



Universidad de Oviedo
FACULTAD DE ECONOMÍA Y EMPRESA

GRADO EN: ECONOMÍA

CURSO ACADÉMICO: 2019-2020

TRABAJO FIN DE GRADO

**ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD DE LAS
FINANZAS PÚBLICAS ESPAÑOLAS**

ALEJANDRO IRAZUSTA PÉREZ

OVIEDO, MAYO 2020

ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD DE LAS FINANZAS PÚBLICAS ESPAÑOLAS

RESUMEN:

Los problemas derivados de los desequilibrios presupuestarios pueden desembocar en un problema de sostenibilidad en el largo plazo, para analizar este problema usaremos la siguiente metodología. En primer lugar, presentamos los principales argumentos que pueden justificar la financiación mediante emisión de deuda y cómo deben ser los desequilibrios presupuestarios para que sean sostenibles. En segundo lugar, analizamos como partiendo de una situación de estabilidad presupuestaria de las cuentas públicas llegamos a tener unos desequilibrios importantes, viendo de donde proceden las desviaciones que generan el elevado nivel de endeudamiento actual, para ello analizamos los planes de estabilidad elaborados por los gobiernos. En tercer lugar, haremos un breve análisis del endeudamiento autonómico. Y, para finalizar, analizaremos si los desequilibrios generados durante los últimos años son sostenibles ante las perspectivas económicas adversas derivadas de la actual crisis.

Palabras clave: déficit, deuda pública, sostenibilidad.

BUDGETARY STABILITY AND SUSTAINABILITY OF SPANISH PUBLIC FINANCE

ABSTRACT:

Derivate issues for budget imbalances can lead in a sustainability problem in the long-run. First, we will present the principal arguments that can justify the financing with public debt and how the budget imbalances ought be to make them sustainable. Second, we will analyze how starting from a situation of budgetary stability in public accounts we came to have significant imbalances, seeing where the declines that generate the current high level of indebtedness come from, for this we wil analyze the stability plans prepared by the governments. Third, we will do a brief analyze of the autonomous indebtedness. And, at the end, we will analyze if the imbalances generated over last few years are sustainable for the adverse economics prospects derivated from the current crisis.

Key words: deficit, public debt, sustainability.

ÍNDICE DE CONTENIDOS

1. INTRODUCCIÓN.....	1
2. FUNDAMENTOS TEÓRICOS DE LA FINANCIACIÓN CON DEUDA PÚBLICA... 2	2
3. EVOLUCIÓN DE LAS PRINCIPALES MACROMAGNITUDES EN EL S. XXI	7
4. UN ANÁLISIS DESCRIPTIVO DE LOS PLANES DE ESTABILIDAD DEL REINO DE ESPAÑA DURANTE EL ÚLTIMO CICLO ECONÓMICO.....	12
4.1. PLAN DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA 2008-2011	12
4.2. PLAN DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA 2009-2013	13
4.3. PLAN DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA 2011-2014	15
4.4. PLAN DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA 2012-2015	16
4.5. PLAN DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA 2013-2016	17
4.6. PLAN DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA 2014-2017	19
4.7. PLAN DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA 2015-2018	20
4.8. PLAN DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA 2016-2019	22
4.9. PLAN DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA 2017-2020	23
4.10. PLAN DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA 2018-2021	24
4.11. PLAN DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA 2019-2022	26
4.12. PLAN DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA 2020-2023	28
4.13. CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO	29
5. RECONSTRUCCIÓN DE LOS ESCENARIOS MACROECONÓMICOS TRAS EL COVID-19 Y SU IMPACTO EN LAS FINANZAS PÚBLICAS.....	31
5.1. ACTUALIZACIÓN DEL PLAN DE ESTABILIDAD	31
5.2. ANÁLISIS DEL BDE.....	33
5.3. VALORACIÓN DE LA AIREF SOBRE LA ACTUALIZACIÓN DEL PLAN DE ESTABILIDAD.....	36
5.4. CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO	38
6. EVOLUCIÓN DEL ENDEUDAMIENTO DE LAS CCAA, AUTONOMÍAS EN PROBLEMAS Y PRINCIPALES ACREEDORES	40
7. CONCLUSIONES DEL TRABAJO	44
8. BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS	46

ÍNDICE DE ABREVIATURAS

Adón. Central: Administración Central.

AIREF: Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.

BCE: Banco Central Europeo.

BDE: Banco de España.

CCAA: Comunidades Autónomas.

CCLL: Corporaciones Locales.

Dic.: Diciembre.

EPA: Encuesta de Población Activa.

ERTE: Expediente de Regulación Temporal de Empleo.

Esc.: Escenario.

Et al.: Y otros.

FFA: Fondo de Financiación Autonómico.

FFPP: Fondo para la Financiación de Pago a Proveedores.

FLA: Fondo de Liquidez Autonómico.

FMI: Fondo Monetario Internacional.

FOGASA: Fondo de Garantía Salarial.

FROB: Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria.

ICO: Instituto de Crédito Oficial.

INE: Instituto Nacional de Estadística.

IRPF: Impuesto sobre la renta de las personas físicas.

IVA: Impuesto sobre el valor añadido.

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

PDE: Procedimiento de Déficit Excesivo.

PEC: Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

PEPP: Programa de Compras de Emergencia Pandémica.

PGE: Presupuestos Generales del Estado.

PIB: Producto interior bruto.

Proy.: Proyección.

S.: Siglo.

SEPE: Servicio Público de Empleo.

UE: Unión Europea.

ÍNDICE DE ECUACIONES, GRÁFICOS Y TABLAS

Ecuación 2.1: condición de sostenibilidad en términos de déficit primario.

Ecuación 2.2: condición de sostenibilidad en términos de déficit total.

Gráfico 3.1: evolución de la ratio deuda/PIB en el período 2000-2019.

Gráfico 3.2: evolución del déficit público en el período 2000-2019.

Gráfico 3.3: evolución de la tasa de crecimiento del PIB en el período 2000-2019.

Gráfico 3.4: evolución de la tasa de paro en el período 2000-2019.

Tabla 4.1: comparación de las proyecciones del Gobierno con los datos reales para el Plan de Estabilidad Presupuestaria 2008-2011.

Tabla 4.2: comparación de las proyecciones del Gobierno con los datos reales para el Plan de Estabilidad Presupuestaria 2009-2013.

Tabla 4.3: comparación de las proyecciones del Gobierno con los datos reales para el Plan de Estabilidad Presupuestaria 2011-2014.

Tabla 4.4: comparación de las proyecciones del Gobierno con los datos reales para el Plan de Estabilidad Presupuestaria 2012-2015.

Tabla 4.5: comparación de las proyecciones del Gobierno con los datos reales para el Plan de Estabilidad Presupuestaria 2013-2016.

Tabla 4.6: comparación de las proyecciones del Gobierno con los datos reales para el Plan de Estabilidad Presupuestaria 2014-2017.

Tabla 4.7: comparación de las proyecciones del Gobierno con los datos reales para el Plan de Estabilidad Presupuestaria 2015-2018.

Tabla 4.8: comparación de las proyecciones del Gobierno con los datos reales para el Plan de Estabilidad Presupuestaria 2016-2019.

Tabla 4.9: comparación de las proyecciones del Gobierno con los datos reales para el Plan de Estabilidad Presupuestaria 2017-2020.

Tabla 4.10: comparación de las proyecciones del Gobierno con los datos reales para el Plan de Estabilidad Presupuestaria 2018-2021.

Tabla 4.11: comparación de las proyecciones del Gobierno con los datos reales para el Plan de Estabilidad Presupuestaria 2019-2022.

Tabla 4.12: nueva estrategia de consolidación fiscal tras la aprobación del techo de gasto para 2020.

Gráfico 4.13: proyecciones de deuda sobre PIB bajo diferentes escenarios.

Tabla 5.1: actualización del plan de estabilidad tras la pandemia de COVID-19.

Tabla 5.2: escenarios macroeconómicos de referencia de la economía española tras la crisis del COVID-19.

Gráfico 5.3: escenarios de evolución del PIB para los años 2020 y 2021.

Gráfico 5.4: previsión de capacidad/necesidad de financiación según la AIREF.

Tabla 5.5: descomposición del déficit público en punto porcentuales de PIB.

Tabla 5.6: déficit, en porcentaje de PIB, de los subsectores de la administración.

Gráfico 6.1: evolución de la deuda de las CCAA en porcentaje del PIB.

Gráfico 6.2: peso de la deuda de cada CCAA sobre el total de deuda autonómica.

Gráfico 6.3: evolución de los valores y préstamos del total de las CCAA.



1. INTRODUCCIÓN

Cuando en España el 31 de diciembre de 1998 la peseta deja de cotizar y fue sustituida por el euro, aunque el cambio más notable no fue hasta el 1 de enero de 2002, tuvo que cumplir una serie de requisitos con los socios comunitarios entre los que destacan los compromisos de establecer un nivel de deuda pública inferior al 60% del PIB y un déficit público inferior al 3% del PIB.

Durante los primeros años de entrar en el euro esos compromisos se cumplieron, incluso con niveles de deuda inferiores al 40% del PIB y con superávit presupuestario. Sin embargo, con la llegada de la crisis económica del año 2008 los desequilibrios presupuestarios comenzaron a ser notables debido la fuerte caída de PIB y al gran déficit estructural que se generaría, llegando a registrarse déficits presupuestarios, medidos en términos de necesidad de financiación, superiores al 10% del PIB.

Es por ello por lo que la calidad de las finanzas públicas comenzó a deteriorarse de una manera muy considerable, llegando incluso a ser necesaria la intervención del BCE para reducir las primas de riesgo de países en problemas ante el elevado riesgo de quiebra de los estados en más problemas de la UE, entre los que se encontraba España.

Posteriormente comenzó un período de recuperación tras la crisis en donde se creció a ritmos del 3% al año y con un gran ritmo de creación de empleo. Sin embargo, a pesar de esa buena coyuntura económica vivida en el período 2014-2019 los desequilibrios en las finanzas públicas españolas siguen estando muy presentes, ya que en la economía española sigue manteniendo un déficit estructural elevado.

Es ese problema, advertido por las principales autoridades a nivel nacional y europeo, es uno de los mayores desequilibrios de la economía española junto con el elevado endeudamiento que se ha generado y, con la política monetaria ya actuando, ante una crisis, como la actual provocada por la pandemia de COVID-19, es necesario una política fiscal que amortigüe el shock económico que se va a vivir durante el año 2020.

Por tanto, el objetivo de este trabajo será ver cómo se ha generado el gran nivel de endeudamiento que existe actualmente en España y, con esos datos, evaluar la situación actual de las finanzas públicas y ver si tras el shock que vamos a vivir en este año 2020 serán sostenibles.

Para ello, lo primero que haremos será ver cómo, desde el punto de vista teórico, se puede analizar la sostenibilidad de las finanzas públicas en el largo plazo. Posteriormente analizaremos de donde vinieron los desequilibrios que se generaron en las cuentas públicas mediante un análisis de los planes de estabilidad elaborados por los sucesivos Gobiernos y sus posteriores incumplimientos que, a la postre, derivaría en incumplimientos de los objetivos de déficit y deuda que nos lleva a la situación actual.

Por último, haremos un breve análisis de la situación de las CCAA y de su situación presupuestaria, viendo como muchas de ellas tienen una situación sostenible y viendo como los niveles de endeudamiento autonómico se deben al incumplimiento de algunas autonomías. Dando lugar estos desequilibrios a la necesidad de crear mecanismos de financiación que garantizaran la solvencia de las autonomías en problemas.



2. FUNDAMENTOS TEÓRICOS DE LA FINANCIACIÓN CON DEUDA PÚBLICA

Lo primero que va a ser objeto de estudio en el presente trabajo será analizar las principales razones que, desde el punto de vista teórico, existen para que un gobierno decida financiar su gasto público mediante déficit y, de esta forma, el nivel de deuda total se vea afectado por dicho aumento en el nivel de déficit. Por lo que explicaremos como se relacionan estas dos variables.

Cuando un gobierno quiere llevar a cabo una determinada estrategia de política fiscal su principal herramienta será el Presupuesto del país, pero si dicho gobierno quiere llevar a cabo una determinada serie de políticas de gasto público y no cuenta con los ingresos suficientes para financiar dicho gasto tendrá que incurrir en déficit. Es decir, el Presupuesto es un documento de contabilidad nacional y como tal debe tener cuadrado su nivel de gastos con su nivel de ingresos por lo que si los impuestos recaudados no son suficientes para financiar un determinado nivel de gasto el gobierno deberá recurrir al endeudamiento a través del déficit presupuestario. En este análisis estamos midiendo el déficit público en términos de capacidad/necesidad de financiación ya que estamos considerando el déficit como aquella partida presupuestaria necesaria para poder cubrir los gastos corrientes y de capital.

Por tanto, el déficit público de un ejercicio económico es lo que aumenta la deuda total acumulada en ese ejercicio económico. De aquí obtenemos una conclusión importante que es que el déficit público es la variable flujo (que medimos a lo largo de un período de tiempo) que genera la deuda pública, que es la variable stock (que se mide en un momento determinado del tiempo).

Entonces cuando un determinado gobierno quiere financiar su gasto público con cargo a déficit (*Stiglitz, 2002*) deberá tener en cuenta que desde un punto de vista estrictamente económico solo tiene sentido cuando o bien, se crean bienes de inversión que den una rentabilidad a largo plazo y eso cubra el coste y además genere beneficios, o bien, se puede emitir deuda si los agentes económicos no esperan posteriores subidas de impuestos y no varían sus pautas de consumo para, de esta manera, poder aumentar la demanda agregada de la economía y utilizar el gasto público como herramienta de política macroeconómica, manteniendo una política de demanda activa.

Comenzando por este segundo argumento, un gobierno podrá usar el gasto público como herramienta de política macroeconómica ante una posible crisis, pero teniendo en cuenta que funcionará o no dependiendo de cómo lo perciban los ciudadanos del país, esta teoría se denomina “el teorema de la equivalencia ricardiana” que intuyó el famoso economista David Ricardo (*Ricardo, 1985*) pero que formalizó Robert Barro (*Barro, 1974*). Entonces, si un gobierno mantiene una política de demanda activa (reduce impuestos y mantiene el gasto público) la renta disponible crecerá y, por tanto, también lo hará el consumo privado. Sin embargo, como se mantiene el gasto y los impuestos son menores la deuda pública crecerá y por ello, los impuestos futuros deberán subirse o reducir el nivel de gasto futuro. Si los individuos creen que se van a subir los impuestos tratarán de ahorrar más para intentar mantener su pauta de consumo intertemporal, pero si creen que va a reducir el gasto su renta no se verá afectada por lo que mantendrán sus pautas de consumo (*Albi, González-Páramo y Zubiri, 2004*).

Con el primer argumento (rentabilidad futura de las inversiones presentes) podemos comenzar a valorar de una manera más profunda los argumentos tanto de equidad como de eficiencia de financiar un determinado gasto mediante deuda pública. En definitiva, el problema de la deuda pública es un problema de incidencia fiscal en el ámbito intergeneracional, por lo que es difícil de definir qué generación debe ser la que soporte el coste de la deuda. Aquí vamos a exponer algunos argumentos básicos que se pueden



tener en consideración a la hora de justificar la financiación con deuda pública (*Rosen, 2002*):

1.- Principio del beneficio: a la hora de establecer tributos los gobiernos pueden establecerlo en función a dos criterios: la capacidad económica y el principio del beneficio. El criterio de capacidad económica nos dice que la carga se debe repartir entre los contribuyentes de acuerdo con algún criterio de capacidad de pago, que normalmente suelen aplicarse los criterios de renta, consumo y riqueza. Mientras que el principio de beneficio nos dice que cada contribuyente debe financiar la parte de gasto público que le corresponde, de esta manera se revelan las preferencias de los individuos más fácilmente, pero tendría el inconveniente de que no tendría objeto redistributivo.

Si aplicamos este principio de la imposición a la deuda pública lo que debería hacer un gobierno cuando de un determinado gasto público actual se van a obtener beneficios en el futuro sería traspasar el coste de esa inversión a la generación que va a disfrutar los beneficios de dicha inversión pública.

2.- Principio de equidad intergeneracional: uno de los objetivos del sector público es tratar de alcanzar una cierta progresividad, y el objetivo de que exista tal progresividad es la redistribución de la renta, que puede alcanzarse mediante un sistema fiscal progresivo o mediante el gasto público. Un ejemplo de este último, que puede ser el más difícil de entender, es el ejemplo de los países nórdicos ya que alcanzan unas grandes cuotas de riqueza aplicando un sistema fiscal basado en la eficiencia, a la par que tienen un gasto público muy redistributivo.

Por tanto, si aplicamos, ya sea mediante el gasto o mediante el sistema fiscal, la redistribución para transferir renta de los más ricos a los más pobres esperamos que la generación siguiente sea más rica que la actual, por tanto, también tendría sentido transferir renta de las generaciones más ricas a las generaciones menos ricas, cosa que se podría alcanzar mediante la emisión de deuda.

3.- Argumentos de eficiencia: cuando hablamos de la eficiencia económica en términos de Hacienda Pública estamos hablando de como minimizar el exceso de gravamen o exceso de carga dado, en este caso, un gasto a financiar. Desde esta perspectiva hay que tener en cuenta que todo aumento de gasto debe ser financiado en última instancia por un aumento de impuestos y, en este sentido, cuando se financia a través del aumento de los tipos de gravamen todo el pago se hace en un momento del tiempo mientras que si se financia con cargo a déficit se realizan muchos pequeños pagos a lo largo del tiempo en términos de intereses de la deuda. Como en ambos casos habrá que financiar la totalidad del gasto público a realizar el valor actual de ambos procedimientos de financiación deberá ser necesariamente el mismo.

Consideremos que el gobierno quiere financiar un determinado servicio público y, por tanto, debe decidir si lo financia con cargo a impuestos o con cargo a déficit. El gobierno deberá considerar todos los aspectos que influyen en el exceso de gravamen, suponiendo que el gobierno solo está interesado en argumentos de eficiencia: el primer elemento que deberá tener en cuenta es la elasticidad de la demanda compensada del bien (cuanto más elástica sea la demanda mayor exceso de gravamen generará), el consumo del bien, su precio, pero sobre todo debe considerar el tipo impositivo ya que el exceso de gravamen aumenta cuadráticamente con el tipo. De esta forma podemos ver la relación entre el exceso de gravamen y el tipo impositivo como una relación exponencial, es decir, a medida que los tipos impositivos son más altos el exceso de gravamen crece cuadráticamente.

Por tanto, y como se ha señalado anteriormente, el valor actual de la financiación de un determinado nivel de gasto debe ser necesariamente igual tanto en el caso de que dicho gasto se financie mediante impuestos o con cargo a déficit. Sin embargo, desde la



perspectiva de eficiencia, medida con el exceso de gravamen, estas medidas no van a ser equivalentes ya que si un determinado gasto se financia mediante impuestos habrá que proceder al pago de la totalidad de ese servicio público en un determinado momento del tiempo, mientras que si ese mismo servicio se financia con cargo a déficit el pago se diluye a lo largo del tiempo y se financiará con muchos pagos más pequeños a lo largo del tiempo. Por tanto, muchos pequeños pagos a lo largo del tiempo requerirán menores subidas de impuestos que si todo el servicio público se paga en un momento determinado del tiempo, y como el exceso de gravamen crece exponencialmente a medida que aumentan los tipos impositivos, este será mayor si dicho servicio público se financia en un solo pago con una subida de impuestos mayor a la que se produciría si fuera financiado con muchos pequeños pagos a lo largo del tiempo. Por tanto, podemos concluir que también existen argumentos de eficiencia que respaldan la financiación del gasto a través del déficit presupuestario.

Sin embargo, este razonamiento tiene alguna limitación (*Amighini, Blanchard y Giavazzi, 2012*) ya que estamos ignorando que un incremento de la deuda pública reducirá el stock de capital de la economía ya que habrá menos margen para invertir, además que a nivel macroeconómico se generará una tendencia al alza de los tipos de interés provocando una caída de la inversión y, por tanto, podría ser negativo en el medio-largo plazo. Este efecto es lo que se denomina efecto expulsión que provocan los aumentos de gasto público.

Sin embargo, a pesar de que existen argumentos que son favorables a la financiación del gasto público mediante el endeudamiento es necesario considerar y tener presente que el endeudamiento no es una herramienta que los gobiernos puedan utilizar de manera ilimitada. Por tanto, los gobiernos cuando van a financiar un determinado nivel de gasto a través del déficit presupuestario deben tener en cuenta el problema de sostenibilidad asociado a niveles altos de endeudamiento, por lo que analizaremos qué variables influyen en la sostenibilidad de la deuda pública en el largo plazo e intentaremos proponer algunas medidas, desde el punto de vista teórico, que contribuyan a reducir los elevados niveles de endeudamiento.

