

OPOSICION  
TECNICO COMERCIAL Y ECONOMISTA DEL ESTADO

**Tema 4B-27:** El saldo presupuestario español. Evolución, comparaciones internacionales y el proceso de consolidación presupuestaria.

Miguel Fabián Salazar

30 de diciembre de 2020

# ÍNDICE

Página

Idea clave	1
<b>Preguntas clave</b>	1
<b>Objetivos de estabilidad presupuestaria y techo de gasto para 2020</b>	1
<b>Plan Presupuestario 2019-2021: objetivos de déficit</b>	1
<b>Distribución del déficit por niveles de gobierno pre-Covid</b>	1
Esquema corto	2
Esquema largo	5
Gráficas	15
Conceptos	16
Preguntas	17
Notas	18
Bibliografía	19

# IDEA CLAVE

IMPORTANTE Leer [Marín González, C. \(2020\) Descomposición de los saldos presupuestarios de las CCAA. 2014-2018](#)

IMPORTANTE Leer [Banco de España \(2020\): Endeudamiento y necesidades de financiación en la Unión Europea](#).

Ver [IMF \(2013\): chartbook](#), pág. 25 y [IMF \(2019\): paper sobre evolución histórica del saldo presupuestario y la deuda](#) (en carpeta del tema).

Ver [datos consolidados de Admón. Central, Admón. Regional y Fondos de SS de IGAE](#) para actualizar datos de déficit y cumplimiento de la regla de gasto.

Ver presentación de Moncloa en carpeta del tema sobre consolidación y ejecución presupuestaria en 2018

IMPRIMIR PÁGINA 58 de Libro Amarillo 2019 sobre Ejecución del Estado en 2017 y 2018

Ver informe FEDEA sobre saldos presupuestarios de CCAA 14/2018 (En carpeta del tema)

## Preguntas clave

- ¿Qué es el saldo presupuestario?
- ¿Qué elementos incluye?
- ¿Qué evolución muestra el saldo presupuestario de España?
- ¿Qué proceso de consolidación presupuestaria se ha llevado a cabo?
- ¿Qué política de consolidación se lleva a cabo en la actualidad?

## Objetivos de estabilidad presupuestaria y techo de gasto para 2020

[Aprobados por Consejo de Ministros, 11 de febrero de 2020](#)

	2020	2021	2022	2023
Admón. Central	-0,5 %	-0,4 %	-0,3 %	-0,1 %
CCAA	-0,2 %	-0,1 %	0 %	0 %
CCLL	0,0 %	0 %	0 %	0 %
Seg. social	-1,1 %	-1,0 %	-0,9 %	-0,8
<b>Total</b>	-1,8 %	-1,5 %	-1,2 %	-0,9 %

## Plan Presupuestario 2019-2021: objetivos de déficit

(página 53 del Plan Presupuestario 2019-2021)

	2018	2019	2020	2021	2022
Admón. Central	-1,4 %	-0,5 %	-0,1 %	0 %	0 %
CCAA	-0,2 %	-0,3 %	-0,1 %	0 %	0 %
CCLL	0,5 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Seg. social	-1,4 %	-1,2 %	-0,9 %	-0,4 %	0
<b>Total</b>	-2,5 %	-2 %	-1,1 %	-0,4 %	0 %

## Distribución del déficit por niveles de gobierno pre-Covid

(página 17 del Avance de la actuación económica y financiera de las AAPP del IGAE (2019))

	2018	2019	2020	2021	2022
Admón. Central	-1,4 %	-0,5 %	-0,1 %	0 %	0 %
CCAA	-0,2 %	-0,3 %	-0,1 %	0 %	0 %
CCLL	0,5 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Seg. social	-1,4 %	-1,2 %	-0,9 %	-0,4 %	0
<b>Total</b>	-2,5 %	-2 %	-1,1 %	-0,4 %	0 %

# ESQUEMA CORTO

## INTRODUCCIÓN

### 1. Contextualización

- i. *Cambio tras crisis de 2008*
- ii. *Evolución del déficit en España*
- iii. *Cambios de política presupuestaria*

### 2. Objeto

- i. *¿Qué es el saldo presupuestario?*
- ii. *¿Qué elementos incluye?*
- iii. *¿Qué evolución muestra el saldo presupuestario de España?*
- iv. *¿Qué proceso de consolidación presupuestaria se ha llevado a cabo?*
- v. *¿Qué política de consolidación se lleva a cabo en la actualidad?*

### 3. Estructura

- i. *Conceptos básicos*
- ii. *Evolución del saldo presupuestario español*
- iii. *Proceso de consolidación fiscal*
- iv. *Comparaciones internacionales*

## I. CONCEPTOS BÁSICOS

### 1. Saldo presupuestario

- i. *Conceptos incluidos*
- ii. *Equilibrio presupuestario*

### 2. Clasificaciones

- i. *Según instituciones consideradas*
- ii. *Según operaciones*

### 3. Formas de financiación del SP

- i. *Monetización*
- ii. *Emisión de deuda pública*
- iii. *Enajenaciones del patrimonio público*
- iv. *Consolidación fiscal*

## II. EVOLUCIÓN HASTA FASE DE CONSOLIDACIÓN FISCAL

### 1. Antecedentes

- i. *Siglo XIX*
- ii. *Siglo XX*

### 2. Régimen franquista

- i. *Posguerra inmediata*
- ii. *Situación de equilibrio hacia final del régimen*
- iii. *Equilibrio escondía realidad del sistema*

### 3. Inicios de la etapa democrática

- i. *Aumento estructural*
- ii. *Aumento coyuntural*
- iii. *Pactos de la Moncloa de 1977*
- iv. *Déficits públicos grandes y persistentes*

### 4. Desde adhesión hasta 1995

- i. *Cambio de coyuntura a partir de 1985*
- ii. *Cambio de ciclo a partir de 1992*

