

Situación de país – España

KPMG INTERNATIONAL

La situación fiscal de España ha estado sometida a un análisis externo creciente durante los últimos meses como consecuencia de la crisis de deuda pública que sufre la Eurozona. Con unos inversores preocupados por la solvencia a medio plazo de Grecia y otros países de la Eurozona con unas finanzas públicas debilitadas, la prima de riesgo de los bonos en España se ha incrementado al alza, lo que ha aumentado la presión sobre el presupuesto del país.

El problema del déficit español es relativamente reciente. Entre 1995 y 2007 el déficit medio era un 1,3 por ciento del PIB y el presupuesto se encontraba en situación de superávit entre 2005 y 2007. Por ende, España terminó 2007 con un moderado nivel de deuda pública del 36,2 por ciento del PIB.¹

Tabla 1 – España: Déficit presupuestario

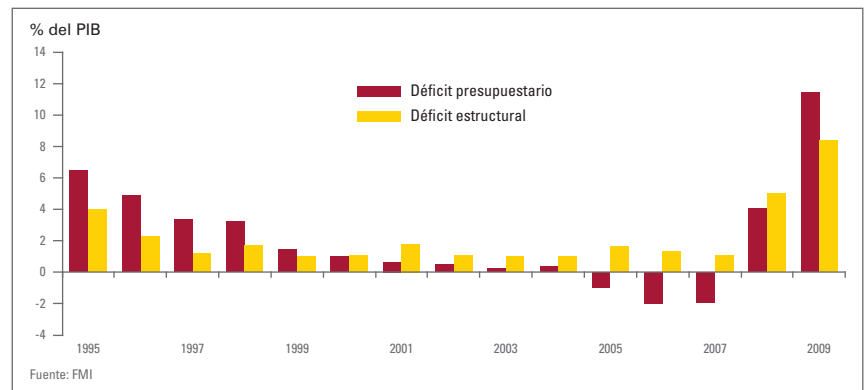
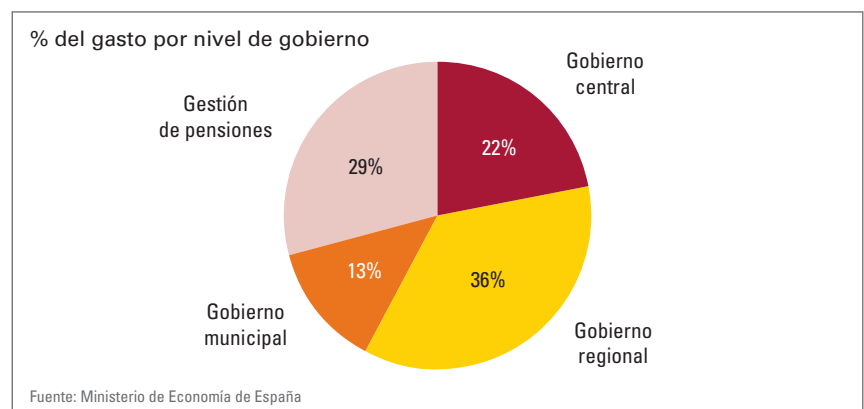


Tabla 2 – Desglose del gasto público



Sin embargo, a raíz de la crisis financiera y la recesión global, la situación presupuestaria española comenzó a deteriorarse rápidamente, y el déficit público alcanzó el 11 por ciento del PIB en 2009. En consecuencia, la deuda pública comenzó a crecer con rapidez y la Comisión Europea calcula que en 2011 superará el 70 por ciento del PIB, aunque se lleven a cabo importantes medidas correctivas.²

El repentino deterioro de las finanzas públicas españolas, que gozaban de una aparente fortaleza en 2007, parece deberse a diversos factores: En primer lugar, las autoridades reaccionaron a la crisis económica implantando paquetes de estímulo fiscal a gran escala que incrementaron el déficit presupuestario estructural en torno a un tres por ciento del PIB en 2008.³

