



ECONOMÍA

Consolidación presupuestaria

Santiago Álvarez García

Profesor Titular de Hacienda Pública. Universidad de Oviedo





Introducción

Una de las tareas más urgentes a las que va tener que atender el recién formado Gobierno es la aprobación del techo de gasto y los Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio 2017. Con ellos deberá dar respuesta a los compromisos adquiridos a lo largo de este año con la Unión Europea, después de unas duras negociaciones en las que el ejecutivo en funciones logró que no se aplicara sanción alguna al incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria fijados para el ejercicio 2015 y una ampliación del objetivo de déficit para los años 2016 y 2017, aprobado por la Comisión en el mes de agosto.

En la Decisión del Consejo de la UE de 8 de agosto de 2016, se comunicaba a nuestro país la necesidad de adoptar las medidas necesarias para la corrección del déficit excesivo. En respuesta, el Gobierno en funciones remitió a Bruselas, el 14 de octubre, el Plan Presupuestario 2017, elaborado con todas las limitaciones propias de la situación de interinidad del momento, incorporando las previsiones macroeconómicas para el próximo año, y con un escenario económico que no contempla cambios en las políticas públicas. Este documento incluía las medidas aprobadas a lo largo de 2016 y destacaba que las mismas “deberían completarse necesariamente por el nuevo ejecutivo, con el fin de asegurar el cumplimiento con la Decisión del Consejo de la Unión Europea, de 2017 en adelante” (pág. 6).

En este contexto, en este documento vamos a referirnos brevemente a las políticas de consolidación presupuestaria adoptadas desde el comienzo de la crisis y a las principales medidas que se plantean para cumplir el objetivo de vuelta al equilibrio presupuestario en los próximos ejercicios.

Rasgos principales del proceso de consolidación presupuestaria

La crisis económica que atravesamos desde el año 2007 ha tenido un efecto demolidor sobre las cuentas de las Administraciones Públicas de nuestro país. Atrás quedaron siete años de equilibrio y superávit presupuestario, fruto del importante esfuerzo realizado entre 1996 y 2000 para corregir otra grave situación de déficit, cumplir los objetivos fijados en el Tratado de Maastricht y acceder a la Unión Económica y Monetaria Europea.

Lo cierto es que, cuando se inició la crisis, España tenía unas cuentas públicas saneadas, con superávit presupuestario de 2 puntos del Producto Interior Bruto (PIB) y una deuda pública en el entorno del 35% del PIB, uno de los niveles más reducidos de nuestra moderna historia económica.



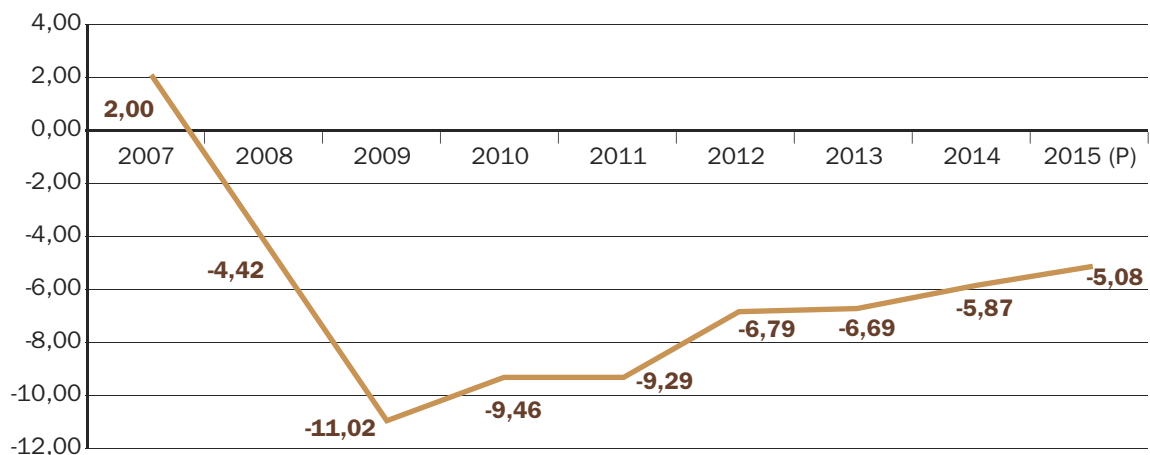
► **“En el proceso de consolidación presupuestaria puesto en marcha a partir de 2009, el incremento en los ingresos ha tenido una contribución mayor (de casi seis puntos del PIB) que el recorte de los gastos en la reducción del déficit público”**