## III. PROCESO DE CONSOLIDACIÓN FISCAL

### 1. Primera etapa de consolidación 1995–2007

- i. *Acceso a UEM*
  - ii. *Consolidación de la disciplina fiscal*
- 2. Crisis financiera internacional**
  - i. *Crisis financiera y deterioro de las cuentas públicas (2008-2009)*
  - ii. *Medidas de consolidación fiscal (2010-2011)*
- 3. Senda de consolidación**
  - i. *Contexto económico de 2012*
  - ii. *MEDE y ajustes fiscales estructurales*
- 4. Perspectivas de consolidación**
  - i. *Marco fiscal del PEC reforzado*
  - ii. *España en el contexto del PEC*
  - iii. *Previsiones fiscales: Programa de Estabilidad 2019-2022*
  - iv. *Ajuste fiscal en los distintos niveles de la Admón.*
  - v. *Recomendaciones de la AIREF para corregir el déficit*
- 5. Situación en 2020 crisis de Covid**
  - i. *Capacidad/Necesidad de financiación agosto 2020*
  - ii. *CCAA con mayores déficits*
  - iii. *CCAA con mayores superávits*
- 6. Previsiones de déficit para 2020**
  - i. *Total: -11,3%*
  - ii. *Admón. Central: -6.6%*
  - iii. *CCAA: -0,6%*
  - iv. *CCLL: 0*
  - v. *Seguridad Social: -4,1%*
- 7. Previsiones de déficit para 2021**
  - i. *Total: -7,7%*
  - ii. *Admón. Central: -2,4%*
  - iii. *CCAA: -2,2%*
  - iv. *CCLL: -0,1%*
  - v. *Seguridad Social: -3,0%*

#### **IV. MARCO ACTUAL DE CONSOLIDACIÓN**

- 1. Idea clave**
  - i. *Trayectoria histórica de endeudamiento de España*
  - ii. *Situación actual*
  - iii. *Concepto de sostenibilidad*
- 2. Marco Europeo de gobernanza fiscal**
  - i. *Idea clave*
  - ii. *Evolución*
  - iii. *MTO – Objetivo de Medio Plazo*
  - iv. *Regla de gasto europea*
  - v. *Plan Presupuestario*
  - vi. *Actualización de Programa de Estabilidad*
- 3. Marco nacional de sostenibilidad**
  - i. *Ley 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera*
  - ii. *Escenario macroeconómico*
  - iii. *Objetivo de estabilidad presupuestaria*
  - iv. *Deuda pública*
  - v. *Mecanismos correctivos para CCAA*
  - vi. *Regla de gasto en España*
  - vii. *Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal*

viii. *Techo de gasto*

ix. *APE para 2020*

#### **4. Análisis de sostenibilidad del FMI**

i. *Idea clave*

ii. *Volumen de endeudamiento relativo*

iii. *Necesidades brutas de financiación*

iv. *Percepción del mercado*

v. *Necesidades exteriores de financiación*

vi. *Cambio anual en deuda a corto plazo*

vii. *Volumen de deuda pública en manos de no residentes*

viii. *Deuda emitida en moneda extranjera*

### **V. COMPARACIONES INTERNACIONALES**

#### **1. Siglo XX**

i. *Hasta crisis del petróleo*

ii. *Tras crisis del petróleo*

iii. *Globalización*

iv. *Principales reformas tras 80s*

v. *Factores condicionantes de reformas*

#### **2. Tras crisis financiera internacional**

i. *Déficit público (OCDE)*

ii. *Deuda pública*

iii. *Niveles de gobierno*

iv. *Ingresos*

v. *Gastos*

### **CONCLUSIÓN**

#### **1. Recapitulación**

i. *Conceptos básicos*

ii. *Evolución del saldo presupuestario español*

iii. *Proceso de consolidación fiscal*

iv. *Comparaciones internacionales*

#### **2. Idea final**

i. *Financiación monetaria sigue siendo tentación*

ii. *Tamaño del sector público*

iii. *Calidad del gasto público*

# ESQUEMA LARGO

## INTRODUCCIÓN

### 1. Contextualización

- i. *Cambio tras crisis de 2008*
  - a. Moderación de desequilibrios  
Sector exterior
  - b. Intensificación de otros  
Desempleo  
Déficit público
- ii. *Evolución del déficit en España*
  - a. Relativamente reciente  
Aparece en los 70
  - b. 2006: superávit más alto de democracia
  - c. 2009: déficit más alto de democracia
- iii. *Cambios de política presupuestaria*
  - a. Frenazo al proceso de consolidación fiscal
  - b. Saldo presupuestario es indicador más importante

### 2. Objeto

- i. ¿Qué es el saldo presupuestario?
- ii. ¿Qué elementos incluye?
- iii. ¿Qué evolución muestra el saldo presupuestario de España?
- iv. ¿Qué proceso de consolidación presupuestaria se ha llevado a cabo?
- v. ¿Qué política de consolidación se lleva a cabo en la actualidad?

### 3. Estructura

- i. *Conceptos básicos*
- ii. *Evolución del saldo presupuestario español*
- iii. *Proceso de consolidación fiscal*
- iv. *Comparaciones internacionales*

## I. CONCEPTOS BÁSICOS<sup>1</sup>

### 1. Saldo presupuestario

- i. *Conceptos incluidos*
  - a. Administración central  
AGE  
OO.AA.  
Otras entidades  
→ INE  
→ ICEX  
→ BdE
  - b. Administraciones territoriales  
CCAA  
CCLL
  - c. Seguridad Social
  - d. Sector Público Empresarial  
Difícil delimitación  
Distintos criterios de definición

Huida del derecho administrativo

→ Para no estar sujeto a control presupuestario

→ Relajación de restricciones administrativas

### ii. *Equilibrio presupuestario*

- a. Perspectiva contable  
Siempre en equilibrio  
Todo gasto debe financiarse por alguna vía  
→ Cap./Nec. como partida de equilibrio  
⇒ Cap./Nec. es saldo presupuestario de AAPP