Entonces, hay que tener en cuenta que una economía va a tener más o menos capacidad para afrontar elevados niveles de endeudamiento en función de cómo crezca su nivel de producción a medida que transcurre el tiempo, por lo que la variable relevante va a ser el cociente entre la deuda pública y el PIB. De forma que un gobierno tendrá más o menos capacidad para afrontar un determinado nivel de endeudamiento en función de si la economía crece o no, es decir, de si la tasa de crecimiento del PIB es positiva o negativa.

Por tanto, un primer paso será definir la tasa de endeudamiento en función del déficit primario. Se definirá así porque de esta manera vamos a poder relacionar la condición de sostenibilidad con cómo crece la economía y con los tipos de interés que soporta dicho país para el pago de su deuda. Entonces, siguiendo el manual de Blanchard, podemos llegar a definir la condición de sostenibilidad en términos de déficit primario mediante la siguiente ecuación:

Ecuación 2.1: condición de sostenibilidad en términos de déficit primario.

$$\frac{B_t}{Y_t} - \frac{B_{t-1}}{Y_{t-1}} = (r - g) \frac{B_{t-1}}{Y_{t-1}} + \frac{G_t - T_t}{Y_t}$$

Fuente: Amighini, et al., 2012, pp. 489.



En esta ecuación, tenemos que el incremento de la deuda sobre PIB de pasar del año t-1 al año t va a depender de dos términos:

En primer lugar, dependerá de la diferencia entre el tipo de interés real que se paga por la deuda y la tasa de crecimiento del PIB que experimente esa economía, multiplicado por la deuda sobre PIB que existía en el año t-1. De esta forma se corrigen los intereses reales que se pagan por la deuda por la tasa de crecimiento PIB, por lo que la primera conclusión que podemos obtener sobre la evolución de la deuda y su sostenibilidad en el largo plazo es que si los tipos de interés reales que se pagan por esa deuda son muy elevados en comparación con la tasa de crecimiento de la economía, la deuda pública con relación al PIB tenderá a aumentar.

En segundo lugar, dependerá del saldo primario (déficit/superávit) que se genere con relación al PIB, de manera que si los presupuestos están económicamente descuadrados y se generan déficits primarios la deuda tenderá a aumentar, mientras que si se generan superávits primarios continuados a lo largo del tiempo la deuda con relación al PIB o tasa de endeudamiento tenderá a disminuir.

Por tanto, esta expresión nos da una primera aproximación de cómo va a evolucionar la variable deuda sobre PIB o tasa de endeudamiento. Si la economía crece por debajo del tipo de interés que se paga por la deuda, la diferencia debe ser compensada con un superávit primario suficiente, en caso contrario la deuda sobre PIB crecerá. También podemos ver que, si el gobierno incurre en déficit primario, esa diferencia debe compensarse con mayor crecimiento económico, de lo contrario la tasa de endeudamiento será mayor.

Sin embargo, a pesar de que esa expresión nos da información relevante acerca del crecimiento de la deuda sobre PIB, no es del todo precisa ya que, como se ha indicado antes, esa ecuación está definiendo la condición de sostenibilidad de la deuda en términos de déficit primario, pero la mayoría de las autoridades económicas no consideran el déficit primario, sino que consideran el déficit total.

Por tanto, el siguiente paso será obtener la condición de sostenibilidad, pero en términos del déficit total (Albi, González-Páramo y Zubiri, 2004) y expresando las variables con relación al PIB llegamos a la expresión:

Ecuación 2.2: condición de sostenibilidad en términos de déficit total.

$$\frac{B_t}{Y_t} - \frac{B_{t-1}}{Y_{t-1}} = \frac{g}{1+g} \frac{B_{t-1}}{Y_{t-1}} + df_t$$

Fuente: Albi et al., 2004, pp. 416.

Por tanto, en términos de déficit total vemos que la estabilización de la tasa de endeudamiento va a depender de la tasa de crecimiento de la economía y del déficit en que incurra el gobierno en dicho ejercicio. De manera que cuanto mayor sea el déficit en que incurra un gobierno mayor deberá ser la tasa de crecimiento de la economía para compensar ese descuadre en las cuentas públicas y que la deuda sobre PIB no crezca, de lo contrario tendremos un aumento de la tasa de endeudamiento.

Lo que podemos ver en esta última ecuación es que no aparece como variable determinante de la evolución de la deuda sobre PIB el tipo de interés que se paga por esa deuda, pero es un dato importante porque eso va a determinar lo que se paga en concepto de intereses de la deuda y es importante tenerlo en cuenta a la hora hacer política fiscal porque si una gran parte del presupuesto se la llevan los intereses de la deuda el gobierno tendrá una gran limitación a la hora de llevar a cabo políticas anticíclicas con herramientas de política fiscal. Es por eso por lo que, a pesar de que las principales autoridades económicas tienen más en cuenta el déficit total que el déficit



primario, también es importante tener en cuenta los tipos de interés de la deuda y por eso se deriva la condición de sostenibilidad en términos de déficit primario.

Entonces, teniendo en cuenta las dos expresiones, podemos obtener como conclusión que si un país tiene un elevado nivel de endeudamiento y quiere reducirlo deberá tener tasas de crecimiento elevadas, por encima del tipo de interés que se paga por la deuda y que también compensen los déficits totales en que se incurran, lo que puede ser más o menos sencillo en períodos de auge económico. Sin embargo, si en un período de recesión económica se quiere reducir la tasa de endeudamiento, como las tasas de crecimiento de la economía serán bajas o incluso negativas, los déficits totales deberán ser muy pequeños, incluso llegando el caso de que no sirva con tener un déficit bajo, sino que sea necesario mantener superávits presupuestarios para poder reducir la tasa de endeudamiento.

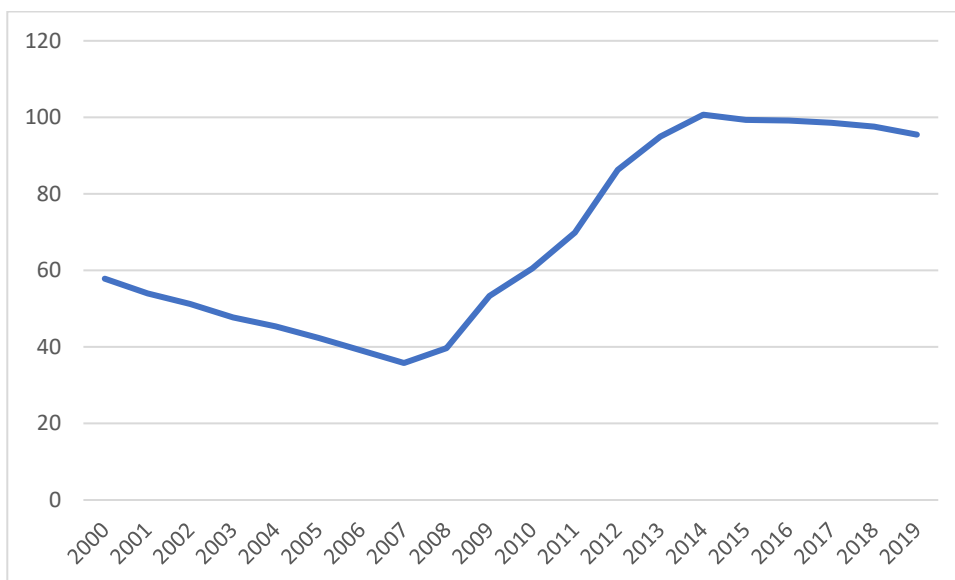


3. EVOLUCIÓN DE LAS PRINCIPALES MACROMAGNITUDES EN EL S. XXI

Cuando hablamos de la deuda pública de un país, en nuestro caso de España, hay que tener en cuenta que es una variable que depende de numerosos factores y por ello es necesario tener una base de datos apropiada que explique la evolución de dicha variable en el tiempo. Para elaborar la base de datos que vamos a usar en este trabajo nos vamos a basar en los planes de estabilidad que los Gobiernos han ido remitiendo a las autoridades europeas como su estrategia de consolidación fiscal y de ajuste de las finanzas públicas tanto en el corto como en el medio plazo, de forma que las variables aquí descritas serán las variables que determinan el cuadro macroeconómico en el que se basan las autoridades fiscales para hacer previsiones de endeudamiento del sector público. De esta manera, vamos a obtener las series temporales de las variables más relevantes a efectos de este estudio desde el comienzo del milenio hasta los últimos datos publicados, es decir, hasta el año 2019.

La primera variable para destacar en esta primera fase de recolección de datos para su posterior estudio es la variable fundamental y sobre la que va a pivotar todo el trabajo, que es la ratio deuda/PIB de la economía española.

Gráfico 3.1: evolución de la ratio deuda/PIB en el período 2000-2019.



Fuente: elaborado a partir de datos del BDE.

Podemos observar que a principios de siglo la ratio deuda/PIB estaba estabilizado y controlado en un rango de en torno el 60% del PIB, cumpliendo así el criterio impuesto por la UE de mantener una deuda pública en el entorno del 60% del PIB que establecía en sus criterios de convergencia para poder entrar en el euro. Posteriormente vemos que en la primera década del milenio se va reduciendo esta ratio debido a la evolución favorable de variables que estudiaremos más adelante, para que, a partir del inicio de la crisis, esta ratio se disparara, concretamente a partir del 2009 donde, por adelantar algún dato, se registró un 11% de déficit público. Tras ese período y a partir del año 2014 la deuda española se estabiliza en torno al 100% del PIB con un ligero descenso en los últimos años, pero aún muy lejos de ese 60% establecido por la UE.

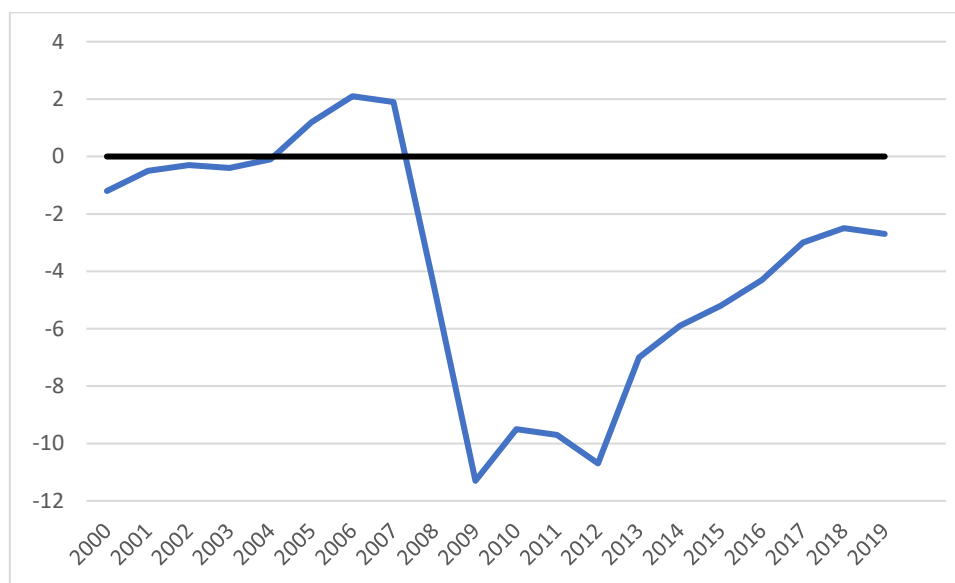
Una vez descrita brevemente la evolución histórica de la deuda pública española desde principios de siglo debemos centrarnos en elaborar una pequeña base de datos de las principales variables económicas que la explican. Para ello nos vamos a fijar en las principales variables que usaron los Gobiernos españoles para intentar prever la



evolución de esta variable macroeconómica y que están descritas en los diferentes planes de estabilidad del Reino de España y en sus sucesivas revisiones.

Como primera variable explicativa, y a tener en consideración para explicar la evolución de la deuda española, tenemos el déficit público medido en términos de capacidad/necesidad de financiación. Esta variable es importante dado que la deuda pública es una variable stock y es el resultado de la acumulación de déficits públicos, que es la variable flujo que genera la variable stock que queremos estudiar. Aunque no es del todo así, ya que puede haber compraventa de activos financieros del sector público y la deuda crezca más o menos de lo que crece el déficit público. Además, hay ciertos gastos, como el rescate bancario, que no computó como déficit público, sino que computó directamente como deuda pública.

Gráfico 3.2: evolución del déficit público en el período 2000-2019.

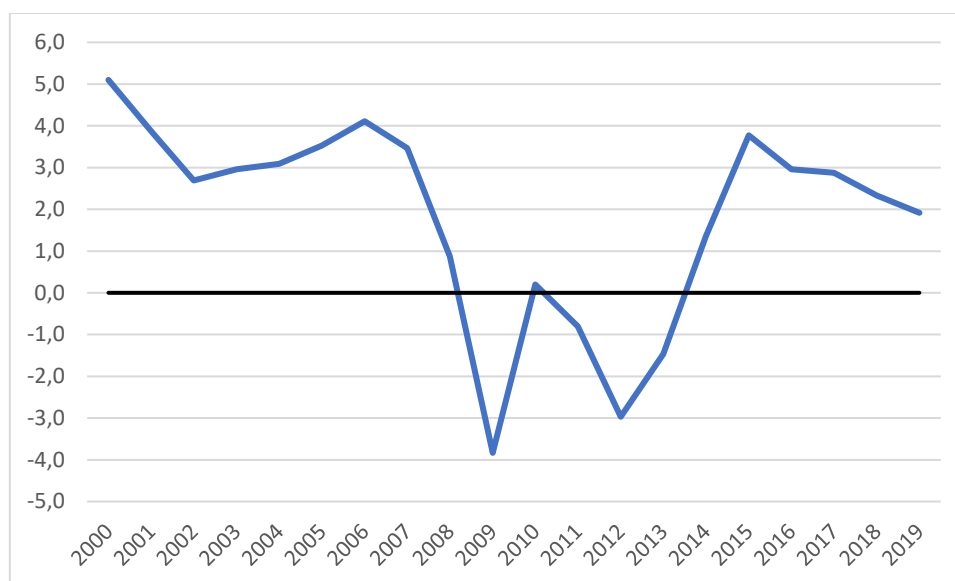


Fuente: elaborado a partir de datos del BDE.

El gráfico nos muestra como a principios de siglo el déficit público español era muy reducido, situándose en torno al 1% del PIB en el año 2000, incluso llegando al equilibrio presupuestario en el año 2004 y registrándose durante tres años consecutivos superávit en los PGE hasta el año 2008, que con la llegada de la crisis económica y posteriores planes de estímulo llevaron a la economía española a registrar un 11% de déficit público en el año 2009. A partir de ahí comienza una reducción paulatina del déficit público hasta llegar a un déficit en el año 2018 del 2.5% del PIB según datos del Informe Estadístico del BDE. No obstante, hoy conocemos que esa cifra no se ha cumplido y que en el año 2019 el déficit público ha cerrado por encima del registrado en el año 2018.

Otra variable para tener en cuenta cuando estudiamos la deuda pública es la tasa de crecimiento del PIB. Esta variable es muy importante ya que al estudiar la ratio deuda/PIB es clave ver la evolución del PIB porque dependiendo de su evolución tendremos un mayor o menor ratio y porque si la tasa de crecimiento del PIB es mayor a la tasa de crecimiento de la deuda pública (lo que se conoce como el efecto denominador), dicho aumento de deuda será sostenible mientras dure el crecimiento económico, como hemos analizado en la sección anterior mediante las ecuaciones de sostenibilidad. Una vez que analicemos la evolución del crecimiento del PIB podremos obtener algunas conclusiones sobre la evolución de la ratio estudiada.

Gráfico 3.3: evolución de la tasa de crecimiento del PIB en el período 2000-2019.



Fuente: calculado a partir de datos de Eurostat.

Podemos observar cómo desde principios de siglo hasta la crisis económica que comenzaría en el año 2008 la economía española vivió unos años de fuerte crecimiento económico, donde cabe destacar el auge en esa época del sector de la construcción y la obra pública. Esa inercia positiva de la economía española durante la primera década del siglo XXI se iría frenando a partir del año 2007 con una fuerte desaceleración, pasando de crecer al 3.6% en el año 2007 al 0.9% en el 2008 como consecuencia de los inicios de la fuerte crisis económica que se originó en Estados Unidos con la caída de Lehman Brothers y la crisis provocada por las hipotecas subprime. Esta recesión económica pronto se extendería al resto del mundo y golpeando fuertemente a España que sufrió en el año 2009 un retroceso en el PIB del 3.8%. Esta situación fue revertida en el muy corto plazo con planes de estímulo, pero sin embargo fue el detonante de una nueva caída en el año 2012 debido a la crisis de deuda, también vivida en el resto de Europa. Tras este período de fuerte recesión económica comienza en el año 2014 un período de recuperación económica donde podemos observar tasas de crecimiento de en torno al 3% desde el año 2015 hasta el año 2017, aunque con una ligera desaceleración del crecimiento a finales de 2018 y durante todo el 2019.

Una vez analizadas brevemente las series temporales de déficit público y de crecimiento de la economía española podemos obtener algunas conclusiones sobre la ratio deuda/PIB que estamos estudiando:

En una primera etapa, que podemos definir desde el año 2000 hasta el año 2008, tenemos una tendencia positiva tanto del crecimiento económico (medido en términos de crecimiento de PIB), con un crecimiento importante, como de déficit público (medido en términos de capacidad/necesidad de financiación), llegando incluso a tener superávit durante tres ejercicios consecutivos. Esta coyuntura económica favorable propició un descenso de la deuda con relación al PIB por dos motivos, en primera instancia hubo un crecimiento económico superior al ritmo de aumento de la deuda, y en segunda instancia fue acompañado de una reducción de endeudamiento por mantener superávits presupuestarios.

En una segunda etapa, que podemos definir desde el año 2008 hasta el año 2014, pasamos a tener una tendencia negativa tanto en términos de crecimiento económico como en términos de desequilibrios presupuestario. En esta nueva situación de crisis pasamos a contabilizar crecimiento negativo que, junto a los planes de estímulo que se

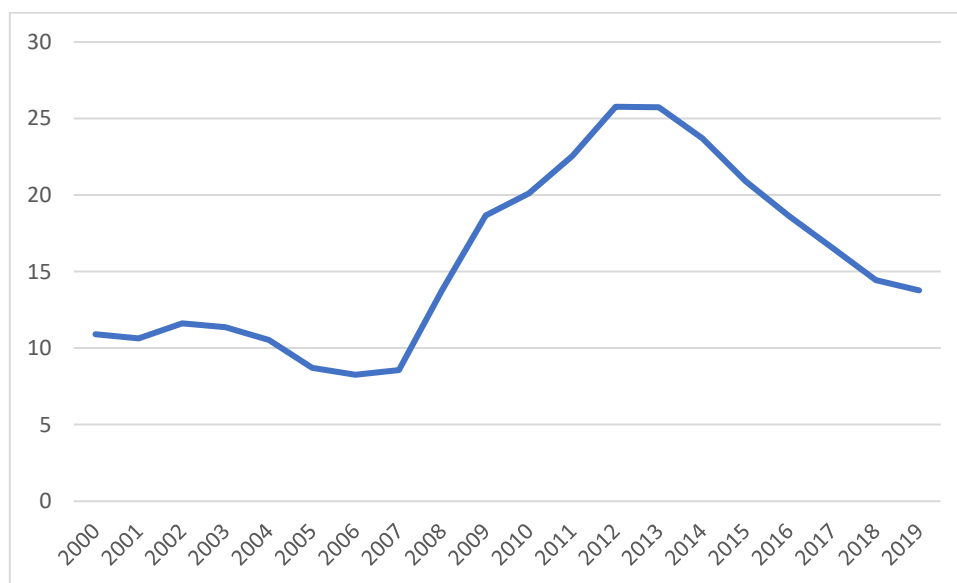


llevaron a cabo en este período y que hicieron que el sector público español llegara a contabilizar un 11% de déficit, hizo que la ratio deuda/PIB se disparase durante todo este período hasta llegar a situarse en el 100% del PIB en el año 2014.

Por último, tenemos una tercera etapa, que podemos definir desde el año 2014 hasta el año 2019, en donde la economía española estuvo inmersa en un proceso de recuperación económica, con tasas de crecimiento cercanas al 3%, y con una reducción del déficit hasta el 3.1%, con el que se cierra el ejercicio 2017, que hizo que la deuda pública se estabilizara en torno al 100% del PIB. Para comprender esta estabilización hay que mirar estas dos series de forma conjunta: por un lado, tenemos crecimiento del PIB y, por otro lado, tenemos un aumento del endeudamiento debido a que es un período en que se acumulan déficits de diferentes ejercicios, por lo que es una etapa de estabilización de la ratio deuda/PIB, aunque con una leve tendencia decreciente del endeudamiento.

