

# Déficit y deuda: una asignatura pendiente en la economía española



**Vanessa Azón Puértolas**

Profesora en el Departamento de Economía Aplicada de la Universidad de Zaragoza

**María Dolores Gadea Rivas**

Catedrática de Economía Aplicada de la Universidad de Zaragoza

## Resumen

La pandemia de la Covid-19 ha golpeado duramente las cuentas públicas españolas, elevando sensiblemente los gastos a la vez que reduciendo los ingresos desde marzo de 2020. En este contexto, el déficit en 2020 se elevó hasta el 11% del PIB y la deuda pública se disparó hasta el 120% del PIB. Los últimos datos disponibles, relativos al segundo trimestre de 2021, sitúan el déficit público en el 2,7% del PIB y la deuda en el 122,8% sobre el PIB. Estas cifras sitúan a España ante el reto de un proceso de consolidación fiscal de enorme magnitud que exige reformas estructurales de calado

## Palabras Clave

Palabras clave, Déficit Público, Deuda Pública, Reformas estructurales



## Introducción

La pandemia de la Covid-19 ha golpeado duramente las cuentas públicas españolas, elevando sensiblemente los gastos a la vez que reduciendo los ingresos desde marzo de 2020. En este contexto, el déficit en 2020 se elevó hasta el 11% del PIB, -8,1 puntos porcentuales más que en 2019- y la deuda pública se disparó hasta el 120% del PIB, lo que supuso un incremento de 24,5 puntos porcentuales, el mayor crecimiento registrado históricamente. Los últimos datos disponibles, relativos al segundo trimestre de 2021, sitúan el déficit público en el 2,7% del PIB y la deuda en el 122,8% sobre el PIB.

Pero la situación actual de las cuentas públicas en España no es únicamente el resultado del impacto de la Covid-19, ya que existe un problema de fondo de déficit estructural que exige reformas de calado que se han ido dilatando durante el periodo expansivo y que ahora sitúa a España ante el reto de un proceso de consolidación fiscal de enorme magnitud.

Ante este contexto, en este artículo, en primer lugar, se realiza un breve repaso de la evolución reciente de las cuentas públicas españolas, analizando tanto la deuda y el déficit como las fuentes de ingresos y el destino de los gastos públicos. Posteriormente se analiza la situación actual y finalmente se presentan las estimaciones de los principales organismos nacionales e internacionales sobre la evolución futura del déficit y la deuda pública española.

## 1. Una visión de largo plazo

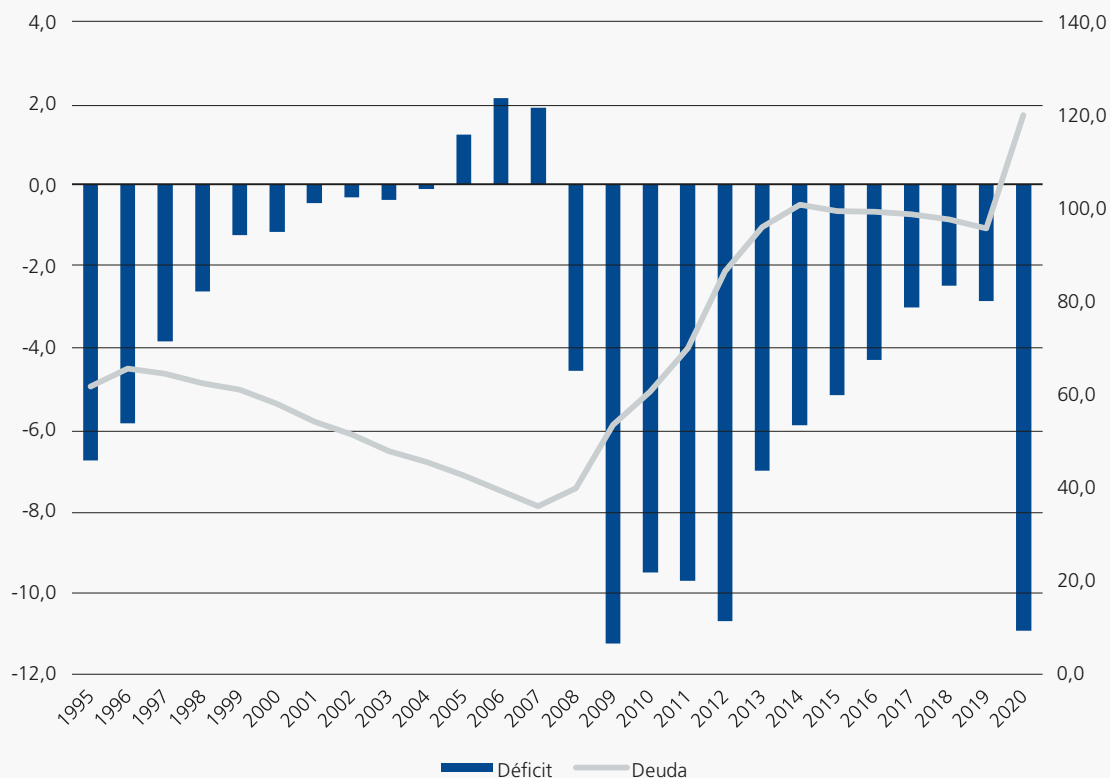
Históricamente el saldo de las Administraciones Públicas españolas se ha cerrado con déficit, tanto en épocas recesivas como expansivas, de modo que los años que se ha registrado superávit se podrían considerar una excepción.

En el último cuarto del siglo XX, el presupuesto de las Administraciones Públicas españolas se saldó con déficit, debido en un principio a la creación del Estado del Bienestar en un entorno de transición democrática y una crisis económica provocada por las sucesivas elevaciones del precio del petróleo. Desequilibrio que se mantuvo durante la expansión de los años noventa, se intensificó durante la crisis de comienzos de los noventa, y que no empezó a corregirse hasta que la aspiración por formar parte de la futura Unión Económica y Monetaria, que exigía una serie de criterios para ingresar en la misma<sup>1</sup>, así como un ciclo económico expansivo favorecieron que se fuera corrigiendo el déficit y, de hecho, se alcanzara entre 2005 y 2007 superávit presupuestario<sup>2</sup>. Otros elementos como los bajos tipos de interés, la alta recaudación impositiva, consecuencia del boom inmobiliario y el respiro demográfico al sistema de pensiones contribuyeron a alcanzar dicho superávit (véase gráfico 1).