Sin embargo, como podemos apreciar en el Gráfico 1, en solamente dos años, el déficit del conjunto de las Administraciones Públicas alcanzó un récord, desgraciadamente en este caso negativo, al situarse en el 11,02% del PIB. Una combinación de factores económicos y políticos explica este cambio drástico. Entre los más relevantes tenemos una pésima valoración de la situación económica por un gobierno empeñado en negar la crisis, la adopción de políticas discrecionales en la vertiente del gasto público para intentar reemplazar la caída de la inversión privada, el hundimiento de la recaudación tributaria y el crecimiento del gasto social a consecuencia de la crisis.

A partir del año 2009, en que parecía que la economía española caminaba de forma irremediable hacia una intervención externa, son de sobra conocidas las medidas que se adoptaron, primero para estabilizar el déficit en el entorno del 9,2% del PIB en 2010 y 2011, y posteriormente para reducirlo hasta el 5,08% (5%, si no se tienen en cuenta las ayudas para la reestructuración del sistema financiero) en el ejercicio 2015.

GRÁFICO 1.

Evolución del déficit público (capacidad o necesidad de financiación de las Administraciones Públicas, % PIB)



Fuente: Elaboración propia a partir de la Contabilidad Nacional de España (IGAE)



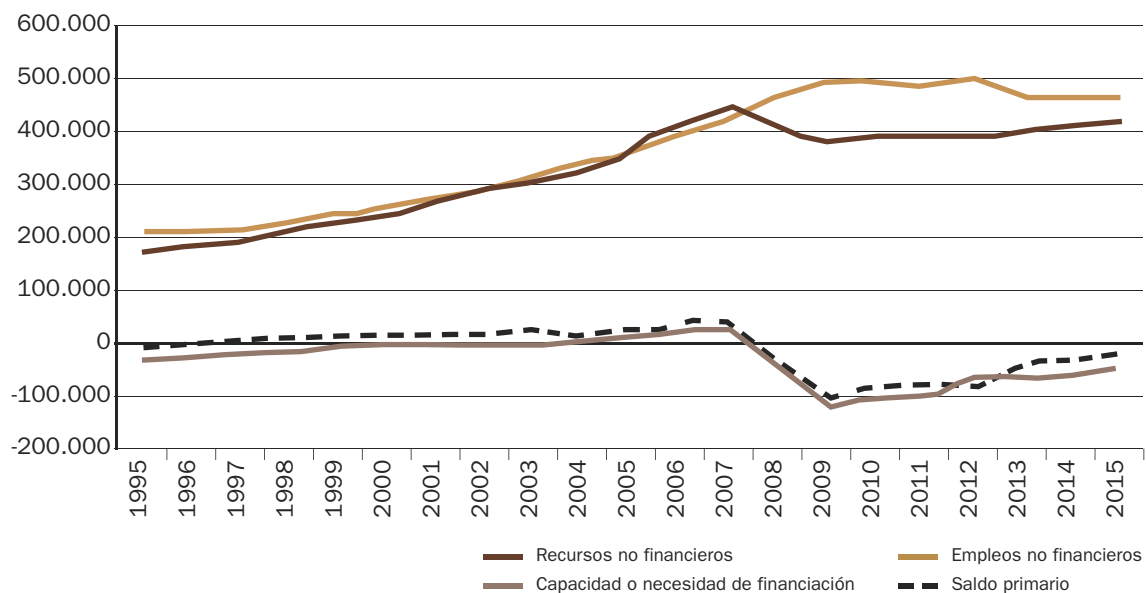
► **“El gasto no financiero del conjunto de Administraciones Públicas sigue siendo mayor que el que se producía en el año anterior a la crisis, 2007, por lo que no se puede sostener que se ha producido un desmantelamiento del sector público”**

Estas medidas afectaron a las dos vertientes de la actividad financiera (Gráfico 2). Por el lado de los ingresos públicos –que habían disminuido de 442.300 millones de euros en 2007 a 375.628 millones en 2009–, los cambios impositivos –subida de tipos en IVA e IRPF, restricción de gastos deducibles en el Impuesto sobre Sociedades, crecimiento de las bases tributarias en 2014 y 2015, etc.– supusieron un incremento recaudatorio de algo más de 40.000 millones de euros, con un avance de liquidación en 2015 de 415.539 millones de euros.