Por último, y para concluir con las variables que, fundamentalmente, usan los Gobiernos en sus respectivos planes de estabilidad, y que es muy importante de cara al presente estudio es analizar la evolución de la tasa de paro en España durante el período de muestra. Cabe resaltar la importancia de esta variable ya que es un indicador fundamental de la situación del mercado laboral. Una buena situación en el mercado laboral es muy importante porque determina gran parte de la base imponible que va a ser objeto posterior de tributación, no solo en el IRPF, sino también en la recaudación de otros grandes impuestos como el IVA o el Impuesto de Sociedades.

Gráfico 3.4: evolución de la tasa de paro en el período 2000-2019.



Fuente: elaborado a partir de datos de la EPA publicada en el INE.

Podemos observar que a principios del período de muestra la tasa de paro se situaba en el entorno del 11% de la población activa, cifra que fue evolucionando favorablemente a lo largo de la primera década del milenio al calor de una burbuja inmobiliaria, que explotaría en el año 2008, llegando a situarse en torno al 8.5% de la población activa a finales del año 2007. A partir de ahí, y como el resto de las variables, al sufrir los efectos de la crisis económica, esta tasa se disparó hasta llegar a máximos históricos en el año 2012 llegando a registrarse un 25.7% de paro, es decir, una de cada cuatro personas que querían trabajar no podía hacerlo. Esta situación comienza a revertirse a partir del año 2012 con una progresiva reducción del número de parados hasta situar la tasa de paro en el 13.7% a finales del año 2019.



Si comparamos la serie temporal de paro con la de crecimiento económico podremos observar que están muy correlacionadas, hay una clara relación entre ambas: a mayor dinamismo económico mayor dinamismo en el mercado de trabajo y, por tanto, menores tasas de paro se registrarán en el conjunto de la economía. De ahí la importancia que los planes de estabilidad le dan a esta variable, que al mejorar mejoró la también la recaudación de los principales impuestos debido al aumento de las bases imponibles.



4. UN ANÁLISIS DESCRIPTIVO DE LOS PLANES DE ESTABILIDAD DEL REINO DE ESPAÑA DURANTE EL ÚLTIMO CICLO ECONÓMICO

Una vez que hemos analizado las principales variables que usan los planes de estabilidad para llevar a cabo sus hojas de ruta para los sucesivos ejercicios económicos, vamos a ver cuáles fueron las diferentes estrategias presupuestarias que quisieron llevar a cabo los diferentes Gobiernos para poder lograr los objetivos de déficit y deuda públicos, desglosando la partida de déficit público total en el déficit que cada subsector de la administración registró ese año para poder comprender de dónde vienen las desviaciones. Concretamente, nos centraremos en analizar el período de crisis económica, que inicia en el año 2008 y finalizaremos este análisis descriptivo en el Plan de Estabilidad Presupuestaria del año 2020, que está programado hasta el año 2023 tras el objetivo fallido del último objetivo de déficit.

En este apartado iremos describiendo las principales características de los planes de estabilidad con la siguiente metodología. En primer lugar, describiremos el entorno económico en el que se han elaborado los diferentes Planes. En segundo lugar, se mostrarán las variables que los diferentes Gobiernos estimaron para alcanzar la senda de estabilidad presupuestaria correspondiente. Y, por último, veremos como todos los Planes elaborados se han ido incumpliendo, lo que dará lugar a la elaboración de nuevas estrategias de estabilidad presupuestaria, que a la postre también serían incumplidas.

4.1. PLAN DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA 2008-2011

El entorno macroeconómico en el que se desarrolla este plan es de desaceleración de la economía española ya que, según datos de Eurostat, la tasa de crecimiento del PIB de la economía española fue del 3.6% en el año 2007, pero pasando a crecer en el año 2008 a un ritmo del 1% interanual. Con este entorno de desaceleración de la economía y con la crisis financiera de fondo, el Gobierno quiso llevar a cabo una política de estímulo, con especial protagonismo de la política fiscal (*Plan Estabilidad Presupuestaria 2008-2011*, pp. 8). Si vamos al desglose de esta política fiscal (*Plan de Estabilidad Presupuestaria 2008-2011*, cuadro 7, pp. 24) podemos ver un aumento del gasto público para el año 2008 de 201 millones de euros en lo que denomina un “Plan extraordinario de medidas de orientación, formación profesional e inserción laboral” y otros aumentos de gasto público para el ejercicio 2009 de 11.000 millones de euros en planes de obra pública y dinamización del empleo.

Una vez que hemos descrito la estrategia de este plan pasaremos a analizar cuál ha sido el marco que ha previsto el Gobierno para este período, y lo compararemos con los datos reales para ver por qué este plan se incumplió y hubo que hacer otro en el año 2009.

En general, la estrategia de política fiscal y de consolidación de las cuentas públicas que pretendía llevar a cabo el Gobierno se puede resumir en la siguiente tabla:



Tabla 4.1: comparación de las proyecciones del Gobierno con los datos reales para el Plan de Estabilidad Presupuestaria 2008-2011.

	Proyecciones				Datos reales			
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
Crecimiento del PIB	1.2%	-1.6%	1.2%	2.6%	1%	-3.8%	0.1%	-0.8%
Tasa paro	11.1%	15.9%	15.7%	14.9%	13.7%	18.6%	20.1%	22.5%
Déficit total	-3.4%	-5.8%	-4.8%	-3.9%	-4.6%	-11.3%	-9.5%	-9.7%
Déficit Adón. Central	-2.7%	-4.7%	-4.1%	-3.7%	-3%	-9.4%	-4.9%	-3.7%
Déficit CCLL	-0.5%	-0.4%	-0.3%	-0.2%	-0.5%	-0.6%	-0.7%	-0.8%
Déficit CCAA	-1%	-0.9%	-0.8%	-0.5%	-1.7%	-2%	-3.8%	-5.2%
Déficit Seguridad Social	0.8%	0.2%	0.4%	0.5%	0.7%	0.7%	-0.2%	-0.1%
Deuda	39.5%	47.3%	51.6%	53.7%	39.7%	53.3%	60.5%	69.9%

Fuentes: Plan de Estabilidad 2008-2011, Boletín estadístico del BDE, INE y Eurostat.

Como podemos observar en la tabla adjunta sobre estas líneas, las proyecciones del Gobierno no se ajustaron a los datos reales de la economía española. Para el año 2009 hubo unas desviaciones importantes, de más de dos puntos porcentuales en cuanto al crecimiento del PIB y de casi tres en la tasa de paro. Estas variables influyen negativamente sobre los datos presupuestarios registrándose un déficit público de más del 11% del PIB, cuando se estimaba una necesidad de financiación del 5.8% y una deuda pública 53.3% mientras se estimaba una deuda del 47.3% del PIB, una desviación de seis puntos.

Para poder comprender mejor la necesidad de financiación en el ejercicio 2009, podemos ver que de ese 11.3% de déficit registrado para el total de las Administraciones Públicas, un 2% pertenecía a las CCAA, sufriendo estas una desviación de aproximadamente un punto porcentual respecto a lo que había estimado el propio Gobierno, que era una necesidad de financiación del 0.9% del PIB. También observamos que en el año 2009 la Seguridad Social registraba un superávit presupuestario del 0.7% del PIB. Sin embargo, la gran desviación se produce en la Administración Central registrando un 9.4% de déficit lo que dispararía el déficit público ese año.

Con estos datos macroeconómicos y presupuestarios resultaba imposible cumplir con el Plan de Estabilidad Presupuestaria por lo que el Gobierno en el año 2009 se vio obligado a realizar otra senda de consolidación fiscal.

4.2. PLAN DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA 2009-2013

Este Plan de Estabilidad es redactado en un entorno económico ya de recesión económica ya que, según Eurostat, la tasa de crecimiento interanual del PIB español fue del -3.8% en el año 2009. En cuanto a la sostenibilidad de las finanzas públicas (*Plan de Estabilidad Presupuestaria 2009-2013, pp. 4 y 5*) este plan contempla una reducción de gasto en la administración general del estado y un esfuerzo fiscal adicional hasta el año 2013 para alcanzar el objetivo de déficit impuesto por la UE.

Este mayor esfuerzo fiscal del Gobierno se traduce en una subida de impuestos y reducciones de gasto tales que (*Plan de Estabilidad presupuestaria, cuadro 4.2, pp. 26*):

1. Subida del IVA al 18%, tipo general, con un impacto presupuestario del 0.7% del PIB.



2. Un aumento de los impuestos especiales, llevada a cabo en junio de 2009, con un impacto presupuestario del 0.3% del PIB.
3. Supresión de la deducción de 400€ en el impuesto sobre la renta, excepto a las rentas bajas, con un impacto presupuestario del 0.4% del PIB.
4. Un aumento de la fiscalidad sobre el ahorro con un impacto presupuestario del 0.1% del PIB.
5. Un recorte de gasto corriente con un impacto del -0.8% del PIB y un aumento con un impacto del 0.5% del PIB en el fondo extraordinario. Siendo el balance total de un -0.3% del PIB.

Con esta estrategia presupuestaria el Gobierno quería llegar en el año 2013 a un déficit público del 3% del PIB. Sin embargo, las previsiones del Gobierno no se cumplieron.

En general, la estrategia de política fiscal y consolidación de las cuentas públicas puede resumirse en la siguiente tabla:

Tabla 4.2: comparación de las proyecciones del Gobierno con los datos reales para el Plan de Estabilidad Presupuestaria 2009-2013.

	Proyecciones				Datos reales			
	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013
Crecimiento del PIB	-0.3%	1.8%	2.9%	3.1%	0.1%	-0.8%	-3%	-1.5%
Tasa paro	19%	18.4%	17%	15.5%	20.1%	22.5%	25.7%	27.7%
Déficit total	-9.8%	-7.5%	-5.3%	-3%	-9.5%	-9.7%	-10.7%	-7%
Déficit Adón. Central	-6.2%	-2.5%	-3.8%	-1.9%	-4.9%	-3.7%	-8.1%	-4.9%
Déficit CCLL	-0.7%	-1%	-0.3%	-0.2%	-0.7%	-0.8%	0.3%	0.6%
Déficit CCAA	-3.2%	-4.2%	-1.5%	-1.1%	-3.8%	-5.2%	-2%	-1.6%
Déficit Seguridad Social	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	-0.2%	-0.1%	-1%	-1.1%
Deuda	65.9%	71.9%	74.3%	74.1%	60.5%	69.9%	86.3%	95%

Fuentes: Plan de Estabilidad 2009-2013, Boletín estadístico del BDE, INE y Eurostat.

Como vemos en la tabla las previsiones del Gobierno español fueron optimistas en exceso, ya que, si comparamos con los datos que se dieron en la realidad, obtenemos una discrepancia considerable, sobre todo a partir del año 2011 que la discrepancia es de dos puntos porcentuales de tasa de crecimiento del PIB. Esta senda de recuperación que estimó el Gobierno de España se corresponde con las estimaciones que hizo el propio Gobierno del impacto que tendría el plan de estímulo del año 2009, que provocaría un aumento de la demanda interna, del consumo y de la inversión, y fortalecido dicho impulso por el ajuste de consumo público (*Plan de Estabilidad Presupuestaria 2009-2013*, pp. 19- 21).

La proyección para el año 2010 se desvió, pero no tanto como en el 2011, donde hubo una diferencia de dos puntos porcentuales en la tasa de crecimiento del PIB y cuatro puntos porcentuales de tasa de paro. Estos datos provocaron que, en el año 2010, la Seguridad Social ya entrara en déficit debido, por un lado, a la destrucción de empleo vivida en estos años y, por otro lado, al aumento del número de pensionistas. Además, el déficit autonómico llegaría hasta el 3.7% del PIB, produciéndose ya una desviación considerable respecto a la estabilidad presupuestaria de las CCAA. Por tanto, como observamos, la pequeña reducción de déficit público se concentró en la administración central, con una reducción del déficit público hasta prácticamente el 5% del PIB. Cifra esta última que sería aún muy elevada.



Esto provocó que la deuda pública española superara el umbral del 60% del PIB, aunque lo más preocupante en estos primeros años de crisis era reducir el elevado déficit público. Por tanto, esta situación llevó a que en el año 2011 el Gobierno de España tuviera que elaborar un nuevo Plan de Estabilidad Presupuestaria.

4.3. PLAN DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA 2011-2014

Este Plan de Estabilidad Presupuestaria se promulgó con una situación, en términos macroeconómicos, de reducción de la destrucción de riqueza en España ya que, según los datos de Eurostat, en el año 2010 pasamos de decrecer un 3,8% a una leve recuperación de la tasa de crecimiento del PIB de 0,1%. Esto hizo pensar a los legisladores que la situación de partida era favorable, pero el déficit público del 11% en el año 2009 y los problemas de deuda soberana en la zona euro (inicio de la crisis de deuda soberana en toda el área euro) aceleró el ritmo de consolidación fiscal, marcándose un objetivo de déficit público del 3% del PIB en el año 2013, y estar por debajo de dicho umbral en el año 2014.

En general, la estrategia de consolidación fiscal llevada a cabo por el Gobierno puede resumirse con la siguiente tabla:

Tabla 4.3: comparación de las proyecciones del Gobierno con los datos reales para el Plan de Estabilidad Presupuestaria 2011-2014.

	Proyecciones				Datos reales			
	2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014
Crecimiento del PIB	1.3%	2.3%	2.4%	2.6%	-0.8%	-3%	-1.5%	1.4%
Tasa paro	19.8%	18.5%	17.3%	16%	22.5%	25.7%	25.7%	23.7%
Déficit total	-6%	-4.4%	-3%	-2.1%	-9.7%	-10.7%	-7%	-5.9%
Déficit Adón. Central	-2.3%	-3.2%	-2.1%	-1.5%	-3.7%	-8.1%	-4.9%	-3.6%
Déficit CCLL	-0.8%	-0.3%	-0.2%	0%	-0.8%	0.3%	0.6%	0.5%
Déficit CCAA	-3.3%	-1.3%	-1.1%	-1%	-5.2%	-2%	-1.6%	-1.8%
Déficit Seguridad Social	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%	-0.1%	-1%	-1.1%	-1%
Deuda	67.3%	68.5%	69.3%	68.9%	69.9%	86.3%	95%	100.7%

Fuentes: Plan de Estabilidad 2011-2014, Boletín estadístico del BDE, INE y Eurostat.

Como podemos ver en la tabla adjunta las previsiones macroeconómicas de crecimiento del PIB que elaboró Gobierno no fueron acertadas produciéndose una desviación de lo estimado en el año 2011 de un punto y medio porcentual, también la tasa de paro de la economía española tuvo una desviación de casi tres puntos porcentuales. En cuanto al déficit público podemos ver una clara desviación en el año 2011 de más de tres puntos porcentuales, donde podemos ver que en este año 2011 la principal desviación se dio en las CCAA donde el déficit se disparó por encima del 5% del PIB, mientras que la Seguridad Social mantenía un pequeño déficit del 0.1% del PIB y la Administración Central continuaría con su senda de reducción de desequilibrios. A pesar de estos datos, la estimación de deuda no se desvió de una forma muy significativa.

El problema, y la razón de la posterior revisión de este Plan de Estabilidad, fue que en el año 2012 hubo una fuerte desviación de todos los indicadores anteriores, con excepción del déficit autonómico que bajó considerablemente por la creación de mecanismos de financiación adicionales que analizaremos más en profundidad más adelante, debido a que el crecimiento estimado de la economía española fue del 2.3%,



pero la realidad fue un decrecimiento del 3% del PIB, disparándose la tasa de paro hasta su máximo histórico, en el entorno del 25%. Es decir, mientras que el Gobierno creía que a partir del año 2011 la economía española iba a repuntar y a salir de la recesión en la que se encontraba ocurrió todo lo contrario debido a la crisis de deuda soberana en la que iba a estar inmersa la zona euro, y de la que España no iba a escapar.

Todo ello llevó a que se comprometiera la estabilidad presupuestaria del Reino de España ya que, como podemos observar en los datos, a partir del año 2012 aún persisten los altos déficit y, junto con un crecimiento negativo del PIB español, llevó a que la deuda pública se disparase. Ante esta situación, el Gobierno tuvo que replantear de nuevo la estrategia de consolidación fiscal en el año 2012.

4.4. PLAN DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA 2012-2015

Este nuevo Plan de Estabilidad Presupuestaria se vio necesario ya que existían unos elevados desequilibrios financieros dentro del sector público español (*Plan de Estabilidad Presupuestaria 2012-2015*, pp. 12-27), los grandes déficits públicos que se registraron a partir del año 2009 y unido al retroceso del PIB llevó a que la deuda pública con relación al PIB se disparase convirtiéndose en un problema importante. El fuerte crédito que hubo hasta el año 2008 provocó un gran aumento del endeudamiento privado, que en su mayor parte estaban en manos externas (165% del PIB en el año 2011, según este Plan de Estabilidad). Por otro lado, la limitada capacidad de crecimiento de la economía española durante la crisis llevó al agotamiento de la política fiscal, que no generaba incrementos de renta en el corto plazo.

Por lo expresado en el párrafo anterior, se hizo necesario un cambio en la estrategia de consolidación fiscal, y para ello un nuevo plan que permita sanear las deterioradas cuentas públicas que había hasta ese momento, con el objetivo de poder alcanzar un superávit primario en el año 2013.

La estrategia llevada a cabo por el ejecutivo podemos dividirla en dos partes:

Por un lado, se publicó la Ley de Estabilidad Presupuestaria (*Plan de Estabilidad Presupuestaria 2012-2015*, pp. 87-91) que lo que trató fue de que las Administraciones Públicas mantuvieran una situación de equilibrio presupuestario, salvo situación de catástrofes naturales, pudiendo el Gobierno obligar al cumplimiento de esta ley de conformidad al Artículo 155 de la Constitución y, en caso de penalización por parte de la UE cada territorio asumirá un porcentaje proporcional a su nivel de incumplimiento.

Por otro lado, están los PGE (*Plan de Estabilidad Presupuestaria 2012-2015*, capítulo 3, pp. 31-36) que están marcados por la austeridad en el gasto corriente (principalmente), elevando la cantidad real del recorte presupuestario a 2,5 puntos del PIB. Entre las partidas en las que cae el gasto destacan la partida de sanidad con un recorte de gasto del en torno a 7200 millones de euros (*Plan de Estabilidad Presupuestaria 2012-2015*, pp. 44) y la partida de gasto educativo con un recorte del gasto del en torno a 4000 millones de euros (*Plan de Estabilidad Presupuestaria 2012-2015*, pp. 44). En estos PGE también se contemplan medidas de ingresos (*Plan de Estabilidad Presupuestaria 2012-2015*, pp. 33), ya que debido a la caída de las bases imponibles por la crisis económica la recaudación impositiva podría desplomarse. Estas medidas impositivas son principalmente un gravamen complementario y progresivo en la cuota íntegra del IRPF, aplicado temporalmente en los ejercicios 2012 y 2013, y un gravamen complementario a las rentas del ahorro de entre un 2 y un 6%.

En general, esta política, estrategia presupuestaria y senda de consolidación fiscal puede resumirse en la siguiente tabla comparativa:



Tabla 4.4 comparación de las proyecciones del Gobierno con los datos reales para el Plan de Estabilidad Presupuestaria 2012-2015.

	Proyecciones				Datos reales			
	2012	2013	2014	2015	2012	2013	2014	2015
Crecimiento del PIB	-1.7%	0.2%	1.4%	1.8%	-3%	-1.5%	1.4%	3.8%
Tasa paro	24.3%	24.2%	23.4%	22.3%	25.7%	25.7%	23.7%	20.9%
Déficit total	-5.3%	-3%	-2.2%	-1.1%	-10.7%	-7%	-5.9%	-5.2%
Déficit Adón. Central	-3.5%	-2.5%	-1.9%	-1.1%	-8.1%	-4.9%	-3.6%	-2.7%
Déficit CCLL	-0.3%	0%	0%	0%	0.3%	0.6%	0.5%	0.4%
Déficit CCAA	-1.5%	-0.5%	-0.3%	0%	-2%	-1.6%	-1.8%	-1.8%
Déficit Seguridad Social	0%	0%	0%	0%	-1%	-1.1%	-1%	-1.2%
Deuda	79.8%	82.3%	81.5%	80.8%	86.3%	95%	100.7%	99.3%

Fuentes: Plan de Estabilidad 2012-2015, Boletín estadístico del BDE, INE y Eurostat.

Al observar esta nueva senda de estabilidad podemos observar que, al menos, el déficit público comienza a bajar. Sin embargo, las desviaciones de déficit previstas para el año 2012 y 2013 son de cinco y cuatro puntos porcentuales respectivamente. Vemos que la Seguridad Social continúa con déficit de entorno al 1% del PIB y las CCAA reducen su déficit público debido a los mecanismos de ayuda que se crearon en esta etapa. Sin embargo, la gran desviación se produce en la Administración Central donde el déficit vuelve a dispararse por encima del 8% del PIB.

