

La última década ha estado marcada por un proceso de reducción del déficit de las Administraciones Públicas (AAPP) españolas, desde el máximo del 11 % del PIB registrado en 2009 hasta el 3,1 % del ejercicio 2017. En paralelo, además, la deuda de las AAPP comenzó a reducirse ligeramente, al hilo del proceso de recuperación económica, a partir de 2014, año en el que marcó un máximo de 100,4 % del PIB, frente al 98,3 % del año pasado<sup>1</sup>. El mantenimiento de unas finanzas públicas saneadas es una condición necesaria para la estabilidad macroeconómica y la adecuada provisión de los servicios públicos, dado que, en particular, proporciona márgenes de maniobra para la actuación de la política fiscal ante situaciones adversas y reduce su vulnerabilidad ante posibles cambios del sentimiento inversor en los mercados.

En este contexto, los presupuestos y planes de las distintas AAPP para 2018 permitirían, en agregado, una nueva reducción de los desequilibrios presupuestarios en este año, de acuerdo con las estimaciones oficiales. En concreto, el objetivo oficial de déficit público se sitúa en el 2,2 % del PIB, lo que supondría una mejora de 0,9 pp, que reflejaría, principalmente, una caída de la ratio de gasto público sobre el PIB. Por su parte, la previsión oficial de deuda de las AAPP se ha establecido en el 97 % del PIB, lo que, de cumplirse, permitiría una reducción de 1,3 pp del endeudamiento público. En este escenario, el déficit público se situaría por debajo del 3 % del PIB, el límite que fija el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) para abandonar la situación de «déficit excesivo», cuyo plazo de superación, en el caso de las AAPP españolas, finaliza, precisamente, este año<sup>2</sup>.

Según la Actualización del Programa de Estabilidad 2018-2021 (APE), remitido a la Comisión Europea a finales de abril, en el marco del llamado Semestre Europeo, el déficit estructural de las AAPP mejoraría solo marginalmente en 2018, en 0,1 pp, y se mantendría por encima del 2 %<sup>3</sup>. De este modo, este año no se avanzaría en el necesario proceso de mejora estructural de las cuentas públicas, en un contexto en el que, según la APE, la brecha de producción de la economía española sería positiva por primera vez desde el año 2008.

El carácter prácticamente neutral de la política fiscal en 2018, según las estimaciones de la APE<sup>4</sup>, viene determinado por una serie de medi-

das presupuestarias de aumento del gasto público y de reducciones impositivas que se han incorporado en los Presupuestos Generales del Estado y la Seguridad Social para 2018 (PGE), que compensarían el tono generalizado de moderación del gasto en otras partidas. Entre las actuaciones legislativas de carácter más expansivo, en términos comparados, destacan las relativas a pensiones, empleo y salarios públicos y al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), que se detallan a continuación.

En lo que respecta a las pensiones, los PGE para 2018 establecen una subida general del 1,6 % (tanto en 2018 como en 2019), un incremento del 3 % para las pensiones mínimas y las de carácter no contributivo en 2018, y un aumento de la base reguladora de la pensión de viudedad del 52 % al 56 % en 2018, y al 60 % en 2019 (véase gráfico 1). Estas medidas supondrán, en conjunto, un aumento del gasto de las AAPP estimado en aproximadamente 0,2 pp del PIB en el ejercicio en curso, y otros 0,2 puntos adicionales en el próximo, con respecto a la revalorización del 0,25 % que resultaría de la aplicación del Índice de Revalorización (IR). Por otro lado, los PGE retrasan a 2023 la aplicación del Factor de Sostenibilidad (FS), inicialmente prevista para 2019. Estos dos mecanismos de carácter automático (IR y FS) fueron aprobados en la Ley 23/2013, que entró en vigor en enero de 2014, con el objetivo de garantizar la sostenibilidad del sistema a largo plazo. Así, el IR liga el crecimiento anual de las pensiones a la evolución relativa de gastos e ingresos del sistema y se ha aplicado entre 2014 y 2017, mientras que el FS ajusta la pensión de entrada de los nuevos pensionistas teniendo en cuenta su esperanza de vida en ese momento. Según la APE, se pretende contrarrestar en parte este incremento del gasto con la introducción de un nuevo impuesto sobre los servicios digitales, que está aún pendiente de definir.