No obstante, la crisis de 2008 fue demoledora para las cuentas del conjunto de las Administraciones Públicas españolas, de modo que en 2009

<sup>1</sup> Recordemos que entre otros criterios de convergencia económica se exigía unas finanzas públicas saneadas y sostenibles: El país no debía estar sujeto al Procedimiento de Déficit Excesivo, esto es, un déficit público superior al 3% del PIB o una deuda pública superior al 60 del PIB.

<sup>2</sup> El máximo superávit presupuestario se alcanzó en 2006, con un 2,1% del PIB.

**Gráfico 1. Evolución del déficit y de la deuda pública en relación al PIB. 1995-2020**

FUENTE: AMECO.

se alcanzó un déficit del 11,3% del PIB, y aunque en 2010 y 2011 se moderó ligeramente debido a la política de austeridad implementada en el conjunto de la Unión Europea, en 2012 volvió a caer hasta el 10,7% del PIB como consecuencia de las ayudas públicas a la reestructuración del sistema bancario. A partir de entonces, siguiendo la política de austeridad fiscal impuesta desde la Unión Europea y, gracias a la lenta, aunque sostenida recuperación económica, el déficit público español se redujo hasta el 2,5% del PIB en 2018 para volver a repuntar en 2019 hasta el -2,9%. Un resultado insuficiente tras un periodo expansivo que comenzó a finales de 2013 y que deja a la economía española con pocas ar-

mas fiscales para enfrentar una crisis como de hecho ocurrió cuando llegó la pandemia.

El año 2020 marca un nuevo ciclo, la pandemia ha provocado que el déficit de las administraciones públicas españolas se dispare hasta el 11% del PIB en 2020, el mayor en toda la zona euro, y las previsiones para los años próximos no son nada halagüeñas. Y ello, a pesar de que la respuesta fiscal frente a la crisis, en especial la estructural, fue inferior en España a la de otros socios europeos que contaban con unas finanzas públicas más saneadas. Así, según señala el Banco Central Europeo con datos de la Comisión Europea, España habría implementado en 2020 un



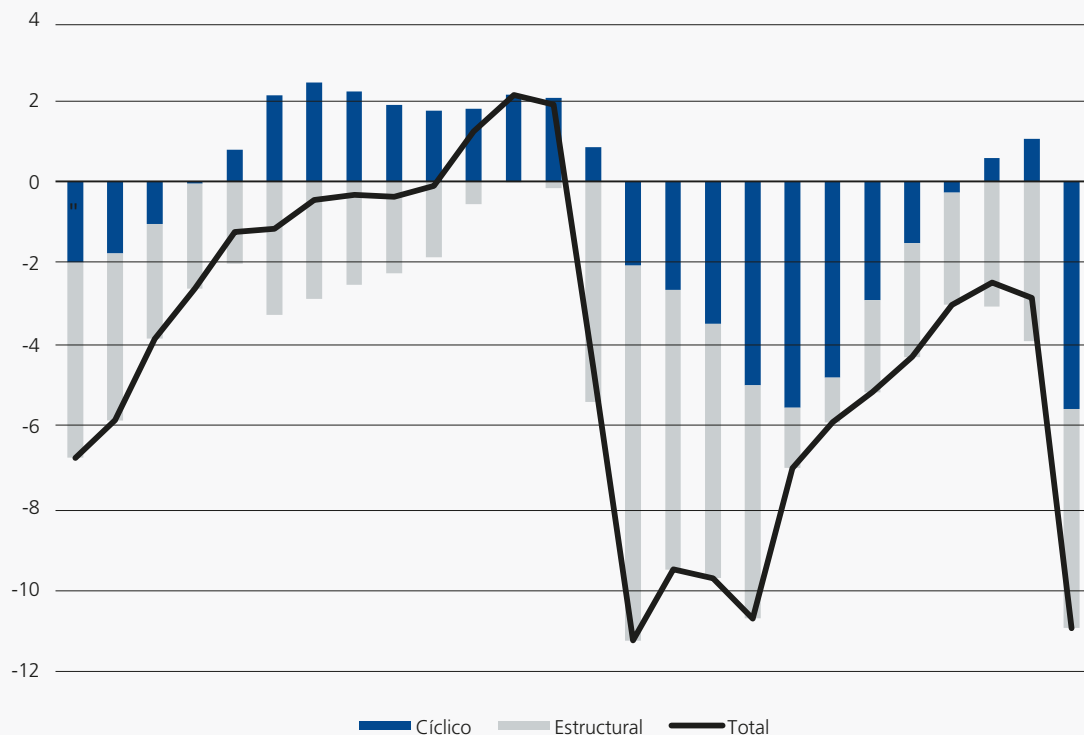
paquete de estímulos del 1,3%<sup>3</sup> del PIB, frente a países como Lituania, que sería el que mayor esfuerzo fiscal habría cometido, un 6,8% del PIB, Austria, Malta, Italia, Eslovenia, Irlanda y Países Bajos, todos ellos más de un 5%, Alemania, alrededor de un 5% o Francia, un 2,9%.

La ratio deuda pública sobre el PIB, por su parte, tras reducirse gradualmente hasta 2008 (39,7% del PIB), registró un crecimiento exponencial hasta 2017, cuando alcanzó la cifra de 98,6% del PIB, y a pesar de la coyuntura favorable de los años siguientes ésta solo se redujo hasta

el 95,5% en 2019. En 2020, como consecuencia de la pandemia, se alcanzó un máximo histórico, del 120%, lo que supone un incremento de 24,5 puntos porcentuales respecto a 2019.

