

**MEMORANDO OPEX N° 206/2016**

**ASUNTO: ¿QUIÉN TIENE LA CULPA DEL DÉFICIT?**

**AUTORÍA: Santiago Díaz de Sarralde.** Profesor de Economía Aplicada de la URJC y Coordinador de Economía en Opex / Fundación Alternativas.

**FECHA: 06/04/2016**

**Panel: Economía Europea e Internacional**

<http://www.fundacionalternativas.org/observatorio-de-politica-exterior-opex>

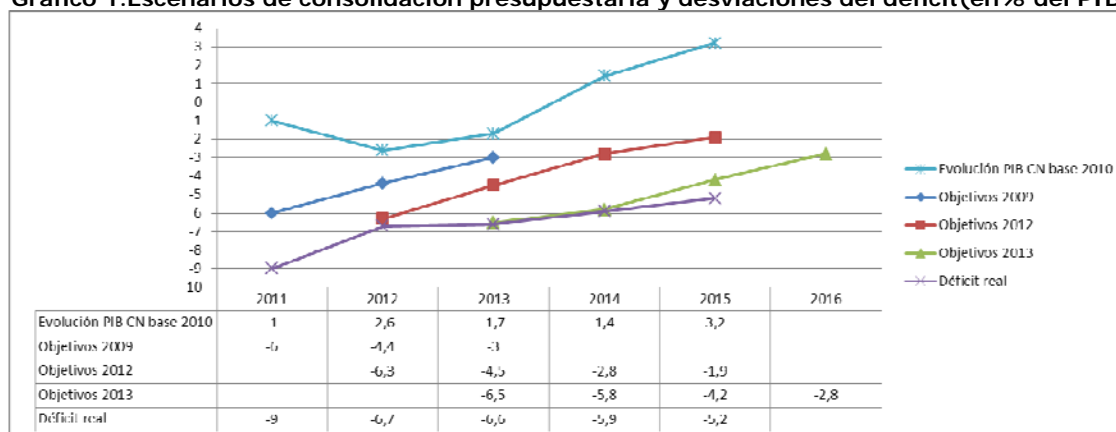
Muy recientemente hemos conocido las últimas cifras de déficit y contamos con información para valorar la gestión de la estabilidad presupuestaria en la pasada legislatura. Pero quedarnos en la superficie, sin ensanchar el objetivo y analizar causas, consecuencias y responsabilidades, no va a ser útil más allá del debate de actualidad inmediata.

En este documento se analizan estos datos en un contexto más amplio, el de los últimos veinte años de ingresos y gastos de nuestras administraciones públicas, examinando el cumplimiento o incumplimiento de los objetivos de estabilidad, comparando nuestras cifras globales con los de la Unión Europea, desagregando el comportamiento de los diferentes niveles del Sector Público y valorando el respaldo real de la asignación de responsabilidades que normalmente domina el debate público.

### El (in)cumplimiento durante la última legislatura

Los objetivos de déficit se han incumplido en todos los ejercicios, formalmente por escaso margen en los dos años intermedios, por bastante en el primero y de forma escandalosa en el cuarto (0,4; 0,1; 0,1 y 1 puntos, respectivamente). Pero, además, esta evaluación es incompleta si no se tiene en cuenta que se han modificado los objetivos dos veces partiendo del escenario previo vigente desde 2009: primero en julio de 2012 y luego en mayo de 2013. Con esta consideración, si bien es cierto que la desviación en 2011 fue muy elevada, 3 puntos del PIB, se observa que, sin las sucesivas suavizaciones, en 2012 el *agujero* hubiese sido de 2,3 puntos (respecto al escenario vigente a principios de año, el de 2009), en 2013 de 2,1 puntos, en 2014 de 3,1 y en 2015 de 3,3 puntos del PIB (en estos casos respecto al escenario ya suavizado de 2012).

Gráfico 1. Escenarios de consolidación presupuestaria y desviaciones del déficit (en% del PIB).



Fuentes: Comisión Europea, IGAE, Contabilidad Nacional y elaboración propia.

