

**13/04/2016**

## **COMPARECENCIA JOSÉ LUIS ESCRIVÁ EN LA COMISIÓN DE PRESUPUESTOS DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS**

Señor Presidente, Señorías, quiero en primer lugar agradecerles su invitación para comparecer, por primera vez desde la creación de la AIREF, ante esta Comisión de Presupuestos del Congreso para informar acerca de la evolución presupuestaria en España y para que conozcan nuestra opinión sobre el nivel de endeudamiento público, su evolución futura y sus posibles repercusiones en el desarrollo de la economía española.

La AIREF aborda siempre estos temas esforzándose en que prevalezca una perspectiva de medio plazo, en la que se pone énfasis en las tendencias subyacentes que determinan las variables fiscales y macroeconómicas, se identifican los elementos estructurales y se estiman, con la mayor precisión posible, los impactos del ciclo económico sobre los presupuestos de las distintas administraciones. Nos parece conveniente, en ese sentido, huir de debates que se centren en cambios, a veces, en décimas, en magnitudes presupuestarias, poco informativas sobre las perspectivas futuras. Hemos visto recientemente, cómo una alteración de dos décimas del déficit público de 2015 ha centrado toda la atención de los medios, cuando su relevancia para su evolución de las cuentas públicas es nula, al resultar de un puro ajuste contable.



Es conveniente recordar, antes de nada, que España ha realizado un intenso esfuerzo de consolidación fiscal a partir del año 2010 y lo ha hecho, durante gran parte del periodo, en un entorno recesivo muy severo y con un comportamiento de los precios muy poco favorable a la recuperación de los ingresos públicos. Comparado con periodos previos de consolidación fiscal, el realizado en los últimos años resulta mucho más exigente por las condiciones del entorno en que se ha producido. Tras cinco años consecutivos de política presupuestaria fuertemente restrictiva, 2015 ha sido el primer año en que la orientación de la política fiscal ha sido básicamente neutral, o incluso ligeramente expansiva.

En el primer semestre de 2016, la economía española sigue creciendo a tasas en el entorno del 3%. A partir de aquí, de mantenerse el entorno exterior actual y en ausencia de nuevas medidas de política fiscal o económica en general, la economía debería experimentar una cierta desaceleración que se extienda a los próximos años. No obstante, podrían registrarse tasas de crecimiento promedio del producto interior bruto durante los cuatro años de legislatura relativamente altas, de alrededor del 2,5%. La economía se encuentra todavía en una posición cíclica baja y, con los impulsos existentes, es probable que la expansión de la demanda que estamos experimentando se sostenga durante varios años. Ahora bien, utilizando una perspectiva de medio plazo, no conviene contar con que las tasas de crecimiento superiores al 2% se mantengan en ausencia de cambios que incrementen el potencial de crecimiento de nuestra economía. En este contexto, es de esperar que la inflación, por su parte, experimente una cierta recuperación y evolucione, desde los niveles tan bajos de los últimos años, hacia la definición de estabilidad de precios del Banco Central Europeo de una inflación cercana, pero por debajo del 2%.

Aunque este escenario, que podemos llamar central, puede calificarse de razonablemente favorable, su materialización está sometida a riesgos de distinta naturaleza. Por ello, al valorar cómo esta evolución esperada de la economía interacciona con las cuentas y la deuda pública, hay que tener presente la incertidumbre a las que están sometidas las estimaciones y proceder con la prudencia debida.



Con esta cautela en mente, surgen dos cuestiones que se dirigen al centro de los temas que me han planteado sus señorías para que aborde en esta comparecencia. La primera es cómo va a afectar el escenario macroeconómico descrito a la evolución de los ingresos y gastos de las distintas administraciones públicas. La segunda se refiere a en qué medida puede verse afectado este escenario ante la necesidad de cumplir los objetivos de disciplina fiscal nacionales y europeos.

En relación a la primera de estas dos cuestiones, un buen punto de partida es la estimación realizada por la AIReF en su informe de la semana pasada que concluye que, en ausencia de nuevas medidas de consolidación fiscal, simplemente como resultado principalmente de la continuación de la recuperación económica esperada en 2016 y, en menor medida, del efecto de los bajos tipos de interés sobre el coste de la deuda pública, el déficit del conjunto de las administraciones públicas se situaría en torno al 4% del PIB. En los tres años siguientes, hasta 2019, este viento de cola debería seguir teniendo impactos positivos, aunque decrecientes en el tiempo, sobre las cuentas públicas, con un orden de magnitud que, al día de hoy, podríamos estimar en alrededor de un punto y medio adicional de reducción del déficit público.

