

Artículos de Prensa

Madrid,
10 de septiembre de 2013
Análisis Económico

Expansión

Rafael Doménech
Economista Jefe de Economías
Desarrolladas de BBVA Research

Los retos presupuestarios de 2014

Con las previsiones actuales, los presupuestos de 2014 serán los del inicio de la recuperación económica tras la segunda recesión experimentada en 2011 y 2012, dentro de la larga crisis que arrancó en agosto de 2007. Frente a los años anteriores en los que la consolidación fiscal se ha realizado mientras la economía española experimentaba una intensa contracción económica, en 2014 será posible continuar avanzando hacia la estabilidad presupuestaria en un contexto bien diferente, con un crecimiento del PIB cercano al 1% y, previsiblemente, con las primeras señales de creación sostenida del empleo. Este entorno económico condiciona no solo los Presupuestos Generales del Estado, sino también los de la Seguridad Social, CCAA y corporaciones locales.

No obstante, es necesario interpretar estas previsiones con cautela, sobre todo teniendo en cuenta las lecciones aprendidas en esta crisis. La recuperación económica no está asegurada, es muy sensible a las tensiones financieras de los mercados y a la intensidad de las reformas estructurales, y todavía persisten numerosos riesgos. La recuperación en Europa y España podría verse amenazada por una desaceleración más fuerte de la prevista en algunos países emergentes o por su capacidad para reequilibrar su patrón de crecimiento. Los riesgos geopolíticos como la internacionalización de una escalada militar en Siria también son elementos de incertidumbre. En Estados Unidos las negociaciones sobre un nuevo aumento del techo de deuda pública, las dudas sobre su sostenibilidad a largo plazo y, sobre todo, los riesgos en la estrategia de salida de la Reserva Federal pueden añadir ruido y provocar tensiones en la economía mundial. En Europa, junto con las incertidumbres políticas en algunos países, las discusiones sobre nuevas ayudas a Grecia y Portugal, o los resultados de las pruebas de esfuerzo a la banca europea previos a la puesta en marcha del Supervisor Bancario Europeo, todavía persisten importantes riesgos en los mercados de deuda pública y la fragmentación financiera sigue siendo muy elevada.

Ante estas incertidumbres, la política fiscal y los presupuestos de las AAPP españolas deben contribuir, junto con otras medidas y reformas adicionales, a que la recuperación sea una realidad, consolidando de forma permanente la mayor confianza de los mercados en la economía española. No podemos desaprovechar esta oportunidad de recuperación económica como ya ocurrió en el pasado.

Por lo tanto, alcanzar los objetivos de consolidación fiscal es una condición esencial en esta estrategia de trabajar para consolidar el crecimiento. Los presupuestos de 2014 que conoceremos en los próximos días deben servir, en primer lugar, para atisbar por dónde pueden cerrar las cuentas públicas de 2013, en qué medida se alcanzarán los objetivos de déficit del Estado y Seguridad Social de este año (un 5,2% del PIB agregando ambas administraciones) y de cómo el escenario macroeconómico de 2014 afectará a los ingresos y gastos del Estado y de otras AAPP. Esta información es muy importante en el diseño de los presupuestos de las CCAA, que en 2014 tendrán que hacer un nuevo esfuerzo de consolidación fiscal para alcanzar el objetivo de déficit del 1% del PIB. Estas previsiones presupuestarias no solo se ven afectadas por las incertidumbres sobre el crecimiento de la actividad en 2014 sino también por las de la respuesta de la recaudación tributaria a la mejora del ciclo económico.