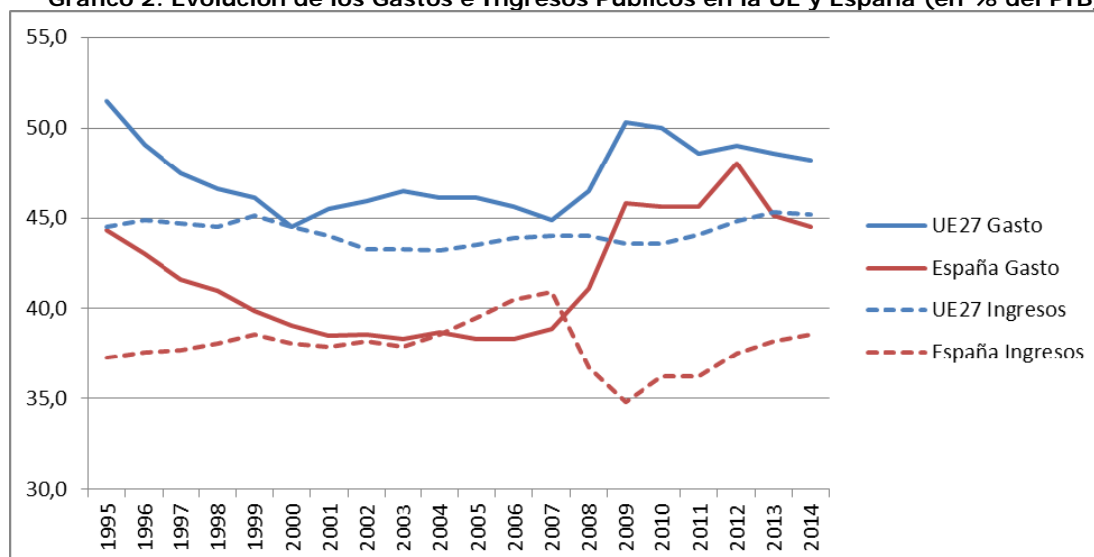
En cuanto a los ajustes realizados, en 2012 fueron significativos: 2,3 puntos (como lo fue también en los años previos, lo que se refleja en la intensa caída del PIB, la más grande del periodo y equivalente al -2,6%). Sin embargo, este ritmo se suavizó en 2013 (casi inexistente: una décima de punto, lo que contribuyó a frenar la recesión), y en 2014 y 2015 (siete décimas cada año, ajustes facilitados por la recuperación del crecimiento hasta el 1,4 y 3,2% del PIB), si bien con un resultado muy alejado del objetivo en este último año.

¿Qué podemos esperar del futuro inmediato? Las previsiones de crecimiento del PIB para 2016 y 2017 siguen siendo relativamente optimistas, aunque inferiores a las cifras de 2015 (2,7 y 2,3% de acuerdo con el último Boletín Económico del Banco de España), sin embargo, el ajuste que sería necesario acometer, 2,4 puntos del PIB en este mismo año, es irrealizable teniendo en cuenta la desviación producida en 2015, la existencia de un gobierno en funciones y el reducido plazo que cualquier posible gobierno –de coalición- tendría para realizarlo. El año que viene va a ser muy duro y no cabe ninguna duda de que será necesaria la renegociación de la senda de estabilidad. El único atisbo de esperanza es que tampoco la Unión Europea pueda arriesgarse a mantener un escenario imposible y provocar una nueva recesión en uno de los pocos países que puede presentar como un -muy relativo- éxito de sus políticas.

### ¿Es demasiado grande nuestro sector público?

Aprovechando que contamos con datos homogéneos de los últimos veinte años, vamos a abrir el foco y comparar la evolución de nuestras finanzas con las de nuestros socios europeos.

Gráfico 2. Evolución de los Gastos e Ingresos Públicos en la UE y España (en % del PIB)

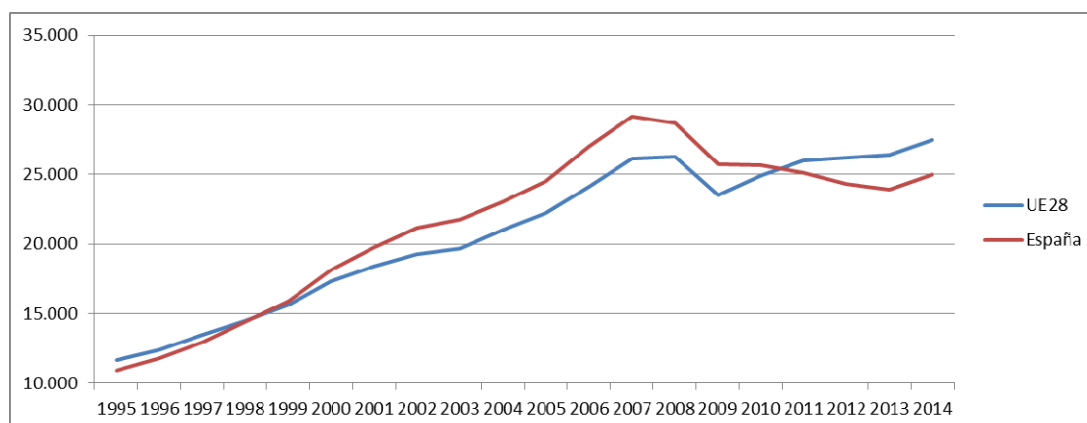


Fuente: Eurostat.