Por otro lado, la posición fiscal inicial no era tan sólida como parecía. Gran parte de la reducción del déficit de finales de la década de los noventa se debió a la disminución en el pago de intereses por un pronunciado descenso en el rendimiento de los bonos en España antes de que entrase a formar parte de la Unión Monetaria Europea (UME) – lo que supuso fundamentalmente un gran incentivo para la situación presupuestaria. La situación fiscal también experimentó un fuerte impulso antes de la recesión gracias a los ingresos generados durante el *boom* por el rápido crecimiento del gasto de consumo y el despegue del mercado inmobiliario. Las estimaciones del FMI sugieren que el *boom* del sector inmobiliario español incrementó los ingresos fiscales entre

un 2,5–3 por ciento del PIB entre 1995 y 2007, lo que se corresponde con más de la mitad del incremento en ingresos fiscales como porcentaje del PIB durante ese periodo.⁴

En aquel momento se creía que estos flujos de ingresos favorables serían permanentes pero ahora se están reduciendo y no parece probable que se reactiven en el futuro próximo. Es posible que los precios de la vivienda en España sigan cayendo y que el mercado en general siga debilitado y con un gran stock de propiedades sin vender. Mientras tanto, es probable que los hogares paguen la deuda acumulada durante el periodo del *boom* en los próximos años, lo que producirá que caiga el gasto de consumo y los ingresos relacionados con éste, como es el caso del IVA. Un alto cargo de un gobierno regional afirma que “la década de rápido crecimiento provocó un incremento cíclico en los ingresos, lo que se tradujo en un aumento estructural del gasto que ahora se debe recortar”.

Sin embargo, España se enfrenta a crecientes presiones en el gasto, tanto a corto como a largo plazo. A corto plazo, la alta tasa de desempleo – en torno al 20 por ciento – mantendrá alto el gasto en ayuda social durante los próximos años. A largo plazo, España está sometida a importantes presiones en el gasto relacionadas con factores demográficos. El FMI estima que el gasto relacionado con el envejecimiento de la población en áreas como sanidad y pensiones podría elevar el gasto público en torno al cuatro por ciento del PIB antes del 2030 y en un nueve por ciento para 2050.⁵

En este contexto de gran déficit, de inminentes retos fiscales de larga duración y de una confianza débil en el mercado, las autoridades españolas se han movilizado durante los últimos meses para promulgar paquetes de medidas dirigidas a volver a tener las finanzas públicas bajo control. El reto al que se enfrentan de restaurar la sostenibilidad fiscal es significativo, y el FMI calcula que para que el ratio deuda/PIB se sitúe en el 60 por ciento del PIB en 2030, el presupuesto primario estructural debe mejorar más del nueve por ciento del PIB durante la próxima década y, a partir de ahí, esta mejora deberá mantenerse durante una década más.⁶

Si no se toman medidas sólidas, es posible que el crecimiento se vea muy afectado. Cándido Perez Serrano, socio de KPMG en España, sugiere que el grave endeudamiento público ya incorpora el riesgo de desplazar al sector privado del mercado de crédito, y añade que los recortes en el gasto son necesarios para reactivar las expectativas del sector privado – “es más probable el incremento de la inversión del sector privado si no hay previsto ningún incremento adicional de los impuestos”.

El objetivo de los actuales planes fiscales de España es reducir el déficit de más del 11 por ciento del PIB en 2009 al tres por ciento del PIB en 2013, y tres quintas partes del ajuste deberían producirse en 2010 y 2011. Para lograrlo, se han planificado medidas para aumentar los ingresos y reducir el gasto, en la misma proporción aproximadamente. Entre estas medidas se incluyen un recorte

² Comisión Europea, Comunicación de la Comisión al Consejo, junio de 2010

³ FMI, op. cit. (2009)

⁴ FMI, op. cit. (2009)

⁵ FMI – ‘From Stimulus to Consolidation: Revenue and Expenditure Policies in Advanced and Emerging Economies’ 2010