La contribución del gasto público a este proceso de consolidación ha sido menor que la de los ingresos. En el año 2009, el gasto no financiero de las Administraciones Públicas se situó en 493.865 millones de euros. En 2014 se había reducido a 465.610 millones de euros y en 2015 volvía a aumentar hasta 470.702 millones de euros, según la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE).

GRÁFICO 2.

Principales saldos presupuestarios (total Administraciones Públicas, millones de euros)



Fuente: Elaboración propia a partir de la Contabilidad Nacional de España (IGAE)



Con estos datos es imposible hablar, como se sostiene desde ciertas posiciones políticas, de un desmantelamiento del sector público o de la existencia de lo que algunos denominan un “austericidio”. En realidad, aunque es cierto que la crisis ha obligado a dedicar recursos crecientes a las políticas sociales y de mantenimiento de rentas, y que el pago de intereses de la deuda ha crecido notablemente, el gasto público en 2014 y 2015 sigue siendo mayor que el que se registraba en 2008 (y no digamos nada si la comparación la realizamos con el ejercicio 2007, el anterior al estallido de la crisis, que era de 420.628 millones de euros).

El resultado del ejercicio 2015 y las previsiones presupuestarias para 2016-2018

El Plan de Estabilidad para los años 2015 a 2018 contenía una previsión de déficit público para el primero de esos años del 4,2% del PIB, tal y como podemos apreciar en el Cuadro 1. Al cierre del ejercicio, el déficit, calculado sin tener en cuenta el efecto de las ayudas al sector financiero, se situó en el 5% del PIB, lo que supone una desviación de 0,8 puntos. Por sectores institucionales, la Administración Central y las Entidades Locales cumplieron sus objetivos de forma holgada (en el caso de la Administración Central, a pesar de la reducción de ingresos impositivos como consecuencia de las reformas tributarias aprobadas en 2014), mientras las Comunidades Autónomas y la Seguridad Social se desviaban de los suyos de forma importante.

CUADRO 1.

Déficit 2015 y senda de consolidación presupuestaria prevista para 2016-2018

	2015	2015 (Objetivo)	2015 Desviación	2016	2017	2018
Administración Central	-2,53	-2,90	0,37	-2,20	-1,10	-0,20
Seguridad Social	-1,26	-0,60	-0,66	-0,30	-0,20	-0,10
Comunidades Autónomas	-1,66	-0,70	-0,96	-0,30	-0,10	0,00
Entidades Locales	0,44	0,00	0,44	0,00	0,00	0,00
Total Administraciones Públicas	-5,00	-4,20	-0,80	-2,80	-1,40	-0,30

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

► **“La UE culpa de las desviaciones del objetivo de estabilidad en 2015 al incumplimiento del esfuerzo fiscal previsto y al hecho de que no se haya producido un ahorro permanente en el gasto de las Administraciones Central y Autonómica del 0,4% del PIB”**



► **“La negociación con la UE ha estado lastrada por la situación política y por el reducido margen de actuación del que dispone un gobierno en funciones”**

Por otra parte, con estos datos para 2015 resultaba evidente que los objetivos marcados para los años 2016 a 2018 eran imposibles de cumplir, por lo que la Revisión del Plan de Estabilidad 2016-2019 estableció una nueva senda de consolidación (Cuadro 2), postergando una vez más la vuelta al equilibrio presupuestario, que no se prevé hasta la próxima década.

CUADRO 2.

Objetivos fijados en la Revisión del Plan de Estabilidad 2016-2019

	2016	2017	2018	2019
Administración Central	-1,8	-1,5	-1,1	-0,9
Seguridad Social	-1,1	-0,9	-0,8	-0,7
Comunidades Autónomas	-0,7	-0,5	-0,3	0,0
Entidades Locales	0,0	0,0	0,0	0,0
Total Administraciones Públicas	-3,6	-2,9	-2,2	-1,6

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

La Comisión Europea, como ya señalamos al comienzo de este trabajo, después de abrir a España (y Portugal) un procedimiento por déficit excesivo, amplió el objetivo de déficit para los años 2016 y 2017, tal y como se recoge en el Cuadro 3.