Con la información de ejecución presupuestaria disponible hasta el momento, los mercados tienen algunas dudas de si se podrán alcanzar los objetivos de déficit de 2013. No tanto por la marcha de los ingresos y gastos públicos hasta el primer semestre de este año, sino porque en el cuarto trimestre de 2012 se concentraron un buen número de medidas de ajuste fiscal, que permitieron reducir el déficit de las AAPP hasta el 7% del PIB, pero entre las que había medidas de carácter temporal, como la supresión de la paga extra de los empleados públicos. La incertidumbre sobre si la mejoría de la situación económica de aquí a finales de año será

suficiente para compensar la previsible ausencia de medidas similares a las del cuarto trimestre de 2012 alimenta las dudas existentes. Al mismo tiempo nos recuerda la importancia de basar la consolidación fiscal en medidas de carácter estructural y permanente, para que los esfuerzos del ajuste presupuestario se consoliden en las cuentas públicas.

Como culminación del semestre europeo de 2013, con buen criterio el Consejo Europeo de junio aprobó una nueva senda de consolidación fiscal para España que retrasa a 2016 la consecución de un objetivo de déficit por debajo del 3% del PIB. En el caso concreto del Estado y Seguridad Social el esfuerzo fiscal agregado en 2014 será bastante reducido en comparación al realizado en años anteriores: cuatro décimas del PIB (del 5,2% al 4,8%). Este retraso en la senda de estabilidad presupuestaria evita mayores efectos negativos sobre la actividad económica a corto plazo pero no sale gratis. La deuda pública sigue aumentando y con ella sus efectos distorsionadores sobre la actividad económica a largo plazo: reducir la deuda del 100 al 40 por ciento del PIB permitiría que el PIB fuera un cinco por ciento mayor y que se crearan algo más de medio millón de empleos.

A cambio del retraso otorgado hasta 2016 para conseguir que el déficit se sitúe por debajo del 3% del PIB, España está comprometida a llevar adelante importantes reformas estructurales, con la intensidad y plazos apropiados. Y debe aprovechar este tiempo extra para mejorar la calidad de la consolidación fiscal. A la espera de la reforma fiscal que se apruebe el próximo año, en la que están trabajando los expertos del comité constituido con este objetivo, entre las reformas en marcha que mas puede contribuir a mejorar la calidad del ajuste presupuestario se encuentra la reforma de las Administraciones Públicas. El diagnóstico realizado en el informe CORA es muy exhaustivo y detallado, lo que debería permitir afrontar el proceso con garantías de éxito. Hay que ser consciente de que la implementación de estas medidas va a llevar varios años, pero hay que ser muy ambicioso en el alcance y efectividad de las mismas, con un compromiso muy firme por parte de todas las administraciones públicas. La transparencia en el seguimiento de la aplicación de la reforma mediante indicadores del grado de cumplimiento es igualmente importante. Los presupuestos de 2014 deben estar claramente orientados a que se produzca un avance sustancial en la reforma de las AAPP con el objetivo de acotar adecuadamente los ámbitos de actuación de las distintas administraciones públicas, aumentar la productividad del empleo público, y mejorar o mantener los servicios públicos esenciales reduciendo su coste.

Los avances en el proceso de consolidación fiscal también exigen que en los presupuestos de la Seguridad Social para 2014 se empiece a aplicar el Índice de Revalorización de las Pensiones propuesto por el Gobierno. Con un déficit que a finales de 2013 se situará alrededor del 1,4% del PIB (aproximadamente un 12% de los ingresos de la Seguridad Social), en el que una parte es estructural, es necesario que la revalorización de las pensiones se haga teniendo en cuenta el objetivo de asegurar la sostenibilidad del sistema a largo plazo. En líneas generales la propuesta que el Gobierno acaba de hacer pública sigue acertadamente las principales recomendaciones del Informe que el Comité de Expertos entregó al Gobierno el pasado 7 de junio, por lo que garantiza el equilibrio estructural entre los gastos e ingresos del sistema público de pensiones.

En definitiva, aunque los presupuestos de 2014 serán previsiblemente los del inicio de la recuperación económica, los retos siguen siendo muy importantes. La mejor contribución de la política fiscal para que la recuperación económica se consolide y gane intensidad es diseñar unos presupuestos comprometidos con la consolidación fiscal y con la reforma de las AAPP, para aumentar su eficiencia.