A partir de 2019, en cambio, la economía debería haber cerrado completamente su brecha cíclica negativa, con un nivel de demanda agregada ya normalizado y, por lo tanto, no debería esperarse más viento de cola sobre las cuentas públicas.

En ausencia de medidas adicionales, este escenario central nos llevaría a un déficit público nominal al final de la legislatura, que tendería a coincidir con su estimación en términos estructurales, en el entorno del 2,5% que, excluyendo el coste de la deuda, nos conduciría a un equilibrio presupuestario en términos primarios.

Dado que en torno a 2018-2019, la economía española debería estar en una situación cíclica neutral, es muy útil comparar la estructura de ingresos y gasto público que tendríamos en ese momento del tiempo con la que prevalecía cuando estuvimos en una similar y que, existe cierto consenso, que fue en torno al año 2000.



Pues bien, cuando hacemos esta comparación, observamos que tendríamos en 2019 en torno a un punto más de ingresos en relación al PIB (alrededor de 39 puntos y medio) y en torno a tres puntos más de gasto público (sobre 42 puntos del PIB).

Por el lado de los ingresos, este mayor punto se debe a los mayores tipos impositivos actuales, que en el año 2000, en los impuestos indirectos porque en el caso de los impuestos sobre la renta, en cambio, la recaudación en términos de PIB resultaría muy similar a la que existía hace casi 20 años.

Por el lado del gasto público, los tres puntos superiores se deben prácticamente en su totalidad al gasto en pensiones, el resto del gasto público experimenta una considerable restructuración con una sensible reducción del peso del gasto en inversión, en formación bruta de capital fijo, y un aumento importante del gasto en sanidad y educación. Ahora bien, cuando se evalúan estos últimos gastos en términos per cápita, nos encontramos en una situación muy similar a la que prevalecía en el año 2006.

Este déficit estructural en torno a 2,5% del PIB presenta dos caras: una positiva y otra que no lo es tanto. La positiva es que el esfuerzo de consolidación fiscal pendiente en España, evaluable en estos algo más de dos puntos del PIB, es de una magnitud manejable y parece realmente factible realizar este esfuerzo, de alrededor de medio punto en promedio anual, si se distribuye a lo largo de la legislatura. Esto sería compatible con seguir creciendo en los próximos cuatro años constantemente por encima del 2% y, si el reequilibrio se hiciera exclusivamente por el lado del gasto, con un crecimiento del consumo público en términos reales ligeramente positivo.

La cara no tan positiva es la ausencia de una programación, con un grado de concreción y credibilidad suficientes, de convergencia al equilibrio presupuestario. Y, confrontados por esta situación, hay que huir de la complacencia. Esto es particularmente necesario en un nivel de deuda pública ya muy elevado y una poca convincente historia en disciplina fiscal.



En este sentido, hay que recordar que el intenso esfuerzo de consolidación fiscal acometido en el periodo 2009-2015 no ha impedido un aumento de la deuda pública de 65 puntos del PIB desde el inicio de la crisis, hasta rozar el 100% del PIB a final de 2015. El crecimiento de la deuda viene explicado por varias causas:

- La prolongada debilidad cíclica con muy baja inflación (21 puntos)
- Debilidad estructural de las cuentas públicas (25 puntos)
- Dinámica de la deuda (8 puntos)
- Ayudas a la banca (7 puntos)
- Ayudas a otros estados (4 puntos)

La ordenación de las causas por aportación en el crecimiento de la deuda, permite observar el gran protagonismo de los saldos negativos estructurales primarios de las cuentas públicas españolas. Es cierto que la debilidad del ciclo económico ha influido en los saldos fiscales anuales y, por ende, en la deuda emitida, pero son las deficiencias estructurales las que más han impactado sobre la necesidad de emitir deuda pública.

La constatación de este hecho refuerza la necesidad de disponer de un plan a medio plazo, que permita revertir la evolución histórica de las cuentas públicas (*track record*) hasta alcanzar un superávit primario del 2,5% del PIB que les permita cumplir el objetivo presupuestario a medio plazo, MTO en términos comunitarios, y reducir progresivamente la carga de deuda hasta el límite máximo establecido en el 60% del PIB.