En todo el periodo, tanto los gastos como los ingresos públicos en España se sitúan muy por debajo de la media de la UE: 5,6 puntos del PIB de media en el caso de los gastos y 6,2 en el de los ingresos. Nuestro sector público es reducido dentro de la escala europea, particularmente en el caso de la recaudación -baja, inestable y sensible a la crisis económica, registrando la segunda mayor caída de los ingresos a consecuencia de la misma, únicamente superados por Bulgaria-. En cuanto a la estabilidad presupuestaria, nuestro comportamiento fue modélico, en términos relativos, hasta el comienzo de la crisis, con un pronunciado ajuste que llegó incluso a registrar superávits entre los años 2005 y 2007 (paralelamente, nuestra deuda se redujo casi a la mitad, desde el 61,7% del PIB en 1995 hasta el 35,5% en 2007, cuando la media europea era cercana al 60%). Todo esto quedó desbaratado por la fragilidad de las bases sobre las que se asentaba nuestro crecimiento, desembocando en uno de los mayores déficits de nuestro entorno y una deuda cercana al 100% de nuestro PIB (frente a una media del 86,8% en 2014).

Por último, las diferencias en cuanto al tamaño de nuestro sector público no se explican por el nivel de nuestra riqueza relativa (en términos de PIB per cápita en valores constantes y paridad de poder adquisitivo), el cual se ha situado por encima de la media europea en doce de los veinte años, si bien también refleja la debilidad de nuestra estructura productiva, al sufrir la crisis de forma mucho más intensa, situándonos al final del periodo por debajo de la media y muy lejos de la situación previa a 2007.

**Gráfico 3. PIB per cápita en euros constantes (2014) y paridad de poder adquisitivo.**

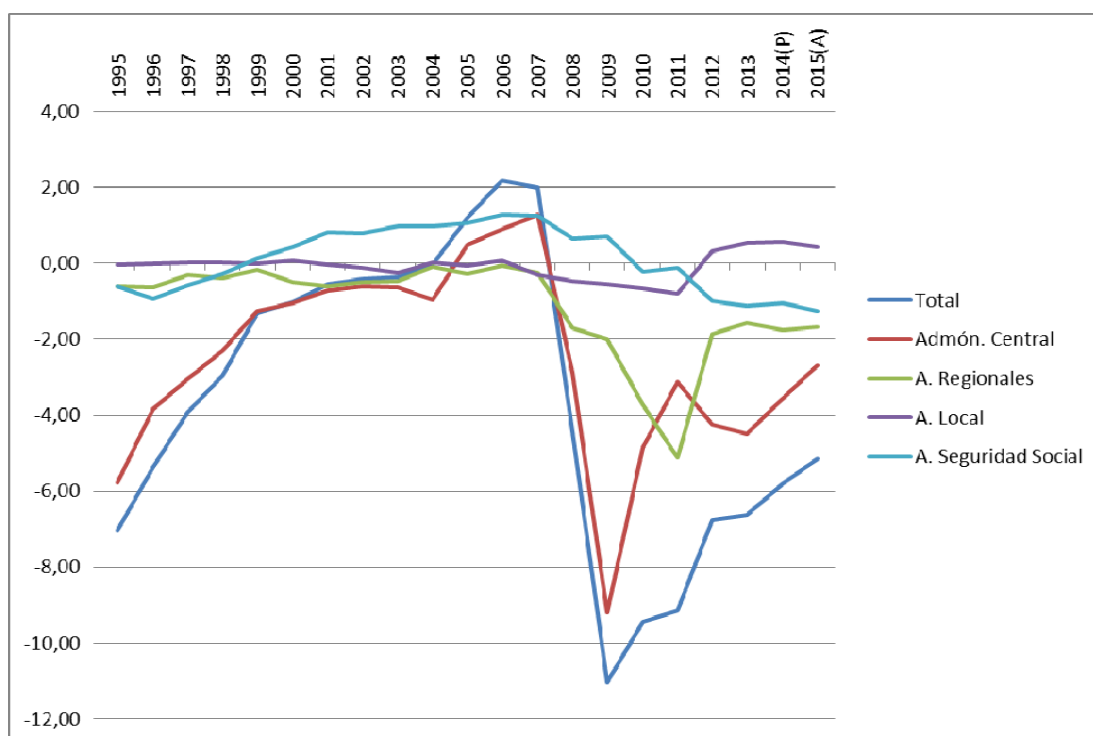


Fuente: Eurostat y elaboración propia.