CUADRO 3.

Objetivos de estabilidad aprobados por la Comisión Europea el 8 de agosto de 2016

	2016	2017	2018
Total Administraciones Públicas	-4,6	-3,1	-2,2

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

En su valoración del Plan de Estabilidad 2016-2019 (COM (2016) 329 final), la UE achaca las desviaciones de 2014 y 2015 al incumplimiento del esfuerzo fiscal previsto y al hecho de que no se haya producido un ahorro permanente en el gasto de las Administraciones Central y Autonómica del 0,4%, comprometido en respuesta a sus recomendaciones. También destaca las leves mejoras previstas en



la corrección del déficit estructural y la disminución marginal en el ratio deuda pública/PIB.

Finalmente, en las perspectivas macroeconómicas de otoño recientemente presentadas, la UE estima que en 2017 nuestro país deberá realizar un ajuste de aproximadamente 7.700 millones de euros para cumplir con su compromiso de reducir el déficit al 3,1% del PIB, puesto que si el Gobierno no toma medidas, prevé que el desvío llegue hasta el 3,8%. Para 2018, sin la adopción de medidas adicionales, la Comisión prevé una desviación de casi un punto del objetivo del 2,2% del PIB, lo que supondría que España sería el único miembro de la UE con un déficit superior al 3% del PIB establecido en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

Las previsiones de crecimiento económico del Gobierno para el próximo año, 2,3%, contribuirían a reducir el déficit hasta el 3,6% del PIB, por lo que sería necesaria la adopción de medidas discrecionales adicionales por un importe aproximado de 5.000 millones de euros para cumplir el objetivo del 3,1%.

Medidas correctoras previstas

El Programa de Estabilidad 2015-2018 realizaba una previsión de crecimiento de los ingresos públicos del 37,8% del PIB en 2014 al 38,1% en 2018, a pesar del impacto de la reducción de la recaudación de los impuestos directos provocada por las reformas aprobadas para los ejercicios 2015-2016, en función del crecimiento esperado de las bases tributarias, por encima de la evolución de la demanda nacional. Las reformas impositivas implicarían poner en manos de familias y empresas aproximadamente 9.000 millones de euros en dos años, estimándose la pérdida recaudatoria en 6.900 millones.

En la vertiente del gasto público, el objetivo consistía en una reducción gradual, desde el 43,5% del PIB en 2014 hasta el 38,4% en 2018, de forma que su evolución fuera inferior al crecimiento del PIB nominal.

En mi opinión, estas medidas avanzan en la dirección correcta, puesto que la experiencia muestra que las consolidaciones fiscales exitosas son las que ponen mayor énfasis en el control del gasto público.

► **“Las medidas aprobadas en el Impuesto sobre Sociedades para 2016 suponen un adelanto en los pagos fraccionados, que de no prorrogarse se traducirán en una menor recaudación en 2017, a menos que se modifique la normativa del impuesto”**



El Plan Presupuestario para 2017 contiene una previsión de gasto del 42,4% del PIB en 2016 y una reducción al 41,3% en 2017, lejos de los objetivos anteriores, si bien es cierto que la situación política existente en el momento de su elaboración no permitía comprometer la adopción de medidas que estaban fuera del ámbito de actuación de un gobierno en funciones. Por esta razón, se plantean solamente tres medidas en el ámbito de los ingresos públicos:

- El Real Decreto-ley 2/2016, de 30 de septiembre, por el que se introducen medidas tributarias dirigidas a la reducción del déficit público, supone un incremento en los pagos fraccionados del Impuesto sobre Sociedades, que se aplicará a partir del segundo semestre de 2016 y que afectará a las empresas con una cifra de negocios superior a 10 millones de euros. Con este cambio se espera que la recaudación por pagos fraccionados de este impuesto se incremente en 8.300 millones de euros, y servirá para paliar la importante desviación que se está produciendo en la recaudación del mismo en relación con las previsiones presupuestarias. Ahora bien, se trata de una medida de carácter financiero, que puede tener importantes consecuencias negativas en la tesorería de las empresas afectadas. Por otra parte, implica anticipar una recaudación que las sociedades se deducirán del pago final del impuesto a realizar en el año 2017. En ese ejercicio, o bien se mantiene el incremento en los pagos a cuenta de la liquidación a realizar en 2018, o se reforma el Impuesto para incrementar su capacidad recaudatoria, o se producirá una merma en los ingresos públicos de cuantía igual a lo que se recauda de más en 2016. Como, a pesar de las demandas de algunos partidos encaminadas a la eliminación de beneficios fiscales y a acercar el tipo nominal al efectivo, no es muy probable que después de la reciente modificación del tributo, aprobada por Ley 27/2014, de 27 de noviembre, se vuelva a reformar de forma significativa, lo más probable es que el incremento en los pagos fraccionados se convierta en permanente.
- La segunda consiste en prorrogar un año más la aplicación del Impuesto sobre el Patrimonio (suspendido ente 2008 y 2011 y recuperado a partir de ese año), mediante la eliminación de la aplicación de la bonificación en la cuota de 2017. Se estima que serviría para que las Comunidades Autónomas ingresaran 1.300 millones de euros adicionales, de los que más de 400 corresponderían a Cataluña. Como es sabido, en el actual sistema de finan-

► **“El Gobierno debería continuar la reforma fiscal empezada en 2014 y eliminar de forma definitiva el Impuesto sobre el Patrimonio”**



► **“Las previsiones muestran la necesidad de realizar un ajuste por importe de 7.700 millones de euros en 2017 para cumplir con el objetivo de déficit del 3,1% del PIB. En caso contrario, se llegaría al 3,8%. Si se cumple la previsión de crecimiento del Gobierno, se precisaría la adopción de medidas discrecionales por importe de 5.000 millones de euros”**

ciación aprobado en el año 2009 se incluyó una compensación para las 15 Comunidades de Régimen Común por la pérdida de ingresos que suponía eliminar este impuesto. Al recuperarlo en 2011, no se restó la recaudación estimada del fondo de suficiencia global, por lo que constituye una fuente adicional de ingresos. Lo mismo sucede con el impuesto sobre depósitos bancarios.

- Finalmente, se prorroga la aplicación de coeficientes incrementados en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, lo que supone un incremento en su recaudación estimado en 24 millones de euros para las haciendas de las entidades locales.

Las medidas adoptadas en la vertiente del gasto público para 2016 consistieron en la aprobación de un acuerdo de no disponibilidad de créditos por importe de 2.000 millones de euros y el adelanto de la orden de cierre a julio, lo que supone un ahorro de 1.000 millones de euros más. Como es evidente, nada sabemos de lo que sucederá en 2017, ya que no ha comenzado la tramitación presupuestaria, aunque sería necesaria una actuación decidida de recorte en el gasto público.

En relación con las Comunidades Autónomas, además de la aprobación de su nuevo objetivo de estabilidad, se prevé un control estricto de la adaptación de sus presupuestos al mismo. Este control resulta imprescindible, ya que los incumplimientos han sido notorios. Si observamos el Cuadro 4 y tenemos en cuenta que el límite de déficit, tanto individual como conjunto, era el 1% del PIB en 2014 y el 0,7% en 2015, es difícil considerar seriamente que se va a cumplir en 2016 el objetivo del 0,7 (y mucho menos el 0,3% inicialmente previsto).

Como conclusión, con independencia de la necesidad de profundizar en la reforma fiscal iniciada en 2014, podemos decir que sin una actuación decidida en el control y reducción del gasto público, como la planteada en el Programa 2015-2018, es difícil que consigamos volver a la senda del equilibrio presupuestario. Y



► **“España podría ser el único Estado miembro de la UE con un déficit superior al 3% previsto en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento en el año 2018”**

la eliminación del déficit público es una necesidad imperiosa para nuestra economía, que acumula una deuda pública que supone el 100% del PIB, dejando al margen el riesgo de que un nuevo incumplimiento acarree una sanción por parte de las autoridades comunitarias.

CUADRO 4.