En relación con los salarios públicos, los PGE para 2018 recogen el acuerdo entre el Gobierno y los principales sindicatos del sector, firmado el pasado mes de marzo, para el período 2018-2020<sup>5</sup>, con aumentos pactados superiores al 1 % de 2017. En concreto, según el acuerdo, la subida salarial se compondría de incrementos fijos del 1,5 %, 2,25 % y 2 %, en 2018, 2019 y 2020, respectivamente, y aumentos adicionales condicionados al crecimiento del PIB y al cumplimiento del objetivo de estabilidad en 2020 (véase gráfico 2)<sup>6</sup>. Además, se acuerdan fondos adicionales (del 0,4 %, 0,25 % y 0,3 % de la masa salarial, en cada uno de los años respectivos) para cubrir homologaciones retributivas de algunos cuerpos y aportaciones a planes de pensiones, entre otros conceptos<sup>7</sup>. Por

1 Véase M. Delgado, B. García y L. Zubimendi (2018), «La evolución de la deuda pública en España en 2017», Notas Económicas, 7 de junio de 2018, Banco de España.

2 Las AAPP españolas se encuentran actualmente sujetas a un Procedimiento de Déficit Excesivo desde el año 2009, bajo el llamado «componente correctivo» del PEC, con plazo de cumplimiento en 2018. El Consejo de la Unión Europea actualizó en agosto de 2016 el objetivo de déficit de las AAPP españolas para 2018, fijándolo en el 2,2 % del PIB. Asimismo, estableció que las AAPP tendrían que realizar un esfuerzo estructural (esto es, una mejora del saldo público estructural) acumulado en el período 2016-2018, de 0,6 puntos porcentuales del PIB en términos acumulados.

3 Según otras estimaciones, la cifra superaría sensiblemente el 2 %. Así, por ejemplo, según las previsiones de mayo de la Comisión Europea, el déficit estructural sería del 3,3 %.

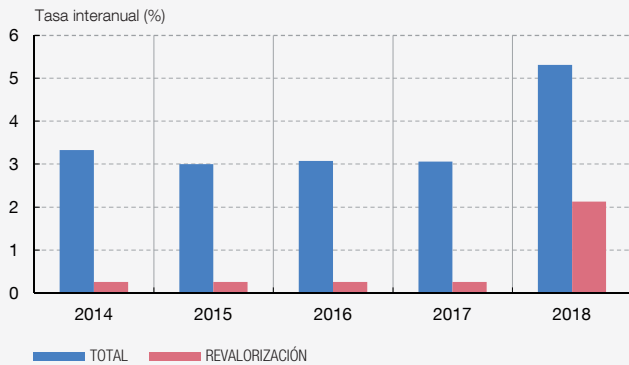
4 El tono de la política fiscal en 2018, según la Comisión Europea (previsiones de mayo), sería ligeramente expansivo.

5 Véase [II Acuerdo Gobierno-sindicatos para la mejora del empleo público y las condiciones de trabajo](#).

6 En concreto, los salarios se incrementarían, con efectos de 1 de julio de cada año, en un 0,25 %, 0,25 % y 1 % adicionales, en 2018, 2019 y 2020, respectivamente, condicionados a la consecución de un crecimiento del PIB en el año previo del 3,1 %, 2,5 % y 2,5 %, respectivamente. Asimismo, el cumplimiento del objetivo de déficit público de las AAPP del 0,5 % del PIB en 2020 derivaría en una subida suplementaria del 0,55 % en dicho año.

7 En 2018, esto incluye tanto el 0,2 % previsto en el acuerdo de marzo con los sindicatos como el aumento adicional equivalente incorporado en los Presupuestos Generales del Estado para equiparación de sueldos en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

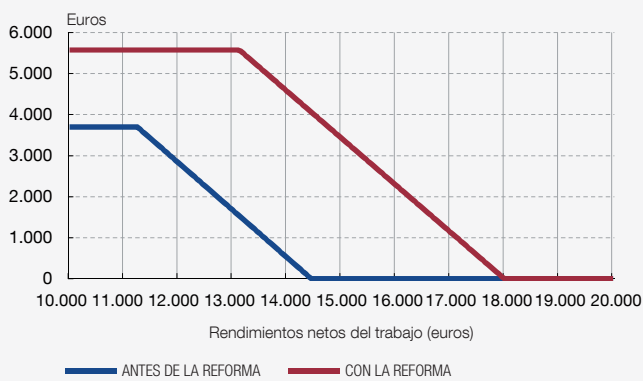
**Gráfico 1**  
CRECIMIENTO DEL GASTO EN PENSIONES CONTRIBUTIVAS (a)



