de su eficiencia.

b) A partir de la situación alcanzada a finales de 2014, la consolidación fiscal debe descansar básicamente sobre la recuperación de los ingresos públicos, por el aumento de las bases imponibles que resulta de la recuperación cíclica. El mantenimiento de la presión fiscal en niveles parecidos a los actuales tampoco impide que se produzcan cambios en la estructura impositiva. Al contrario, es necesario que el sistema fiscal vaya mejorando tanto en eficiencia como en simplicidad y transparencia.

c) La consecución del superávit estructural necesario para ir reduciendo paulatinamente la deuda pública como porcentaje del PIB debe descansar sobre las reformas estructurales, en lugar de sobre aumentos de la presión fiscal o recortes adicionales del gasto.

A largo plazo, el aumento del tamaño del sector público y de la presión fiscal que puedan ser necesarios para afrontar nuevas demandas sobre el Estado del bienestar deben ir acompañados de una mejora apreciable en la eficiencia del sector público. Este proceso debe ser especialmente transparente para que sea aceptado por los contribuyentes y no redunde en un aumento de la evasión fiscal.

Algunas mejoras en el diseño de las reglas de estabilidad presupuestaria y en los mecanismos de prevención de desequilibrios en las cuentas públicas podrían contribuir de manera importante a aumentar la disciplina fiscal de las administraciones autonómicas y a facilitar un mejor alisado de su gasto a lo largo del ciclo.

## Referencias bibliográficas

- [1] ANDRÉS, J. y DOMÉNECH, R. (2015). *En Busca de la Prosperidad*. Ediciones Deusto.
- [2] BANCO CENTRAL EUROPEO (2014). «The Structural Balance as an Indicator of the Underlying Fiscal Position». *ECB Monthly Bulletin*, September, pp. 85-88. Recuperado de: <https://goo.gl/4rX3s8>
- [3] BANCO DE ESPAÑA (BdE) (2015). *Boletín Estadístico. Administraciones Públicas*. Cuadro 11.5. Pasivos en circulación y deuda según el protocolo de déficit excesivo, porcentaje del PIB. Recuperado de: <http://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/bolest11.html>
- [4] BANCO MUNDIAL (2014). *Worldwide Governance Indicators (WGI)*. Recuperado de: <http://goo.gl/T0YjsW>
- [5] BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO (BOE) (2001a). *Ley General de Estabilidad Presupuestaria 18/2001, de 12 de diciembre*. BOE nº 298 de 13/12/2001. Recuperado de: <http://www.boe.es/boe/dias/2001/12/13/pdfs/A46819-46825.pdf>
- [6] BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO (BOE) (2001b). *Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria*. BOE 14/12/2001. Recuperado de: [www.meh.es/.../03\\_LO\\_5\\_2001\\_complementaria\\_LGEP\\_act.pdf](http://www.meh.es/.../03_LO_5_2001_complementaria_LGEP_act.pdf)
- [7] BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO (BOE) (2006). *Ley Orgánica 3/2006, de 26 de mayo, de reforma de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria*. BOE de 27 de mayo de 2006. Recuperado de: <http://www.uned.es/escuela-practica-juridica/LO0306.pdf>
- [8] BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO (BOE) (2007). *Real decreto legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria*. Recuperado de: <http://www.boe.es/boe/dias/2007/12/31/pdfs/A53953-53961.pdf>
- [9] BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO (BOE) (2012). *Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera*. Recuperado de: <http://www.boe.es/boe/dias/2012/04/30/pdfs/BOE-A-2012-5730.pdf>
- [10] CORRALES, F.; DOMÉNECH, R. y VARELA, J. (2002). «El Saldo Presupuestario Cíclico y Estructural de la Economía Española». *Hacienda Pública Española*, vol. 1, nº 3, pp. 1-26. Recuperado de: <http://goo.gl/a25X7m>
- [11] DIARIO OFICIAL DE LA UNIÓN EUROPEA (2011). *Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo (UE)*, nº 1176/2011 de 16 de noviembre de 2011 relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos. Recuperado de: <http://goo.gl/8U1JNl>
- [12] DOMÉNECH, R. y ANDRÉS, J. (2013). «Budget Balance, Structural Unemployment and Fiscal Adjustment». *BBVA Research, Economic Watch*. Recuperado de: <https://goo.gl/qv0M9Q>
- [13] INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO (IGAE) (2015a). *Operaciones no financieras del sector Administraciones Públicas y sus Subsectores*. Recuperado de: <http://www.igae.pap.minhap.gob.es/sitios/igae/es-ES/ContabilidadNacional/infadmPublicas/Paginas/ianofinancierasTotal.aspx>
- [14] INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO (IGAE) (2015b). *Contabilidad nacional. Clasificación funcional del gasto de las Administraciones Públicas (COFOG)*. Información anual. Recuperado de: <http://www.igae.pap.minhap.gob.es/sitios/igae/es-ES/ContabilidadNacional/infadmpublicas/Paginas/iacogof.aspx>
- [15] LAGARES, M. y OTROS. (2014). *Informe de la Comisión de Expertos para la reforma del sistema tributario español*. Madrid.
- [16] MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL (MEySS) (2014). *Presupuestos de la Seguridad Social. Ejercicio 2015. Informe Económico-Financiero*. Madrid. Recuperado de: [http://www.seg-social.es/Internet\\_1/Estadistica/PresupuestosyEstudi47977/Presupuestos/Presupuestos2015/PRESDEF2015INFC/index.htm](http://www.seg-social.es/Internet_1/Estadistica/PresupuestosyEstudi47977/Presupuestos/Presupuestos2015/PRESDEF2015INFC/index.htm)
- [17] MOURRE, G.; ISBASOIU, G. M.; PATERNOSTER, D. y SALTO, M. (2013). «The Cyclically-adjusted Budget Balance Used in the EU Fiscal Framework: an Update». *European Economy – Economic Papers*, nº 478, European Commission. Recuperado de: <http://goo.gl/9JZZ9>
- [18] REINO DE ESPAÑA (2015). *Actualización del Programa de Estabilidad, 2015-2018*. Madrid. Recuperado de: [http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Varios/PE%202015-18%2030\\_04\\_2015.pdf](http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Varios/PE%202015-18%2030_04_2015.pdf)
- [19] TESORO PÚBLICO (2015). *Estadísticas históricas del Tesoro*. Recuperado de: <http://www.tesoro.es/deuda-publica/hist%C3%B3rico-de-estad%C3%ADsticas>

# ECONOMISTAS

MADRID COLEGIO DE



La revista Economistas es la publicación periódica del Colegio de Economistas de Madrid. A lo largo del año se editan dos números ordinarios monográficos y uno de volumen doble extraordinario, que recoge el análisis y la valoración de la economía española en el año anterior y sus perspectivas para el año en curso. Se presenta como un plural y completo balance del año, realizado por un amplio grupo de especialistas y estructurado en nueve áreas del ámbito económico.

---

---

**Información, ventas y suscripciones:**

Colegio de Economistas de Madrid  
C/ Flora, nº 1 - 28013 Madrid  
Tel.: 91 559 46 02 - Fax: 91 559 29 16  
revista.economistas@cemad.es  
www.colegioeconomistasmadrid.com