Todo ello unido a que en los años 2012 y 2013 la economía española aún estaba inmersa en una profunda recesión hizo que los niveles de deuda se elevaran hasta el 95% del PIB en el año 2013. Estas desviaciones significativas, y a pesar de que a partir de entonces el déficit público español se iría reduciendo, hicieron que el Gobierno tuviera que revisar sus planes de consolidación fiscal en el siguiente ejercicio.

4.5. PLAN DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA 2013-2016

Este nuevo Plan de Estabilidad se desarrolla debido a la imposibilidad de cumplimiento del anterior, por las desviaciones que se producen entre los datos previstos por el Gobierno y los datos reales, explicado anteriormente.

La nueva coyuntura en la que se encuentra la economía española en esta etapa (*Plan de Estabilidad Presupuestaria 2013-2016*, pp. 8-11) es de una fuerte caída de la demanda interna con una contribución negativa de 3.9 puntos porcentuales, sobre todo por la caída del consumo, aunque con un breve repunte en los meses de julio y agosto debido las compras anticipadas que realizaron los hogares por la subida de los tipos del IVA que se produciría en septiembre. El consumo público también tuvo una tendencia contractiva, al igual que la formación bruta de capital fijo. También hubo un deterioro de la relación real de intercambio con una reducción del 2.3% cerrando el año 2012 con superávit en la balanza comercial.

En cuanto al conjunto de Administraciones Públicas (*Plan de Estabilidad Presupuestaria 2013-2016*, pp. 18-24) solo computó como cargo a déficit las aportaciones de capital realizadas por el FROB para cubrir fondos propios negativos por lo que el impacto en el déficit fue de 38.343 millones de euros (3.65% del PIB). Los ingresos públicos aumentaron un 3.4% debido a las subidas de impuestos, ya que estamos en una etapa de reducción de bases imponibles debido principalmente a la destrucción de empleo (la tasa de paro en 2012 alcanza el 25.7% de la población activa).



Ante esta coyuntura el Gobierno de España ve imprescindible reconducir la política fiscal y elaborar esta nueva senda de consolidación fiscal en la que se añaden nuevos elementos que no se contemplaban hasta ahora:

En cuanto al endeudamiento público (*Plan de Estabilidad Presupuestaria 2013-2016*, pp. 54-66) se promulga la Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera ya que el Gobierno consideró que gran parte del problema de deuda tiene que ver con el endeudamiento autonómico que promueve una reducción de gastos y aumento de ingresos de las CCAA, lo que supone también mayor control por parte del Gobierno central a las CCAA. También se puso en marcha una regla de gasto para las CCLL.

En cuanto a los PGE para el año 2013 (*Plan de Estabilidad Presupuestaria 2013-2016*, pp. 24-25) se aplaza hasta el año 2014 el déficit por debajo del 3% del PIB y se realizan más ajustes presupuestarios, por ejemplo, una reducción del 19% en gastos corrientes de bienes y servicios y del 42% en inversiones reales.

En general, las estrategias presupuestarias y de consolidación fiscal pueden resumirse en la siguiente tabla:

Tabla 4.5: comparación de las proyecciones del Gobierno con los datos reales para el Plan de Estabilidad Presupuestaria 2013-2016.

	Proyecciones				Datos reales			
	2013	2014	2015	2016	2013	2014	2015	2016
Crecimiento del PIB	-1.3%	0.5%	0.9%	1.3%	-1.5%	1.4%	3.8%	3%
Tasa paro	27.1%	26.7%	25.8%	24.8%	25.7%	23.7%	20.9%	18.6%
Déficit total	-6.3%	-5.5%	-4.1%	-2.7%	-7%	-5.9%	-5.2%	-4.3%
Déficit Adón. Central	-3.7%	-3.5%	-2.8%	-2%	-4.9%	-3.6%	-2.7%	-2.5%
Déficit CCLL	0%	0%	0%	0%	0.6%	0.5%	0.4%	0.6%
Déficit CCAA	-1.2%	-1%	-0.7%	-0.2%	-1.6%	-1.8%	-1.8%	-0.9%
Déficit Seguridad Social	-1.4%	-1%	-0.6%	-0.5%	-1.1%	-1%	-1.2%	-1.6%
Deuda	91.4%	96.2%	99.1%	99.8%	95%	100.7%	99.3%	99.2%

Fuentes: Plan de Estabilidad 2013-2016, Boletín estadístico del BDE, INE y Eurostat.

Si observamos los nuevos datos de la economía española podemos ver los efectos de las reformas que se llevaron a cabo en esta etapa. Los efectos de la reforma laboral en el mercado de trabajo español se pueden observar con la reducción del desempleo, lo que provoca un aumento de las bases imponibles y, junto con las medidas presupuestarias, tanto de ingresos como de gastos, vemos una reducción paulatina del déficit público, en gran medida debido a la contención del déficit público de la Administración Central. No obstante, cabe resaltar que es una etapa en la que el déficit de la Seguridad Social comienza a subir de forma escalonada hasta alcanzar en 2016 un 1.6% del PIB y los efectos sobre la reforma de aumento de ingresos y reducción de gasto en las CCAA no se observarían hasta el año 2015, donde comienza a reducirse su déficit.

En cuanto a la deuda pública vemos un repunte en el año 2014 debido a la contracción de la economía unido al elevado déficit público, para posteriormente ir reduciéndose levemente debido a la reducción del déficit y a los crecimientos de la economía de en torno al 3%.

En esta etapa se corrigen los desequilibrios de la economía española, aunque levemente, lo que lleva a que el déficit público se vaya reduciendo y la deuda pública se estabilice en torno al 100% del PIB. Esta reducción de desequilibrios no es suficiente



para lograr los objetivos anteriormente expuestos, lo que provoca que el Gobierno tenga que volver a revisar su estrategia fiscal en el siguiente ejercicio económico.

4.6. PLAN DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA 2014-2017

Esta nueva estrategia presupuestaria del Gobierno se enmarca en un entorno en el que la economía española comienza a registrar capacidad de financiación frente al resto del mundo (*Plan de Estabilidad Presupuestaria 2014-2017*, pp. 9-12) de un 1.5% del PIB, hecho que no se producía desde el año 1997, lo que llevó a la reducción del endeudamiento externo. Junto a este hecho también se produce otro importante hecho que es que los agentes privados comienzan a desapalancarse: 129.7% del PIB las empresas y 77.1% los hogares. Datos que suponen una reducción de 11 puntos porcentuales.

En cuanto a los PGE para el año 2014 (*Plan de Estabilidad Presupuestaria 2014-2017*, pp. 32-37) se enmarcan en una senda de estabilidad presupuestaria que contempla un ajuste más gradual de los desequilibrios públicos, pero sin dañar el objetivo de alcanzar la estabilidad presupuestaria en el medio plazo. Estos PGE contemplan una mejora de la actividad económica y un aumento de las bases imponibles por la recuperación en el empleo, lo que hace que el Gobierno espere que la recaudación aumente un 5.8% respecto a la liquidación del año 2013.

En general, la estrategia de consolidación fiscal que el Gobierno propone para alcanzar el objetivo de medio plazo se puede resumir en la siguiente tabla:

Tabla 4.6: comparación de las proyecciones del Gobierno con los datos reales para el Plan de Estabilidad Presupuestaria 2014-2017.

	Proyecciones				Datos reales			
	2014	2015	2016	2017	2014	2015	2016	2017
Crecimiento del PIB	1.2%	1.8%	2.3%	3%	1.4%	3.8%	3%	2.9%
Tasa paro	24.9%	23.3%	21.7%	19.8%	23.7%	20.9%	18.6%	16.5%
Déficit total	-5.5%	-4.2%	-2.8%	-1.1%	-5.9%	-5.2%	-4.3%	3%
Déficit Adón. Central	-3.5%	-2.9%	-2.2%	-1.1%	-3.6%	-2.7%	-2.5%	-1.8%
Déficit CCLL	0%	0%	0%	0%	0.5%	0.4%	0.6%	0.6%
Déficit CCAA	-1%	-0.7%	-0.3%	0%	-1.8%	-1.8%	-0.9%	-0.4%
Déficit Seguridad Social	-1%	-0.6%	-0.3%	0%	-1%	-1.2%	-1.6%	-1.4%
Deuda	99.5%	101.7%	101.5%	98.5%	100.7%	99.3%	99.2%	98.6%

Fuentes: Plan de Estabilidad 2014-2017, Boletín estadístico del BDE, INE y Eurostat.

Como podemos observar en la tabla situada sobre estas líneas la tendencia que se inicia desde finales del año 2013 de recuperación progresiva de la economía española se consolida en los siguientes ejercicios económicos. Podemos ver tasas de crecimiento elevadas, incluso superiores a las previsiones del propio Gobierno durante este período, lo que repercutió positivamente sobre el conjunto de la economía española, también a las cuentas públicas. En cuanto a la tasa de paro durante este período también podemos observar datos positivos, es decir, el elevado ritmo de creación de empleo durante este período también repercute positivamente por el aumento de bases imponibles y en el



aumento del consumo (*Plan de Estabilidad Presupuestaria 2014-2017*, pp. 11) que también es favorecido por una leve reducción de precios.

Por todo lo anterior, podemos concluir que esta senda de sostenibilidad de las cuentas públicas fue demasiado ambiciosa para lograr corregir los desequilibrios financieros del sector público, aunque las reformas macroeconómicas llevadas a cabo en el período, y que provocaron una inercia positiva desde el año 2013, se consolidan a partir del año 2014.

Sin embargo, estos buenos datos macroeconómicos contrastan con la no tan buena calidad de las finanzas públicas, ya que incluso en el año 2015 el déficit público todavía se situaba por encima del 5% del PIB, con un déficit de las CCAA que se mantendría aún alto y un déficit en la Seguridad Social que, lejos de reducirse, seguiría aumentando y con aún desequilibrios importantes en la Administración Central.

Esto provocó que la deuda pública, a pesar del crecimiento en los años 2014 y 2015 se mantuviera en el entorno del 100% del PIB. Todo ello obligará al Gobierno en el siguiente ejercicio a modificar su estrategia presupuestaria.

4.7. PLAN DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA 2015-2018

Esta nueva estrategia presupuestaria elaborada por el Gobierno de España se promulga en una coyuntura económica más favorable que los anteriores, en términos macroeconómicos, ya que (*Eurostat*) en los ejercicios económicos 2014 y 2015 el crecimiento de la economía española se situó en el 1.4% y en el 3.8% respectivamente, y la tasa de paro (*INE*) cayó hasta el umbral del 20% a finales del ejercicio 2015.

Estos buenos datos macroeconómicos se consolidan durante los ejercicios 2014 y 2015 y esto tiene efectos positivos para la economía española. Entre dichos efectos positivos destacan (*Plan Estabilidad Presupuestaria 2015-2018*, pp. 8-20) en cuanto al sector exterior existió un superávit de la balanza por cuenta corriente, persistente desde 2013, lo que fue favorable para seguir reduciendo el endeudamiento externo. Además, esos buenos datos de reducción de la tasa de paro hasta el umbral del 20% son debidos a la reducción del umbral de crecimiento para crear empleo, lo que se denomina la tasa normal de crecimiento de la producción, hasta el 1% del PIB.

Sin embargo, no es una situación tan favorable en términos de estabilidad presupuestaria ya que el déficit público aún se mantenía alto, por encima del 5% del PIB en el año 2015 (*BDE*) y la deuda pública en torno al 100% del PIB.

En cuanto a los PGE para el ejercicio 2015 (*Plan de Estabilidad Presupuestaria 2015-2018*, pp. 26-31) tenemos un aumento de ingresos de en torno al 10.4% respecto al anterior ejercicio debido, por un lado, al crecimiento económico que provoca un aumento de las bases imponibles y, por otro lado, a la reforma fiscal que entra en vigor en el año 2015, (*BOE*, Sábado 11 de julio de 2015, núm. 165, sec. I, pp. 57681-57697) que supondría una rebaja en el IRPF a través del sistema de retenciones e ingresos a cuenta, lo que incrementaría la liquidez de los contribuyentes a partir del segundo semestre del año en una cuantía que la reforma fiscal estima sea de mil quinientos millones de euros. Además, también fue instrumentada mediante la reducción de los tipos marginales de medio punto en las escalas estatales general y del ahorro.

Volviendo a los PGE del año 2015, una vez analizadas las reformas impositivas, vamos a analizar los gastos. En donde cabe destacar que continúa el proceso de ajuste con reducciones en las partidas inversiones reales y de transferencias corrientes de en torno al 26.6% y 2.6% respectivamente.



En general, la estrategia de consolidación fiscal que el Gobierno propone para salir del Programa de Déficit Excesivo en el año 2016 es la siguiente:

Tabla 4.7: comparación de las proyecciones del Gobierno con los datos reales para el Plan de Estabilidad Presupuestaria 2015-2018.

	Proyecciones				Datos reales			
	2015	2016	2017	2018	2015	2016	2017	2018
Crecimiento del PIB	2.9%	2.9%	3%	3%	3.8%	3%	2.9%	2.3%
Tasa paro	22.1%	19.8%	17.7%	15.6%	20.9%	18.6%	16.5%	14.4%
Déficit total	-4.2%	-2.8%	-1.4%	-0.3%	-5.2%	-4.3%	-3%	-2.5%
Déficit Adón. Central	-2.9%	-2.2%	-1.1%	-0.2%	-2.7%	-2.5%	-1.8%	-1.3%
Déficit CCLL	0%	0%	0%	0%	0.4%	0.6%	0.6%	0.5%
Déficit CCAA	-0.7%	-0.3%	-0.1%	0%	-1.8%	-0.9%	-0.4%	-0.3%
Déficit Seguridad Social	-0.6%	-0.3%	-0.2%	-0.1%	-1.2%	-1.6%	-1.4%	-1.4%
Deuda	98.9%	98.5%	96.5%	93.2%	99.3%	99.2%	98.6%	97.6%

Fuentes: Plan de Estabilidad 2015-2018, Boletín estadístico del BDE, INE y Eurostat.

Como podemos observar en la tabla situada sobre estas líneas durante los años 2015 y 2016 tenemos ritmos de crecimiento y de reducción de la tasa de paro más acelerados de lo previsto, consolidándose el crecimiento económico de la economía española, ritmo que persiste desde el año 2014, e incluso acelerando el ritmo de crecimiento desde el 1.4% del PIB en 2014 hasta tasas superiores al 3%.

En cuanto a la creación de empleo podemos observar que también se consolida en ritmo de caída en la tasa de paro situándose a finales del año 2016 por debajo del 19%, más de un punto porcentual por debajo de lo estimado por el Gobierno. Esta tendencia también se consolida y se acelera a partir del año 2014.

Sin embargo, a pesar de estos buenos datos a nivel macroeconómico, los desequilibrios presupuestarios siguen presentes en la economía española ya que podemos observar que el déficit público en el año 2016 sigue estando por encima del 3% del PIB, por lo que el Gobierno no consiguió su objetivo de salir del PDE de la UE tal y como había predicho, en donde podemos observar que el peso del déficit de las CCAA comienza a ser menor, pasa a tener un mayor peso el déficit de la Seguridad Social y, aunque reduciéndose, el mayor desequilibrio continuaría estando en la Administración Central.

En cuanto a la deuda pública se mantiene en torno al 99% del PIB con una ligera tendencia a la baja debido principalmente al crecimiento económico acelerado de la economía española y a los bajos tipos de interés debido a la política monetaria del BCE, aunque con unos niveles aún muy elevados.

Por todo lo anterior, podemos concluir que la senda de consolidación fiscal programada por el Gobierno no fue acertada por mantener, aún con un crecimiento económico elevado, unos déficits públicos superiores al 4 % durante los ejercicios 2015 y 2016. Si a esto le añadimos el elevado endeudamiento soportado, aún con su escasa reducción, podemos entender el porqué del, una vez más, incumplimiento del plan de estabilidad.



4.8. PLAN DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA 2016-2019

Esta nueva estrategia presupuestaria del Gobierno se enmarca en un entorno de crecimiento económico, que se consolida desde el año 2014 con fuertes ritmos de crecimiento económico. Para ser más exactos, tenemos un crecimiento en los ejercicios 2016 y 2017 (*Eurostat*) del 3% y del 2.9% respectivamente. Esto consolida la tendencia alcista del PIB español. En cuanto a la tasa de paro sigue su tendencia a la baja con una significativa reducción (*INE*) de, aproximadamente, dos puntos porcentuales desde el 18.63% hasta el 16.55%.

Sin embargo, esta consolidación de la tendencia positiva de estos indicadores económicos contrasta con la no tan buena tendencia de los indicadores de estabilidad presupuestaria de la economía española, en donde persisten aún unos grandes desequilibrios presupuestarios, ya que según los datos del BDE en los ejercicios 2016 y 2017 España aún está inmersa en el PDE de la UE, con un déficit del 4.3% y del 3%.

El cuadro macroeconómico que describe este plan (*Plan de Estabilidad Presupuestaria*, pp. 7-20) es una situación macroeconómica favorable, pero en la que los desequilibrios presupuestarios persisten. A este respecto, en el sector exterior persiste por tercer año consecutivo un superávit de la balanza por cuenta corriente, en cuanto al sector privado continua su proceso de reducción de endeudamiento y en el mercado de trabajo, según se indica en este plan, la reforma laboral ha provocado una reducción de la tasa normal de crecimiento de la producción hasta el 0.7% del PIB.

En cuanto a los PGE del año 2016 (*Plan de Estabilidad Presupuestaria 2016-2019*, pp. 30-38) se prevé que los ingresos tengan un gran dinamismo debido, principalmente, al dinamismo económico y al dinamismo del mercado de trabajo. En cuanto a los gastos en este ejercicio también hay una pequeña reducción del 5.6% debido a la reducción de intereses de la deuda que tuvo lugar por la mejora de la calificación crediticia de la deuda española y por los menores gastos en desempleo. Por todo ello, estos PGE son los primeros desde el inicio de la crisis que presentan un superávit primario.

En general, la estrategia presupuestaria seguida en este plan de estabilidad se puede resumir en la siguiente tabla:

Tabla 4.8 comparación de las proyecciones del Gobierno con los datos reales para el plan de estabilidad 2016-2019.

	Proyecciones				Datos reales			
	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019
Crecimiento del PIB	2.7%	2.4%	2.5%	2.5%	3%	2.9%	2.3%	1.9%
Tasa paro	19.9%	17.9%	15.8%	14%	18.6%	16.5%	14.4%	13.7%
Déficit total	-3.6%	-2.9%	-2.2%	-1.6%	-4.3%	-3%	-2.5%	-2.7%
Déficit Adón. Central	-1.8%	-1.5%	-1.1%	-0.9%	-2.5%	-1.8%	-1.3%	-0.9%
Déficit CCLL	0%	0%	0%	0%	0.6%	0.6%	0.5%	0.2%
Déficit CCAA	-0.7%	-0.5%	-0.3%	0%	-0.9%	-0.4%	-0.3%	-0.1%
Déficit Seguridad Social	-1.1%	-0.9%	-0.8%	-0.7%	-1.6%	-1.4%	-1.4%	-0.9%
Deuda	99.1%	99%	97.9%	96%	99.2%	98.6%	97.6%	95.5%

Fuentes: *Plan de Estabilidad 2016-2019*, *Boletín estadístico del BDE*, *INE* y *Eurostat*.

Como podemos observar en la tabla adjunta sobre estas líneas la tendencia de crecimiento y recuperación de la economía española se consolida durante los ejercicios 2016 y 2017 con tasas de crecimiento del PIB de en torno al 3%, incluso con crecimiento superiores a lo esperado. En cuanto a la tasa de paro también vemos que sigue la



tendencia positiva a la baja. Todo ello sigue siendo positivo en cuanto la estabilidad presupuestaria por el aumento de las bases imponibles y por el dinamismo en los ingresos públicos.

Sin embargo, en cuanto a los datos de estabilidad presupuestaria durante los ejercicios 2016 y 2017 persisten los desequilibrios presupuestarios y España sigue inmersa en el PDE de la UE por tener un déficit superior al 3% del PIB, donde hay que destacar la continua reducción del déficit de las CCAA y los aún elevados déficits que registra la Seguridad Social, vuelve a ser en este período la Administración Central la que tendría una mayor peso en el déficit total, aunque reduciéndose paulatinamente. A pesar de estos desequilibrios de las cuentas públicas si ponemos los datos en perspectiva la tendencia del déficit público, fijándonos en el déficit total y no de los subsectores, es de reducción desde el año 2012.

En cuanto a la deuda pública podemos ver una leve reducción al pasar del año 2016 al 2017, con una ratio Deuda/PIB estabilizada en entornos cercanos al 100% del PIB, debido al crecimiento económico y de las bases imponibles, así como de la, lenta, reducción del déficit público.

Debido a estos desequilibrios presupuestarios, sobre todo por la lenta reducción del déficit público, recordemos que el objetivo era salir del PDE en el ejercicio 2016, el Gobierno se da cuenta de la imposibilidad de cumplir esta senda de estabilidad presupuestaria, que sería objeto de revisión en el siguiente ejercicio.