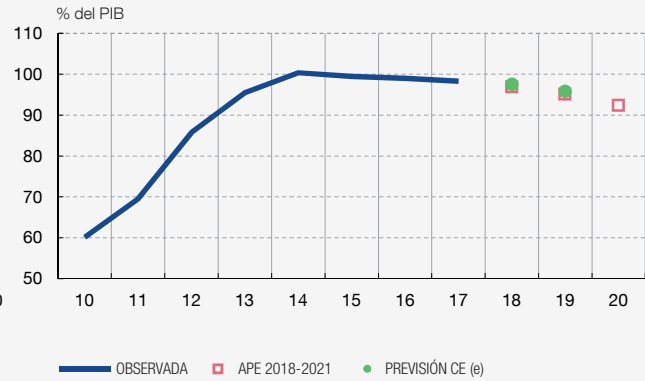
**Gráfico 2**  
SUBIDA NEGOCIADA DE LOS SALARIOS PÚBLICOS (b)



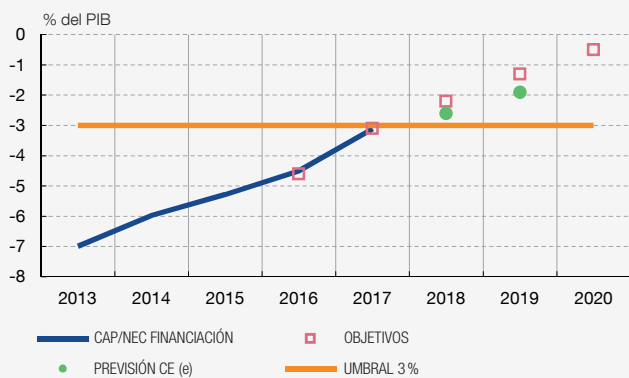
**Gráfico 3**  
REDUCCIÓN POR RENTAS DEL TRABAJO EN EL IRPF (d)



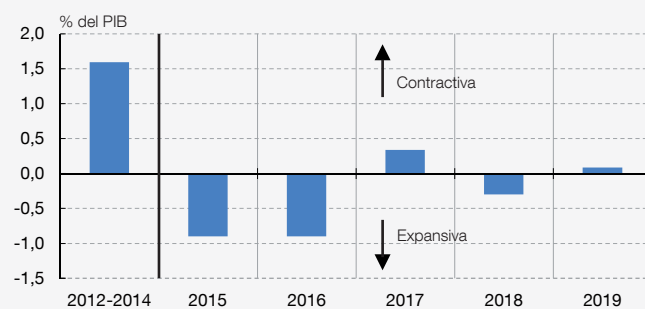
**Gráfico 4**  
DEUDA DE LAS AAPP ESPAÑOLAS



**Gráfico 5**  
CAPACIDAD O NECESIDAD DE FINANCIACIÓN DE LAS AAPP ESPAÑOLAS



**Gráfico 6**  
TONO DE LA POLÍTICA FISCAL EN ESPAÑA (e) (f)



FUENTES: Comisión Europea, Intervención General de la Administración del Estado, Presupuestos Generales del Estado 2018, Actualización del Programa de Estabilidad 2018-2021 y Banco de España.

- a En 2018, estimación propia a partir de la información de los PGE-2018 y de la APE 2018-2021.
- b Incluye fondos adicionales para homologaciones retributivas y otros gastos.
- c Incorpora ya la subida de 2018 condicionada al crecimiento del PIB de 2017, al haber sido este igual al mínimo requerido, del 3,1 %.
- d El gráfico muestra la reducción de la base imponible del IRPF, correspondiente a cada nivel de rendimientos netos del trabajo del contribuyente. La reducción máxima pasa de 3.700 a 5.575 euros, y se hace cero para rentas netas de 18.000 euros, frente a los 14.450 euros de antes de la reforma.
- e Previsiones del informe de primavera de la Comisión, que no tienen en cuenta la subida general de las pensiones en 2018 y 2019, acordada posteriormente a la publicación de dicho informe. Para 2018, la CE estima un impacto de la subida adicional de 0,1 puntos porcentuales del PIB.
- f Variación en el saldo estructural (ajustado de efectos cíclicos) estimado con la metodología de la CE.

su parte, el acuerdo incluye también una ampliación de la política de contratación de los últimos dos años, con una elevación de la tasa de reposición en determinados sectores —que, en conjunto, supondría elevar esta en unos 10 pp, hasta el 90 %<sup>8</sup>— y medidas adicionales en materia de jornada laboral y temporalidad.