⁶ FMI op. cit. (2010)

del cinco por ciento en los salarios del sector público una congelación de las pensiones, una reducción de la inversión estatal, la disminución de las prestaciones fiscales por hijo y recortes en las transferencias a las regiones y a los gobiernos locales.⁷

Este programa es muy ambicioso pero está sujeto a diversos factores de riesgo. El primero son los posibles efectos sobre el crecimiento. Las autoridades asumen que el PIB se contraerá en un 0,3 por ciento en 2010 para crecer hasta el 1,3 por ciento en 2011, el 2,5 por ciento en 2012 y el 2,7 por ciento en 2013. Estas previsiones son bastante optimistas en comparación con muchas estimaciones del sector privado, y la Comisión Europea ha sugerido que el impacto negativo sobre el crecimiento todavía podría exigir la aplicación de nuevas medidas que supongan un 0,75 por ciento del PIB.⁸

Desde una perspectiva más general, si España sigue en un periodo de recesión o de bajo crecimiento durante mucho tiempo, existe el riesgo de que las autoridades no estén dispuestas a continuar con estas severas medidas de austeridad – en mayo de 2010 el paquete fiscal fue aprobado en el parlamento español por tan sólo un voto (con la ayuda de pequeños partidos regionales) y también se han producido varias huelgas y protestas. Este riesgo es mayor en España que en otros países que han realizado ajustes en el pasado reciente dada su pertenencia a la UME, que no permite que el país compense la exigente política fiscal con políticas de tipo de cambio y/o monetarias más flexibles.

Otra área de preocupación es el sector bancario. Aunque el comportamiento de la mayor parte de las entidades de crédito en España ha sido hasta el momento positivo, en especial en el caso de las entidades de mayor tamaño (aunque no sólo de ellas), la situación puede hacerse más difícil en los próximos meses. Como consecuencia de la grave crisis del mercado inmobiliario, algunos analistas han alertado sobre sus efectos sobre las entidades de crédito españolas. Éste es el caso concreto de las cajas de ahorro regionales, respecto de las que S&P elevó sus estimaciones de pérdidas en préstamos en junio de 2010 hasta los 100.000 millones de euros, una cifra cercana al importe reservado por el gobierno para llevar a cabo la reestructuración del sector bancario. El impacto de la situación del sector inmobiliario se une a la prolongación de la crisis económica española, con sus efectos sobre el empleo, el incremento de la morosidad y la progresiva reducción de los márgenes, todo lo cual configura un escenario difícil para las entidades españolas, especialmente para aquéllas que tienen una alta concentración de riesgo en el sector inmobiliario.

Ello explica la importancia crucial del proceso de reestructuración del sistema financiero actualmente en marcha. Este proceso, iniciado fundamentalmente en las cajas de ahorros, debe completarse para que produzca sus efectos positivos en el menor plazo posible, y extenderse a otros ámbitos, como el de la banca mediana, en el que, sin duda, pueden producirse procesos adicionales de consolidación.

En todo caso, la experiencia de las crisis anteriores evidencia que, bajo la exigente tutela del Banco de España, cada una de ellas ha sido aprovechada para lograr un mayor fortalecimiento del sistema financiero español, lo que debería ocurrir también en este caso.

Asimismo, la recuperación en España se enfrenta a retos estructurales y a largo plazo. Uno de ellos es la estructura fiscal altamente descentralizada de España. Los gobiernos regionales y municipales suman en torno a la mitad del gasto público total⁹, por lo que cualquier estrategia fiscal necesita que estas áreas de gobierno participen de forma activa para tener éxito.