### 2. Clasificaciones

#### i. *Según instituciones consideradas*

- a. Administraciones Públicas
- b. Estado
- c. CCAA

#### ii. *Según operaciones*

- a. Capacidad/necesidad de financiación  
Diferencia entre VNA y VNP  
→ En periodo determinado  
→ Para admón. pública determinada
- b. Déficit/Superávit primario  
Cap./Nec. menos intereses de deuda
- c. Cap./Nec. de endeudamiento  
Cap./Nec. de financiación + VNA = VNP  
Total de aumento de pasivos netos necesario  
→ Para cubrir necesidades de financiación  
→ Para cubrir aumento de activos netos
- d. Nominal o real  
Saldo real es nominal ajustado por inflación
- e. Estructural o cíclico  
Saldo público total determinado por:  
→ Actuación discrecional de SP  
→ Actuación de los estabilizadores automáticos  
⇒ Componente estructural del saldo público  
⇒ Componente cíclico  
Saldo cíclico  
→ Estimación del saldo que depende del ciclo  
→ Estabilizadores automáticos determinan  
Saldo cíclicamente ajustado  
→ Saldo público total  
→ Neto del componente cíclico  
Saldo estructural  
→ Saldo cíclicamente ajustado  
→ Neto de medidas one-off
- f. Orientación expansiva o contractiva  
Necesario valorar déficit estructural primario
- g. Esfuerzo esfuerzo estructural  
Reducción del saldo estructural

<sup>1</sup>Tema Curro

Ejemplo:

→ Esfuerzo estructural del 0,5 %/PIB en t

⇒ Redujo saldo estructural en 0,5 % sobre PIB en t

### 3. Formas de financiación del SP

#### i. Monetización

##### a. Creación de dinero vía banco central

Utilizar dinero para cubrir necesidades de financiación

##### b. Formas concretas

Descubierto en cuenta del tesoro en BCentral

Compra de deuda pública por BC en mercados primarios

Venta de deuda pública+obligación de comprar+pignoración automática

Impresión de dinero físico

##### c. Capacidad para financiar

Depende de demanda de dinero

Afecta a precios si no hay exceso de capacidad

#### ii. Emisión de deuda pública

##### a. Financiación "ortodoxa"

##### b. Venta de títulos de deuda pública

Sector privado adquiere en mercado primario

#### iii. Enajenaciones del patrimonio público

##### a. Venta de propiedad pública al sector privado

##### b. Ejemplo:

Privatización de Telefónica en 90s

Privatización parcial de AENA

#### iv. Consolidación fiscal

##### a. Aumento de ingresos fiscales

Aumento de tipos de gravamen y bases imponibles

→ Aumentar % de base imponible extraída

→ Aumentar base imponible gravada

##### b. Reducción de gastos fiscales

## II. EVOLUCIÓN HASTA FASE DE CONSOLIDACIÓN FISCAL

### 1. Antecedentes<sup>2</sup>

#### i. Siglo XIX

##### a. Primera mitad

##### b. Default a mediados de siglo

Entre 1845-1868

Inestabilidad política

Bancos públicos financian y quiebran

→ San Fernando

→ Santa Isabel

##### c. Aumento de la deuda desde 1868

Acceso a mercado vuelve

Deuda se dispara

→ Alcanza record histórico: 169 % PIB en 1876<sup>3</sup>

→ Vuelta al default hacia 1875

#### ii. Siglo XX

##### a. Etapa de consolidación desde 1890s

Consolidaciones y PF conservadora

Deuda aumenta hacia 1900 por guerra de Cuba

Vuelve a caer consistentemente hasta 1920

→ Se acerca a 40 % en 1920

### 2. Régimen franquista

#### i. Posguerra inmediata

##### a. Fuerte expansión del gasto público

##### b. Fracaso de reforma fiscal en 40s

Ingresos fiscales insuficientes

##### c. Monetización de déficits públicos

##### d. Reducción fuerte de la deuda hasta 70s

Monetización cubre necesidades

Fuerte crecimiento real y nominal

Represión fiscal vía sistema de pignoración

#### ii. Situación de equilibrio hacia final del régimen

##### a. Reducido tamaño del sector público

Rondaba el 25 % del PIB en etapa final del régimen

##### b. Monetización en un 80 %

##### c. Reducido stock de deuda pública

##### d. Sistema tributario muy poco desarrollado

Escasa capacidad recaudatoria

Muy poca capacidad redistributiva

#### iii. Equilibrio escondía realidad del sistema

##### a. Muy poca eficiencia

##### b. Gasto público aún por desarrollar

##### c. Monetización utilizada ampliamente

Camufla realidad del déficit

Inflación

### 3. Inicios de la etapa democrática

#### i. Aumento estructural

##### a. Implementación del estado de Bienestar

##### b. Desarrollo del estado autonómico

#### ii. Aumento coyuntural

##### a. Crisis económica general

##### b. Reconversión industrial

#### iii. Pactos de la Moncloa de 1977

##### a. Reforma del sistema fiscal

##### b. Creación de IRPF, IS, IP

→ Con estructura similar a la actual

#### iv. Déficits públicos grandes y persistentes

##### a. Recurso a monetización se frena ligeramente

##### b. Recurso a la deuda aumenta

##### c. Comienza a desarrollarse mercado de deuda pública

##### d. Reformas tributarias tardan en hacerse efectivas

##### e. Gastos aumentaron rápidamente

⇒ Grandes déficits públicos

⇒ Fuerte crecimiento de la deuda pública

<sup>2</sup>Ver pág. 25 de IMF (2013).