Finalmente, los PGE también modifican la Ley del IRPF, para elevar de 12.000 a 14.000 euros brutos el límite que determina la obligación de declarar, incrementando significativamente la reducción para rentas del trabajo inferiores a 18.000 euros (véase gráfico 3). Asimismo, se introducen nuevas deducciones por gastos de guardería y por cónyuge discapacitado, y se amplían las relativas a familias numerosas. El Gobierno evalúa el coste recaudatorio de estas medidas en cerca de dos décimas de PIB, entre 2018 y 2019<sup>9</sup>.

El cumplimiento del objetivo del 2,2 % del PIB de déficit de las AAPP en 2018 exigirá una ejecución muy estricta del gasto, así como la materialización del aumento de los ingresos públicos que proyectan los PGE. En este sentido, cualquier desviación de estas condiciones plantea riesgos de incumplimiento. En particular, cabe resaltar que la Comisión Europea (CE), en su opinión sobre los PGE publicada el 23 de mayo<sup>10</sup>, prevé que el déficit público en

España este año se sitúe en el 2,7 %, cinco décimas por encima del objetivo del 2,2 % establecido (véase gráfico 5)<sup>11</sup>. Esta disminución del saldo deficitario de las AAPP, según la CE, se debería en su totalidad al efecto del crecimiento económico, ya que las medidas adoptadas en el Presupuesto conllevarían, según la CE, un incremento del déficit estructural de en torno a 0,3 pp del PIB (véase gráfico 6). A pesar de esta desviación, la CE opina que los presupuestos revisados se ajustan, en líneas generales, a los requerimientos del PEC, ya que, de acuerdo con las previsiones de la Comisión, el déficit excesivo se corregirá en plazo (esto es, en 2018).

De producirse efectivamente la salida de la situación de déficit excesivo en el ejercicio en curso, España entraría en el denominado «brazo preventivo» del PEC, dentro del cual deberían continuar produciéndose avances en el proceso de mejora de las finanzas públicas. En ese sentido, la Recomendación de la Comisión Europea al Consejo de la UE de 23 de mayo de 2018 solicita al Gobierno español garantizar que la tasa máxima de crecimiento del gasto público primario neto no exceda del 0,6 % en 2019, lo que se corresponde con una mejora del saldo público estructural de 0,65 pp del PIB, dada la previsión macroeconómica de la Comisión. Por su parte, de acuerdo con la regla de deuda pública, según la cual esta debe disminuir anualmente en una veinteaava parte de la diferencia con el objetivo del 60 % del PIB, en este mismo ejercicio debería reducirse la ratio de endeudamiento público sobre el PIB en 1,9 pp.

8 El acuerdo fija la tasa de reposición en el 100 % para todos los sectores si se cumplen los objetivos de estabilidad, pudiendo además aumentar hasta un 8 % adicional (10 % para las Corporaciones Locales, CCLL) en algunos de ellos. En el caso de que no se cumplan los objetivos, la tasa se fija en el 100 % para los sectores prioritarios y en el 75 % para el resto, pudiendo además aumentar un 5 % para determinados sectores. Además, las CCLL que hayan tenido que prestar más servicios en algún año del período 2013-2017 pueden aumentar la tasa en un 5 % adicional. Finalmente, la tasa de reposición se fija en el 115 % para los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad.

9 El recuadro 6 simula los efectos de estas medidas impositivas sobre la renta de distintos grupos de contribuyentes.

10 *Commission Opinion of 23.5.2018 on the updated Draft Budgetary Plan of Spain.*

11 La previsión de primavera de la Comisión Europea anticipaba un déficit en 2018 del 2,6 % del PIB, sin tener en cuenta el impacto de la subida general de las pensiones en un 1,6 %, que se aprobó más tarde. El impacto estimado de esta medida sería de un 0,1 % del PIB adicional. En este mismo sentido, las *últimas proyecciones del Banco de España*, publicadas el 15 de junio, prevén un déficit del 2,7 % del PIB en 2018.