### ¿Cómo se han comportado las distintas administraciones?

Ya hemos visto que, de forma global, el Sector Público español, contemplado desde una perspectiva temporal amplia y en comparación con la UE, presenta una dimensión reducida, insuficiencia de ingresos y un comportamiento fiscal relativamente correcto en la época de expansión, si bien incapaz de enfrentarse a los desequilibrios intrínsecos de la economía, desembocando en una profunda crisis. En la actualidad, dado el incumplimiento de los objetivos de déficit, la búsqueda de culpables entre las diferentes administraciones se ha convertido en habitual, pero ¿cómo ha actuado en realidad cada una de ellas?

**Gráfico 4. Déficit de las diferentes administraciones (en % del PIB)**



Fuente: IGAE y elaboración propia.

Si observamos la desagregación orgánica del saldo presupuestario (en los términos del protocolo de déficit excesivo, descontando las ayudas a las instituciones financieras concedidas a partir de la crisis), vemos que la Administración Central es la que partía con un mayor nivel de déficit, superior al 7%, y la que mayor esfuerzo de consolidación realizó hasta el comienzo de la crisis, llegando a registrar superávits entre 2005 y 2007. En ese mismo periodo (1995-2007), las administraciones locales se mantuvieron en práctica estabilidad presupuestaria en todos los años, mientras las regionales, inmersas en un intenso proceso de

descentralización de las competencias (que elevó en 7 puntos del PIB –un 70% de aumento- sus responsabilidades de gasto) tuvieron un promedio de déficit muy reducido, del 0,37% del PIB. Por su parte, la Seguridad Social registró en media un superávit anual del 0,41% del PIB, sin incurrir en déficit en 9 de los 13 años.

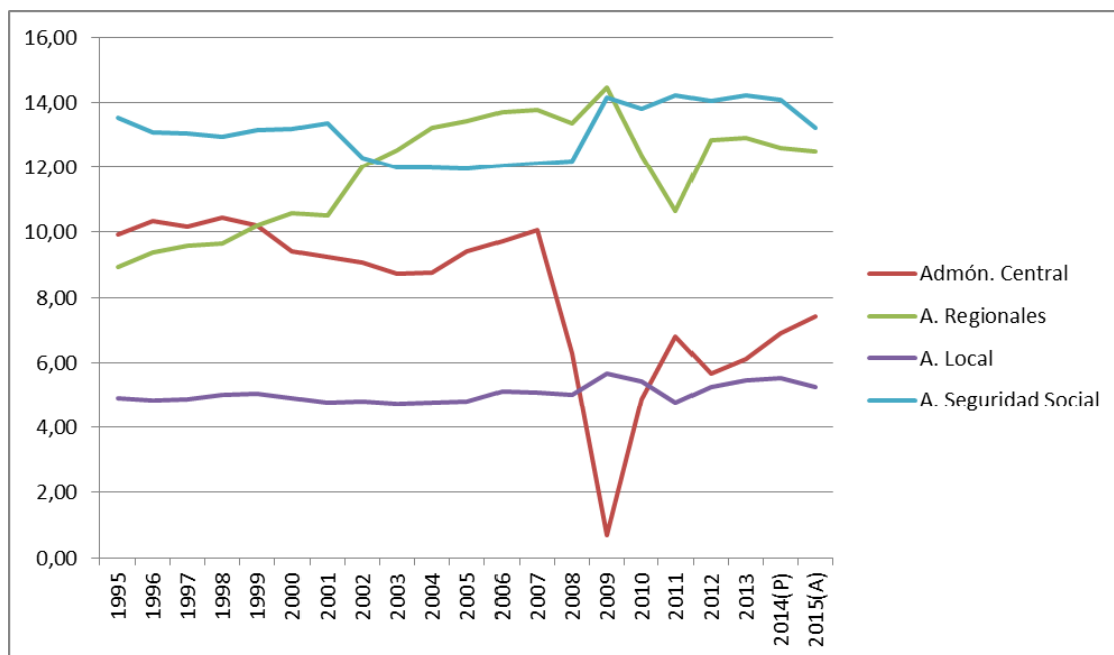
Si profundizamos en las finanzas de los diferentes agentes públicos desagregando ingresos y gastos (consolidados para evitar la doble contabilización de las transferencias entre administraciones), vemos que la Administración central ha mantenido muy estables sus ingresos hasta el comienzo de la crisis (en torno al 10% del PIB) mientras reducía acusadamente sus gastos desde el 15,7% del PIB hasta el 8,7%. Paralelamente, los ingresos correspondientes a las CC.AA. pasaban del 9 al 14%, aproximadamente, un 54% de incremento, con una media del 11,35% entre 1995 y 2007 (muy similar a la media anual de gasto respecto al PIB, del 11,77% en este periodo, con un fuerte crecimiento fruto en gran parte del proceso de descentralización de la sanidad y la educación).

También los ingresos de la seguridad social fueron bastante estables (una media del 12,67% del PIB, de nuevo muy cercana a su media de gasto, del 12,26%), si bien con un ligero descenso en los últimos años. Las administraciones locales, por su parte, presenta un perfil muy plano, en el entorno del 5% del PIB de gasto e ingreso.