4.9. PLAN DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA 2017-2020

Esta nueva estrategia presupuestaria presentada por el Gobierno se enmarca en un período también de crecimiento de la economía española, aunque con ya algún síntoma de ralentización en el crecimiento, ya que (*Eurostat*) las tasas de crecimiento de la economía española pasan a estar por debajo del 3% del PIB, concretamente en el 2.9% y 2.3% respectivamente. A pesar de este menor crecimiento de la renta española en el mercado de trabajo sigue habiendo dinamismo ya que (*INE*) la tasa de paro cae del 16.5% de la población activa en el año 2017 al 14.4% a finales del ejercicio 2018.

Sin embargo, a pesar de estos datos positivos, sobre todo en cuanto la tasa de paro, los desequilibrios en las cuentas públicas aún persisten ya que España no sale del PDE hasta el año 2018, cuando (*BDE*) registra un déficit público del 2.5% del PIB, pero aún persiste un alto endeudamiento, que en el año 2018 se situó en el 97.6% del PIB.

Ante esta situación de la economía española la estrategia llevada a cabo por el Gobierno se basa en unas perspectivas (*Plan de Estabilidad Presupuestaria 2017-2020, pp. 7-25*) de, hasta el año 2017, elevado ritmos de crecimiento con tasas incluso superiores al 3%, una aceleración del crecimiento mundial que en 2017 llegó a ser del 3% del PIB mundial y en un entorno en el que continúan las políticas monetarias expansivas por parte del BCE, lo cual ya se llevaba produciendo.

En cuanto a los PGE para el año 2017 (*Plan de Estabilidad Presupuestaria 2017-2020, pp. 32-36*) son elaborados en una etapa de crecimiento del PIB, de repunte de la demanda interna y de subida de salarios. Por tanto, el Gobierno para este ejercicio y ante este aumento de bases imponibles espera un incremento de los ingresos tributarios del 7.9%. Mientras que en los gastos sigue la reducción del gasto corriente, sobre todo en transferencias corrientes y más concretamente al SEPE, por lo que los gastos se contraen en un 2.7% excluyendo aportaciones a la Seguridad Social y al FOGASA.

En general, la estrategia de consolidación fiscal del Gobierno puede resumirse en la siguiente tabla:



Tabla 4.9: comparación de las proyecciones del Gobierno con los datos reales para el Plan de Estabilidad Presupuestaria 2017-2020.

	Proyecciones				Datos reales		
	2017	2018	2019	2020	2017	2018	2019
Crecimiento del PIB	2.7%	2.5%	2.4%	2.4%	2.9%	2.3%	1.9%
Tasa paro	17.5%	15.6%	13.7%	11.9%	16.5%	14.4%	13.7%
Déficit total	-3.1%	-2.2%	-1.3%	-0.5%	-3%	-2.5%	-2.7%
Déficit Adón. Central	-1.1%	-0.7%	-0.3%	0%	-1.8%	-1.3%	-0.9%
Déficit CCLL	0%	0%	0%	0%	0.6%	0.5%	0.2%
Déficit CCAA	-0.6%	-0.3%	0%	0%	-0.4%	-0.3%	-0.1%
Déficit Seguridad Social	-1.4%	-1.2%	-1%	-0.5%	-1.4%	-1.4%	-0.9%
Deuda	98.8%	97.6%	95.4%	92.5%	98.6%	97.6%	95.5%

Fuentes: Plan de Estabilidad 2017-2020, Boletín estadístico del BDE, INE y Eurostat.

Como podemos observar en la tabla vemos que la economía española sigue en un proceso de crecimiento, en términos de PIB, pero que comienza a desacelerarse a partir del año 2017 ya que pasaremos de un crecimiento del 2.9% del PIB al 2.4% del PIB. En cuanto al empleo siguen los buenos datos de reducción del desempleo con una caída de más de dos puntos porcentuales, lo que es positivo al aumentar las bases imponibles y que pueda crecer la recaudación en ejercicios posteriores.

En cuando al déficit público hemos salido del PDE de la UE al registrar un nivel de déficit público inferior al 3% en el año 2018, concretamente del 2.5% (BDE), el déficit de las CCAA continúa reduciéndose casi llegando al equilibrio presupuestario en el año 2018, aunque con un gran problema en la Seguridad Social a pesar del buen ritmo de creación de empleo. Este problema de la Seguridad Social pasaría a ser, en este punto, el mayor desequilibrio de las cuentas públicas superando al de la Administración Central. Sin embargo, los problemas de deuda pública aún siguen siendo graves ya que a pesar de atravesar una etapa de fuerte crecimiento y de tipos de interés anormalmente bajos los niveles de deuda se mantienen en torno al 97-98% del PIB.

Por todo ello, a pesar de la progresiva reducción de los desequilibrios aún persiste un problema de estabilidad presupuestaria por el elevado nivel de endeudamiento. Esto ha provocado otra revisión de los planes de estabilidad del Gobierno en el ejercicio 2018. Pero este plan se enmarca en una situación de fuerte inestabilidad política y con unos PGE prorrogados, lo que hace aún más difícil mantener una senda de consolidación fiscal.

4.10. PLAN DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA 2018-2021

Esta nueva estrategia presupuestaria presentada por el Gobierno se enmarca en un contexto de crecimiento económico de la economía española, pero manteniendo los síntomas de ralentización en el crecimiento, ya que (Eurostat) la tasa de crecimiento del PIB sería del 2.3% en el año 2018, pero para el año 2019 la ralentización sería mayor, pasando a contabilizar un crecimiento económico por debajo del 2% del PIB, concretamente del 1.9%. En cuanto al mercado de trabajo, se parte de una situación en la que, como se ha explicado anteriormente, la tasa de crecimiento necesaria para que se reduzca el desempleo es menor y, por tanto, a pesar de contabilizar menores tasas de crecimiento, continúa el proceso de reducción del desempleo ya que (INE) partiendo



de una tasa de paro del 14.4% en el año 2018, dicha tasa logra ser menor al cierre del año 2019 alcanzando el 13.7% de la población activa.

A pesar de estos buenos datos a nivel macroeconómico, aunque peores que en ejercicios anteriores, continúa habiendo grandes desequilibrios en las cuentas públicas (BDE) ya que, aunque España logró salir del PDE al contabilizar en el año 2018 un déficit público del 2.5% del PIB, aún persisten en esta etapa elevados niveles de deuda pública, muy cercanos al 100% del PIB.

Ante esta situación de desaceleración de la economía española el Gobierno prevé para estos años un escenario macroeconómico (*Plan de Estabilidad Presupuestaria 2018-2021*, pp. 3-15) en donde continúe el crecimiento económico debido a que tanto el FMI como la OCDE prevén un ligero aumento del crecimiento mundial y, por tanto, que las exportaciones se consoliden con un aumento de la demanda externa del 0.3%. Siguiendo con los componentes de la demanda, se prevé que al gasto en consumo final crezca un 1.6% y la formación bruta de capital fijo sufra un incremento medio anual del 5%. Todo ello en un contexto en el que el BCE irá normalizando su política monetaria.

En cuanto a los PGE para el año 2018 (*Plan de Estabilidad Presupuestaria 2018-2021*, pp. 33-39) tenemos que, debido a la complejidad del contexto político no fue posible la tramitación de unos PGE para 2018 en el último trimestre de 2017, presentándose un proyecto de PGE en abril.

En cuanto a los ingresos, se prevé que crezca un 4.5%, de los cuales el aumento principal provendrá de la recaudación por IRPF debido al aumento de salario medio y a la reducción del desempleo, lo que permitirá una reducción del IRPF para las rentas brutas inferiores a 18.000 euros y una elevación del mínimo exento desde los 12.000 hasta los 14.000 euros brutos, y en cuanto al IVA se prevé un aumento de recaudación del 5.6% respecto al año 2017.

En cuanto a los gastos, el gasto no financiero del estado aumentará un 1.6% respecto al año anterior, mientras que el gasto en transferencias corrientes se eleva un 2.5%, que irá destinada, principalmente, a subvencionar el transporte de mercancías, atención a dependencia y becas de carácter general. Crecen los gastos de personal un 1.9%, el gasto corriente un 6.2% y las inversiones reales un 13.4%.

En general, la estrategia de consolidación fiscal del Gobierno puede resumirse en la siguiente tabla:

Tabla 4.10: comparación de las proyecciones del Gobierno con los datos reales para el Plan de Estabilidad Presupuestaria 2018-2021.

	Proyecciones				Datos reales	
	2018	2019	2020	2021	2018	2019
Crecimiento del PIB	2.7%	2.4%	2.3%	2.3%	2.3%	1.9%
Tasa paro	15.5%	13.8%	12.3%	11%	14.4%	13.7%
Déficit total	-2.2%	-1.3%	-0.5%	0.1%	-2.5%	-2.7%
Déficit Adón. Central	-0.7%	-0.3%	0%	0%	-1.3%	-0.9%
Déficit CCLL	0%	0%	0%	0%	0.5%	0.2%
Déficit CCAA	-0.4%	-0.1%	0%	0%	-0.3%	-0.1%
Déficit Seguridad Social	-1.1%	-0.9%	-0.5%	0%	-1.4%	-0.9%
Deuda	97%	95.2%	92.4%	89.1%	97.6%	95.5%

Fuentes: Plan de Estabilidad 2018-2021, Boletín estadístico del BDE, INE y Eurostat.



Como podemos ver en la tabla, la economía española continúa con crecimiento económico, pero la desaceleración es mayor a la que prevé el Gobierno para el año 2019, es decir, en lugar de crecer un 2.7% en el año 2018, se creció un 2.3%, proceso de desaceleración que continuará para el ejercicio 2019. En cuanto a la creación de empleo, el mercado de trabajo se comportó mejor incluso que lo que el Gobierno esperaba ya que se cerró 2018 con una tasa de paro inferior al 15%.

Sin embargo, a pesar de estos buenos datos macroeconómicos la calidad de las finanzas públicas no mejoró tanto como se estimó. En cuanto al déficit público, se sale del PDE en el año 2018, con un déficit en el conjunto de las administraciones públicas del 2.5% del PIB, donde las CCAA prácticamente están en equilibrio presupuestario, pero el problema está en la Seguridad Social ya que tiene el mayor peso en el déficit total, superior a la Administración Central, que fue paulatinamente reduciendo sus desequilibrios. A pesar de esta mejora del déficit total, esta resulta insuficiente y no se logra cumplir con los compromisos.

Además, si añadimos que en cuanto a los objetivos de deuda también hubo un incumplimiento, leve en el año 2018, pero en el año 2019 nos encontraríamos en una situación peor ya que, no es que no se reduzca lo que se había estimado en el Plan de Estabilidad, sino que aumenta. Por todo ello, fue necesaria una nueva actualización de los objetivos de estabilidad presupuestaria para el año 2019.

4.11. PLAN DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA 2019-2022

Esta nueva senda presupuestaria presentada por el Gobierno se enmarca ya en un entorno macroeconómico en donde se consolida la ralentización en la economía, ya que (*Eurostat*) la tasa de crecimiento del PIB de la economía española mantendrá su tendencia decreciente desde el año 2017 contabilizándose unos crecimientos para los años 2018 y 2019 del 2.3% y del 1.9% del PIB respectivamente. En cuanto al mercado de trabajo (*INE*) continúa cayendo el desempleo, aunque a un ritmo menor, ya que del año 2018 al año 2019 apenas se redujo esta tasa en un punto porcentual, cerrando el ejercicio 2019 con una tasa de paro del 13.7% de la población activa.

En cuanto a la calidad de las finanzas públicas, observamos como (*BDE*) el déficit público sigue cayendo, cerrando 2018 en el 2.5% del PIB. Sin embargo, la deuda pública continúa siendo muy elevada y, a pesar de la leve reducción en ejercicios anteriores, continúa muy cerca del 100% del PIB.

Ante esta situación de ralentización de la economía española, el Gobierno para trazar su estrategia de política fiscal describe un entorno macroeconómico (*Plan de Estabilidad Presupuestaria 2019-2022*, pp. 6-22) de desaceleración del crecimiento mundial debido a la guerra comercial o a la grave desaceleración que sufren los principales socios europeos, como Alemania o Italia que tuvieron un crecimiento intertrimestral en el último trimestre de 2018 del 0.1% y 0.2% respectivamente. Fuera de la zona euro también cabe destacar la ralentización en Reino Unido y China con tasas de crecimiento del 1.4% y 6.6% respectivamente, en el caso de China su menor crecimiento de las últimas tres décadas. Solo Estados Unidos crece a un mayor ritmo, hasta alcanzar el 2.9% en el año 2018. Por tanto, debido a la ralentización de los socios comerciales el sector exterior restó tres décimas al crecimiento del PIB español.

En cuanto a los demás componentes de la demanda, tenemos un aumento del consumo final, llegando casi a niveles de 2007, por su parte, el consumo público también fue mayor ya que en el año 2018 sería un 2.1% mayor que en el año 2010. Y en cuanto a la formación bruta de capital fijo se produce una gran expansión, del 5%.

En cuanto al escenario presupuestario (*Plan de Estabilidad Presupuestaria 2019-2022*, pp. 41-53) el contexto político hace que los PGE se prorroguen, de forma que, como al



existir una prórroga presupuestaria se eliminan créditos para gastos cuyas obligaciones queden extintas el mismo año de la prórroga, el gasto no financiero desciende un 0.1%. Por tanto, a pesar de la prórroga, los gastos permanecen prácticamente iguales que en el año 2018. Sin embargo, el Gobierno pudo elevar los gastos vía decreto-ley, lo que favoreció la subida del sueldo de los empleados públicos del 2.25% y la revalorización de las pensiones con el IPC y la subida de la base reguladora para las pensiones de viudedad.

En lo que concierne a los ingresos, al no haber aprobación de PGE no habrá introducción de nuevas figuras impositivas. Sin embargo, a pesar de esta ausencia el Gobierno prevé que, debido al crecimiento, la recaudación aumente un 4.6% respecto al año anterior, donde destaca el mayor aumento de recaudación por IRPF, un 3.9%, y por el impuesto de sociedades, un 4.9%.

En general, la estrategia de consolidación fiscal del Gobierno puede resumirse en la siguiente tabla:

Tabla 4.11: comparación de las proyecciones del Gobierno con los datos reales para el Plan de Estabilidad Presupuestaria 2019-2022.

	Proyecciones				Datos reales
	2019	2020	2021	2022	2019
Crecimiento del PIB	2.2%	1.9%	1.8%	1.8%	1.9%
Tasa paro	13.8%	12.3%	11%	9.9%	13.7%
Déficit total	-2%	-1.1%	-0.4%	0%	-2.7%
Déficit Adón. Central	-0.5%	-0.1%	0%	0%	-1.3%
Déficit CCLL	0%	0%	0%	0%	0.3%
Déficit CCAA	-0.3%	-0.1%	0%	0%	-0.5%
Déficit Seguridad Social	-1.2%	-0.9%	-0.4%	0%	-1.2%
Deuda	95.8%	94%	91.4%	88.7%	95.5%

Fuentes: Plan de Estabilidad 2019-2022, Boletín estadístico del BDE, INE y Eurostat.

Como podemos ver en la tabla, el Gobierno ya comienza a estimar tasas de crecimiento menores al 2% a partir del año 2020, pero ya podemos ver una desviación del crecimiento para el año 2019. Por otro lado, el Gobierno prevé que con ritmos de crecimiento menores la creación de empleo sea superior a años anteriores, ya que en el año 2018 con un crecimiento del 2.3% del PIB hubo una reducción de la tasa de paro inferior a un punto porcentual.

En cuanto a los datos de equilibrio presupuestario, el Gobierno prevé la reducción paulatina del déficit público hasta llegar al equilibrio presupuestario en el año 2022, año donde alcanzarían también el equilibrio presupuestario todos los subsectores de las administraciones públicas. Por tanto, esta reducción del déficit público unido al crecimiento económico haría que la deuda se vaya reduciendo hasta alcanzar al final de este el período niveles de deuda inferiores al 90% del PIB. Sin embargo, en el año 2019 se revertiría la tendencia de consolidación del déficit público y se registraría un déficit del 2.7% del PIB, siendo el primer año en el que el déficit público aumenta desde el comienzo de la recuperación económica.



4.12. PLAN DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA 2020-2023

La senda de estabilidad presupuestaria presentada por el Gobierno, descrita en el anterior punto, pese a que los datos de finales del ejercicio 2019 nos puedan llevar a pensar en un escenario en donde el Gobierno pueda cumplir con dicho programa de estabilidad presupuestaria, lo que en un escenario con políticas constantes y con ligeras variaciones del entorno macroeconómico podría ocurrir (*Plan de Estabilidad Presupuestaria 2019-2022*, pp. 83-87), esta senda de estabilidad no va a llevarse a cabo.

En un entorno macroeconómico de desaceleración en donde (*Eurostat*) la economía española llevaba desde el año 2017 moderando significativamente sus ritmos de crecimiento y, según el FMI (*informe de perspectivas de la economía mundial, enero de 2020*, pp. 4) se prevé que en España continúe la ralentización económica, el Gobierno ha planteado la flexibilización de los objetivos de déficit y deuda públicos. De esta forma se retrasa hasta más del año 2023 el objetivo del equilibrio presupuestario.

Esta flexibilización de objetivos se constata en la aprobación del techo del gasto para la elaboración de los PGE para el año 2020 (*Objetivos de Estabilidad 2020-2023 y Límite de Gasto no Financiero del Estado Para 2020*) donde se aprueba un aumento del gasto público para el año 2020 que será un 3.8% superior. Sin embargo, para financiar esta subida de gasto público se plantean adicionalmente subidas de impuestos, pero dichas subidas de impuestos (*Plan Presupuestario 2020*, pp. 22) van a suponer un aumento de la presión fiscal del 35.8% del PIB al 36.1% del PIB, lo que puede comprometer la consolidación de las finanzas públicas.

En general, la estrategia de consolidación fiscal del Gobierno puede resumirse en la siguiente tabla:

Tabla 4.12: nueva estrategia de consolidación fiscal tras la aprobación del techo de gasto para 2020.

	Proyecciones			
	2020	2021	2022	2023
Déficit total	-1.8%	-1.5%	-1.2%	-0.9%
Déficit Adón. Central	-0.5%	-0.4%	-0.3%	-0.1%
Déficit CCLL	0%	0%	0%	0%
Déficit CCAA	-0.2%	-0.1%	0%	0%
Déficit Seguridad Social	-1.1%	-1%	-0.9%	-0.8%
Deuda	94.6%	93.4%	91.7%	89.8%

Fuentes: Ministerio de Hacienda.

Como podemos ver en la tabla adjunta, la nueva estrategia de consolidación fiscal del Gobierno que se aprobó junto con el techo de gasto es más flexible que la anterior en cuando a déficit y deuda. En este nuevo plan las CCAA no sufren una gran desviación respecto al anterior Plan de Estabilidad Presupuestaria y si da más margen a la Administración Central, para poder llevar a cabo las subidas de gasto público, y a la Seguridad Social, en donde podemos encontrar el mayor desequilibrio de las cuentas públicas.

De esta manera, el Gobierno pretende dar cabida así a una nueva estrategia de política fiscal y de subida del gasto público de 3.8 puntos del PIB en un entorno global de desaceleración económica y en el que uno de los pilares de la recuperación económica que vivió España desde el año 2013 que fue el sector exterior, donde se registró capacidad de financiación frente al resto del mundo, y donde ahora los principales socios comerciales, como son principalmente los socios europeos, están en una situación de

aún mayor desaceleración, como es el caso de Alemania y de Italia, anteriormente comentados.

4.13. CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO

Como hemos podido ver y comprobar en todo este análisis de la evolución de los indicadores de estabilidad presupuestaria, analizados juntamente con las variables que tienen mayor impacto sobre los mismos, podemos observar que, al inicio del período analizado en este punto, año 2007-2008, las cuentas públicas estaban saneadas y no existía un problema de sostenibilidad en el medio y largo plazo ya que España mantenía una situación de superávit (*BDE*) del 1.9% del PIB y una deuda pública en el entorno del 35% del PIB.