Según los planes actuales, se espera que los gobiernos regionales y municipales aporten más del uno por ciento del PIB al ajuste del ocho por ciento del PIB estipulado para 2013, pero incluso esta aportación está sujeta a riesgos. Uno de los problemas reside en que las regiones son responsables de una alta proporción del gasto sanitario y social, áreas que van a continuar incrementándose a largo plazo. Un alto cargo de un gobierno regional afirma que, a nivel regional, el gasto en sanidad es un área en la que realmente se están intentando aplicar mejoras. Sin embargo, las decisiones que motivarían un progreso más convincente en los recortes del gasto son responsabilidad del gobierno central, que determina los servicios que deben prestarse a los ciudadanos.

⁷ Comisión Europea, op. cit. (2010)

⁸ Tesoro Público, 'Accelerating fiscal adjustment and structural rebalancing in Spain', Comisión Europea op. cit. (2010)

⁹ Spanish Treasury, op. cit. (2010)

Las regiones también se enfrentan a importantes presiones financieras. Los impuestos vinculados a la venta de inmuebles representaron el 20 por ciento de los ingresos durante el periodo del *boom* y ahora han caído en picado – en consecuencia, S&P estima que la deuda regional podría alcanzar el 110 por ciento de los ingresos operativos en 2010 (en comparación con el 40 por ciento de 2007).¹⁰ Además, en muchas regiones habrá elecciones en 2010 y 2011, lo que supone otro factor de riesgo.

Por otro lado, la experiencia de España indica que es necesario incluir una profunda reforma fiscal en cualquier paquete dirigido a asegurar la sostenibilidad fiscal a largo plazo. Como afirma *Cándido Pérez Serrano* de KPMG: “Una característica preocupante del sistema español es la alta elasticidad de los ingresos en relación con el PIB ... La reorganización del sistema impositivo debería ir dirigida a estabilizar los ingresos a lo largo del ciclo económico”.

Como sucede en otros países, España podría verse en la obligación de buscar enfoques que vayan más allá de un recorte

estándar del gasto y de las opciones de obtención de ingresos de las que disponen los gobiernos.

La mejora de la eficiencia del sector público a través de una mayor participación del sector privado es un enfoque válido, y ya existen determinados ejemplos positivos de ello – un alto cargo de gobierno regional señala que “creemos que la externalización y las asociaciones público-privadas constituyen métodos efectivos de control del gasto ... , la región de Madrid ha tenido buenas experiencias en diversas áreas, como nuevos hospitales o el servicio de trenes regionales”.

Estos ejemplos deben tener continuidad, y Cándido Pérez Serrano de KPMG afirma que “la administración pública debe implantar las mejores prácticas de gestión”. Y añade que la externalización al sector privado “no es sólo un método para recortar costes, sino también una forma de mejorar la eficiencia”. Implantar una cultura de control de costes en el sector público puede ayudar a que España no vuelva a repetirse un rápido crecimiento del déficit, y ayude a cumplir sus importantes retos fiscales a largo plazo.

Contacto en KPMG:

Cándido S. Pérez Serrano

Socio responsable de Infraestructuras, Gobierno y Sanidad
KPMG en España
+34 91 451 3091
candidoperez@kpmg.es

¹⁰ Standard & Poors Report Card, 17 de mayo de 2010

The information contained herein is of a general nature and is not intended to address the circumstances of any particular individual or entity. Although we endeavor to provide accurate and timely information, there can be no guarantee that such information is accurate as of the date it is received or that it will continue to be accurate in the future. No one should act on such information without appropriate professional advice after a thorough examination of the particular situation.

The views and opinions expressed herein are those of the interviewees and/or authors and do not necessarily represent the views and opinions of KPMG International or KPMG member firms.

© 2010 KPMG International Cooperative (“KPMG International”), a Swiss entity. Member firms of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International. KPMG International provides no client services. No member firm has any authority to obligate or bind KPMG International or any other member firm vis-à-vis third parties, nor does KPMG International have any such authority to obligate or bind any member firm. All rights reserved. KPMG and the KPMG logo are registered trademarks of KPMG International Cooperative (“KPMG International”), a Swiss entity.

Designed by Evalueserve.

Publication name: Situación de país – España

Publication number: 100724C

Publication date: November 2010