Hasta ese momento, impulsados por un crecimiento que se demostraría insostenible, nada indicaba un descontrol en la gestión inmediata –a corto plazo- de las cuentas públicas. Ni duplicidades escandalosas derivadas de la descentralización, ni insostenibilidad inmediata de nuestro sistema de seguridad social. Tampoco, desde el punto de vista de las quejas de las CC.AA., puede observarse una infrafinanciación o desequilibrio vertical obvio (los recursos siempre serán insuficientes para todas las necesidades que querrían cubrirse pero no es el proceso de descentralización el que parece explicar las potenciales carencias en el periodo previo a la crisis sino, en todo caso, la baja recaudación global; si es cierto, sin embargo, que existían otros problemas derivados del reparto de dicha financiación entre las distintas CC.AA., la inexistencia de una actualización anual explícita, la falta de autonomía o, sobre todo, la dependencia de unos ingresos que se demostraron inestables, como el mismo modelo de crecimiento de dicho periodo en el que se basaban). Al mismo tiempo, como hemos visto previamente, el

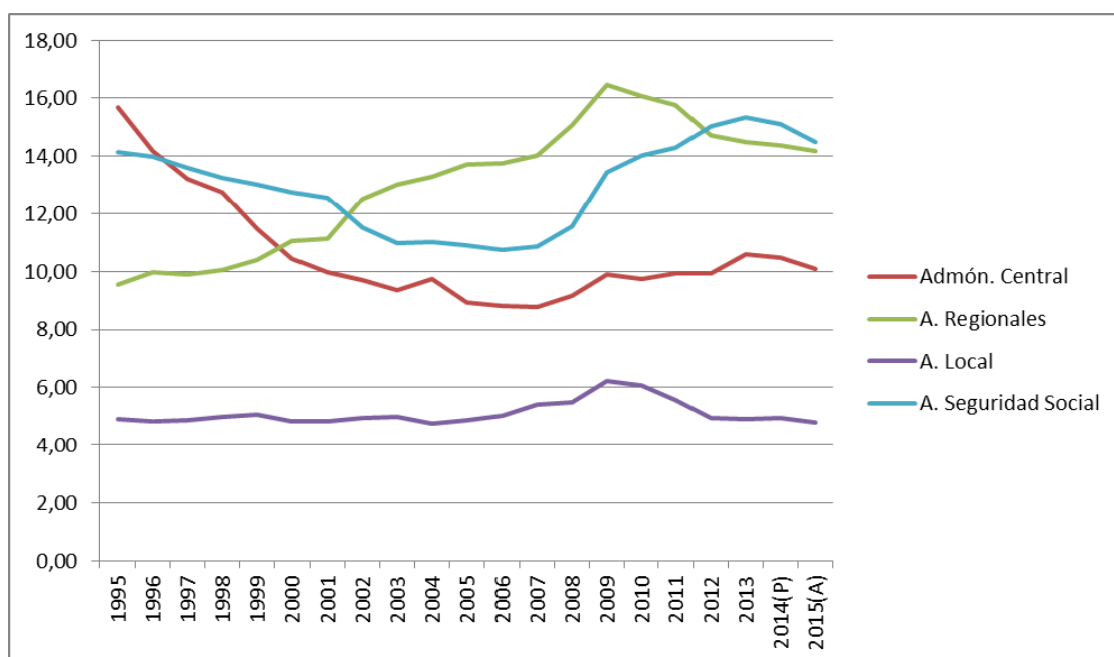
tamaño conjunto de nuestro sector público seguía siendo reducido en relación a nuestro PIB y en comparación con la media de la UE.

**Gráfico 5. Ingresos públicos por subsectores (en % del PIB)**



Fuente: IGAE y elaboración propia, descontando las transferencias realizadas por cada agente a otras administraciones públicas españolas.

**Gráfico 6. Gastos públicos por subsectores (en % del PIB)**



Fuente: IGAE y elaboración propia, descontando las transferencias realizadas por cada agente a otras administraciones públicas españolas.

Todo esto cambia de forma radical con la llegada de la crisis. Entre 2007 y 2009 los ingresos totales se desploman, perdiéndose 6,1 puntos del PIB –un 15% del total-, fundamentalmente por la crisis económica española y mundial, pero también por algunas medidas de política fiscal: la reforma fiscal aprobada en 2006 que, aunque en cuantía moderada, rebaja el IRPF y el Impuesto de Sociedades y, sobre todo, la generalización de la devolución mensual del IVA, que hizo que estas devoluciones prácticamente se duplicarán en 2009 al acumularse las pendientes del año anterior con las corrientes de ese mismo año, pasando de una recaudación equivalente al 5% del PIB a una del 3,9% – al mismo tiempo, este último factor contribuye a explicar, junto al aumento de los tipos en julio, la recuperación de la recaudación que se produce en 2010 hasta el 5,4% del PIB, una vez superado el escalón a la baja producido por la anticipación de devoluciones-.