Sin duda, la magnitud del déficit y de la deuda pública lastrarán el crecimiento de la economía española en los próximos años<sup>4</sup>, sin embargo, todos los expertos inciden en destacar que el verdadero problema ya no es solo el déficit y, por supuesto la deuda pública, sino la elevada magnitud del déficit estructural de la economía española.

**Gráfico 2. Evolución del déficit cíclico y estructural en relación al PIB. 1995-2020**



FUENTE: AMECO.

<sup>3</sup> En esta estimación no se incluye el gasto derivado de los Expedientes de Regulación de Empleo al considerarlos la Comisión como estabilizadores automáticos. En el caso de que se incluyeran el gasto ascendería al 5,5% del PIB.

<sup>4</sup> Aunque el programa extraordinario de compra de deuda pública por parte del Banco Central Europeo ha situado en mínimos históricos el coste medio de los pasivos y que la activación de la cláusula general de salvaguarda del Pacto de Estabilidad y Crecimiento permite sobrellevar en la actualidad el elevado déficit, se prevé que a partir de marzo de 2022 el BCE comience una estrategia de salida para volver a la normalidad y en 2023 volverán a estar vigentes las reglas fiscales comunitarias.

Y, es que, según las estimaciones de la Comisión Europea, el déficit estructural español lleva incrementándose en España desde 2015, a pesar del ciclo económico expansivo, de forma que en 2020 alcanzó el 5,4% del PIB (véase gráfico 2). Un problema relevante que exige un abordaje global tanto por el lado del ingreso como del gasto por importantes reformas.

Para identificar a qué factores responde el desequilibrio presupuestario de

las Administraciones Públicas españolas es necesario analizar tanto las fuentes de ingresos y el destino de los gastos, así como el nivel de gobierno que los ejecuta.

Comenzando por los ingresos, los ingresos totales de las Administraciones Públicas españolas en relación al PIB, se situaron en 2020 en el 40,3%, y la carga fiscal (incluidas las cotizaciones a la seguridad social en el 37,5%, sensiblemente menos que en

**Cuadro 1. Evolución de los ingresos de las Administraciones Públicas en España. 1995-2020**

	MILLONES DE EUROS			% DEL PIB			% DEL TOTAL		
	2000	2010	2020	2000	2010	2020	2000	2010	2020
<b>IMPUESTOS SOBRE LA PRODUCCIÓN E IMPORTACIONES</b>	<b>73.015</b>	<b>106.045</b>	<b>126.474</b>	<b>11,3</b>	<b>9,9</b>	<b>11,3</b>	<b>29,7</b>	<b>27,1</b>	<b>27,2</b>
Impuesto sobre el valor añadido	37.785	55.318	70.616	5,8	5,2	6,3	15,4	14,1	15,2
Impuestos sobre productos e importaciones	27.609	36.589	34.652	4,3	3,4	3,1	11,2	9,3	7,4
Otros impuestos sobre la producción	7.621	14.138	21.206	1,2	1,3	1,9	3,1	3,6	4,6
<b>IMPUESTOS SOBRE RENTA, PATRIMONIO Y CAPITAL</b>	<b>65.369</b>	<b>101.468</b>	<b>129.967</b>	<b>10,1</b>	<b>9,5</b>	<b>11,6</b>	<b>26,6</b>	<b>25,9</b>	<b>27,9</b>
Impuestos sobre la renta	60.145	94.527	121.031	9,3	8,8	10,8	24,5	24,1	26,0
Otros impuestos corrientes	2.737	2.720	4.310	0,4	0,3	0,4	1,1	0,7	0,9
Impuestos sobre el capital	2.487	4.221	4.626	0,4	0,4	0,4	1,0	1,1	1,0
<b>COTIZACIONES SOCIALES</b>	<b>80.509</b>	<b>136.975</b>	<b>162.215</b>	<b>12,4</b>	<b>12,8</b>	<b>14,5</b>	<b>32,7</b>	<b>35,0</b>	<b>34,9</b>
<b>INGRESOS DE PRODUCCIÓN Y RENTAS DE LA PROPIEDAD</b>	<b>18.615</b>	<b>33.689</b>	<b>31.715</b>	<b>2,9</b>	<b>3,1</b>	<b>2,8</b>	<b>7,6</b>	<b>8,6</b>	<b>6,8</b>
<b>TRANSFERENCIAS CORRIENTES Y DE CAPITAL</b>	<b>8.325</b>	<b>13.445</b>	<b>15.008</b>	<b>1,3</b>	<b>1,3</b>	<b>1,3</b>	<b>3,4</b>	<b>3,4</b>	<b>3,2</b>
<b>TOTAL INGRESOS</b>	<b>245.833</b>	<b>391.622</b>	<b>465.379</b>	<b>37,9</b>	<b>36,5</b>	<b>41,5</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

FUENTE: Intervención general de la Administración del Estado (IGAE).

la zona euro (46,5% y 41,9%, respectivamente) y que en el conjunto de la Unión Europea (46% y 41,4, respectivamente).

La principal fuente de financiación de las Administraciones Públicas españolas (cuadro 1) proviene de las cotizaciones sociales, que suponen alrededor del 33% del total de ingresos no financieros de las Administraciones públicas españolas, no obstante, hay que tener presente que estas sólo se

destinan al pago de pensiones contributivas, así como al sostenimiento de la Administración de la Seguridad Social. El segundo gran bloque de ingresos no financieros de las Administraciones públicas son los impuestos, principalmente el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas –sobre un 25%– y el Impuesto sobre el Valor Añadido –alrededor de un 15%–. Ingresos todos ellos con una elevada sensibilidad al ciclo económico.