Los análisis realizados por la AIReF, con tasas de crecimiento y tipos de interés razonables, reflejan que podría llevar en torno a dos décadas para que la trayectoria descendente de la deuda alcance el referente del 60% del PIB, aunque obviamente, proyecciones a estos horizontes están sometidas a una incertidumbre considerable. Este calendario temporal para la deuda española en su conjunto incluye una amplia heterogeneidad entre administraciones y entre las comunidades autónomas, algunas de las cuales podrían demorar el cumplimiento una década más.



El debate, como ya he comentado, no debe limitarse exclusivamente a la constatación del cumplimiento o incumplimiento de los objetivos de estabilidad, los síntomas, sino a buscar las soluciones a los problemas existentes tratando las causas. En este sentido, las distintas administraciones presentan una situación asimétrica consecuencia de muchos factores que van más allá de su compromiso con la estabilidad presupuestaria. Entre ellos destacaría la factibilidad de alcanzar los objetivos fijados, la sensibilidad al ciclo económico de los ingresos y gastos y la suficiencia y adecuación de los sistemas de financiación a las competencias de gasto.

Sin ir más lejos, la Administración Central presenta una estructura de gasto que en el momento actual no parece presentar mucho margen para una mayor consolidación. De hecho, el gasto computable a efectos de la regla de gasto supone únicamente el 45% del total de su presupuesto, ya que el resto se corresponde con gasto en desempleo, transferencias a otras administraciones, intereses y gasto financiado con transferencias de la Unión Europea. Incluso dentro del gasto computable están incluidas partidas como las prestaciones de clases pasiva, el complemento para mínimos de pensiones y otras prestaciones o la aportación al presupuesto comunitario, que tampoco presentan espacio para el ajuste. Por el contrario, los ingresos de la Administración Central presentan una elevada sensibilidad al ciclo, contando, además, el Gobierno Central con capacidad normativa para su modificación.

El protagonismo de la Seguridad Social dentro de las cuentas públicas es muy grande. La estimación de ingresos y gastos del Sistema de la Seguridad Social elaborada por la AIReF para 2016 mantiene el saldo negativo incurrido en el ejercicio anterior. En los siguientes tres años puede reducir ese déficit hasta situarse ligeramente por debajo del 1,5% del PIB, siempre sin olvidar el grado de incertidumbre en los factores con influencia en el ritmo de actividad económica. La aplicación de las dos reformas aprobadas en 2011 y 2013 está moderando el crecimiento del gasto en pensiones, pero no parece que la evolución esperada de los ingresos sea capaz de colaborar lo suficiente para reducir sustancialmente el déficit. Entre otras cuestiones porque la esperada mejora de los ingresos por cotizaciones, se



va a ver compensada parcialmente por la pérdida de intereses percibidos por el agotamiento del Fondo de Reserva (2 décimas del PIB) y las menores cuotas percibidas de los beneficiarios de las prestaciones por desempleo (en torno a 1 décima del PIB).

Merece recordar que, sin cambios legislativos significativos, la relación de ingresos por cotizaciones sobre PIB es bastante estable en el tiempo porque los factores de influencia en ambas variables son muy parecidos: empleo y salarios (base de cotización). La ligera mejora en el saldo del Sistema de Seguridad Social respecto al PIB viene explicada casi en su totalidad por el menor crecimiento del gasto en pensiones sobre el del PIB nominal.

Las Comunidades Autónomas, tienen, por su parte, que colaborar también en el objetivo de alcanzar el equilibrio presupuestario estructural. En 2016 podrían reducir sensiblemente su déficit aplicando el incremento de los recursos vinculados al sistema de financiación autonómico, 7 décimas del PIB. Otras dos décimas del PIB de ajuste vendrían dadas por la no recurrencia en 2016 de operaciones realizadas en 2015 referidas a inversiones, sentencias y parte del coste de entrada del tratamiento de la hepatitis C. El estricto cumplimiento de la regla de gasto, no obstante, exigiría una reducción adicional de en torno a 3 décimas del PIB, en la medida que el déficit exigido a algunas Comunidades Autónomas por su cumplimiento es menor al objetivo de estabilidad fijado. El escenario presupuestario de ingresos y gastos aprobado, sin embargo, con carácter general no recoge, en todo o en parte, la desviación incurrida en 2015. Este hecho unido a la ausencia de medidas significativas, salvo en las comunidades de Illes Balears, Aragón y Comunidad Foral de Navarra, hace improbable el cumplimiento en 2016 del objetivo de estabilidad presupuestaria de este subsector, aunque se podría reducir de manera significativa la brecha existente.