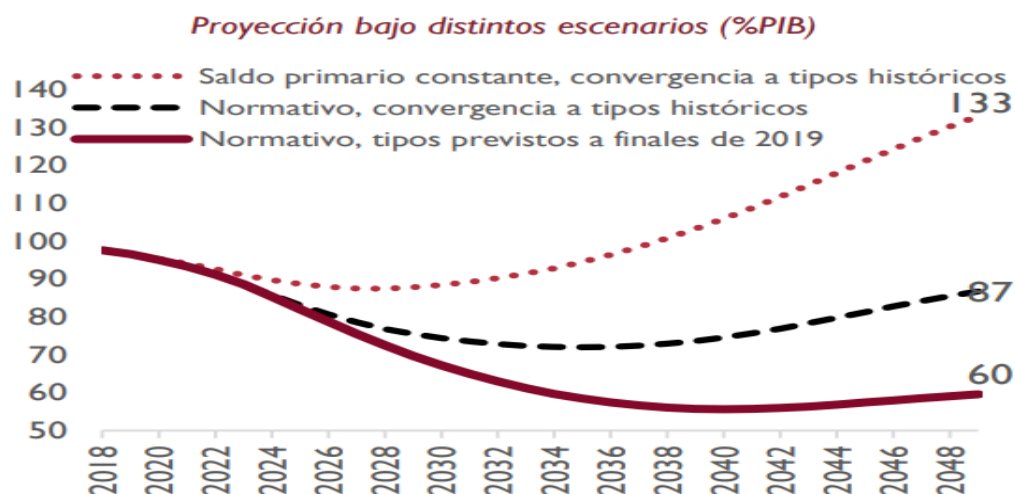
Sin embargo, a medida que fueron pasando los años, y de ello tiene gran culpa la grave recesión económica que tuvo lugar en el lustro 2008-2013, los desequilibrios económicos comenzaron a ser graves. Por un lado, La economía española tuvo retrocesos en su PIB muy significativos, como en el año 2009 donde el PIB retrocedió un 3.7% (*Eurostat*). Por otro lado, la fuerte destrucción de empleo que vivió la economía española durante todo el período de crisis fue muy elevado, pasando de una tasa de paro (*INE*) del 8.57% de la población activa en 2007 al 25.7% en 2013.

Esto llevó a los diferentes Gobiernos a tomar diferentes medidas en varios ámbitos de la economía, pero si nos centramos más concretamente en lo referido a la estabilidad de las cuentas públicas hubo prácticamente un plan de estabilidad por año, lo que nos da una idea de los grandes desequilibrios que afronta el sector público español.

Al final del período descrito anteriormente, el Reino de España ha logrado salir del PDE de la UE con un gran esfuerzo, pero ha dejado tras de sí un grave problema que amenaza la sostenibilidad en el medio y largo plazo que es el elevado nivel de endeudamiento tras un período de recuperación y fuerte crecimiento y con tipos de interés anormalmente bajos.

En referencia a lo expuesto en el párrafo anterior la AIREF destaca que este problema puede agravarse de forma muy significativa en los próximos años, incluso pudiendo comprometer la estabilidad del sector público español.

Gráfico 4.13: proyecciones de deuda sobre PIB bajo diferentes escenarios.



Fuente: AIREF.



En este estudio la AIREF analiza tres escenarios posibles (*Observatorio de deuda de la AIREF*) en los que se movería la deuda española desde el año 2018 hasta el año 2050, en el medio y largo plazo, ya que la deuda pública ha alcanzado en los últimos años niveles máximos de los últimos 110 años:

1. El primer escenario: sin cambios de ningún tipo en las expectativas del mercado de deuda, ni tampoco cambios en la actual política monetaria habría efectos muy positivos en cuanto a reducción del endeudamiento. Este escenario implica una persistencia de políticas encaminadas a reducir el déficit estructural. Bajo estos supuestos la ratio lograría estabilizarse en el año 2050 en el entorno del 60% del PIB. Este escenario es menos realista ya que no es probable que el BCE mantenga su política monetaria inalterada en los próximos treinta años ni que las políticas fiscales estén orientadas a la reducción del déficit estructural.
2. El segundo escenario: este escenario es más prudente, ya que para realizar este cálculo la AIREF supone una lenta convergencia en las condiciones de financiación con una progresiva normalización de la política monetaria durante los próximos diez años. Por tanto, en este escenario, incluso si la política fiscal de los Gobiernos venideros fuera orientada a reducir el déficit estructural no se lograría una reducción de la ratio por debajo del 90% para el año 2050. Este escenario es más realista que el anterior debido a que el organismo independiente cree que es más apropiado suponer una convergencia hacia una normalización de la política monetaria que suponer que vamos a seguir con estos tipos de interés bajos durante treinta años. No obstante, la AIREF aún se plantea otro escenario posible.
3. El tercer escenario: este escenario supone que, además de la convergencia hacia unas condiciones de financiación y de la política monetaria, los Gobiernos venideros mediante la política fiscal no van a mejorar el actual déficit estructural y van a mantener el actual saldo primario. Bajo estos supuestos de partida la AIREF estima que en el año 2050 la ratio de deuda sobre PIB podría superar el 130% del PIB. Teniendo en cuenta la última tendencia de política fiscal, analizada en el apartado anterior, este es el resultado más posible de los tres ya que mientras el PIB crece a ritmos inferiores al 2% el gasto público vemos como avanza a ritmos superiores al 3.5%, mientras que para financiarlo se propone un aumento de la presión fiscal de aproximadamente 0.5 puntos del PIB, lo que puede comprometer la sostenibilidad de las finanzas públicas en medio y largo plazo. Además, este escenario parece que es el que más se aproxima a los últimos datos que tenemos sobre las finanzas públicas, ya que el año 2019 se cierra con un déficit total superior al del año 2018.

Además, estos últimos datos y tendencias van en línea con Peñas (2020) en donde se muestra, con los últimos datos publicados por la Comisión Europea, que España tiene una situación presupuestaria delicada al ser el cuarto país de la UE con mayor déficit estructural (solo por delante de Francia, Hungría y Rumanía). Si a esto le añadimos que el último dato de déficit público para el año 2019 (-2.7%) es peor que las estimaciones más pesimistas, tanto del Funcas (-2.4%), como las del BDE (-2.5%), podemos comprender como, a pesar de vivir un período de fuerte crecimiento, en el cual según la AIREF se hubiera podido reducir la ratio de deuda en 18 puntos porcentuales, solo hemos sido capaces de estabilizar la ratio en torno al 100% del PIB.



5. RECONSTRUCCIÓN DE LOS ESCENARIOS MACROECONÓMICOS TRAS EL COVID-19 Y SU IMPACTO EN LAS FINANZAS PÚBLICAS

Otro problema con el que se va a enfrentar España, y también el resto de los países de la UE, son los problemas presupuestarios que va a generar la crisis de la pandemia de COVID-19. Ante este escenario, en España se decreta el día 14 de marzo el estado de alarma nacional y se decreta un confinamiento que para en seco la economía española por decreto ley (*Real Decreto-Ley 463/2020, de 14 de marzo*).

Ante este enorme problema de salud pública los Gobiernos se están viendo obligados a reforzar su gasto sanitario y, ante esta urgencia, las autoridades europeas han procedido a la suspensión del PEC (*Comisión Europea*) con la finalidad de dar más margen a los Gobiernos para reforzar sus respectivos sistemas de salud y hacer frente a la pandemia. De esta forma, se incluye también el aplazamiento de la consolidación de las finanzas públicas en el medio plazo de los países más afectados por la pandemia, incluido España. Así, el último escenario presupuestario establecido por el Gobierno de España, y descrito en el apartado 4.12 del presente trabajo, ha saltado por los aires debido a la profundidad y repercusión que está teniendo la crisis sanitaria, y la que tendrá la posterior crisis económica.

Además, ante esta situación extraordinaria, el BCE (*European Central Bank*) ha lanzado un paquete de medidas adicional denominado PEPP por valor de 750.000 millones de euros, el cual, en palabras de Isabel Schnabel, miembro del comité ejecutivo del BCE, se incluyen programas de compra de deuda de los estados miembros de la zona euro y que, al menos, durará hasta finales de este año 2020, pero que se aplazará durante el tiempo en que dure la pandemia.

Sin embargo, España se presenta ante esta situación excepcional con un nivel de deuda pública del 95.5% del PIB (*BDE*) lo que es un problema para paliar los graves efectos económicos de la pandemia debido al limitado margen que tiene, en este entorno, la política fiscal, política que en estos momentos sería muy importante porque la política monetaria ya lleva actuando varios años con unos tipos de interés muy cercanos al 0%, por lo que por ahí no hay mucho más margen y lo único que se puede pedir al BCE es que mantenga esa política, como ya ha sido confirmado.

Por tanto, en el presente capítulo lo que haremos será ver cuál es la estrategia que tiene pensado el Gobierno llevar a cabo para enfrentar esta pandemia desde un punto de vista macroeconómico. Y para ello nos basaremos en la actualización del plan de estabilidad remitido a Bruselas y donde se explica la estrategia puesta en marcha. Posteriormente, lo que haremos será ver como diferentes organismos nacionales, el BDE y la AIREF, ven esta situación y si la previsión del Gobierno es viable y creíble.

5.1. ACTUALIZACIÓN DEL PLAN DE ESTABILIDAD

Como hemos señalado anteriormente, la senda precrisis sanitaria elaborada por el Gobierno de España ha saltado por los aires debido al brote de COVID-19 que se está viviendo actualmente en el mundo. Esto ha hecho que desde las autoridades europeas se replantee el escenario macroeconómico y de consolidación de las cuentas públicas, es por ello por lo que el Gobierno de España, ante la situación de crisis económica generada por la crisis sanitaria, haya elaborado una nueva senda de estabilidad.

Si partimos de la situación precrisis (*Actualización del programa de estabilidad 2020. Reino de España, pp. 10-41*) tenemos una economía española que se mantenía creciendo a un mayor ritmo que los principales socios europeos y que la media de la zona euro (1.2%) principalmente por el aumento del gasto público, ya que el gasto en



consumo final del conjunto de administraciones públicas creció un 2.3%. Y con un mercado de trabajo que, a ritmos más lentos que en años anteriores, seguía creando empleo.

Pero la irrupción en el panorama internacional de la pandemia de COVID-19 han llevado a los países, entre ellos a España, a llevar a cabo medidas de confinamiento y distanciamiento para contener al virus y evitar el colapso del sistema sanitario, lo que ha supuesto el parón en seco de la actividad económica y esos daños han comenzado a sentirse en la economía española a partir de la segunda semana de marzo, coincidente con el inicio del confinamiento. Así, a finales de marzo se registró una caída de afiliados a la seguridad social de 833.979 personas y una reducción de las horas trabajadas del 4% interanual. Aunque también se han tomado medidas en forma de prestaciones a los afectados por este parón de la actividad económica para mitigar el efecto negativo, alcanzando estas prestaciones al 31% de la población activa

Frente a este panorama el Gobierno prevé una recuperación en “V asimétrica”, lo que quiere decir que no se alcanzarán los niveles de crecimiento ni empleo que teníamos antes del inicio de la pandemia, al menos, hasta el año 2022. Por todo ello, podemos resumir esta actualización del plan de estabilidad elaborada por el Gobierno en la siguiente tabla:

Tabla 5.1: actualización del plan de estabilidad tras la pandemia de COVID-19.

	Proyecciones	
	2020	2021
Crecimiento del PIB	-9.2%	6.8%
Tasa paro	19%	17.2%
Déficit total	-10.3%	-
Deuda	115.5%	-

Fuente: actualización del programa de estabilidad 2020. Reino de España.

Como podemos ver en la tabla, el Gobierno prevé para el año 2020 una caída considerable del PIB, que cifra en el -9.2% mientras que para el año 2021 prevé un crecimiento del 6.8% del PIB. Aquí podemos ver la estimación de la recuperación en “V asimétrica” ya que a finales del año 2021 no se habrá recuperado la riqueza perdida durante esta crisis. Por otro lado, la previsión de cómo se comportará el mercado de trabajo también ilustra ese escenario en el que a finales del año 2021 aún no habremos recuperado la riqueza perdida tras la crisis sanitaria.

En cuanto a las finanzas públicas, también podemos ver (*Actualización del programa de estabilidad 2020. Reino de España, pp. 65-74*) un fuerte repunte del déficit público del total de administraciones públicas debido principalmente a la caída de la recaudación de todos los grandes impuestos y al aumento del gasto que el Gobierno, según este documento remitido a Bruselas, contempla por el aumento de las transferencias a las CCAA para que estas refuercen sus sistemas de salud, pero sobre todo se contempla un fuerte deterioro de los ingresos de la Seguridad Social, ya que los empleados que están adscritos a un ERTE, a pesar de cobrar la ayuda estatal, esta está exenta de los pagos a la Seguridad Social.

Además, si unimos la fuerte caída del crecimiento del PIB y el fuerte repunte del déficit público lo que obtenemos en la previsión de deuda pública para el año 2020 es un repunte de 20 puntos porcentuales, desde el 95.5% del PIB con el que se cierra el año 2019 hasta un 115.5% del PIB con el que se prevé que cerrará 2020.

Sin embargo, este plan solo tiene en cuenta el nuevo escenario con el que se prevé que el Gobierno de España se encuentre tras el fin de la pandemia y, por ello, cabe resaltar el alto grado de incertidumbre con el que se realizan las previsiones ya que todo



dependerá de la duración del confinamiento y de si la descapitalización del tejido empresarial es más o menos intensa, escenarios que plantea el BDE y que detallaremos a continuación. Por todo ello, hay que tener en cuenta que todas estas estimaciones pueden cambiar dependiendo del escenario en que nos encontremos y de si somos capaces de controlar al virus en un período más corto de tiempo.

5.2. ANÁLISIS DEL BDE

Frente a la situación descrita en la actualización del plan de estabilidad hubiera sido muy importante haber mantenido una disciplina presupuestaria previa para poder paliar mejor los efectos adversos de la pandemia. En este aspecto se manifiesta el BDE en sus informes trimestrales sobre la economía española de diciembre de 2019 y marzo de 2020, en donde se destacan los problemas de España para afrontar una posible crisis económica (*Informe trimestral de la economía española. 4/2019*) y los problemas que tiene para afrontar la presente crisis (*Informe trimestral de la economía española. 1/2020*).

Por un lado, en el informe trimestral correspondiente al cuarto trimestre del año 2019, que ya contempla una desaceleración de la economía mundial, podemos observar como el organismo supervisor destaca la importancia de que, ante el escaso margen de la política monetaria los países deben hacer énfasis en corregir sus desequilibrios para poder, en una eventual crisis, tener margen de actuación mediante la política fiscal. También se destaca la importancia de que los países que aún tienen elevados desequilibrios, como es el caso de España, continúen reduciendo los desequilibrios en las cuentas públicas hasta alcanzar, como objetivo de convergencia a medio plazo, un déficit del 0% del PIB, es decir, el equilibrio presupuestario. Todas estas recomendaciones están enmarcadas en un entorno en el cual la previsión de déficit para el año 2019 sería la misma que para el año 2018, hoy, con los datos que conocemos, sabemos que la previsión del BDE fue muy optimista ya se registró un aumento del déficit público por primera vez desde el año 2011.

Este entorno también hay que enmarcarlo en un contexto en el que los tipos de interés en el mercado interbancario se han ido reduciendo y eso se traduce en un descenso del coste de financiación de las Administraciones Públicas, ya que la rentabilidad de la deuda española se ha reducido en 2 puntos básicos entre junio y diciembre de 2019. Y, a pesar de esta reducción en los costes de la deuda, las autoridades avisaron a España del peligro que tendría no continuar con la senda de consolidación presupuestaria, pidiendo una reducción del déficit estructural del 0.65% del PIB tanto para el año 2019 como para el año 2020.

Por otro lado, en el informe trimestral correspondiente al primer trimestre del año 2020, estudio realizado ya en plena pandemia de COVID-19 y con un aumento de gasto público necesario para paliar los efectos negativos de esta crisis, el supervisor vuelve a incidir en la importancia que hubiera supuesto corregir los desequilibrios en las cuentas públicas y reducir de forma sustancial el déficit público y la deuda, destacando que el periodo de expansión económica vivido entre los años 2014 y 2019 no fue aprovechado para reducir desequilibrios, que sin duda hubieran supuesto para España partir en una situación mucho más ventajosa en la actual crisis sanitaria y económica.

En resumen, podemos concluir a la vista de los informes del BDE que la situación de crecimiento económico sostenido durante los últimos años no fue aprovechada para reducir los desequilibrios de las finanzas públicas españolas, en contra de lo que advertían tanto el BDE como el BCE, y eso nos ha llevado a tener muy poco margen de actuación, tanto por el lado de la política monetaria que, aunque no esté en manos del Gobierno de España fue fundamental para poder arrancar la recuperación en el año 2014, ya no tiene más margen y solo queda que las autoridades europeas sigan con las



inyecciones de liquidez, como por el lado de la política fiscal donde el elevado endeudamiento no deja mucho margen de actuación para realizar una política fiscal expansiva sin comprometen la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Ante esta situación de elevada incertidumbre, el BDE ha elaborado un estudio sobre el impacto que puede tener la pandemia en la economía española (*Escenarios macroeconómicos de referencia para la economía española tras el COVID-19*) y destaca que los efectos económicos de esta crisis van a ser muy profundos. Para realizar este estudio, y ante la incertidumbre acerca de la duración del confinamiento y la posterior desescalada, el BDE distingue tres escenarios posibles:

Tabla 5.2: *escenarios macroeconómicos de referencia de la economía española tras la crisis del COVID-19.*

	2020				2021			
	Proy. Dic. 19	Esc. 1	Esc. 2	Esc. 3	Proy. Dic. 19	Esc. 1	Esc. 2	Esc. 3
PIB	1.7%	-6.8%	-9.5%	-12.4%	1.6%	5.5%	6.1%	8.5%
Tasa Paro	13.7%	18.3%	20.6%	21.7%	13.2%	17.5%	19.1%	19.9%
Déficit	-2.2%	-7.2%	-8.9%	-11%	-1.9%	-5.2%	-6.5%	-7.4%
Deuda	96%	109.9%	115.3%	122.3%	95.2%	109.4%	114.5%	120.3%

Fuente: BDE.

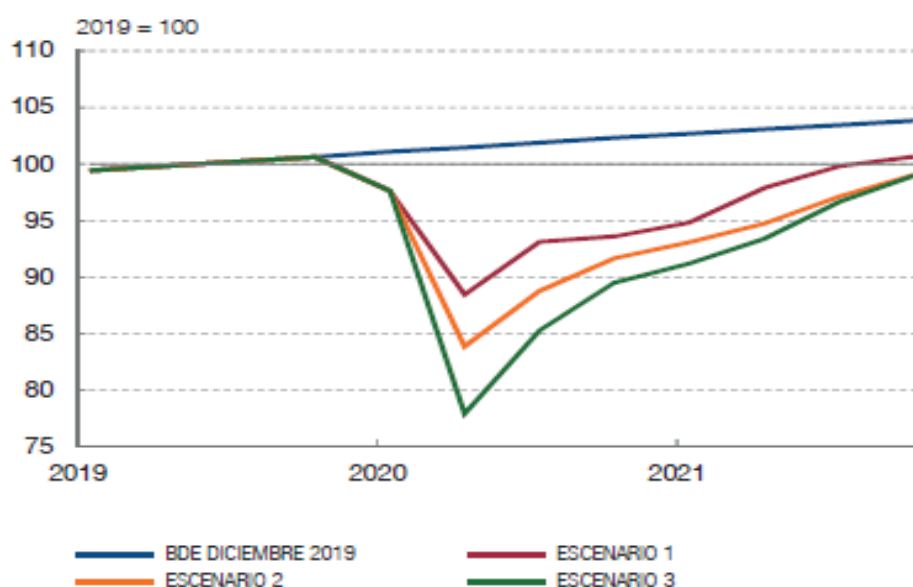
1. El primer contexto que se plantea es un contexto en donde el confinamiento dura ocho semanas y que su posterior levantamiento irá seguido por un fuerte rebote de la actividad económica. Se plantea este escenario porque es una situación similar a la que vivió China y suponiendo que las transferencias del Gobierno van a llegar a familias y empresas, es decir, está suponiendo que el tejido empresarial español no va a sufrir una fuerte descapitalización. Como podemos ver en los resultados, bajo este escenario la caída del PIB sería del 6.8%, con una subida de la tasa de paro por encima del 18% y con un déficit en las cuentas públicas mayor al 7%. Con este escenario se alcanzaría un nivel de deuda pública del 109.9% del PIB. Este escenario es el menos realista debido a que la actividad económica no va a volver tras ocho semanas de confinamiento (debido a las prórrogas sucesivas del estado de alarma) y que el tejido empresarial no haya sufrido un proceso de descapitalización, pero sirve como referencia para poder comparar con los otros dos.
2. El segundo contexto que se plantea es un contexto en donde el confinamiento también tenga una duración de ocho semanas, pero en este caso no habrá un fuerte rebote de la actividad económica una vez que finalice el confinamiento. Este escenario plantea que el tejido empresarial español habrá sufrido una moderada descapitalización con algunas empresas en ciertos problemas de solvencia. Como podemos ver en los resultados, bajo este escenario la caída del PIB sería del 9.5%, con una subida de la tasa de paro por encima del 20% y un déficit en las cuentas públicas del 8.9% del PIB. Con este escenario se alcanzaría un nivel de deuda pública del 115.3% del PIB. Este escenario es más realista que el anterior porque, aunque sepamos que el estado de alarma durará más de ocho semanas, lo que sí parece seguro es que el tejido empresarial español va a sufrir una moderada descapitalización, por tanto, el escenario más realista sería el tercero.
3. El tercer contexto que se plantea es un contexto en donde el confinamiento no dura ocho semanas, sino que tendrá un período de vigencia de doce semanas, incluso alargar las medidas de confinamiento en algunos sectores, en este caso se mantiene el supuesto de la moderada descapitalización del tejido empresarial

español. Por tanto, este contexto lo que plantea es que el confinamiento sea más duradero y que además sea progresivo y muchas actividades económicas no puedan reanudar su actividad una vez pasadas esas doce semanas.