**Cuadro 2. Evolución de los gastos de las Administraciones Públicas en España. 1995-2019**

	MILLONES DE EUROS			% DEL PIB			% DEL TOTAL		
	2000	2010	2019	2000	2010	2019	2000	2010	2019
<b>SERVICIOS PÚBLICOS BÁSICOS</b>	<b>58.320</b>	<b>94.723</b>	<b>101.256</b>	<b>9,0</b>	<b>8,8</b>	<b>8,1</b>	<b>23,0</b>	<b>19,2</b>	<b>19,3</b>
Servicios generales	19.696	39.964	39.723	3,0	3,7	3,2	7,8	8,1	7,6
Intereses de la deuda pública	20.485	20.311	28.349	3,2	1,9	2,3	8,1	4,1	5,4
Defensa	7.143	11.283	10.548	1,1	1,1	0,8	2,8	2,3	2,0
Justicia, orden público y seguridad	10.996	23.165	22.636	1,7	2,2	1,8	4,3	4,7	4,3
<b>ESTADO DEL BIENESTAR</b>	<b>150.628</b>	<b>316.976</b>	<b>356.065</b>	<b>23,3</b>	<b>29,5</b>	<b>28,6</b>	<b>59,5</b>	<b>64,2</b>	<b>68,0</b>
Pensiones	63.369	118.850	157.403	9,8	11,1	12,6	25,0	24,1	30,1
Desempleo	9.014	34.503	20.108	1,4	3,2	1,6	3,6	7,0	3,8
Enfermedad	3.641	9.738	20.789	0,6	0,9	1,7	1,4	2,0	4,0
Familia e hijos	2.858	9.387	11.662	0,4	0,9	0,9	1,1	1,9	2,2
Servicios sociales y otros gastos	3.365	7.175	6.372	0,5	0,7	0,5	1,3	1,5	1,2
Salud	33.336	71.136	75.803	5,1	6,6	6,1	13,2	14,4	14,5
Educación	26.389	48.489	49.817	4,1	4,5	4,0	10,4	9,8	9,5
Cultura, deporte y religión	8.656	17.698	14.111	1,3	1,6	1,1	3,4	3,6	2,7
<b>ASUNTOS ECONÓMICOS</b>	<b>32.142</b>	<b>62.803</b>	<b>49.598</b>	<b>5,0</b>	<b>5,9</b>	<b>4,0</b>	<b>12,7</b>	<b>12,7</b>	<b>9,5</b>
<b>MEDIO AMBIENTE Y SERVICIOS COMUNITARIOS</b>	<b>12.263</b>	<b>19.313</b>	<b>16.522</b>	<b>1,9</b>	<b>1,8</b>	<b>1,3</b>	<b>4,8</b>	<b>3,9</b>	<b>3,2</b>
Protección del medio ambiente	4.707	11.701	11.055	0,7	1,1	0,9	1,9	2,4	2,1
Vivienda y servicios comunitarios	7.556	7.612	5.467	1,2	0,7	0,4	3,0	1,5	1,0
<b>TOTAL GASTOS</b>	<b>253.353</b>	<b>493.815</b>	<b>523.441</b>	<b>39,1</b>	<b>46,0</b>	<b>42,1</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

FUENTE: Intervención General de la Administración del Estado (IGAE).

En cuanto al gasto público en relación al PIB, en España se situó en 2020 en el 52,3%, algo menos que en la Unión Europea (53,4%) y que en la zona euro (54,1%). Los gastos de las Administraciones Públicas españolas, atendiendo a su clasificación por funciones<sup>5</sup> (cuadro 2), se destinan principalmente a financiar el Estado del Bienestar –solo algo menos del 70%–, especialmente, al pago de pensiones, a salud y educación –alrededor del 30%, 14% y 9% del total de ingresos no financieros de las administraciones públicas españolas, respectivamente–. A éste le

siguen los gastos destinados a servicios Públicos básicos –sobre un 20%–, asuntos económicos –algo menos de un 10%– y, por último a medio ambiente y servicios comunitarios –sobre un 3%–.

Por subsectores (cuadro 3), la Administración Central destina la mayor parte de su presupuesto a la provisión de servicios públicos básicos (servicios generales, defensa, justicia, orden público y seguridad, así como el pago de los intereses de la deuda pública) y, en menor medida, al pago de algunas de las prestaciones de los funcionarios públicos. Por su

<sup>5</sup> La última información disponible a fecha de redacción de este informe de los gastos de las Administraciones Públicas en España por funciones corresponde a 2019.

**Cuadro 3. Composición del gasto de las Administraciones Públicas por funciones y niveles de gobierno. 2019**

	Admo. Central	Seg. Social"	CC.AA	CC.LL	Total
<b>SERVICIOS PÚBLICOS BÁSICOS</b>	<b>12,6%</b>	<b>0,0%</b>	<b>3,5%</b>	<b>3,5%</b>	<b>19,3%</b>
Servicios generales	3,5%	0,0%	1,7%	2,4%	7,6%
Intereses de la deuda pública	4,8%	0,0%	0,8%	0,1%	5,4%
Defensa	2,0%	0,0%	0,0%	0,0%	2,0%
Justicia, orden público y seguridad	2,3%	0,0%	1,0%	1,0%	4,3%
<b>ESTADO DEL BIENESTAR</b>	<b>5,5%</b>	<b>33,6%</b>	<b>25,2%</b>	<b>3,7%</b>	<b>68,0%</b>
Pensiones	3,0%	28,3%	0,3%	0,1%	31,8%
Desempleo	0,1%	3,7%	0,0%	0,0%	3,8%
Enfermedad	0,0%	0,3%	1,2%	0,8%	2,3%
Familia e hijos	0,8%	0,8%	0,3%	0,3%	2,2%
Servicios sociales y otros gastos	0,2%	0,2%	0,6%	0,3%	1,2%
Salud	0,6%	0,3%	13,4%	0,2%	14,5%
Educación	0,3%	0,0%	8,7%	0,5%	9,5%
Cultura, deporte y religión	0,5%	0,0%	0,6%	1,6%	2,7%
<b>ASUNTOS ECONÓMICOS</b>	<b>3,3%</b>	<b>0,5%</b>	<b>3,2%</b>	<b>2,4%</b>	<b>9,5%</b>
<b>MEDIO AMBIENTE Y SERVICIOS COMUNITARIOS</b>	<b>0,2%</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,8%</b>	<b>2,1%</b>	<b>3,2%</b>
Protección del medio ambiente	0,2%	0,0%	0,4%	1,5%	2,1%
Vivienda y servicios comunitarios	0,0%	0,0%	0,4%	0,6%	1,0%
<b>TOTAL GASTOS</b>	<b>21,7%</b>	<b>34,2%</b>	<b>32,7%</b>	<b>11,7%</b>	<b>100,0%</b>