Las CC.AA. y Entidades Locales dispusieron de dos años más antes de enfrentar toda la crudeza de la crisis debido a que gran parte de sus ingresos se fijan anticipadamente con entregas a cuenta basadas en las previsiones de ingresos – terriblemente erróneas en estos años - lo que, a su vez, retrasó el comienzo del ajuste en sus gastos hasta 2010. En estos dos primeros años de la crisis es la Administración Central la que asume todo el coste. Sus ingresos (netos de transferencias a las demás administraciones) pasan del 10% del PIB a prácticamente desaparecer, el 0,7% del PIB, y lógicamente su déficit se dispara: desde un superávit del 2% se pasa a un déficit del 11% del PIB en sólo dos años, trece puntos de diferencia pese a que su gasto tan sólo aumenta un punto –debido fundamentalmente al coste del denominado Plan E diseñado, junto a medidas de ingreso como la rebaja de 400 euros en la economía, para intentar reactivar la economía-.

El contexto internacional y el déficit acumulado en tan sólo dos años crean un escenario de grave riesgo. En abril de 2009 el Consejo Europeo decide abrir un Procedimiento de Déficit Excesivo a España y se abre la etapa de recortes y aumentos de impuestos. Las CC.AA. ven como se desploman sus ingresos y, a la vez, se ven obligadas a realizar el ajuste más importante del gasto público: del 16,5 al 14,5% del PIB entre 2009 y 2015. La reforma de 2009 del Sistema de Financiación de las CC.AA. contribuye a suavizar en parte estos ajustes: reciben recursos extra –efectivos progresivamente entre 2009 y 2011- que ayudan a suavizar ligeramente los ajustes; amplían su autonomía en materia de impuestos –



cuyo ejercicio corresponsable comienza a realizarse revertiendo anteriores rebajas impositivas-; se posterga la devolución de los recursos erróneamente anticipados en 2008 y 2009; y se reducen muy significativamente (en un 30%) las enormes diferencias en términos de financiación per cápita entre las diferentes comunidades ya que la mayor ganancia relativa generada por el nuevo modelo se produce en Baleares, la Comunidad con menor financiación per cápita, seguida de Canarias, Valencia, Madrid, Cataluña y Murcia, todas ellas con niveles de financiación inferiores a la media en 2009. Pese a todo ello, como decimos, son las CC.AA. quienes mayor esfuerzo de ajuste tienen que realizar en los últimos años. Un esfuerzo muy poco reconocido, ya que, al contrario, han recibido múltiples –e infundadas- acusaciones de ser las máximas responsables de los desequilibrios fiscales.

En estos mismos años, la Administración Central no recorta el volumen de gasto – recordemos de nuevo que los datos son descontando las transferencias entre administraciones, para recoger únicamente los ingresos realmente disponibles y los gastos realmente realizados por cada una de ellas-, que se mantiene en el 10% del PIB, teniendo que hacer frente a una creciente carga de la deuda pública, y recupera ingresos con sucesivas subidas de impuestos hasta el 7,1% del PIB. La Seguridad Social afronta también gastos crecientes, en especial debido al rápido incremento del desempleo, entrando por primera vez en déficit tras una década de superávits. Mientras, los Ayuntamientos, tras una fase inicial de desajuste, logran equilibrar sus gastos e ingresos –mucho más estables que el resto gracias, en particular, al IBI, independiente de los valores reales de mercado a corto plazo y que registró elevaciones significativas en 2012-, volviendo a la estabilidad presupuestaria.

### **El reparto de los objetivos de déficit**

Visto lo anterior, ¿por qué es tan común culpar a las CC.AA. de los desequilibrios presupuestarios? Gran parte de la explicación se encontraría en factores no estrictamente económicos pero esenciales para analizar las cifras. La animadversión a la descentralización tiene componentes ideológicos que contaminan las interpretaciones y condicionan el fluido funcionamiento del modelo. La descentralización eficiente requiere una consciencia de la pertenencia al Estado (con mayúsculas) de todas las administraciones, con pautas de lealtad institucional

que son un componente esencial del federalismo y que en España han estado ausentes, creando un ambiente mucho más competitivo que cooperativo, en el que, desde los dos lados, se busca continuamente la culpabilización fácil antes que el entendimiento y la colaboración.