Como podemos ver en los resultados, bajo este escenario la caída del PIB sería del 12.4%, con una subida de la tasa de paro hasta casi el 22% y un déficit en las cuentas públicas del 11% del PIB. Con este escenario se alcanzaría un nivel de deuda pública del 122.3% del PIB. Este es el escenario que parece más realista de los tres, en el que el confinamiento dura más que en los escenarios anteriores y el desconfinamiento es progresivo, además de un grave deterioro en el tejido empresarial que provocaría graves problemas de solvencia a las empresas, situación esta última muy probable debido a la estructura empresarial española, conformada principalmente por PYMES.

A pesar de estos escenarios que se plantean para la economía española en el año 2020, donde todas las previsiones anteriores ya no tienen cabida, para el año 2021 se prevé un notable crecimiento de la economía española como resultado del efecto rebote ante la situación tan adversa que vamos a tener en el ejercicio 2020. Sin embargo, estas estimaciones hay que tomarlas con cautela porque, según el BDE, la situación española será la siguiente:

Gráfico 5.3: escenarios de evolución del PIB para los años 2020 y 2021.



Fuente: BDE.

Como podemos ver en el gráfico, bajo todos los escenarios previstos el PIB español va a sufrir una drástica caída, si bien, como hemos explicado anteriormente, la magnitud de la caída dependerá de la duración del confinamiento y del estado de alarma, y de la descapitalización del tejido empresarial. No obstante, si observamos la evolución estimada del PIB para el año 2021 lo que observamos es que, bajo ninguno de los escenarios, se recuperaría el nivel que hubiéramos tenido de no haber sufrido la pandemia. Por tanto, pese a los grandes ritmos de crecimiento estimados para el año 2021 (5.5%, 6.1% y 8.5% respectivamente en cada uno de los escenarios) bajo ninguno recuperaríamos el nivel de riqueza que teníamos antes de la pandemia, por lo que la recuperación total de la economía deberá postponerse, al menos, hasta el año 2022.

Además, las finanzas públicas van a verse severamente afectadas también en el año 2021 debido al gran peso que están teniendo las políticas de estímulo que está llevando a cabo el Gobierno de España. Es por ello por lo que se hace necesaria una nueva



senda de consolidación presupuestaria tras la pandemia que haga que sea posible la reducción del déficit público y de la deuda pública, que se van a disparar tras esta crisis.

Cabe destacar la gran importancia de la reducción de la deuda pública y de alcanzar los objetivos de estabilidad presupuestaria una vez concluya la pandemia ya que, como la deuda pública para financiarla hay que realizar emisiones de bonos que compran principalmente residentes extranjeros, cuanto mayor sea el stock de deuda mayores serán los intereses que pedirá el mercado para colocar esa deuda, por lo que la prima de riesgo subirá, y para que ese nivel de déficit y deuda sea sostenible habría que crecer a ritmos muy elevados. Por tanto, mientras dure la pandemia y el posterior proceso de consolidación presupuestaria es clave que el BCE siga con sus programas expansivos, si esto no fuera así, la economía española podría enfrentarse a un grave problema de sostenibilidad de las finanzas públicas.

5.3. VALORACIÓN DE LA AIREF SOBRE LA ACTUALIZACIÓN DEL PLAN DE ESTABILIDAD

Una valoración a este plan económico para España presentado por el Gobierno ha sido evaluada por la AIREF en su Informe sobre la Actualización del Programa de Estabilidad, en donde se destaca que la previsión podría ser fiable, pero que está sujeta al cumplimiento de las hipótesis que hace el propio Gobierno acerca del escenario macroeconómico y de la duración del confinamiento. De nuevo, y siguiendo también la línea del BDE, recalcando la incertidumbre de realizar previsiones bajo este escenario.

Sin embargo, la evaluación de impacto que ha hecho la AIREF difiere de la del Gobierno porque no solo plantea un escenario posible, sino que plantea dos escenarios y, además incluye una previsión del escenario macroeconómico para el año 2021, cosa que el Gobierno no hace en su actualización del plan de estabilidad.

Teniendo esto en cuenta (*Resumen ejecutivo del informe sobre la actualización del plan de estabilidad 2020-2021, pp. 6-10*), la previsión del Gobierno es parecida a la previsión más optimista que plantea la AIREF. Sin embargo, si los escenarios más adversos que plantea la AIREF, y no el Gobierno, se materializaran, eso podría llevarnos a una caída del PIB de en torno al 12%, y sin una recuperación de los niveles precrisis hasta más allá de 2021. En este último punto coinciden tanto AIREF, BDE y el propio Gobierno.

A partir de esa previsión de crecimiento, la AIREF estima que las finanzas públicas van a sufrir un grave deterioro, si bien la magnitud de ese deterioro dependerá de la evolución del crecimiento, y dependiendo de esa evolución, que a su vez dependerá de cómo evolucione la pandemia, el efecto en las finanzas públicas será de mayor o menor magnitud, como indica el siguiente gráfico.

Gráfico 5.4: previsión de capacidad/necesidad de financiación según la AIREF.



Fuente: AIREF.

Como podemos en el gráfico, el impacto sobre el déficit público variará según el escenario, y vemos que la previsión del Gobierno va en línea con el escenario más optimista de la AIREF. De esta forma, se descompone el aumento del déficit público en tres factores: El efecto denominador, que viene dado como consecuencia de una caída de PIB, el efecto de las medidas adoptadas por el Gobierno para reducir los efectos económicos de la pandemia y la reducción de los ingresos públicos debido al parón de la actividad económica. Si vemos el peso de cada uno de estos componentes no encontramos con:

Tabla 5.5 descomposición del déficit público en puntos porcentuales de PIB.

Efecto denominador	Aumento del gasto	Reducción de los ingresos
0.9 - 1.4	5.6 - 7.4	4.7 - 6

Fuente: AIREF.

Estos efectos dependerán del escenario en que nos encontremos, que será cambiante en función de la evolución de la situación sanitaria. Sin embargo, a pesar de este repunte del déficit público, que podría llegar hasta entornos al 14% del PIB en el escenario más adverso que se contempla, el carácter puntual de algunas de estas medidas puede contribuir a la contención del déficit público a partir del año 2021. Es por ello, que la AIREF estima que el déficit público para el año 2021 podría cerrar en un nivel de entorno al 7.5% y el 9.4% del PIB, en función de cuál sea escenario en que se mueva la economía española en las próximas semanas.

Otro elemento que la AIREF incluye y no hace la actualización del plan de estabilidad del Gobierno es incluir algún comentario acerca de los principales subsectores de la administración pública, y lo que nos encontraríamos, sea cual sea el escenario en que nos encontremos, es de un deterioro de las cuentas de todos los subsectores de las Administraciones Públicas:



Tabla 5.6: déficit, en porcentaje de PIB, de los subsectores de la administración.

	Datos	Escenario 1		Escenario 2	
	2019	2020	2021	2020	2021
Déficit total	-2.8%	-10.9%	-7.5%	-13.8%	-9.4%
Déficit Adón. Central	-1.3%	-4.5%	-2.5%	-5.6%	-3%
Déficit CCLL	0.3%	0%	-0.1%	-0.1%	-0.2%
Déficit CCAA	-0.5%	-1.5%	-1.8%	-2%	-2.3%
Déficit Seguridad Social	-1.3%	-5%	-3.1%	-6.1%	-3.9%

Fuente: AIREF.

Como podemos ver en la tabla, sea cual sea el escenario las cuentas públicas de los diferentes organismos de la administración del estado se van a ver deterioradas debido al impacto de esta pandemia, y esto se va a deber a (*Informe sobre la actualización del programa de estabilidad 2020-2021*, pp. 67-65) la insuficiencia de ingresos públicos que se va a generar, sobre todo en términos de IRPF e impuesto de sociedades, donde el primero reducirá su recaudación entre un 6.6% y un 9.9% (frente a un 2.4% que estima el Gobierno) y el segundo entre un 16.8% y un 26% (frente a un 8.7% que estima el Gobierno).

Es por tanto muy importante que una vez que concluya la pandemia el Gobierno trace una senda de consolidación de las finanzas públicas a medio y largo plazo para que, si vuelve a haber una situación como la que estamos viviendo, tener margen de actuación y no fiarlo todo a la actuación de la política monetaria, que debería ser un instrumento complementario a la política fiscal.

5.4. CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO

Si tenemos en cuenta todo lo expuesto en el presente capítulo, podemos ver como las autoridades europeas, tanto la Comisión como el BCE, están tomando medidas a la altura de la situación. Por un lado, la Comisión ha sido flexible a la hora de permitir a los países un aumento de gasto público para reforzar los sistemas sanitarios, y, por otro lado, el BCE va a seguir apoyando mediante planes de estímulo que eviten el aumento de las primas de riesgo de los países de la Unión.

En este contexto el Gobierno de España ha elaborado una actualización de su plan de estabilidad que incluye solo sus previsiones para el año 2020, dejando fuera las previsiones presupuestarias para el año 2021. Dicho plan lo que plantea es una fuerte caída de la economía española (9.2% del PIB) y una recuperación en "V asimétrica" de forma que los niveles precrisis no se alcanzarán hasta, al menos, el año 2022. En ese contexto el Gobierno espera que el déficit público se dispare al 10.3% del PIB y la deuda pública al 115.5% del PIB.

Sin embargo, estas previsiones no parecen demasiado realistas si las comparamos con los estudios realizados tanto por el BDE como por la AIREF.

Por un lado, como hemos explicado en el apartado 5.2 del presente capítulo, el escenario más probable de los calculados por el BDE es su escenario tres, ya que es aquel escenario en el que el confinamiento dura más de ocho semanas y el tejido empresarial sufre un importante deterioro, y según estos cálculos el déficit público se dispararía en año 2020 hasta el 11% del PIB, dos puntos porcentuales superior a lo que espera el Gobierno.



Por otro lado, como hemos explicado en el apartado 5.3 del presente capítulo, según los cálculos que realiza la AIREF se prevé que el déficit público, en el mejor de los casos, llegue al 10.9% del PIB, por tanto, en el caso más optimista de la AIREF ya vemos que su déficit previsto ya es mayor al del Gobierno, pero es que también puede ocurrir que nos encontremos en el segundo escenario y que el déficit público crezca hasta el entorno del 14% del PIB.

Además, la propia AIREF (*Resumen ejecutivo del informe sobre la actualización del programa de estabilidad 2020-2021, pp. 11*) indica las incoherencias existentes en dicha actualización, en donde se destaca el descuadre de las cuentas tanto por el lado de los ingresos como de los gastos:

Por el lado de los gastos, la actualización del plan recoge un aumento del consumo público del 4.8%, Sin embargo, esto parece incompatible con el aumento de gasto estimado para las remuneraciones de los asalariados (6.1%) y para las transferencias y consumos intermedios (8.6%).

Por el lado de los ingresos, la recaudación estimada para este año 2020 equivaldría al 40% del PIB, mientras que en la actualización del plan de estabilidad se cifran esos ingresos en el 41.2% del PIB.

Por todo ello, hay que resaltar la importancia de no haber reducido los desequilibrios públicos, como indicaron el BDE y el BCE, para haber podido tener margen y aplicar política fiscal ante una crisis económica que se avecina de una magnitud jamás vista en tiempos de paz.

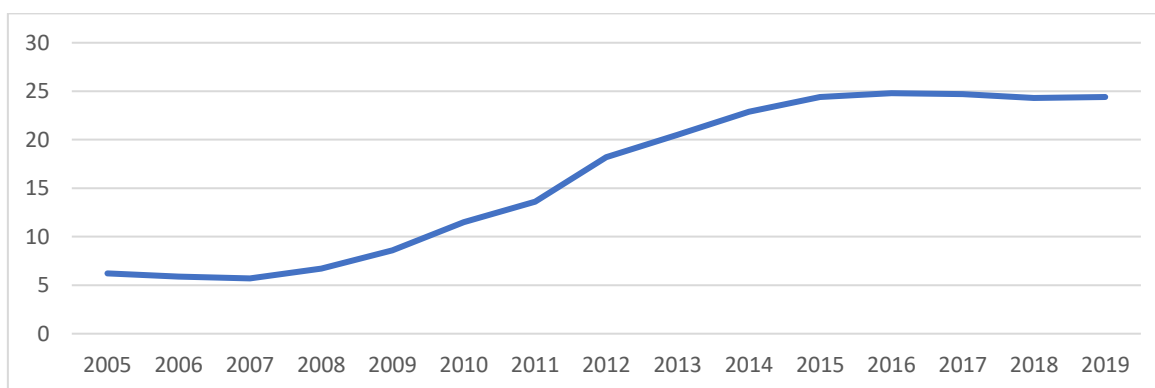


6. EVOLUCIÓN DEL ENDEUDAMIENTO DE LAS CCAA, AUTONOMÍAS EN PROBLEMAS Y PRINCIPALES ACREEDORES

Para concluir nuestro estudio, una vez hemos analizado los objetivos globales que se plantearon los diferentes Gobiernos en cuanto a sus objetivos de estabilidad presupuestaria y analizado en conjunto el endeudamiento de las Administraciones Públicas y las posibles perspectivas, el objetivo de este capítulo será analizar más particularmente el endeudamiento autonómico, ya que puede comprometer la prestación de algunos servicios básicos por parte de alguna de las CCAA que se encuentran más endeudadas, y que actualmente no puede financiarse por si misma en los mercados.

Primero, analizaremos cómo ha sido el desarrollo del endeudamiento autonómico a nivel global, es decir, para todas las CCAA en su conjunto, después analizaremos cuáles han sido las Comunidades con más problemas de endeudamiento y, por último, analizaremos cual es la estructura de dicha de dicha deuda, es decir, a qué agentes económicos deben las CCAA.

Gráfico 6.1: evolución de la deuda de las CCAA en porcentaje del PIB.



Fuente: elaborado a partir de datos de AIREF y BDE.

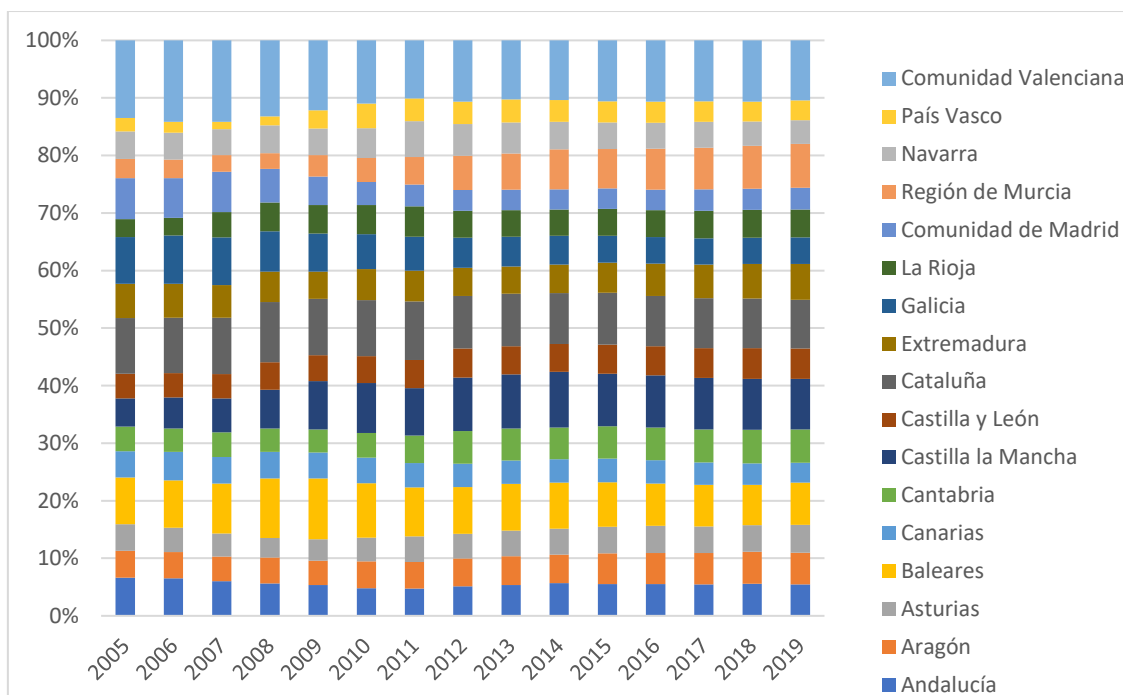
Como podemos ver en el gráfico anterior, las CCAA en España durante la primera década del siglo tenían un endeudamiento relativamente bajo, en comparación con el que tendrían después, con una deuda estabilizada de en torno al 5% del PIB en el año 2005. Sin embargo, este endeudamiento comenzaría a dispararse a partir del año 2008 hasta alcanzar su máximo en el año 2016 en donde se alcanzaría un 24.9% de deuda sobre PIB en el conjunto de las CCAA.

No obstante, para poder entender cómo se ha generado este nivel de endeudamiento total, del conjunto de las CCAA, no basta con observar los datos agregados del total de deuda, sino que será necesario desagregar por CCAA y ver si es un problema de deuda autonómico generalizado o este problema se focaliza en algunas autonomías concretas.

Entonces, para comprender este problema vamos a coger los datos de la deuda de las CCAA, medido como porcentaje sobre el PIB de cada autonomía, y veremos en qué autonomías hubo una mayor desviación de la ratio de deuda. Y eso es lo que se representa con el siguiente gráfico.



Gráfico 6.2: peso de la deuda de cada CCAA sobre el total de deuda autonómica.



Fuente: elaborado a partir de datos del BDE.

Como podemos observar en el gráfico anterior, todas las CCAA siguen un mismo patrón en su deuda autonómica. En primer lugar, se puede observar que la deuda de las diferentes autonomías partía de un nivel relativamente bajo, lo cual también se puede asociar con el primer gráfico del presente apartado, ya que la deuda del conjunto de CCAA suponía alrededor del 5% del PIB español y eso era debido a que cada autonomía tenía un nivel de endeudamiento relativamente bajo, la gran mayoría inferior al 5% de su PIB, aunque con excepciones donde cabe destacar la Comunidad Valenciana con más de un 10% de deuda y Cataluña con un 8%.

Al igual que podíamos ver en el primer gráfico del epígrafe, el endeudamiento de cada autonomía se disparó a partir del año 2008 hasta el año 2016, fecha en la que comienza a caer el endeudamiento del total de las autonomías y el de casi todas las CCAA. Aquí cabe resaltar, una vez más, la gran desviación que se produce en las CCAA de Cataluña y Comunidad Valenciana, cuyos niveles de endeudamiento se dispararían hasta el 35.1% y 42.9% respectivamente. Además, al problema de endeudamiento de las citadas CCAA se sumaría también Castilla la Mancha, la cual partiendo de un 4.6% de deuda sobre PIB en 2005 pasaría a un 35.8% en el año 2017.

Por tanto, podemos ver como el endeudamiento autonómico pasaría a ser un problema tras el estallido de la crisis económica, es por ello por lo que los sucesivos planes de estabilidad que se irían elaborando durante los años de crisis ponen de manifiesto y resaltan la importancia de que las CCAA vayan reduciendo progresivamente sus niveles de endeudamiento. Por ello, también se irían incluyendo reglas de gasto para limitar el déficit de las autonomías y se crearía el FLA para poder contener dicho endeudamiento, un problema que no será generalizado, sino que estará focalizado en las regiones de Cataluña, Castilla la Mancha y la Comunidad Valenciana.

Otro aspecto importante a tener en cuenta, siguiendo a Delgado y Pérez (2018), es que debido a estos desajustes en la deuda de las CCAA fue necesario crear en el año 2012 el FLA, que en 2015 pasaría a denominarse FFA, que sería de adhesión obligatoria para aquellas autonomías que no cumplan con los objetivos de estabilidad presupuestaria o



con el período establecido de pago a proveedores, de esta manera estas CCAA tendrían mejores condiciones de financiación que las que obtendrían en los mercados de deuda.