FUENTE: Intervención General de la Administración del Estado (IGAE).

parte, la Seguridad Social concentra su gasto en el pago de prestaciones monetarias de jubilación, incapacidad, desempleo y exclusión social. Las Comunidades Autónomas se ocupan principalmente de la sanidad, la educación y la atención a la dependencia y a la discapacidad. Y, por último, las Corporaciones Locales se dedican especialmente a cubrir servicios como el transporte urbano, la gestión de residuos, el abastecimiento y depuración de aguas, la urbanización y vivienda y las actividades culturales y deportivas.

## 2. Situación actual

La pandemia de la Covid ha golpeado con fuerza a las cuentas públicas españolas, de hecho, España cerró 2020 con el mayor déficit sobre el PIB de todos los países de la Unión

Europea, un 11%-8,1 puntos porcentuales más que en 2019-, lo que en términos absolutos implica 123.072 millones de euros, 87.435 millones de euros más que en 2019.

A su vez, la deuda pública se disparó hasta el 120% del PIB, lo que supone un incremento de 24,5 puntos porcentuales respecto a 2019 como consecuencia tanto de la fuerte reducción del PIB, que contribuyó a que esta ratio aumentara en 10,5 puntos porcentuales, como al crecimiento del déficit, cuya contribución fue de 14 puntos porcentuales. Por su parte, el déficit estructural se situó en el 5,4% sobre el PIB, frente al 3,9% de 2019, incremento que puede dificultar el cumplimiento de los objetivos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, una vez se desactive la cláusula general de escape. Por niveles de gobierno, la deuda de la Administración Cen-

#### Cuadro 4. Déficit público. 2019 – 2021

	MILLONES DE EUROS				% DEL PIB			
	2019	2020	2021 1T	2021 2T	2019	2020	2021 1T	2021 2T
Admo. Central	-16.421	-93.951	-11.247	-23.953	-1,3	-8,4	-0,9	-2,0
Seg. Social	-15.859	-29.685	-1.517	-5.008	-1,3	-2,7	-0,1	-0,4
CC.AA	-7.105	-2.306	-3.486	-2.864	-0,6	-0,2	-0,3	-0,2
CC.LL	3.748	2.870	499	-847	0,3	0,3	0,0	-0,1
<b>Total</b>	<b>-35.637</b>	<b>-123.072</b>	<b>-15.751</b>	<b>-32.672</b>	<b>-2,9</b>	<b>-11,0</b>	<b>-1,3</b>	<b>-2,7</b>

FUENTE: Intervención General de la Administración del Estado (IGAE).

#### Cuadro 5. Deuda pública. 2019 – 2021

	MILLONES DE EUROS				% DEL PIB			
	2019	2020	2021 1T	2021 2T	2019	2020	2021 1T	2021 2T
Admo. Central	1.061.245	1.206.608	1.247.843	1.273.430	85,3	107,5	112,2	109,7
Seg. Social	55.024	85.355	85.355	91.855				
CC.AA	295.080	303.992	307.685	312.030	23,7	27,1	27,7	26,9
CC.LL	23.231	21.951	22.121	22.644	1,9	2,0	2,0	2,0
<b>Total</b>	<b>1.188.839</b>	<b>1.345.784</b>	<b>1.393.075</b>	<b>1.424.692</b>	<b>95,5</b>	<b>120,0</b>	<b>125,3</b>	<b>122,8</b>

Nota: La suma de la deuda de cada uno de los subsectores de las Administraciones Públicas es mayor que la deuda del total del sector porque los pasivos que se encuentran en poder de otras unidades del sector se restan (es decir, se consolidan) en el proceso de agregación.

Fuente: Banco de España.

tral se situó en el 107,5% del PIB –22,2 puntos porcentuales más que en 2020–, la de las Comunidades Autónomas en un 27,1% –3,4 puntos porcentuales de incremento– y la de las Corporaciones Locales en un 2% –una décima porcentual mayor a la de 2020–.

Este gran impulso del déficit y de la deuda se debe tanto a la contracción de los ingresos públicos como consecuencia de la paralización de la actividad económica –salvo actividades esenciales– como consecuencia de la pandemia, como al incremento de los gastos, ante el repunte del número de desempleados y trabajadores en Expedientes de Regulación de Empleo (ERTEs).

Según los últimos datos proporcionados por la Intervención General de la

Administración del Estado (IGAE, en adelante), en 2020 los ingresos no financieros de las administraciones públicas españolas (Cuadro 1) se cifraron en 465.379 millones de euros, un 4,7% menos que en 2019, esto es, 22.895 millones de euros menos. La mayor caída se registró en los impuestos sobre la producción e importaciones, cuya recaudación se redujo un 11,6%, en 16.543 millones de euros, 10.273 de los cuáles correspondieron al Impuesto sobre el Valor Añadido. Los ingresos procedentes de impuestos sobre renta, patrimonio y capital se redujeron un 3,5%, esto es, en 4.667 millones de euros, de los que 3.723 millones de euros correspondieron a impuestos sobre la renta. Asimismo, los ingresos de producción y rentas de propiedad se contrajeron un 12,1%, en 4.354 mi-



lones de euros. Solo aumentaron las cotizaciones sociales -un 1%, 1.559 millones de euros- y las transferencias corrientes y de capital -un 8%, 1.110 millones de euros-.