Pero, además, hay otro factor que contribuye al resultado. La determinación del reparto de los objetivos de gasto se realiza de forma prácticamente unilateral por la Administración Central, favoreciendo así que dichos objetivos ya prefiguren el resultado, atribuyendo las desviaciones –y las culpas- a otras administraciones (en particular a las CC.AA., las cuales a su vez, considerándose agraviadas, responde responsabilizando al sistema de financiación de todos los males, otro discurso fácil).

**Cuadro 1. Reparto de los objetivos de déficit y participación en el gasto público consolidado.**

	2012			2013			2014			2015			Ajuste 2012-2015
	Obj. Def.	O.D. en %	% Gasto	Obj. Def.	O.D. en %	% Gasto	Obj. Def.	O.D. en %	% Gasto	Obj. Def.	O.D. en %	% Gasto	
TOTAL	6,3	100,0	100,0	6,5	100,0	100,0	5,8	100,0	100,0	4,2	100,0	100,0	2,1
A.C.	3,5	55,6	22,4	3,8	58,5	23,6	3,7	63,8	23,6	2,9	69,0	23,3	0,6
CC.AA.	1,5	23,8	33,3	1,3	20,0	32,3	1,0	17,2	32,4	0,7	16,7	32,7	0,8
Ayunt.	0,3	4,8	11,2	0,0	0,0	11,0	0,0	0,0	11,2	0,0	0,0	11,1	0,3
Seg.Soc.	1,0	15,9	34,0	1,4	21,5	34,2	1,1	19,0	34,1	0,6	14,3	33,4	0,4

Fuente: Programas de Estabilidad, IGAE y elaboración propia

En todos los años de la legislatura, la Administración Central ha sido la que ha disfrutado de un objetivo de déficit más elevado, además de forma creciente, desde el 55% hasta el 69% de la cifra global, mientras que su participación en el gasto es, de forma estable, del entorno del 23%. En sentido contrario, las CC.AA. han ido viendo reducida su participación en los objetivos de déficit, desde el 23,8% hasta el 16,7%, pese a ser responsables de un tercio del total del gasto. De forma global en todo el periodo el ajuste más importante, de 0,8 puntos, se exige a las CC.AA. De igual manera, los objetivos para la Seguridad Social han sido de forma continua fijados lejos de su capacidad para afrontarlos en esta época de crisis. Con esta sencilla operación ya se cuenta con dos culpables a priori para posibles desviaciones: las *manirrota*s Comunidades Autónomas (con sus *desbocados* gastos en sanidad, educación y servicios sociales) y la *insostenible* Seguridad Social. Todo ello frente a una Administración Central *campeona* de la estabilidad.

### En resumen.

La labor del Gobierno durante la última legislatura no puede considerarse sobresaliente en la lucha contra el déficit, ha incumplido los objetivos todos los años pese a las dos flexibilizaciones pactadas con la UE, sin ellas las desviaciones hubiesen sido similares a la tan denostada herencia recibida en 2011 (de hecho, el

objetivo formal del 6% para 2011 acabó postergándose 3 años, hasta 2014, y en 2016 sólo se ha logrado llegar de forma efectiva hasta el 5,2% de déficit).

Cualquier gobierno que se forme va a tener que enfrentarse a una renegociación de la senda de estabilidad, la cual ha quedado, debido a la irresponsable actitud electoralista en 2015, en papel mojado (véase el [Memorando de OPEX n° 203/2016](#) para más detalle sobre esta cuestión).

Podemos olvidarnos de las rebajas fiscales. Si no se quiere provocar de nuevo otra ola de recortes, la realización de una reforma fiscal que aumente la recaudación y la justicia de nuestro sistema fiscal va a ser una prioridad. Adicionalmente, será necesario recortar los gastos menos justificables, entre los cuales, por ejemplo, gran parte de los derivados de las Diputaciones deberían recibir una especial atención.

No haber logrado formar gobierno durante meses puede haber resultado una paradójica ventaja, un Gobierno no en funciones hubiese sido presionado ya para efectuar importantes recortes. En todo caso, este problema no va a desaparecer por sí sólo y no debería esperarse mucho más para emprender las reformas necesarias, sobre todo teniendo en cuenta que un porcentaje muy amplio de la población sigue sufriendo injustamente las consecuencias de la crisis ([Memorando n° 202/2016 de OPEX-Fundación Alternativas: Las prioridades económicas del nuevo gobierno](#)).

Nuestro sector público no es grande en términos relativos. En realidad, comparándonos con nuestro entorno la conclusión es la contraria: nuestro gasto y, sobre todo, nuestros ingresos son bajos, imposibilitando cualquier pretensión de aproximarnos a los principales países de la UE a no ser que se adopten profundas reformas.