Con los datos disponibles en este momento, la AIReF solo ve probable el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestario en las Comunidades de Andalucía, Canarias, Galicia, Principado de Asturias, La Rioja y País Vasco, aunque el riesgo de incumplimiento es moderado en la Comunidad Foral de Navarra y en Illes



Baleares. En todo caso, se mantiene la apreciación de riesgo muy elevado en las Comunidades de Aragón, Cataluña, Extremadura, Región de Murcia y Comunitat Valenciana.

El resultado de 2016 determinará la senda para los años siguientes y, por tanto, la posibilidad de alcanzar la estabilidad presupuestaria, aunque el punto de partida es muy heterogéneo.

Por su parte, las Corporaciones Locales, cuentan con una amplia capacidad tributaria que pueden ejercer a través de impuestos municipales bastante estables en el tiempo, además de recibir las transferencias del Estado (algo más del 20% de sus ingresos). Esto ha permitido que los últimos ejercicios y tras acometer un importante esfuerzo de consolidación, el subsector de Corporaciones Locales ha registrado un superávit en torno al 0,5% del PIB.

En definitiva, en un contexto como el actual, en el que resta por hacer un esfuerzo de consolidación fiscal en el conjunto de las Administraciones Públicas, no parece conveniente someter a determinados subsectores a objetivos muy exigentes mientras que otros subsectores cuentan con situaciones más holgadas.

Por todos estos motivos, la AIReF ha recomendado en varios de sus informes la realización de un análisis integral del sistema de financiación de los distintos subsectores de las AAPP, de modo que éste se adecúe al nivel de gasto de cada uno de ellos, valorado en términos de eficiencia, y acorde con las competencias ejercidas.

El cumplimiento de los objetivos necesita, además de planes plurianuales creíbles que permitan confiar en cerrar la brecha mencionada entre ingresos y gastos, mejoras en el marco institucional fiscal.

Para disipar las dudas sobre el futuro de las finanzas públicas españolas, hay que reforzar el marco institucional para hacer efectivo el compromiso nacional con la sostenibilidad financiera. Este refuerzo puede articularse en varias vías.

En primer lugar, hay que seguir avanzando en el refuerzo normativo de la sostenibilidad fiscal, así como en garantizar su aplicación. En este sentido, desde la





AIReF siempre se ha defendido la conveniencia de desarrollar y aplicar las herramientas de carácter preventivo. Cada nivel de gobierno tiene que interiorizar el compromiso con la sostenibilidad financiera, para lo que resulta necesario mejorar los mecanismos de coordinación. Esta coordinación es especialmente relevante a la hora de fijar los objetivos.

Las últimas decisiones adoptadas por el Gobierno reflejan el riesgo de no haber utilizado en todo su potencial los instrumentos preventivos que recoge la LOEPSF. La mayor parte de las medidas que se analizaron en la Comisión Delegada del Gobierno (CDGAE) del 31 de marzo pasado para reforzar la disciplina presupuestaria de las CCAA, no se corresponden con las establecidas por la LOEPSF por incumplimiento de las reglas fiscales, sino que se activan por la vía de los planes de ajuste, vinculados a los mecanismos adicionales de financiación, y por el incumplimiento de los Periodos Medios de Pago.

Así, por la vía de los mecanismos adicionales de financiación, se ha exigido un acuerdo de no disponibilidad por incumplimiento de los planes de ajuste en vigor. Por el lado del incumplimiento del Periodo Medio de Pago, se están exigiendo medidas que afectan, sobre todo, a la tesorería de la comunidad

Finalmente, cuando se publique el acuerdo de Consejo de Ministros por el que se constate el incumplimiento de cualquiera de las tres reglas fiscales en 2015, se iniciará el plazo de presentación de los planes económico-financieros que recoge la norma.

A pesar de que pueda estar justificando que en estos momentos se activen otras medidas, no puede obviarse el sistema que establece la LOEPSF de manera expresa para el cumplimiento de las reglas fiscales, puesto que es éste el que cuenta con las garantías de tramitación, seguimiento y publicidad reconocidas en la propia Ley.