En cuanto a los gastos consolidados del conjunto de Administraciones públicas españolas, en 2020 ascendieron a 586.389 millones de euros, por lo que registraron un sensible aumento del 12%, el equivalente en términos absolutos a 62.948 millones de euros. Según el informe publicado por la IGAE relativo al cuarto trimestre de 2020, este incremento del gasto se debió principalmente a tres factores: en primer lugar, a la pandemia, que implicó un gasto al conjunto de Administraciones públicas españolas de 44.907 millones de euros, esto es, un 4% del PIB; en segundo lugar, a la reclasificación dentro del sector de Administraciones públicas, dentro del subsector Administración Central, de la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria (Sareb)<sup>6</sup>, que supuso 9.891 millones de euros; y, en tercer lugar, al impacto de la sentencia en la que se reconocía el derecho de determinadas entidades a ser indemnizadas por el Estado debido al cierre anticipado del almacén submarino de gas Castor, y que supuso para las arcas públicas 1.454 millones de euros.

Por niveles de gobierno, la Administración Central obtuvo en 2020 un déficit de 94.051 millones de euros, frente a los 16.937 millones de euros registrados en 2019. Este resultado responde tanto a la caída de los ingresos en un 9,9% -21.466 millones de euros menos- como al aumento de los gastos en un 24,2% -56.188 millones de euros más-.

Asimismo, la Administración Regional registró un déficit de 2.427 millones de euros, un 66,9% inferior

al registrado en 2019. Este sensible descenso del déficit responde fundamentalmente a las mayores transferencias recibidas del Estado para hacer frente a la pandemia. Así, recibieron 16.889 millones de euros, de los cuales 15.950 correspondían al Fondo Covid-19.

La Seguridad Social anotó un déficit de 29.344 millones de euros, superior en 13.484 millones de euros al registrado en 2019, y ello a pesar de la transferencia recibida del Estado de 20.003 millones de euros para paliar el impacto de la pandemia. El Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) pasó de tener un superávit de 1.514 millones de euros en 2019 a un déficit en 2020 de 14.343 millones de euros debido al aumento del gasto en prestaciones sociales (desempleo, ERTES, ...) en 17.374 millones de euros, hasta los 36.234 millones de euros -casi el doble que en 2019-.

Por último, la Administración Local obtuvo un superávit de 2.992 millones de euros, un 23,7% inferior al registrado en 2019, pese a la reducción del gasto en un 4,5% -3.386 millones de euros menos-, hasta los 71.556 millones de euros-, debido a la sensible reducción de las transferencias corrientes y de capital recibidas por otras administraciones públicas -un 29,5% y un 81%, respectivamente-, y de la formación bruta de capital -un 15,7%- . No obstante, los ingresos se redujeron un 5,5%, en 4.295 millones de euros, registrando caídas sustanciales en todas las partidas salvo en ayudas a la inversión y producción para uso final.

En cuanto a 2021, la información disponible a fecha de redacción de este artículo es hasta el segundo trimestre, así, de acuerdo con la IGAE el déficit de las Administraciones

<sup>6</sup> Anteriormente se incluía dentro del sector Sociedades financieras.



Públicas se ha situado en 49.161 millones de euros, un 31,4% inferior al registrado en el mismo periodo de 2020, el equivalente al 4,1% sobre el PIB. Este positivo resultado se debe en buena medida la paralización de la actividad económica en 2020 a partir del 14 de marzo, que implicó que las cuentas de las Administraciones públicas españolas se vieran especialmente afectadas hasta mayo, cuando finalizó el estado de alarma. Asimismo, el gasto consolidado hasta mediados de 2021 de la pandemia lo sitúa la IGAE en 11.370 millones de euros, lo que supone una reducción del 51,5% respecto al mismo periodo de 2020.

Por niveles de gobierno, la Administración Central ha reducido su déficit un 27,4% respecto al mismo periodo del año anterior, hasta los 49.161 millones de euros, de forma que la ratio deuda sobre el déficit se ha situado en el 4,1%. Asimismo, la Administración Regional ha reducido su déficit un 19,4%, hasta los 7.923 millones de euros, y la Seguridad Social ha recudido su saldo negativo casi a la mitad respecto al mismo periodo de 2020, de forma que se ha saldado en 7.020 millones de euros. La Administración Local, por su parte, ha anotado hasta el segundo trimestre de 2021 un déficit de 599 millones de euros, frente a los 2.097 millones de euros de déficit registrados en el mismo periodo del año anterior, resultado que se debe a un aumento de los ingresos del 7,1% respecto al segundo trimestre de 2020 –hasta situarse en 34.977 millones de euros–.

Respecto a la deuda pública, tras el máximo histórico alcanzado en el primer trimestre de 2021 de un 125,3% sobre el PIB, en el segundo trimestre se redujo hasta el 122,8%. No obstante, en términos absolutos la deuda pública española alcanzó un nuevo máximo histórico de 1.425 miles de millones de euros, lo que supone un incremento de 32 miles de millones de euros en el trimestre. En cuanto a

la evolución de la deuda de los distintos subsectores, la de la Administración Central se situó en el 109,7% del PIB –2,5 puntos porcentuales menos que en el primer trimestre, aunque en términos absolutos implica un incremento de 25,6 miles de millones de euros–, las Comunidades Autónomas en un 26,9% –lo que supone un descenso de 0,8 décimas porcentuales, aunque un incremento de 4,3 miles de millones de euros– y las de las Corporaciones Locales un 2% –al igual que en el trimestre anterior, 0,5 miles de millones de euros en términos absolutos–.

Entrando con algo más de detalle en las Comunidades Autónomas (Cuadro 6), en 2020, aquellas que registraron un mayor déficit sobre el PIB fueron la Comunidad Valenciana (-1,2%), Región de Murcia y País Vasco (ambas con un -1,1%) y la Comunidad Foral de Navarra (-1%). En el extremo opuesto, las regiones que anotaron un mayor superávit en porcentaje del PIB fueron La Rioja (1,1%) y el Principado de Asturias (1%). Por su parte, Aragón registró un superávit del 0,2%, frente al déficit del 1% registrado en 2019. Este favorable resultado se debió al aumento de los recursos en un 10,7% provenientes fundamentalmente del incremento de los ingresos del IRPF, las transferencias recibidas de otras Administraciones Públicas y al Fondo Covid y al descenso de algunos gastos como el gasto social y las transferencias entregadas a otras Administraciones Públicas. En cuanto a 2021, hasta el segundo trimestre, el Principado de Asturias es la región que ha registrado mejores resultados, con un saldo nulo, mientras que las regiones que han anotado un mayor déficit sobre el PIB han sido Comunidad Foral de Navarra e Islas Canarias (ambas con un -1,3%), Región de Murcia (-1,1%) e Islas Baleares (-1%) y, seguida de éstas Aragón (-0,9%).