También es destacable que, en general, el comportamiento de las diferentes administraciones públicas hasta la llegada de la crisis no ha sido tan irresponsable en materia de gestión de las cuentas públicas como muchas veces, a posteriori, se dice. Tampoco las cifras parecen respaldar muchas de las acusaciones generales de duplicidades en los gastos debidas al proceso de descentralización ni de insostenibilidad de las prestaciones (en este caso, a condición de que se recuperé la senda de crecimiento y empleo). De lo que sí se puede acusar a nuestros dirigentes, y en general, a casi todos los agentes económicos, es de no haber

tomado en serio las señales de advertencia de la insostenibilidad del modelo de crecimiento desarrollado en dicho periodo.

Las cifras tampoco justifican las acusaciones genéricas y globales contra las CC.AA. como responsables del descontrol de las cuentas públicas. De igual forma, las quejas de insuficiencia de financiación de éstas, como si el único problema fuese el diseño del sistema de financiación, no encuentran respaldo. Las responsabilidades están muy repartidas, mucho más de lo que aparentan demostrar las desviaciones respecto a unos objetivos de déficit viciados desde su diseño inicial para favorecer a la Administración Central.

En definitiva, muchas interpretaciones de los datos interesadas y discutibles y unas pocas conclusiones que, en mi opinión, deberían guiar el planteamiento de las futuras políticas públicas: las bases de nuestra economía son muy débiles y son las que explican nuestra crisis; los niveles de gasto y, sobre todo, de ingresos públicos nos alejan de los países europeos más desarrollados; y, por último, la concienciación respecto a los fundamentos necesarios para un buen funcionamiento de un sistema descentralizado es escasa y ha desembocado en interpretaciones sesgadas de la realidad que en ningún caso van a ser útiles para resolver nuestros problemas.

## Memorandos Opex de reciente publicación

- 205/2016: **Irán tras las elecciones legislativas y de asamblea de expertos 2016.** Luciano Zaccara
- 204/2016: **La crisis migratoria de la UE: estado de la cuestión.** Juan Antonio Pavón Losada
- 203/2016: **La senda de estabilidad presupuestaria: necesidad y viabilidad de un aplazamiento en el objetivo de déficit.** Carlos Garcimartín Alférez
- 202/2016: **Las prioridades económicas del nuevo gobierno.** Santiago Díaz de Sarralde
- 201/2016: **Cien días de consenso en política exterior.** Vicente Palacio.
- 200/2016: **Informe de evaluación del Acuerdo de París (COP21).** Ana Belén Sánchez.
- 199/2015: **Elecciones Turquía: más poder para Erdogan.** Carmen Rodríguez López y Antonio Ávalos Méndez.
- 198/2015: **La nueva agenda de desarrollo para el 2030: financiación y sostenibilidad.** Katty Cascante.
- 197/2015: **Siria: una posible salida al conflicto.** Observatorio de política exterior española de Fundación Alternativas.
- 196/2015: **La Unión Europea ante el asilo y la inmigración: más compromiso y más ambición.** Juan Antonio Pavón Losada.
- 195/2015: **Nuevo gobierno israelí: viejos dilemas, nuevos retos.** Ignacio Álvarez-Ossorio Alvariño
- 194/2015: **Yemen: rumbo al estado fallido crónico.** Ignacio Gutiérrez de Terán
- 193/2015: **Mercado único digital, PYMEs y el plan de inversiones Juncker para la Unión Europea.** Juan Antonio Pavón Losada.
- 192/2015: **La apertura de Obama hacia Cuba: una oportunidad hemisférica.** Jorge José Hernández Moreno, Manuel Iglesias Cavicchioli.
- 191/2015: **El año dual España-Japón: un prometedor impulse a las relaciones comerciales.** Juan José Prieto Gutiérrez.
- 190/2014: **European Parliament and the TTIP: final stage of the EU-US negotiations.** Juan Antonio Pavón Losada
- 189/2014: **Las políticas de austeridad: un balance.** Jorge José Hernández Moreno
- 188/2014: **Tailandia: golpe y marcha atrás.** Juan Manuel López Nadal
- 187/2013: **¿Qué hacer con la ayuda oficial al desarrollo en España? Recomendaciones en un contexto de crisis.** Katty Cascante
- 186/2013: **La periferia del este europeo: Bulgaria.** Larisa Mihalcea
- 185/2013: **Ecuador 2013: Las claves del éxito de la Revolución Ciudadana.** Flavia Freidenberg
- 184/2013: **CELAC y UE: hacia un nuevo enfoque en lucha antinarcóticos y control de armas.** Érika María Rodríguez Pinzón
- 183/2013: **Crisis de Malí: la amenaza islamista y la respuesta de Francia, España y la UE**

Para consultar toda la serie de Memorandos Opex en versión online y visitar nuestra página web: <http://www.fundacionalternativas.org/observatorio-de-politica-exterior-opex>