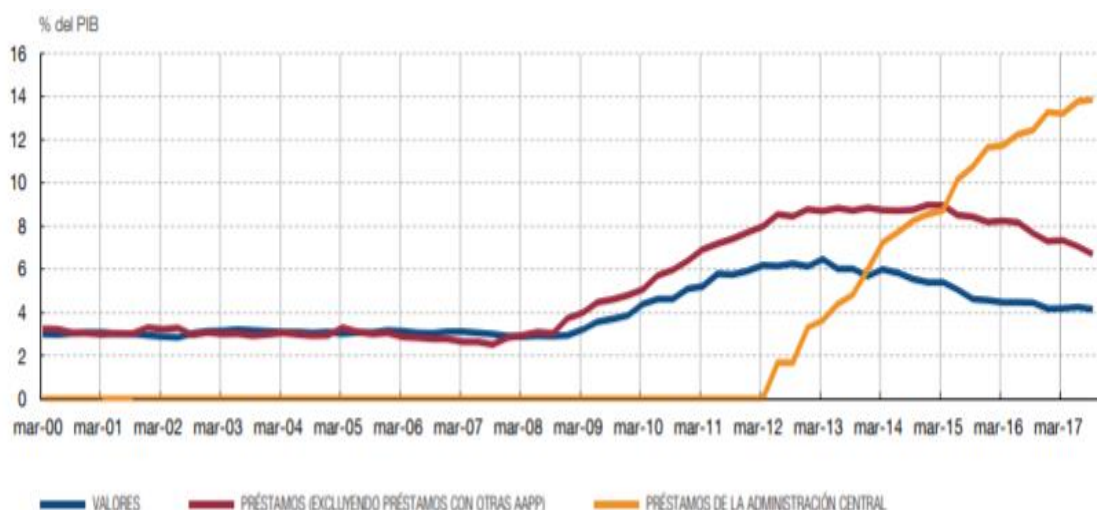
Aunque este FLA no fue el primer mecanismo que se creó en España para dar financiación a las autonomías (Téllez *et al.*, 2015), previamente se creó una línea ICO tanto para dar financiación a las CCAA en el pago de su deuda, como para dar apoyo en los pagos a sus proveedores. Más adelante se crearía el FFPP para apoyar esos pagos de las CCAA, aunque las autonomías que lo solicitaran debían someterse a un plan de ajuste valorado por el Ministerio de Hacienda.

Este FFPP realizaba directamente los pagos a los proveedores de las administraciones territoriales. Paralelamente, como había algunas autonomías que estaban en verdaderos problemas de liquidez se crearía el FLA, que pagaría directamente los valores de los vencimientos de las CCAA que no pudieran ser refinanciados, aunque ya desde su creación se dedicaría a pagar facturas pendientes de proveedores realizándoles directamente el pago, De esta forma, el Gobierno de España pasaría a ser acreedor de las CCAA.

Además, (Delgado-Téllez *et al.*, 2016), el FLA estaba sujeto a condicionalidad para las CCAA que lo solicitaran ya que exigía el cumplimiento de objetivo de déficit y deuda de las CCAA, así como el reembolso de las cantidades adeudadas y la proporción de información sobre su evolución presupuestaria y tesorería. Así, si una CCAA no cumplía con sus requisitos de pago al FLA, el Estado podía retener los ingresos a cuenta del sistema de financiación autonómico a la CCAA que incumpliera.

Así, en el año 2015, el FFA sustituye al FLA, aunque este nuevo mecanismo de liquidez va a continuar dando apoyo a las CCAA con problemas de liquidez, se añade el propósito de que las administraciones territoriales puedan gozar de los bajos tipos de interés de los que disfruta el Gobierno de España. Este organismo se divide en tres fondos: en primer lugar, en el antiguo FLA manteniendo las funciones de ese fondo. En segundo lugar, del fondo de Facilidad Financiera, destinado a las CCAA que cumplan los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública. Y, en tercer lugar, el Fondo Social, destinado a pagar los compromisos de las CCAA con las CCLL en materia de gasto social.

Gráfico 6.3: evolución de los valores y préstamos del total de las CCAA.



Fuente: BDE.



Lo que podemos observar en el gráfico anterior son los valores, medidos en porcentaje del PIB, de lo que el conjunto de CCAA debe y a quién lo debe. Se puede observar cómo antes de la crisis económica que estallaría en el año 2008 el conjunto de CCAA se financiaría principalmente emitiendo valores de deuda pública y mediante préstamos frente al sector privado, teniendo un peso cada una de estas formas de financiación inferior al 4% del PIB. Sin embargo, como se ha comentado anteriormente, la deuda autonómica comenzó a crecer a partir del año 2008 y eso se traduce a emitir más valores de deuda pública y a pedir más préstamos frente al sector privado.

Este aumento de los pasivos de las CCAA pasó a ser un problema mayor cuando estalló la crisis de deuda en la zona euro y muchas autonomías no eran capaces de financiarse en los mercados, por lo que en el año 2012 se crea el FLA y pasaría a ser la Administración Central quien respaldaría a las CCAA en problemas. Es por ello por lo que, a partir del año 2012, comienzan a crecer los pasivos de las administraciones territoriales frente a la Administración Central.

Por tanto, la conclusión que podemos sacar sobre a quién deben las CCAA con más problemas, que recordemos son Cataluña, Castilla la Mancha y la Comunidad Valenciana, es a la Administración Central. Estas autonomías con graves problemas de deuda estaban adscritas al FFA y es por ello por lo que su deuda es respaldada por el Gobierno de España y por ello son capaces de financiarse a unos tipos de interés mucho más reducidos que los que obtendrían si se financiaran por si mismas en los mercados.



7. CONCLUSIONES DEL TRABAJO

España partía en el año 2008 con una ratio de deuda pública sobre el PIB del 39.7%, lo que podría considerarse una buena cifra ya que se encontraba muy por debajo de ese 60% de deuda sobre PIB marcado por la UE. Sin embargo, a raíz de la crisis económica sufrida en el año 2008 los desequilibrios comenzaron a crecer y el déficit público llegó a situarse por encima del 10% del PIB, con una economía que llegó a contraerse un 3% y con los costes de financiación disparados debido a que el coste de la deuda de disparó hasta el 7.5% para los bonos a diez años.

Si volvemos a la ecuación 2.1 lo que observamos es que para que un incremento de deuda sea sostenible en el largo plazo la tasa de crecimiento de la economía debe ser superior al tipo de interés que se paga por la deuda, y si eso no es así deberá generarse un superávit primario suficiente para compensar esa menor tasa de crecimiento. Teniendo esto en cuenta, podemos comprender la difícil situación que atravesó España tras el período de crisis ya que (*Informe sobre la actualización del plan de estabilidad 2020-2021*, pp. 115-116), por un lado, el PIB nominal cayó un 4% entre 2008 y 2014 mientras la prima de riesgo se disparaba hasta los 634 puntos básicos en el año 2012 y, por otro lado, no se generó un superávit que compensase el efecto de la prima de riesgo sino que lo que ocurrió fue que el déficit público llegó hasta el 11% del PIB.

Por tanto, ante esa situación las finanzas públicas españolas corrieron un gran riesgo de sostenibilidad y fue necesaria la intervención del BCE con grandes inyecciones de liquidez para que bajara la prima de riesgo de los países en problemas. Tras esa situación el BCE, así como el BDE a nivel nacional, alertaron sobre el gran riesgo de mantener niveles de endeudamiento elevados y mantener un déficit estructural muy elevado, ya que según la AIREF dos tercios del aumento de deuda se deben al elevado déficit estructural, ya que la política monetaria estaba ya actuando y no tendría más margen de mejora en una eventual crisis.

Sin embargo, los Gobiernos de España continuaron elevando el endeudamiento hasta niveles del 100% del PIB y solo fue posible una leve disminución hasta el 95.5% del PIB debido al “efecto bola de nieve”, es decir, a que el diferencial interés-crecimiento fue negativo durante los últimos años, pero aun manteniendo un elevado déficit estructural. Además, también es importante destacar el efecto de fatiga fiscal, es decir, la reducción del déficit vivida los últimos años fue debida a efectos cíclicos sin que los saldos primarios fueran suficientes para reducir significativamente la ratio de deuda.

Es por ello por lo que España, a pesar de los años de crecimiento, no ha podido reducir significativamente su tasa de endeudamiento dejando poco margen a la política fiscal ante una crisis económica, como la que estamos viviendo actualmente debido a la pandemia de COVID-19. Este problema ya ha sido advertido tanto por el BDE como por el BCE, pero no se ha solucionado debido a, como indica la AIREF, el elevado déficit estructural existente en las cuentas públicas y a la no reducción del endeudamiento público.

Entonces, si comparamos la situación de España con los socios europeos vemos que (*European Economic Forecast spring 2020*, pp. 57-59, 81-83, 90-92) para el conjunto del área euro el déficit para el año 2020 se estima que sea del 8.5% del PIB, pero que rebotará en el año 2021 hasta el 3.5% del PIB, debido a la contribución sobre todo de la mejora de los saldos primarios. Destaca el caso de Alemania que pasaría de un déficit del 7% del PIB en 2020 a un déficit del 1.4% en 2021, que contrasta con el caso de España que estima un déficit superior al 10% del PIB (coincidente con todas las estimaciones a nivel nacional) en 2020 y un déficit del 7% del PIB para el año 2021.

Por tanto, todo esto va a tener enormes consecuencias en términos de aumento de deuda pública ya que (*Informe sobre la actualización del plan de estabilidad 2020-2021*, pp. 119-122) se estima que crezca a niveles superiores al 120% del PIB, todo ello en un



contexto de elevado déficit público (superior al 10% del PIB según todas las estimaciones) y con caídas en el PIB que, según de la Fuente (2020), podrían llegar hasta el 18%.

Si estas previsiones se cumplen, la sostenibilidad de las cuentas públicas estaría muy comprometida ya que, volviendo de nuevo a la ecuación 2.1 tendremos, por un lado, un crecimiento negativo jamás visto en la economía española lo que hará que, a pesar de tener costes de financiación de la deuda bajos debido a la intervención del BCE, el efecto denominador producido por la brusca caída de PIB provocará que para que el endeudamiento sea sostenible a largo plazo sea necesario un superávit presupuestario muy elevado, pero, por otro lado, el déficit con el que cerrará la economía española el año 2020 superará el 10% según todas las estimaciones.

Por tanto, tanto por el lado del crecimiento como por el lado del equilibrio presupuestario en las cuentas públicas todo parece indicar que España va a tener un problema de sostenibilidad de la deuda muy grave por lo que, siguiendo la línea tanto del BDE como del BCE, sería fundamental la reducción del déficit estructural de la economía española, que según la propia AIREF será de 110.000 millones de euros en el año 2021. A partir de ahí será clave llevar a cabo un proceso de reequilibrio presupuestario para que, si llega otra crisis económica en el futuro tener margen por el lado de la política fiscal ya que, como indican las autoridades europeas, es muy importante en situaciones como esta combinar de manera adecuada la política monetaria y la política fiscal.



8. BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS

- **AIREF (2018):**
https://public.tableau.com/profile/autoridad.independiente.de.responsabilidad.fiscal#1/vizhome/tb_Observatorio/OBSERVATORIO
(Consultado el 30/03/2020).
- **AIREF (2019):** “La deuda pública se ha estabilizado en niveles máximos a pesar del fuerte crecimiento nominal de la economía en los últimos años”. Disponible en:
<https://www.airef.es/es/la-deuda-publica-se-ha-estabilizado-en-niveles-maximos-a-pegar-del-fuerte-crecimiento-nominal-de-la-economia-en-los-ultimos-anos/>
(Consultado el 30/03/2020).
- **AIREF (2020):** “Informe sobre la actualización del programa de estabilidad 2020-2021”. Disponible en:
https://www.airef.es/wp-content/uploads/2020/05/Informe-APE/FINALInforme_APE-2020-2021.pdf
(Consultado el 07/05/2020).
- **AIREF (2020):** “Resumen ejecutivo del informe sobre la actualización del programa de estabilidad 2020-2021”. Disponible en:
https://www.airef.es/wp-content/uploads/2020/05/Informe-APE/200605.-AIREF_-Resumen-Ejecutivo_Informe_APE-2020-2021-1.pdf
(Consultado el 07/05/2020).
- **Albi Ibañez, E. González-Páramo, J. M. y Zubiri, I. (2004):** “Economía pública II”, Editorial Ariel, Barcelona, pp. 312-314.
- **Amighini, A. Blanchard, O. y Giavazzi, F (2012):** “Macroeconomía”, Editorial Pearson, Madrid, 2012, pp. 189 y 558-569.
- **Banco de España (2019):** “Estadísticas de Administraciones Públicas”. Disponible en:
https://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/temas/te_deu.html
(Consultado el 25/09/2019).
- **Banco de España (2019):** “Informe Trimestral de la Economía Española. 4/2019”. Disponible en:
https://www.bde.es/bde/es/secciones/informes/boletines/relac/Boletin_Economico/Informes_trimes1/index2019.html
(Consultado el 25/04/2020).
- **Banco de España (2020):** “Escenarios macroeconómicos de referencia para la economía española tras el COVID-19”. Disponible en:
<https://www.bde.es/bde/es/secciones/informes/boletines/articulos-analit/>
(Consultado el 25/04/2020).
- **Banco de España (2020):** “Informe Trimestral de la Economía Española. 1/2020”. Disponible en:
https://www.bde.es/bde/es/secciones/informes/boletines/relac/Boletin_Economico/Informes_trimes1/index2020.html
(Consultado el 25/04/2020).



- **Banco de España (2020):**
<https://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/bolest13.html>
(Consultado el 30/03/2020).
- **Barro, R. J. (1974).** Are government bonds net wealth?. *Journal of political economy*, 82(6), 1095-1117.
- **Comisión Europea (2020):** “Communication from the commission to the council. On the activation of the general escape clause of the Stability and Growth Pact”. Disponible en:
https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/2_en_act_part1_v3-adopted_text.pdf
(Consultado el 10/04/2020).
- **Comisión Europea (2020):** “European Economic Forecast. Spring 2020”. Disponible en:
https://ec.europa.eu/info/publications/european-economic-forecast-spring-2020_es
(Consultado el 16/05/2020).
- **De la Fuente, A. (2020).** Implicaciones macroeconómicas y presupuestarias del COVID-19: algunas proyecciones ilustrativas. *FEDEA*. Colección apuntes, nº 2020-07.
- **Delgado, M., & Pérez, J. J. (2018).** El acceso a la Financiación de los mercados por parte de las comunidades autónomas. *Notas Económicas*.
- **Delgado-Téllez de Cepeda, M., Pérez García, J. J., & González Martínez, C. I. (2016).** El acceso a la financiación de los mercados por parte de la Administración Regional: experiencia internacional y desarrollos recientes. *Boletín económico/Banco de España*, febrero 2016, p. 21-32.
- **European Central Bank (2020):** “Interview with To Vima”. Disponible en:
<https://www.ecb.europa.eu/press/inter/date/2020/html/ecb.in200404~5233e69a1f.en.html>
(Consultado el 10/04/2020).
- **EUROSTAT (2018):**
<https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>
(Consultado el 30/03/2020).
- **FMI (2020):** “Informe de perspectivas de la economía mundial, enero 2020”. Disponible en:
<https://www.imf.org/es/Publications/WEO/Issues/2020/01/20/weo-update-january2020>
(Consultado el 30/03/2020).
- **INE (2018):**
https://www.ine.es/prensa/epa_tabla.htm
(Consultado el 30/03/2020).



- **INE (2020):** “Cuentas Trimestrales no Financieras de los Sectores institucionales. Cuarto trimestre de 2019”. Disponible en: <https://www.ine.es/daco/daco42/ctnfsi/ctnfsi0419.pdf>
(Consultado el 05/04/2020).
- **Peñas, S. L. (2020).** Consolidación fiscal: escasos avances y sin expectativa de mejora. *Cuadernos de Información económica*, (274), 9-16.
- **MINISTERIO DE ECONOMÍA (2019):** “Plan presupuestario 2020. Reino de España. 15-10-2019”. Disponible en: https://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/comun/pdf/191015_np_ptos.pdf
(Consultado el 30/03/2020).
- **MINISTERIO DE HACIENDA (2008):** “Actualización del programa de estabilidad. España. 2008-2011”. Disponible en: <https://www.hacienda.gob.es/CDI/programas%20de%20estabilidad/programa%20de%20estabilidad%202008-2011.pdf>
(Consultado el 30/03/2020).
- **MINISTERIO DE HACIENDA (2009):** “Actualización del programa de estabilidad. España. 2009-2013”. Disponible en: <https://www.hacienda.gob.es/CDI/programas%20de%20estabilidad/programa%20de%20estabilidad%202009-2013.pdf>
(Consultado el 30/03/2020).
- **MINISTERIO DE HACIENDA (2011):** “Programa de estabilidad. España. 2011-2014”. Disponible en: <https://www.hacienda.gob.es/CDI/programas%20de%20estabilidad/programa%20de%20estabilidad%202011-2014.pdf>
(Consultado el 30/03/2020).
- **MINISTERIO DE HACIENDA (2012):** “Actualización del programa de estabilidad. Reino de España. 2012-2015”. Disponible en: <https://www.hacienda.gob.es/CDI/programas%20de%20estabilidad/programa%20de%20estabilidad%202012-2015.pdf>
(Consultado el 30/03/2020).
- **MINISTERIO DE HACIENDA (2013):** “Actualización del programa de estabilidad. Reino de España. 2013-2016”. Disponible en: https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/Estadisticas%20e%20Informes/Plan_estabilidad/progest_2013-2016.pdf
(Consultado el 30/03/2020).
- **MINISTERIO DE HACIENDA (2014):** “Actualización del programa de estabilidad. Reino de España. 2014-2017”. Disponible en: <https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/ACTUALIZACION.pdf>
(Consultado el 30/03/2020).
- **MINISTERIO DE HACIENDA (2015):** “Actualización del programa de estabilidad. Reino de España. 2015-2018”. Disponible en: https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Varios/PE%202015-18%2030_04_2015.pdf
(Consultado el 30/03/2020).



- **MINISTERIO DE HACIENDA (2016):** “Actualización del programa de estabilidad. Reino de España. 2016-2019”. Disponible en: http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/comun/pdf/160509_np_estabilidad.pdf (Consultado el 30/03/2020).
- **MINISTERIO DE HACIENDA (2017):** “Actualización del programa de estabilidad. Reino de España. 2017-2020”. Disponible en: http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/comun/pdf/170503_np_estabilidad.pdf (Consultado el 30/03/2020).
- **MINISTERIO DE HACIENDA (2018):** “Actualización del programa de estabilidad y del plan presupuestario 2018”. Disponible en: http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/comun/pdf/180503_np_estabilidad.pdf (Consultado el 30/03/2020).
- **MINISTERIO DE HACIENDA (2019):** “Actualización del programa de estabilidad 2019”. Disponible en: <http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/prensa/ficheros/noticias/2018/ProgramaEstabilidad2019-2022.pdf> (Consultado el 30/03/2020).
- **MINISTERIO DE HACIENDA (2020):** “Actualización del programa de estabilidad 2020. Reino de España”. Disponible en: https://www.hacienda.gob.es/CDI/Programas%20de%20Estabilidad/Programa_de_Estabilidad_2020-2021.pdf (Consultado el 03/05/2020).
- **MINISTERIO DE HACIENDA (2020):** “El gobierno aprueba los objetivos de estabilidad presupuestaria y el techo de gasto del estado para 2020”. Disponible en: https://www.hacienda.gob.es/es-ES/Prensa/En%20Portada/2020/Paginas/202010211_Senda_Estabilidad_Techo-Gasto_2020.aspx (Consultado el 30/03/2020).
- **MINISTERIO DE HACIENDA (2020):** “Objetivos de estabilidad 2020-2023 y límite de gasto no financiero del estado para 2020”. Disponible en: <https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Notas%20Prensa/2020/CONSEJO%20DE%20MINISTROS/11-02-20%20Presentacion%20Objetivos%20de%20estabilidad%20y%20techo%20de%20gasto%202020.pdf> (Consultado el 30/03/2020).
- **Real Decreto-Ley 463/2020**, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 (B.O.E. nº 67, de 14 de marzo).
- **Real Decreto-Ley 9/2015**, de 10 de julio, por el que se aprueban las medidas urgentes para reducir la carga tributaria soportada por los contribuyentes del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y otras medidas de carácter económico (B.O.E. nº 165, de 11 de julio).



- **Ricardo, D. (1985):** “*Principios de economía política y tributación*”. Fondo de Cultura Económica, México, pp. 183-187.
- **Rosen, H. S. (2002):** “*Hacienda pública*”. Editorial MC GrawHill, Madrid, pp. 429-430.
- **Stiglitz, J. E. (2000):** “*La economía del sector público*”. Editorial Antoni Bosch, Barcelona, pp. 698.
- **Téllez, M. D., de Cos, P. H., Hurtado, S., & Pérez, J. J. (2015).** *Los mecanismos extraordinarios de pago a proveedores de las Administraciones Públicas en España* (No. 1501). Banco de España & Occasional Papers Homepage.