Finalmente, las regiones que acumulan una mayor deuda sobre el PIB

**Cuadro 6. Deuda y déficit público en porcentaje sobre el PIB de las Comunidades Autónomas. 2019 – 2021**

	DÉFICIT				DEUDA			
	2019	2020	2021 1T	2021 2T	2019	2020	2021 1T	2021 2T
Andalucía	-0,3	0,1	-0,4	-0,4	21,8	22,8	23,7	23,0
Aragón	-1,0	0,2	-0,2	-0,9	22,2	24,6	25,8	25,3
Principado de Asturias	-0,7	1,0	-0,1	0,0	19,9	21,6	23,1	22,0
Islas Baleares	-0,6	0,2	-0,3	-1,0	27,5	29,0	29,8	29,7
Islas Canarias	0,6	0,6	-0,8	-1,3	14,1	14,6	15,9	15,0
Cantabria	-1,0	0,5	-0,2	-0,7	22,7	25,7	26,4	26,7
Castilla-La Mancha	-1,2	0,4	-1,0	-0,3	35,3	38,4	40,9	39,2
Castilla y León	-0,7	0,0	-0,2	-0,3	21,3	23,1	24,3	23,8
Cataluña	-0,6	-0,4	-0,2	-0,5	33,7	35,7	38,2	37,1
Extremadura	-1,2	-0,2	-0,1	-0,7	23,8	25,3	27,5	27,6
Galicia	-0,5	-0,1	-0,1	-0,7	18,1	19,3	20,4	20,1
La Rioja	-0,4	1,1	-0,1	-0,1	19,0	20,1	20,9	20,5
Comunidad de Madrid	-0,2	-0,1	-0,2	-0,3	14,4	15,5	16,5	15,7
Región de Murcia	-1,8	-1,1	-0,7	-1,1	30,2	33,8	37,5	37,0
Comunidad Foral de Navarra	0,4	-1,0	0,2	-1,3	16,3	17,4	20,0	18,5
País Vasco	0,5	-1,1	0,0	-0,3	14,0	14,4	16,4	16,6
Comunidad Valenciana	-1,9	-1,2	-0,5	-0,8	41,7	45,6	49,3	47,8

Nota: El dato del segundo trimestre de 2021 corresponde al acumulado desde principios de año.  
Fuente: Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) y Banco de España.

son Comunidad Valenciana (47,8% en el segundo trimestre de 2021), Castilla-La Mancha (39,2%), Castilla y León (37,1%) y Región de Murcia (37%), frente a Islas Canarias (15%), Comunidad de Madrid (15,7%) y País Vasco (16,6%). Aragón por su parte, en el segundo trimestre de 2021 acumuló una deuda del 25,3% sobre el PIB, el equivalente a 8.979 millones de euros.

### 3. Perspectivas

En un escenario marcado por una gran incertidumbre económica y geo-política a nivel global, debido a la evolución de la pandemia, el Brexit, las tensiones inflacionistas sobre el precio de la electricidad y el gas y la escasez de componentes y materias primas, las estimaciones sobre el crecimiento económico futuro son

inciertas, por lo que muchos organismos han optado por plantear varios escenarios y, a pesar de ello, las estimaciones de unos y otros son sensiblemente diferentes.

La actualización del Programa de Estabilidad establece las trayectorias previstas por el Gobierno para gastos e ingresos públicos, déficit y deuda entre 2021 y 2024. No obstante, otros organismos como la AReF, el Banco de España y el Fondo Monetario Internacional (FMI, en adelante), entre otras, también han realizado una estimación de dichas macromagnitudes.

Comenzando por el déficit (cuadro 7), el gobierno plantea una reducción del mismo para 2021 de 2,6 puntos porcentuales, hasta el 8,4% del PIB, sin embargo, la AReF y el Banco de España apuestan por una



reducción mayor, hasta el 7,9% y el 7,6%, respectivamente. Por último, el FMI se muestra algo menos optimista, y estima una caída del déficit para 2021 de 2,4 puntos porcentuales, hasta el 8,6%.

En cuanto a la deuda pública (cuadro 8), las previsiones del Gobierno apuntan hacia un descenso de la misma en tan solo cinco décimas porcentuales respecto a 2020, de forma que se situaría en el 119,5%.

Algo más optimistas se muestran las estimaciones realizadas por la AIReF y el Banco de España que situarían la ratio deuda pública en relación con el PIB en 2021 en el 118,5% y 117,9%, respectivamente. Por contra, el FMI apunta a un ascenso de la ratio de dos décimas respecto a 2020, de forma que se situaría en el 120,2%, debido a la crisis energética, la falta de suministros y como consecuencia de todo ello las presiones inflacionistas a medio plazo.

**Cuadro 7. Previsiones del Déficit Público español en porcentaje del PIB. 2021 – 2024**

	2021	2022	2023	2024
Ministerio de Hacienda	-8,4%	-5,0%	-4,0%	-3,2%
AIReF	-7,9%	-4,6%	-3,9%	-3,5%
Banco de España	-7,6%	-4,3%	-3,5%	-
FMI	-8,6%	-5,0%	-4,4%	-4,2%

Nota: Previsiones de la AIReF y del Banco de España considerando el escenario central.  
Fuente: Ministerio de Hacienda, AIReF, Banco de España y Fondo Monetario Internacional.