<sup>3</sup>De acuerdo con IMF (2013)



#### 4. Desde adhesión hasta 1995

- i. *Cambio de coyuntura a partir de 1985*  
Crecimiento a tasas muy elevadas  
→ Casi 5 % anual
- a. Estabilizadores automáticos pierden volumen
- b. Caída de gasto en prestaciones
- c. Huelga general de 1988  
Aumento del gasto estructural  
→ Deterioro del déficit más de lo esperado
- ii. *Cambio de ciclo a partir de 1992*  
Fuerte expansión fiscal previa a JJOO y Expo  
Aumento de tipos de interés de Bundesbank  
Contracción de la demanda nacional  
Apreciación de la peseta y posterior crisis de SME  
Aumento explosivo del desempleo  
⇒ Fuerte aumento del déficit  
⇒ Nuevo máximo en 1995  
⇒ Supera ampliamente 50 % del PIB

### III. PROCESO DE CONSOLIDACIÓN FISCAL

#### 1. Primera etapa de consolidación 1995–2007

- i. *Acceso a UEM*
  - a. Perspectiva de cambio estructural en finanzas públicas
  - b. Ejes principales  
Política monetaria  
→ Activa  
→ Independiente  
→ Exógena  
Financiación del déficit  
→ Sólo cabe financiación ortodoxa  
Consolidación fiscal  
→ No caben excesos presupuestarios  
→ Imperioso evitar free-riding y spillover fiscal entre EEMM
  - c. Criterios de convergencia de Maastricht  
Especialmente, los dos criterios fiscales  
→ Déficit inferior al 3 %  
→ Deuda pública inferior al 60 %
  - d. Tímidos intentos previos a 1995  
Consolidación insuficiente  
Independencia del Banco de España en 1994
  - e. Cambio a partir de 1995  
Programa ambicioso de consolidación
  - f. Impulso a partir de 1996  
Cambio de gobierno  
Objetivo prioritario de entrada en UEM
  - g. Congelación de salarios públicos
  - h. Contracción de inversión pública
  - i. Aceleración del plan de privatizaciones  
Reducir niveles de deuda pública  
→ Caída del coste financiero de la deuda

- j. Superávit primario desde 1997
- k. Liberalización de industrias de red  
Incentivó actividad  
Economía retoma senda de crecimiento  
⇒ Mayor recaudación fiscal
- l. Cambios institucionales  
Secretaría de Estado de Presupuestos  
Oficina Presupuestaria de Presidencia
- m. Cumbre de Bruselas de 1998  
Déficit del 2,7 %  
→ Cumple criterio de convergencia  
Deuda pública del 68 %  
→ Incumple  
→ Tendencia claramente decreciente
- n. Resultados  
Superávits primarios cercanos al 2 % hacia 1999  
Déficit público muy reducido  
→ Cercano al 1 % en 1999  
Senda de intereses decreciente  
Entrada en UEM con primera oleada

#### ii. Consolidación de la disciplina fiscal

- a. Marco fiscal europeo  
En funcionamiento PEC correctivo y preventivo
- b. Ley General de Estabilidad Presupuestaria de 2001  
Marcos presupuestarios plurianuales  
→ Tener en cuenta evolución de saldo presupuestario  
Fijación anual de techo de gasto no financiero  
Fondo de contingencia  
Distribución de déficit entre administraciones  
→ Estado  
→ Seguridad Social  
→ CCAA  
→ CCLL
- c. Reforma del PEC de 2005  
Flexibilización de plazos de déficit  
Aumentar contención del gasto en fase expansiva  
Promover esfuerzo fiscal estructural  
→ Saldo estructural es nuevo indicador relevante
- d. Reforma de la Ley de Estabilidad Presupuestaria de 2006  
Flexibilizar estabilidad presupuestaria  
Garantizar estabilidad a lo largo del ciclo  
Aumentar autonomía financiera para entes territoriales
- e. Fuerte crecimiento económico  
Estabilizadores automáticos reducen déficit  
Caída de deuda sobre PIB
- f. Superávit presupuestario entre 2005 y 2007  
Primero de la era democrática
- g. Déficit de nuevo en 2008

Desde +2 % hasta -4,4 %

- h. Puntos débiles del marco fiscal
  - Indicadores complementarios a fiscales
    - Financiero
    - Laboral
    - Sector exterior

## 2. Crisis financiera internacional

- i. *Crisis financiera y deterioro de las cuentas públicas (2008-2009)*
  - a. Lehman Brothers
  - b. Reducción de liquidez en mercados internacionales
  - c. Transmisión rápida a todo el mundo
    - Restricción generalizada de crédito
  - d. Contracción de inversión y consumo
  - e. aumento generalizado del desempleo
  - f. Respuesta expansiva inicial
    - Acordada y coordinada en G20
    - Tratar de movilizar multiplicadores
    - Evitar desplome de la demanda agregada
  - g. Efectos de expansión fiscal en España
    - Fuerte deterioro de saldo presupuestario
    - Notable aumento de deuda pública
    - Fuerte aumento del gasto financiero desde 2008
      - ⇒ Aumento de prima de riesgo
      - ⇒ Círculo vicioso comienza a alimentarse
- ii. *Medidas de consolidación fiscal (2010-2011)*
  - a. Gasto
    - Congelación de salarios públicos
    - Recortes en programas de gasto ministerial
    - Eliminación de subvenciones
    - Reformas de pensiones
      - 2011 y 2013
  - b. Medidas de ingreso
    - Medidas temporales
      - Recargo de solidaridad en IRPF
    - Medidas de carácter indefinido
      - Aumento del IVA del 16 % al 18 %
  - c. Deterioro continúa
    - Actividad continúa a la baja
    - Deuda continúa senda creciente
    - Gasto financiero continúa aumentando
    - Déficits superan el 5 %
    - Se aproximan al 10 % en 2011

## 3. Senda de consolidación

- i. *Contexto económico de 2012*
  - a. Crisis de deuda de 2012
    - Causas exógenas
      - Contagio de GRE, IRE, POR
    - Causas endógenas
      - Problemas de solvencia de bancos
      - Deterioro progresivo de finanzas públicas

- b. Círculo vicioso
  - Dinámica desfavorable
  - Cada vez más costoso financiarse
  - Cada vez menos demanda de deuda española
  - Prácticamente sin financiación hacia verano 2012
  - Sector financiero al borde de la quiebra

## ii. MEDE y ajustes fiscales estructurales

- a. Julio de 2012
  - Whatever it takes
- b. Creación del MEDE/ESM
  - Heredero de EFSF/EFSM
  - Mecanismo multilateral extra-UE
  - Asistencia financiera bajo condiciones
- c. OMT – Outright Monetary Transactions
  - Instrumento de compra de deuda soberana
  - Líneas precautorias de crédito
  - Condicionalidad estricta
  - No se llega a utilizar
    - Pero mercados perciben backstop soberano
- d. Reformas fiscales
  - Más ambición que 2010
- e. Ingresos
  - Aumento del IVA desde 18 % a 21 %
  - Elevación de tipos del IRPF
  - Eliminar deducciones de IS
  - Amnistía fiscal
  - Lucha contra el fraude
- f. Gastos
  - Reforma de pensiones de 2013
    - Cambios paramétricos
    - Factor de sostenibilidad
    - Índice de sostenibilidad
  - ⇒ Frenar tendencia explosiva del gasto
  - Recorte de inversiones

## 4. Perspectivas de consolidación

- i. *Marco fiscal del PEC reforzado*
  - a. Reformas de 2011 a 2013
  - b. MTO mínimo del -0,5 % → Pacto Fiscal
    - Programa de Estabilidad a 3 años
  - c. SE mantienen mecanismo preventivo y correctivo
  - d. Procedimiento de desequilibrios macroeconómicos
  - e. Coordinación en marco del semestre europeo
- ii. *España en el contexto del PEC*
  - a. Reforma del artículo 135
    - Prevé desarrollo legislativo
      - LOEPSF
      - Reglas para reducir discrecionalidad
  - b. Sostenibilidad financiera principio rector
    - Todas las administraciones públicas
  - c. Regla de gasto
    - Para todas las AAPP

- $\Delta$  gasto inferior al PIB de m/p
- d. Gasto computable a efectos de la regla de gasto
    - Empleos no financieros
      - Intereses
      - Gastos financiados por la UE
      - Gastos financiados por otras administraciones
      - Transferencias al Estado por Sistema de Financiación
      - Transferencias a CCLL por Sistema de Financiación
      - Cambios normativos con incrementos de recaudación permanentes
      - Inversiones financieramente sostenibles
    - = Total a efectos de la regla de gasto
  - e. Objetivos anuales y de medio plazo
    - Déficit y deuda pública
    - A distribuir entre AAPP
  - f. Mecanismos de supervisión y control de HHTT
  - g. Instrumentos de coerción y multas ante incumplimiento
  - h. AIREF en 2013
  - i. Procedimiento de déficit excesivo desde 2009
    - Déficit público de 11 %
    - Plazo hasta 2012 para reducir
    - Prorrogado hasta 2013
    - ⇒ Salida del PDE en 2019
- iii. *Previsiones fiscales: Programa de Estabilidad 2019–2022*
- a. Déficit
    - Déficit público del 2,1 % en 2019
    - Superávit primario de 0,3 % en 2019
    - Intereses pagados del 2,4 % en 2019
    - Previsto -0,1 % para 2022
  - b. Déficit estructural
    - Déficit estructural del 2,7 % en 2019
    - Previsto déficit estructural de 1,1 % en 2022
  - c. Gasto
    - Previsto 95,8 % para 2019
    - Por debajo del 90 % en 2022
- iv. *Ajuste fiscal en los distintos niveles de la Admón.*
- a. AGE tiene ventaja comparativa en financiación
  - b. CCAA y HHLL más limitadas en financiación ortodoxa
  - c. Mercados asumen AGE rescataría
  - ⇒ Necesario CCAA y HHLL consoliden primero
  - d. CCAA
    - Esperado déficit del -0,1 % para 2019
    - Todas las que han aprobado PG esperan cumplir
    - También cumplen regla de gasto en general
  - e. HHLL
    - Superávit desde 2012
    - Destinados hasta 2018 a amortización

- Resultado de aplicar regla de gasto
- Aumento de ingresos
  - Gastos controlados
- Sujetos a obligaciones de pago a proveedores
- v. *Recomendaciones de la AIREF para corregir el déficit*
    - a. Subvenciones: evaluación de eficiencia y procedimiento
    - b. Subasta nacional de medicamentos
    - c. Políticas activas de empleo
    - d. Becas universitarias
      - Adelanto de convocatorias
      - Pago al comienzo del curso
    - e. Aumentar eficiencia de gasto en I+D
    - f. Mejorar eficiencia de préstamos a empresas
    - g. Mejoras de eficiencia en Correos y otros entes públicos

## 5. Situación en 2020 crisis de Covid

- i. *Capacidad/Necesidad de financiación agosto 2020*
  - a. Total
    - 72.000
  - b. Administración Central
    - 50.000 M de €
  - c. CCAA
    - 7.500 M de €
  - d. Corporaciones Locales
    - 3.000 M de €
  - e. Seguridad Social
    - 13.000 M de €
- ii. *CCAA con mayores déficits*
  - a. Navarra
  - b. País Vasco
  - c. Murcia
- iii. *CCAA con mayores superávits*
  - a. Cataluña
  - b. Andalucía
  - c. Canarias
  - d. Galicia
  - e. Madrid
  - f. Baleares

## 6. Previsiones de déficit para 2020

- i. *Total: -11,3 %*
- ii. *Admón. Central: -6.6 %*
- iii. *CCAA: -0,6 %*
- iv. *CCLL: 0*
- v. *Seguridad Social: -4,1 %*

## 7. Previsiones de déficit para 2021

- i. *Total: -7,7 %*
- ii. *Admón. Central: -2,4 %*
- iii. *CCAA: -2,2 %*
- iv. *CCLL: -0,1 %*
- v. *Seguridad Social: -3,0 %*

#### IV. MARCO ACTUAL DE CONSOLIDACIÓN

##### 1. Idea clave

- i. *Trayectoria histórica de endeudamiento de España*
  - a. Históricamente, varias quiebras
- ii. *Situación actual*
  - a. Elevado endeudamiento
    - Alrededor del 97 %
    - Cercano al 100 % en fechas recientes
    - 100,4 % de PIB en 2014
    - Nivel más alto desde 1910
  - b. Dificultades de financiación recientes
    - Verano de 2012
- iii. *Concepto de sostenibilidad*
  - a. Convergencia de nivel de deuda
    - Senda no diverge creciente y explosivamente
    - ⇒ Estado mantienen capacidad de refinanciar
  - b. Pago de la deuda
    - Decisión política de estado soberano
    - Decisión corresponde a políticos
    - Repudio tiene coste

##### 2. Marco Europeo de gobernanza fiscal

- i. *Idea clave*
  - a. Controlar sostenibilidad de finanzas públicas
  - b. Contexto política monetaria única
  - c. Evitar comportamientos oportunistas de EEMM
    - Pudieran afectar a conjunto de Zona Euro
  - d. Brazo preventivo
    - Orientar finanzas públicas a hacia equilibrio
    - Corrección gradual de desequilibrios
  - e. Brazo correctivo
    - Solventar desviaciones de niveles máximos
- ii. *Evolución*
  - Marco inicial de los 90
    - Criterios de convergencia
  - Primeros 2000
    - Déficit excesivo en GER, FRA
    - ⇒ No se imponen sanciones
  - Reforma de 2005
    - Reglas más flexibles
    - Mayor adaptación a situación de cada país
    - MTO >-1 % de PIB
    - Ajuste anual estructural de 0,5 %
    - Posibles desviaciones si reformas estructurales
    - Mantiene límites deuda y déficit
  - Crisis
    - Retroalimentación negativa
    - Ciclicidad de corrección
    - Crecimiento potencial muy bajo
    - Mala absorción de shocks asimétricos

- Free-riding fiscal
- ⇒ 22 procedimientos de déficit excesivo en 2009
- Six-pack de 2011
  - Reforma del preventivo y el correctivo
  - (también introduce PDM)
  - Marcos fiscales nacionales
  - Procedimiento de desequilibrios macro
- Fiscal compact de 2013
  - Incluido en TECG<sup>4</sup>
  - Vinculante en zona euro
- Two pack de 2013
  - Planes presupuestarios nacionales
  - Protocolo de déficit excesivo
  - Coordinación en semestre europeo

##### iii. MTO – Objetivo de Medio Plazo

- Saldo cíclicamente ajustado
  - Neto de efectos one-off
  - Máximo del -0.5 % para zona euro
  - Específico para cada estado miembro
  - Revisado cada tres años
  - ⇒ Envejecimiento
  - ⇒ Reformas estructurales
  - Margen de seguridad para no superar 3 %
  - Senda sostenible de finanzas públicas
- a. Ajuste anual hacia MTO
  - Mínimo del 0,5 %
  - Superior si deuda por encima de límite

##### iv. Regla de gasto europea

- Crecimiento del gasto
  - Neto de medidas discrecionales de ingresos
  - En línea con crecimiento potencial a m/p
  - Inferior si país no está en MTO
  - Si gasto crece más que crecimiento potencial
  - Obligatorio obtener ingresos adicionales

##### v. Plan Presupuestario<sup>5</sup>

- A presentar a CE en octubre
- Horizonte de 3 años
- Líneas generales remitidas a CE
- Octubre de cada año
  - Marco de semestre europeo
- AIReF opina

##### vi. Actualización de Programa de Estabilidad

- Aceptable como planificación presupuestaria de m/p
- Semestre Europeo
  - Antes del 30 de abril hay que presentar
  - Actualización del Programa de Estabilidad
  - Programa Nacional de Reformas
  - ⇒ CE presenta recomendaciones

<sup>4</sup>Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza

<sup>5</sup>[https://www.hacienda.gob.es/CDI/EstrategiaPoliticaFiscal/2020/Plan\\_Presupuestario\\_2020.pdf](https://www.hacienda.gob.es/CDI/EstrategiaPoliticaFiscal/2020/Plan_Presupuestario_2020.pdf)

### 3. Marco nacional de sostenibilidad

- i. *Ley 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera*<sup>6</sup>
  - a. Justificación
    - Mandato de desarrollo del 135
    - Necesario marco de estabilidad a lo largo de ciclo
  - b. Antecedentes
    - Ley General de Estabilidad Presupuestaria de 2001
    - Superávit o equilibrio presupuestario cada año
    - Reforma de 2006 de la LGEP
    - Ley original limita capacidad estabilizadora
    - Podía inducir prociclicidad
    - Sustitución del principio de equilibrio anual
    - ⇒ Equilibrio a lo largo del ciclo económico
  - c. Tres normas fiscales de obligado cumplimiento
    1. Estabilidad presupuestaria
    2. Deuda pública
    3. Regla de gasto
  - d. Alinear España con normativa europea
    - Pero anterior a directiva europea
    - Ciertas incoherencias
  - e. Principio de sostenibilidad financiera
    - Elemento central de marco de gobernanza
    - Aplicable a todas las AAPP españolas
  - f. Objetivo de estabilidad presupuestaria
    - Ninguna administración con déficit estructural
    - Admite desviación de 0,4 % si reformas estructurales
    - Previo a elaboración de presupuestos
  - g. Techo de gasto no financiero
    - Límite de gasto no financiero en PG a elaborar
    - Referencia para elaboración
  - h. Objetivo de deuda
    - Límite del 60 % para conjunto de AAPP
- ii. *Escenario macroeconómico*
  - a. A aprobar por Ministerio de Economía
  - b. Previsiones sobre las que se lleva a cabo el resto
- iii. *Objetivo de estabilidad presupuestaria*
  - a. Senda de déficit a tres años siguientes
  - b. Aprobada por Cortes
  - c. Objetivos de déficits para AAPP
  - d. Año en curso hasta +3
  - e. Documentación incluye
    - Recomendaciones específicas para España
    - Informe de situación de la economía española
  - f. Déficit estructural debe tender a 0
    - Admitido hasta 0,4 % si:
      - Reformas estructurales
      - Catástrofes naturales
- iv. *Deuda pública*

- a. Deuda
  - No puede superar el 60 % del PIB nominal
  - Distribuido entre administraciones
    - 44 % AGE
    - 13 % CCAA
    - 3 % CCLL
- v. *Mecanismos correctivos para CCAA*
  - a. Imita mecanismos correctores de UE sobre CCAA
  - b. Incumplimiento de objetivos
    - Deuda, déficit, regla de gasto
  - ⇒ CCAA deberá elaborar plan de ajuste
  - c. Incumplimiento reiterado
    - Depósito de hasta el 0,2 % del PIB
- vi. *Regla de gasto en España*
  - a. Crecimiento de gasto total
    - AGE
    - CCAA
    - CCLL
  - b. Inferior a tasa de referencia
    - Crecimiento PIB de m/p
  - c. Elemento fundamental de elaboración de PGE
  - d. Actual regla de gasto
  - e. Objetivo
    - Alinear evolución del gasto con economía
  - f. Gasto computable
    - Gasto al que se aplica la regla
    - Excluye
      - Gasto por intereses de deuda
      - Gasto no discrecional por desempleo
      - Gastos cofinanciados (FEDER, FSE, otros)
      - Transferencias dentro de sist. de financiación de HHTT<sup>7</sup>
      - Inv. financieramente sost. de HHLL
      - Fondos de la Seguridad Social
  - g. Crecimiento de PIB de m/p
    - Promedio de tasas de crecimiento real de 10 años
    - 5 años anteriores
    - Año en curso
    - 4 años posteriores (estimación)
    - Se añade el menor de dos valores
    - 2 %
    - Crecimiento del deflactor de PIB previsto u observado sin promediar
    - Aplicación a todas las AAPP
  - h. Diferencias con normativa europea
    - RGasto europea aplicable si se cumple MTO
    - Aplicable a conjunto de AAPP
    - En España, procedimiento indiv. por cada AAPP
  - i. Efectos contracíclicos

<sup>6</sup>Ver [Presentación Gabinete Ministerio de Hacienda](#).

<sup>7</sup>Haciendas territoriales

En periodo de crecimiento

→ Inercia de años anteriores con menor crecimiento

⇒ Menor expansión del gasto público

⇒ Menor impulso a DA

En periodo recesivo

→ Inercia de años anteriores con más crecimiento

⇒ Mayor expansión de gasto que PIB

⇒ Mayor impulso de demanda

#### vii. *Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal*

a. Larga tradición en algunos países europeos

Autoridad independiente que valore gasto

b. AIREF creada en 2013

c. Mandato del art. 135

d. Informes

Previstos en la normativa

e. Recomendaciones

Necesario explicar por qué no se cumplen

f. Opiniones a iniciativa propia

g. Ventajas de autoridades

Mayor disciplina

Superación de incentivos perversos

Menos sujeción a ciclo electoral

#### viii. *Techo de gasto*

a. Herramienta de planificación PGE

b. Límite de gasto no financiero

c. Base para cálculo de gasto presupuestario

d. No confundir con regla de gasto

e. Techo de gasto de AGE excluye CCAA y CCLL

f. CCAA y CCLL presentan su propio techo

#### ix. *APE para 2020*

a. Saldo previsto total AAPP

-10,3% PIB

b. Total ingresos

41,2 %

c. Total gasto

51,5 %

### 4. **Análisis de sostenibilidad del FMI**

#### i. *Idea clave*

a. Estudio de 2013 del staff del FMI

b. Objeto del estudio

Sostenibilidad de deuda en países con acceso a mercado

→ ¿Qué factores determinan sostenibilidad?

→ ¿Aparte de nivel de deuda, que otras variables?

#### ii. *Volumen de endeudamiento relativo*

a. Principal y primario determinante de sostenibilidad

→ ¿Qué fracción del PIB representa la deuda pública?

#### iii. *Necesidades brutas de financiación*

a. Suma de dos conceptos

– Necesidades netas de financiación

→ Saldo presupuestario anual

– Vencimientos de deuda pública a refinanciar

→ 212.000 M de € en 2018

⇒ Menores que esperados: 220.00 M de €

#### b. *Importancia del concepto*

Tiene en cuenta perfil temporal de vencimientos

→ Estima riesgo a c/p y m/p de refinanciación

#### c. *Variable endógena*

Depende de decisiones del tesoro

→ ¿A qué vencimientos emitir?

→ ¿Cuánto está dispuesto a pagar por emitir a más plazo?

#### iv. *Percepción del mercado*

a. Confianza del mercado en sostenibilidad

b. Estimación indirecta a través de proxys

Principal indicador: prima de riesgo con bono alemán

#### v. *Necesidades exteriores de financiación*

a. Suma de dos componentes

– Saldo por cuenta corriente

– Amortización de deuda externa en el año

b. Superávit corrientes de los últimos años

Ha reducido necesidades exteriores de financiación

→ Pero abultada PIIN pesa aún sustancialmente

#### vi. *Cambio anual en deuda a corto plazo*

a. Captura riesgo de refinanciación a c/p

b. Varios ejercicios con emisiones de c/p netas nulas o <0

→ Proceso de reemplazo de c/p por m/p y l/p

#### vii. *Volumen de deuda pública en manos de no residentes*

a. Hasta qué punto país puede forzar financiación

b. Inversores extranjeros

no pueden ser forzados

venden si perciben riesgo

c. Ejemplo paradigmático

Japón

→ Obliga fondos de pensiones residentes a invertir en DPública

→ Abultadísima deuda

→ En manos de inversores locales

→ Impuestos relativamente bajos

⇒ Margen fiscal

⇒ Sostenible

#### viii. *Deuda emitida en moneda extranjera*

a. Factor de sostenibilidad negativo

b. País no puede recurrir a emisión de moneda para pagar

c. ¿Euro es moneda extranjera para EEMM?

## V. **COMPARACIONES INTERNACIONALES**

### 1. **Siglo XX**

i. *Hasta crisis del petróleo*

- a. Política fiscal como herramienta principal de PE macro
- b. Estado de Bienestar como
  - Estabilizador
  - Redistribuidor
- c. Políticas monetarias pasivas
- d. Inflación relativamente controlada
- ii. *Tras crisis del petróleo*
  - a. Inflación aumenta fuertemente
  - b. Altos niveles de desempleo
  - c. Déficits fiscales recurrentes
  - d. PF discrecional insostenible y criticada
  - e. Política monetaria pasiva a PF alimenta inflación
  - f. Comienza énfasis en PF ortodoxa
  - g. Políticas drásticas de reducción de inflación desde 80s
    - Reformas de sistemas fiscales
  - h. Impulso a estabilizadores automáticos
    - Reducir discrecionalidad
    - Sendas fiscales estables
- iii. *Globalización*
  - a. Proceso general en todo el mundo
  - b. Más rápido en países más desarrollados
  - c. Incremento de movilidad de capital
  - d. Competencia fiscal
  - e. Cambios rápidos en tamaño de bases imponibles
  - f. Cambio tecnológico y productividad
  - g. Cambios sectoriales
  - h. Deslocalización de empresas
    - ⇒ Dificultan PF discrecional
    - ⇒ Estimulan competencia fiscal
    - ⇒ Aumentan necesidad de PF eficiente
- iv. *Principales reformas tras 80s*
  - a. No totalmente nuevas
    - En gran medida basadas en régimen liberal
  - b. Límites a discrecionalidad
    - Equilibrio presupuestario
    - Límites al déficit público
    - Variantes
      - Saldo estructural
      - Saldo cíclico
  - c. Límites a la deuda pública
    - Máximo de deuda pública
    - Garantizar sostenibilidad de deuda
  - d. Techo de gasto
    - Límites al gasto público
  - e. Reglas de ingresos
    - Límites mínimos o máximos
  - f. Spending Reviews
- v. *Factores condicionantes de reformas*
  - a. Número de participantes en proceso presupuestario

- b. Preferencias ciudadanas por bien público
- c. Democracia vs regímenes autoritarios
  - Autoritarios suelen recaudar menos con tributos
- d. Proporcionalidad del sistema representativo
  - Evidencia empírica: si + proporcionalidad
  - Más peso del estado en economía
  - Déficit más elevados
  - Más prociclicidad

## 2. Tras crisis financiera internacional

- i. *Déficit público (OCDE)*
  - a. Fuerte aumento generalizado en 2008
    - Aunque China y emergentes en menor medida
  - b. Aún a niveles pre-crisis
  - c. Tendencia a reducción general
    - Alemania, Italia especialmente rápidos
  - d. Grandes reducciones a partir de 2014
    - Algunos comienza a mostrar superávits
  - e. Tendencia a reducir dispersión
  - f. Noruega siempre mayores superávits
  - g. Mayores déficit actualmente
    - Brasil
    - Estados Unidos
    - China
    - Francia
    - España
- ii. *Deuda pública*
  - a. Pre-crisis
    - Tendencia generalmente decreciente
    - Salvo Japón
  - b. Tras crisis
    - Explosión de deuda en periféricos europeos
  - c. Consolidaciones fiscales tras crisis
    - Heterogéneas
    - Factores clave:
      - Margen fiscal
      - ⇒ ¿Cuánto pueden aumentar los impuestos?
      - Política monetaria autónoma
      - ⇒ ¿Pueden pagar deuda en su propia moneda?
      - Países con mayor margen fiscal
      - Japón, Reino Unido, Estados Unidos
      - ⇒ Aumento de deuda tras crisis
      - ⇒ Consolidación débil o inexistente
- iii. *Niveles de gobierno*
  - a. Déficits tienden a ser menores en subestatales
  - b. Consolidación más fuerte en niveles subestatales
    - En toda OCDE
  - c. Reflejo de postulados de federalismo fiscal
    - Gobierno central tiene más capacidad estabilizadora
    - Tendencia a limitar capacidad de endeudamiento subestatal

iv. *Ingresos*

- a. Tendencia ligeramente creciente en toda OCDE
- b. Reducción de dispersión de ingreso sobre PIB
- c. Mayoría de países muestra sendas crecientes
- d. Algunas excepciones a senda creciente  
Especialmente Irlanda  
→ Fuerte caída de ingresos desde 90s
- e. España por debajo de la media
- f. Globalización en teoría reduce autonomía fiscal  
Competencia fiscal y otras dinámicas

v. *Gastos*

- a. Tendencia a reducción de heterogeneidad
- b. Tendencia decreciente en países con gasto muy alto  
Finlandia, Dinamarca, Suecia, Austria, Rep. Checa...
- c. Tendencia inversa en países con bajo gasto  
Aunque más en el largo plazo
- d. Tendencias demográficas son importantes  
Envejecimiento, migraciones

**CONCLUSIÓN****1. Recapitulación**

- i. *Conceptos básicos*
- ii. *Evolución del saldo presupuestario español*
- iii. *Proceso de consolidación fiscal*
- iv. *Comparaciones internacionales*

**2. Idea final**

- i. *Financiación monetaria sigue siendo tentación*
  - a. Formas encubiertas de financiación
  - b. Movilidad de capitales hace más difícil en la actualidad
- ii. *Tamaño del sector público*
  - a. Determinante fundamental de saldo público
  - b. Gastos e ingresos relevantes
  - c. ¿Hasta dónde debe el Estado gastar?
- iii. *Calidad del gasto público*
  - a. Debate superpuesto al del saldo público
  - b. Posible consolidación fiscal  
Con mala calidad del gasto



## GRÁFICAS

## CONCEPTOS

## **PREGUNTAS**

## NOTAS

Interesante el anexo de Sahuquillo sobre sostenibilidad de la deuda pública. Pero en general mejor Curro.

Eurostats para comparaciones internacionales – construir tabla de déficit y deuda de principales estados UE y mundo. <http://ec.europa.eu/eurostat/web/euro-indicators/data/main-tables>

Central de Datos del MINHAP: <http://buscadorcdi.minhap.gob.es/es/inicio>

# BIBLIOGRAFÍA

Mirar en Palgrave:

■

Delgado-Téllez, M.; Kataryniuk, I.; López-Vicente, E.; Pérez, J. J. (2020) *Endeudamiento supranacional y necesidades de financiación en la Unión Europea* Banco de España. Documentos ocasionales. Nº 2021 – En carpeta del tema.

Marín Gonzalez, C. (2020) *Descomposición de los saldos presupuestarios de las CCAA 2014-2018* FEDEA. Estudios sobre la Economía Española [Disponible aquí](#) – En carpeta del tema