Otro elemento normativo en el que se puede avanzar es aclarar la aplicación de las reglas fiscales. Por un lado, como estamos empezando a apreciar, los objetivos de cada administración deben fijarse asegurando la coherencia entre las diferentes

reglas fiscales. Así, por ejemplo, el objetivo de estabilidad presupuestaria debe establecerse en un nivel que garantice el cumplimiento de la regla de gasto.

Asimismo, también es necesario el desarrollo normativo de la regla de gasto, ya que los criterios para su aplicación distan de estar definidos adecuadamente. En este sentido, hay que delimitar elementos básicos como los gastos computables o el nivel de gastos sobre el que se aplica tras un incumplimiento.

En segundo lugar, para reforzar la credibilidad del marco institucional es necesario mejorar la transparencia de las finanzas públicas españolas. Aunque se ha avanzado notablemente desde el inicio de la crisis en este ámbito, hay que seguir trabajando para incrementar el nivel de transparencia y facilitar la rendición de cuentas ante la sociedad.

La orientación a medio plazo de la política fiscal debe convertirse en la norma, independientemente de la situación en la que nos encontramos. Para trabajar en este sentido, las administraciones deben encuadrar sus presupuestos en escenarios plurianuales, que encajen con el aprobado en con el Programa de Estabilidad. En definitiva, lograr un marco fiscal más integrado que facilitará una mayor coordinación y cooperación entre los diferentes niveles de gobierno.

### **Conclusiones**

La virulencia de la crisis económica puso de manifiesto las debilidades del marco fiscal nacional y comunitario. En respuesta a esta situación la reforma del marco fiscal en el seno de la Unión Económica y Monetaria ha promovido un mayor compromiso nacional con la disciplina fiscal.

Estas reformas implican, por lo tanto, que cada país debe hacerse responsable e interiorizar dentro de su entramado institucional un compromiso creíble con la sostenibilidad de las finanzas públicas, más allá de la obligación de cumplir con la normativa comunitaria. Este compromiso debe entenderse en un contexto siempre de medio y largo plazo.



La realidad es que en 2015 se han registrado desviaciones importantes de los objetivos, lo que genera dudas sobre la capacidad futura de avanzar hacia el equilibrio presupuestario. El principal motivo de por qué se ha llegado a esta situación, no es tanto los posibles fallos de diseño en el marco existente, como la falta de aplicación de las herramientas que la normativa pone a disposición de los gobiernos. En definitiva, no se han interiorizado los beneficios de un ajuste gradual y diseñado internamente frente a uno impuesto desde fuera, precipitado y más traumático, lo que permitiría preservar las funciones de estabilización y redistribución de la política fiscal.

Las estimaciones elaboradas por la AIReF, sin cambios en la política fiscal, señalan un déficit en torno del 2,5% del PIB. A partir de aquí, es perfectamente factible, y muy importante para reformar la credibilidad de la economía española, diseñar una política que nos conduzca al equilibrio presupuestario. Ello puede conseguirse con diversas combinaciones de ingresos y gastos, cuya concreción corresponde al ámbito democrático de decisión. Esto es compatible con mantener un ritmo de crecimiento de la economía española relativamente elevado, que permita seguir reduciendo, a buen ritmo la tasa de paro de nuestra economía, que debe ser el objetivo central de cualquier diseño de política económica.

Debemos ser conscientes de que España sigue adoleciendo de un déficit de credibilidad de sus finanzas públicas. En este déficit pesa tanto el pasado, por la ausencia de un registro histórico de superávits primarios y de la dinámica expansiva de la deuda en los últimos años, como las dudas sobre el futuro, debidas a la falta de realismo y concreción de los planes fiscales a medio plazo y las debilidades institucionales del marco presupuestario. Aunque la normativa dota de herramientas preventivas para garantizar la sostenibilidad, estas no han sido aplicadas con plenitud.

Por tanto, y con esto termino, para solventar esta insuficiente credibilidad es necesario disponer de una programación realista y creíble, que preste además especial atención a las administraciones con mayores dificultades para alcanzar el equilibrio presupuestario y que descansa en el brazo preventivo del que nos hemos dotado en la legislación nacional. Este plan debe, además, acompañarse de un



reforzamiento del marco institucional nacional de las finanzas públicas, donde hay un amplio margen de mejora.