**Cuadro 8. Previsiones de la Deuda Pública española en porcentaje del PIB. 2021 – 2024**

	2021	2022	2023	2024
Ministerio de Hacienda	119,5%	115,1%	113,5%	112,1%
AIReF	118,5%	113,6%	112,8%	112,4%
Banco de España	117,9%	114,3%	114,3%	-
FMI	120,2%	116,4%	116,2%	116,3%

Nota: Previsiones de la AIReF y del Banco de España considerando el escenario central.  
Fuente: Ministerio de Hacienda, AIReF, Banco de España y Fondo Monetario Internacional.

#### 4. Conclusiones

En síntesis, las cuentas públicas de la economía española se encuentran en una delicada situación fruto de dos factores, el déficit estructural acumulado durante el periodo expansivo y el impacto de un shock cíclico de enorme magnitud como fue el producido por la Covid-19. Todo ello sitúa a

España ante un reto de enorme magnitud para llevar a cabo un proceso de consolidación fiscal integral, tanto por el lado del gasto como del ingreso, que permita recuperar a la economía española la herramienta de política fiscal tanto como medida de estabilización como de contribución al crecimiento económico.

La respuesta inicial de la Unión Europea ante la Covid-19 ha sido esta vez rápida y contundente, tanto en medidas de corto plazo (BCE, MEDE, SURE, REATEU) como en el diseño de un ambicioso programa de reformas, los llamados fondos Nex Generation EU (NGEU), que además han roto algunos de los tabúes de la Unión Europea como la emisión de deuda común. Estos fondos suponen una gran oportunidad para España para acometer las reformas pendientes y abordar grandes planes de inversión. Al mismo tiempo suponen un gran desafío de gestión y de consenso político para ser utilizados en la dirección correcta y con visión de largo plazo.

## Referencias y fuentes estadísticas

AIReF (2021). Informe sobre la actualización del Programa de Estabilidad 2021-2024. Disponible en: [www.airef.es](http://www.airef.es)

AIReF (2021). Observatorio de deuda. Julio de 2021. Disponible en: [www.airef.es](http://www.airef.es)

Banco de España (2021). Informe Anual 2020. Disponible en: [www.bde.es](http://www.bde.es)

Banco de España (2021). Boletín Estadístico. Disponible en: [www.bde.es](http://www.bde.es)

European Commission. Macro-economic database AMECO. Disponible en: [dashboard.tech.ec.europa.eu/qs\\_digit\\_dashboard\\_mt/public/sense/app/667e9fba-eea7-4d17-abf0-ef20f6994336/sheet/f38b3b42-402c-44a8-9264-9d422233add2/state/analysis/](https://dashboard.tech.ec.europa.eu/qs_digit_dashboard_mt/public/sense/app/667e9fba-eea7-4d17-abf0-ef20f6994336/sheet/f38b3b42-402c-44a8-9264-9d422233add2/state/analysis/)

FMI (2021) Fiscal Monitor. October 2021. Disponible en: [www.imf.org](http://www.imf.org)

IGAE (2021). Informe trimestral de las Administraciones Públicas (Contabilidad Nacional). Cuarto trimestre de 2020. Disponible en: [www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Paginas/Inicio.aspx](http://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Paginas/Inicio.aspx)

IGAE (2021). Informe trimestral de las Administraciones Públicas (Contabilidad Nacional). Primer trimestre de 2021. Disponible en: [www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Paginas/Inicio.aspx](http://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Paginas/Inicio.aspx)

IGAE (2021). Informe trimestral de las Administraciones Públicas (Contabilidad Nacional). Segundo trimestre de 2021. Disponible en: [www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Paginas/Inicio.aspx](http://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Paginas/Inicio.aspx)



## Ideas fuerza

Tras la pandemia, el déficit en 2020 se elevó hasta el 11% del PIB y la deuda pública se disparó hasta el 120% del PIB.

La situación actual de las cuentas públicas no es únicamente el resultado del impacto del Covid-19 sino un problema estructural que exige reformas de calado.

La economía española está ante un reto de enorme magnitud para llevar a cabo un proceso de consolidación fiscal integral.

España necesita recuperar la herramienta de política fiscal tanto como medida de estabilización de contribución al crecimiento económico.

Los fondos NGEU son una gran oportunidad para España para afrontar reformas pendientes que permitan reducir el déficit público estructural y mejorar nuestro crecimiento potencial.

**Vanessa Azón Puértolas**, profesora en el Departamento de Economía Aplicada de la Universidad de Zaragoza. Su investigación se centra en la economía española, el comercio exterior y la economía regional. En los últimos años ha publicado numerosos estudios socioeconómicos sobre la economía española y la aragonesa.

**María Dolores Gadea Rivas** (Lola Gadea) es Doctora en Economía y Empresa, Licenciada en Matemáticas y Diplomada en Estadística por la Universidad de Zaragoza. Completó su formación y líneas de especialización en las Universidades de Warwick, Carlos III de Madrid, Facultad de Economía de Harvard y Boston University. En la actualidad ejerce la docencia en la facultad de Economía de la Universidad de Zaragoza donde ocupa una plaza de Catedrática de Economía Aplicada.

Su trayectoria investigadora es muy amplia y abarca diversos temas como la Econometría de Series Temporales, Econometría Aplicada, Macroeconomía Aplicada, Economía Internacional y Tipo de Cambio, Ciclos Económicos, Economía del Gasto Público, Economía Española y Cambio Climático. Ha publicado numerosos artículos en revistas nacionales e internacionales como *Journal of Business and Economic Statistics*, *Journal of Econometrics*, *Journal of Monetary Economics*, *Journal of Applied Econometrics*, *Journal of the European Economic Association*, *International Economic Review*, *Journal of Money, Credit and Banking*, *Public Choice*, y *Journal of Economic Behavior and Organization* entre otros, y es autora también de varios libros y capítulos de libros. A esta trayectoria investigadora hay que añadir su actividad editorial en numerosas revistas y evaluadora como experta en diversas agencias de calidad. En la actualidad es Presidenta de la Comisión de Economía del Consejo Económico y Social de Aragón.