Déficit 2015 y senda de consolidación presupuestaria prevista para 2016-2018

Comunidad Autónoma	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Andalucía	-3,15	-3,37	-2,10	-1,57	-1,35	-1,13
Aragón	-2,90	-2,65	-1,67	-2,21	-1,80	-2,13
Asturias	-2,69	-3,64	-1,02	-1,04	-1,29	-1,53
Baleares	-4,39	-4,36	-2,00	-1,22	-1,75	-1,52
Canarias	-2,40	-1,54	-1,13	-1,06	-0,93	-0,54
Cantabria	-3,90	-3,75	-1,91	-1,31	-1,67	-1,38
Castilla-La Mancha	-6,29	-7,64	-1,31	-2,05	-1,83	-1,67
Castilla y León	-2,58	-2,73	-1,49	-1,21	-1,14	-1,33
Cataluña	-4,48	-4,11	-2,26	-2,13	-2,74	-2,70
Extremadura	-2,45	-4,60	-1,05	-0,98	-2,51	-2,64
Galicia	-2,31	-2,22	-1,35	-1,14	-1,00	-0,57
Comunidad de Madrid	-1,02	-1,82	-1,01	-0,94	-1,37	-1,36
Región de Murcia	-4,88	-4,70	-3,26	-3,19	-2,87	-2,52
Navarra	-3,79	-3,11	-1,77	-1,46	-0,85	-1,28
La Rioja	-3,83	-1,47	-1,16	-1,07	-1,26	-1,13
Comunidad Valenciana	-4,59	-4,95	-3,84	-2,17	-2,49	-2,51
País Vasco	-2,44	-2,71	-1,46	-1,24	-1,01	-0,69
Total	-3,17	-3,35	-1,86	-1,57	-1,75	-1,66

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas



Conclusiones

- En el proceso de consolidación presupuestaria puesto en marcha a partir de 2009, el incremento en los ingresos ha tenido una contribución mayor (de casi seis puntos del PIB) que el recorte de los gastos en la reducción del déficit público.
- El gasto no financiero del conjunto de Administraciones Públicas sigue siendo mayor que el que se producía en el año anterior a la crisis, 2007, por lo que no se puede sostener que se ha producido un desmantelamiento del sector público.
- La UE culpa de las desviaciones del objetivo de estabilidad en 2015 al incumplimiento del esfuerzo fiscal previsto y al hecho de que no se haya producido un ahorro permanente en el gasto de las Administraciones Central y Autonómica del 0,4% del PIB.
- La negociación con la UE ha estado lastrada por la situación política y por el reducido margen de actuación del que dispone un gobierno en funciones.
- Las medidas aprobadas en el Impuesto sobre Sociedades para 2016 suponen un adelanto en los pagos fraccionados, que de no prorrogarse se traducirán en una menor recaudación en 2017, a menos que se modifique la normativa del impuesto.
- El Gobierno debería continuar la reforma fiscal empezada en 2014 y eliminar de forma definitiva el Impuesto sobre el Patrimonio.
- Las previsiones muestran la necesidad de realizar un ajuste por importe de 7.700 millones de euros en 2017 para cumplir con el objetivo de déficit del 3,1% del PIB. En caso contrario, se llegaría al 3,8%. Si se cumple la previsión de crecimiento del Gobierno, se precisaría la adopción de medidas discrecionales por importe de 5.000 millones de euros.

► **“Una consolidación fiscal exitosa requiere actuar de forma decidida en el control del gasto público, que debería tener una evolución inferior a la del PIB nominal, tal y como preveía el Programa de Estabilidad 2015-2018”**



► **“Es necesario profundizar en la reforma de la Administración y en el control del déficit de las Comunidades Autónomas, que son el nivel de gobierno en el que las desviaciones sobre los objetivos de déficit son más acusadas”**

- España podría ser el único Estado miembro de la UE con un déficit superior al 3% previsto en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento en el año 2018.
- Una consolidación fiscal exitosa requiere actuar de forma decidida en el control del gasto público, que debería tener una evolución inferior a la del PIB nominal, tal y como preveía el Programa de Estabilidad 2015-2018.
- Es necesario profundizar en la reforma de la Administración y en el control del déficit de las Comunidades Autónomas, que son el nivel de gobierno en el que las desviaciones sobre los objetivos de déficit son más acusadas.

faes
FUNDACIÓN

papeles@fundacionfaes.org



Actividad subvencionada por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte