



# 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 10,3% del PIB y la deuda pública se disparó hasta el 120% del PIB. Y, aunque en 2021, el déficit se ha reducido hasta el 6,9%, la deuda pública se sitúa en un 118,4% 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 según la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE, en adelante) se elevó hasta el -10,3% del PIB<sup>1</sup>, -7,2 puntos porcentuales mayor al de 2019, cuando fue del -3,1%— 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. En el año 2021, el déficit muestra cierta corrección respecto al anómalo año 2020, así, el déficit se situó en el -6,9% del PIB en 2021, y, la deuda pública en el 118,4% del PIB, 1,6 puntos porcentuales por debajo de 2020, aunque todavía 22,9 puntos porcentuales por encima al nivel previo a la pandemia.

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

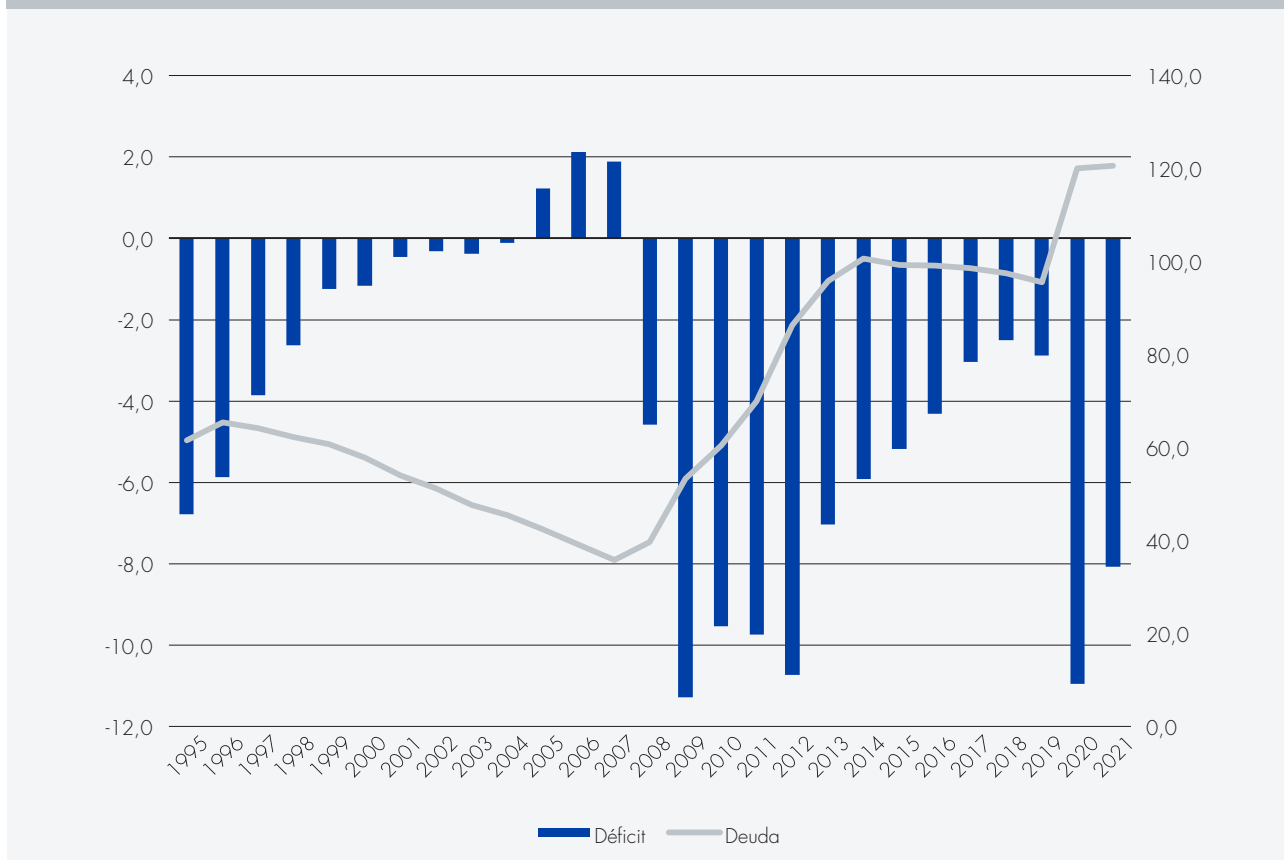
Históricamente el saldo de las Administraciones Públicas españolas se ha cerrado con déficit, tanto en épocas recesivas como expansivas, de modo que los años que se ha registrado superávit se podrían considerar una excepción.

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>2</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>3</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).

<sup>1</sup> El déficit público de 2020 se ha revisado a la baja del 11,0% del PIB al 10,3% por un cambio de criterio en la contabilización del patrimonio negativo de Sareb que traslada parte del ajuste que había impactado en 2020 a años anteriores.

<sup>2</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>3</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. 1995-2021**

FUENTE: AMECO

No obstante, la crisis de 2008 fue demoledora para las cuentas del conjunto de las Administraciones Públicas españolas, de modo que en 2009 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 aumentar 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 armas 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 -10,3% del PIB en 2020, el mayor en toda la zona euro, y aunque en 2021 se ha moderado hasta el -6,9%, 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 euro-

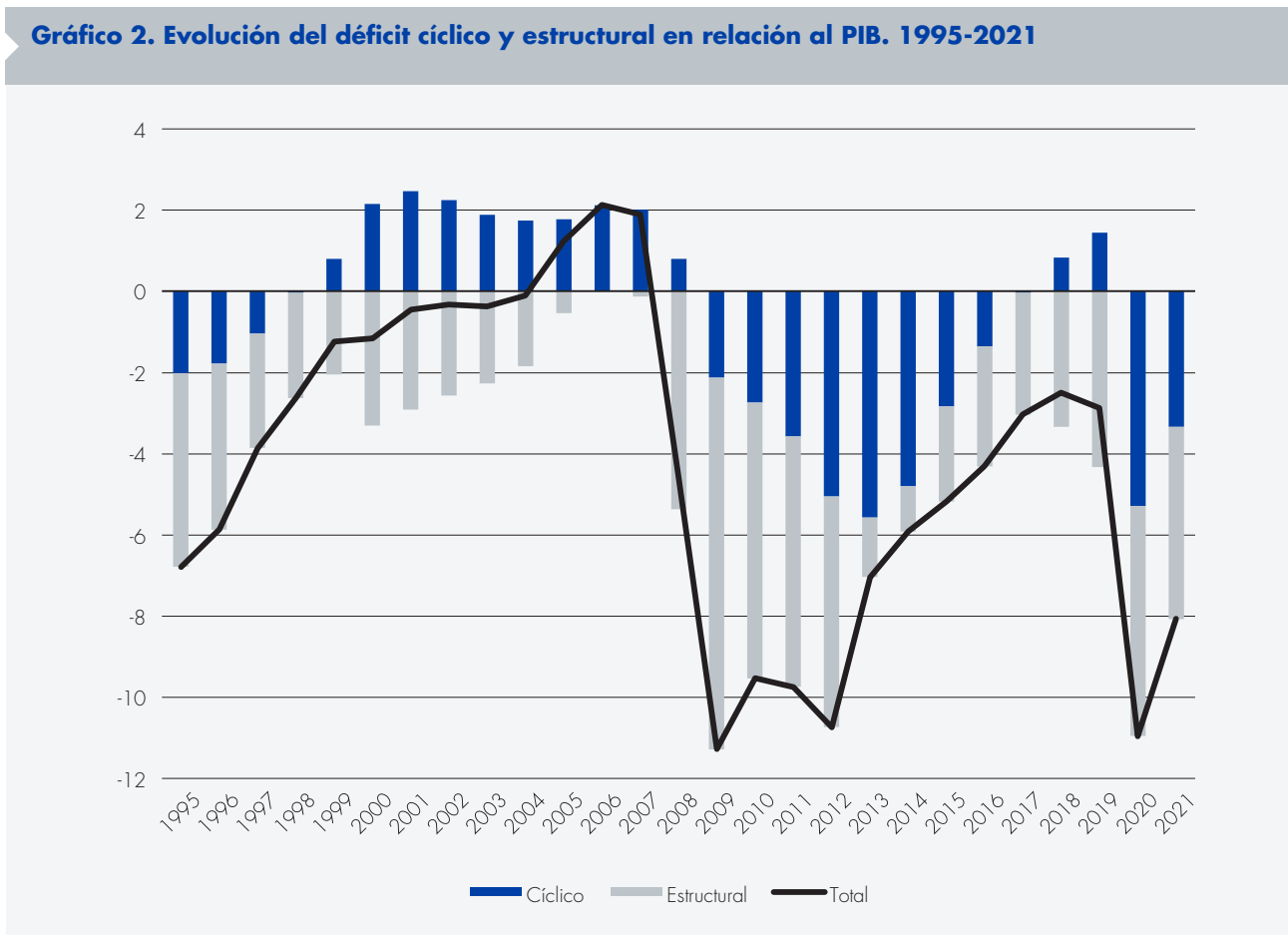


peos que contaban con unas finanzas públicas más saneadas. Así, según señala el Banco Central Europeo con datos de la Comisión Europea, España habría implementado en 2020 un paquete de estímulos del 1,3%<sup>4</sup> del PIB, frente a países como Lituania, que sería el que mayor esfuerzo fiscal habría 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, y en 2021 se ha situado en el 118,4%, 1,6 puntos porcentuales por debajo de 2020, aunque todavía 22,9 puntos porcentuales por encima al nivel previo a la pandemia.

**Gráfico 2. Evolución del déficit cíclico y estructural en relación al PIB. 1995-2021**



FUENTE: AMECO

<sup>4</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.

Sin duda, la magnitud del déficit y de la deuda pública lastrarán el crecimiento de la economía española en los próximos años<sup>5</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.

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 5,7% del PIB y en 2021 el 4,7% (véase Gráfico 2). Un problema relevante que exige un abordaje global tanto por el lado del ingreso como del gasto e 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, de acuerdo con la información suministrada por la IGAE, se situaron en 2021 en el 43,7%, y la carga fiscal (incluidas las cotizaciones a la seguridad social en el 38,9%, sensiblemente menos que en la zona euro (46,1% y 41,1%, respectivamente) y que en el conjunto de la Unión Europea (45,8% y 40,7, 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

**Cuadro 1. Evolución de los ingresos de las Administraciones Públicas en España. 1995-2021**

	MILLONES DE EUROS				% DEL PIB				% DEL TOTAL			
	2000	2010	2020	2021	2000	2010	2020	2021	2000	2010	2020	2021
<b>IMPUESTOS SOBRE LA PRODUCCIÓN E IMPORTACIONES</b>	<b>73.015</b>	<b>106.045</b>	<b>126.474</b>	<b>146.157</b>	<b>11,3</b>	<b>9,9</b>	<b>11,3</b>	<b>12,1</b>	<b>29,7</b>	<b>27,1</b>	<b>27,2</b>	<b>27,7</b>
Impuesto sobre el valor añadido	37.785	55.318	70.616	83.577	5,8	5,2	6,3	6,9	15,4	14,1	15,2	15,9
Impuestos sobre productos e importaciones	27.609	36.589	34.652	40.412	4,3	3,4	3,1	3,4	11,2	9,3	7,4	7,7
Otros impuestos sobre la producción	7.621	14.138	21.206	22.168	1,2	1,3	1,9	1,8	3,1	3,6	4,6	4,2
<b>IMPUESTOS SOBRE RENTA, PATRIMONIO Y CAPITAL</b>	<b>65.369</b>	<b>101.468</b>	<b>129.967</b>	<b>149.612</b>	<b>10,1</b>	<b>9,5</b>	<b>11,6</b>	<b>12,4</b>	<b>26,6</b>	<b>25,9</b>	<b>27,9</b>	<b>28,4</b>
Impuestos sobre la renta	60.145	94.527	121.031	139.155	9,3	8,8	10,8	11,5	24,5	24,1	26,0	26,4
Otros impuestos corrientes	2.737	2.720	4.310	4.385	0,4	0,3	0,4	0,4	1,1	0,7	0,9	0,8
Impuestos sobre el capital	2.487	4.221	4.626	6.072	0,4	0,4	0,4	0,5	1,0	1,1	1,0	1,2
<b>COTIZACIONES SOCIALES</b>	<b>80.509</b>	<b>136.975</b>	<b>163.151</b>	<b>173.489</b>	<b>12,4</b>	<b>12,8</b>	<b>14,5</b>	<b>14,4</b>	<b>32,7</b>	<b>35,0</b>	<b>35,0</b>	<b>32,9</b>
<b>INGRESOS DE PRODUCCIÓN Y RENTAS DE LA PROPIEDAD</b>	<b>18.615</b>	<b>33.689</b>	<b>31.835</b>	<b>33.096</b>	<b>2,9</b>	<b>3,1</b>	<b>2,8</b>	<b>2,7</b>	<b>7,6</b>	<b>8,6</b>	<b>6,8</b>	<b>6,3</b>
<b>TRANSFERENCIAS CORRIENTES Y DE CAPITAL</b>	<b>8.325</b>	<b>13.445</b>	<b>14.072</b>	<b>24.603</b>	<b>1,3</b>	<b>1,3</b>	<b>1,3</b>	<b>2,0</b>	<b>3,4</b>	<b>3,4</b>	<b>3,0</b>	<b>4,7</b>
<b>TOTAL INGRESOS</b>	<b>245.833</b>	<b>391.622</b>	<b>465.499</b>	<b>526.957</b>	<b>37,9</b>	<b>36,5</b>	<b>41,5</b>	<b>43,7</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

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

<sup>5</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 comenzará una estrategia de salida para volver a la normalidad y en 2023 volverán a estar vigentes las reglas fiscales comunitarias.

**Cuadro 2. Evolución de los gastos 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>SERVICIOS PÚBLICOS BÁSICOS</b>	<b>58.320</b>	<b>94.723</b>	<b>99.720</b>	<b>9,0</b>	<b>8,8</b>	<b>8,9</b>	<b>23,0</b>	<b>19,2</b>	<b>17,0</b>
Servicios generales	19.696	39.964	40.497	3,0	3,7	3,6	7,8	8,1	6,9
Intereses de la deuda pública	20.485	20.311	25.225	3,2	1,9	2,2	8,1	4,1	4,3
Defensa	7.143	11.283	10.582	1,1	1,1	0,9	2,8	2,3	1,8
Justicia, orden público y seguridad	10.996	23.165	23.416	1,7	2,2	2,1	4,3	4,7	4,0
<b>ESTADO DEL BIENESTAR</b>	<b>150.628</b>	<b>316.976</b>	<b>399.089</b>	<b>23,3</b>	<b>29,5</b>	<b>35,6</b>	<b>59,5</b>	<b>64,2</b>	<b>67,8</b>
Pensiones	63.369	118.850	173.962	9,8	11,1	15,5	25,0	24,1	29,6
Desempleo	9.014	34.503	42.286	1,4	3,2	3,8	3,6	7,0	7,2
Enfermedad	3.641	9.738	12.228	0,6	0,9	1,1	1,4	2,0	2,1
Familia e hijos	2.858	9.387	11.578	0,4	0,9	1,0	1,1	1,9	2,0
Servicios sociales y otros gastos	3.365	7.175	7.608	0,5	0,7	0,7	1,3	1,5	1,3
Salud	33.336	71.136	85.383	5,1	6,6	7,6	13,2	14,4	14,5
Educación	26.389	48.489	51.970	4,1	4,5	4,6	10,4	9,8	8,8
Cultura, deporte y religión	8.656	17.698	14.074	1,3	1,6	1,3	3,4	3,6	2,4
<b>ASUNTOS ECONÓMICOS</b>	<b>32.142</b>	<b>62.803</b>	<b>73.615</b>	<b>5,0</b>	<b>5,9</b>	<b>6,6</b>	<b>12,7</b>	<b>12,7</b>	<b>12,5</b>
<b>MEDIO AMBIENTE Y SERVICIOS COMUNITARIOS</b>	<b>12.263</b>	<b>19.313</b>	<b>15.855</b>	<b>1,9</b>	<b>1,8</b>	<b>1,4</b>	<b>4,8</b>	<b>3,9</b>	<b>2,7</b>
Protección del medio ambiente	4.707	11.701	10.784	0,7	1,1	1,0	1,9	2,4	1,8
Vivienda y servicios comunitarios	7.556	7.612	5.071	1,2	0,7	0,5	3,0	1,5	0,9
<b>TOTAL GASTOS</b>	<b>253.353</b>	<b>493.815</b>	<b>588.279</b>	<b>39,1</b>	<b>46,0</b>	<b>52,4</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

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

bloque de ingresos no financieros de las Administraciones públicas son los impuestos, principalmente el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas –sobre un 26%– y el Impuesto sobre el Valor Añadido –alrededor de un 16%–. Ingresos todos ellos con una elevada sensibilidad al ciclo económico.

En cuanto al gasto público en relación al PIB, en España se situó según la IGAE en 2021 en el 50,6%, algo menos que en la Unión Europea (52,4%) y que en la zona euro (53,2%). Los gastos de las Administraciones Públicas españolas,

atendiendo a su clasificación por funciones<sup>6</sup> (cuadro 2), se destinan principalmente a financiar el Estado del Bienestar –un 67,8%–, especialmente, al pago de pensiones, a salud y educación –un 29,6%, 14,5% y 8,8% del total de ingresos no financieros de las administraciones públicas españolas, respectivamente–. A éste le siguen los gastos destinados a servicios públicos básicos –un 17%–, asuntos económicos –un 12,5%– y por último, a medio ambiente y servicios comunitarios –un 2,7%–.

Por subsectores (cuadro 3), la Administración Central destina la mayor

<sup>6</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 2020.

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 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 -10,3% -7,2 puntos porcentuales mayor al de 2019, cuando fue del -3,1%, lo que en términos absolutos implica 115.200 millones de euros, 77.084 millones de euros más que en 2019. En 2021, una vez relativamente normalizada la actividad económica, el déficit público se redujo hasta los 82.819 millones de euros, si bien todavía supone un 6,9% del PIB.

A su vez, la deuda pública en 2020 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

**Cuadro 3. Composición del gasto de las Administraciones Públicas por funciones y niveles de gobierno. 2020**

	"Admo. Central"	"Seg. Social"	CC.AA	CC.LL	Total
<b>SERVICIOS PÚBLICOS BÁSICOS</b>	<b>11,1%</b>	<b>0,0%</b>	<b>3,1%</b>	<b>3,0%</b>	<b>17,0%</b>
Servicios generales	3,3%	0,0%	1,5%	2,0%	6,9%
Intereses de la deuda pública	3,8%	0,0%	0,6%	0,1%	4,3%
Defensa	1,8%	0,0%	0,0%	0,0%	1,8%
Justicia, orden público y seguridad	2,1%	0,0%	0,9%	0,9%	4,0%
<b>ESTADO DEL BIENESTAR</b>	<b>5,0%</b>	<b>35,0%</b>	<b>24,5%</b>	<b>3,3%</b>	<b>67,8%</b>
Pensiones	2,8%	26,4%	0,3%	0,1%	29,6%
Desempleo	0,1%	7,1%	0,0%	0,0%	7,2%
Enfermedad	0,0%	0,2%	1,1%	0,8%	2,1%
Familia e hijos	0,6%	0,8%	0,3%	0,2%	2,0%
Servicios sociales y otros gastos	0,1%	0,3%	0,6%	0,2%	1,3%
Salud	0,6%	0,3%	13,5%	0,1%	14,5%
Educación	0,3%	0,0%	8,1%	0,4%	8,8%
Cultura, deporte y religión	0,4%	0,0%	0,5%	1,4%	2,4%
<b>ASUNTOS ECONÓMICOS</b>	<b>5,5%</b>	<b>1,7%</b>	<b>3,2%</b>	<b>2,1%</b>	<b>12,5%</b>
<b>MEDIO AMBIENTE Y SERVICIOS COMUNITARIOS</b>	<b>0,2%</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,7%</b>	<b>1,8%</b>	<b>2,7%</b>
Protección del medio ambiente	0,1%	0,0%	0,4%	1,3%	1,8%
Vivienda y servicios comunitarios	0,0%	0,0%	0,3%	0,5%	0,9%
<b>TOTAL GASTOS</b>	<b>49,1%</b>	<b>37,5%</b>	<b>35,1%</b>	<b>12,2%</b>	<b>100,0%</b>

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

que esta ratio aumentara en 10,5 puntos porcentuales, como al crecimiento del déficit, cuya contribución fue de 14 puntos. Tras este fuerte incremento de la ratio deuda pública en relación al PIB provocado por la pandemia, ésta muestra cierta estabilización, gracias a la moderación del déficit público derivado de la evolución de la pandemia junto con la recuperación de la actividad económica. Así, en 2021 se situó en el 118,4%<sup>7</sup>, 1,6 puntos porcentuales por debajo de 2020, aunque todavía 22,9 puntos porcentuales por encima al nivel previo a la pandemia. Así, en el conjunto de 2020-2021, el aumento del déficit contribuyó a que aumentara la deuda pública en 20,1 puntos porcentuales, mientras que la reducción de la actividad económica contribuyó en 3,2 puntos porcentuales.

Por su parte, según la Comisión Europea el déficit estructural se situó en el 4,7% sobre el PIB en 2021, 1 punto porcentual menos que en 2019, aunque cuatro décimas por encima al nivel previo a la pandemia. Este incremento del déficit estructural 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 Central se situó en el 106,2% del PIB -1,3 puntos porcentuales por debajo de 2020, aunque todavía 20,9 puntos porcentuales más que antes de la pandemia-, la de las Comunidades Autónomas en un 25,9% -1,2 puntos porcentuales menos que en 2019, aunque 2,2 puntos porcentuales más que en 2019- y la de las Corporaciones Locales en un 1,8% -una décima porcentual menos que antes de la pandemia-.

Según los últimos datos proporcionados por la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE, en adelante), en 2021 los ingresos no financieros de las administraciones públicas españolas (cuadro 1) se cifraron en 526.957 millones de euros, un 13,2% más que en 2020, esto es, 61.458 millones de euros más. Los mayores crecimientos, en términos absolutos, se produjeron en los impuestos, tanto sobre la producción e importaciones -cuya recaudación aumentó en 19.683 millones de euros- como sobre la renta, el patrimonio y el capital -que aumentaron su recaudación en 19.645 millones de euros-. Siendo el impuesto sobre la renta y el impuesto sobre el valor añadido los que registraron un mayor crecimiento. Los ingresos proceden-

**Cuadro 4. Déficit público. 2019 - 2021**

	MILLONES DE EUROS			% DEL PIB		
	2019	2020	2021	2019	2020	2021
Admo. Central	-18.750	-86.351	-73.431	-1,5	-7,7	-6,1
Seg. Social	-15.860	-29.344	-12.325	-1,3	-2,6	-1,0
CC.AA	-7.337	-2.427	-334	-0,6	-0,2	0,0
CC.LL	3.831	2.922	3.271	0,3	0,3	0,3
<b>Total</b>	<b>-38.116</b>	<b>-115.200</b>	<b>-82.819</b>	<b>-3,1</b>	<b>-10,3</b>	<b>-6,9</b>

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

<sup>7</sup> El máximo histórico de deuda pública en relación al PIB se alcanzó en el primer trimestre de 2021, cuando alcanzó el 125,2%.



tes de transferencias corrientes y de capital un 74,8%, el equivalente en términos absolutos de 10.338 millones de euros, las cotizaciones sociales se incrementaron un 6,3%, esto es, 10.338 millones de euros, y, por último, los ingresos de producción y rentas de propiedad un 4%, 1.261 millones de euros.

En cuanto a los gastos consolidados del conjunto de Administraciones públicas españolas, en 2021 ascendieron a 609.776 millones de euros, por lo que registraron un aumento del 3,7%, el equivalente en términos absolutos a 21.497 millones de euros. Según el informe publicado por la IGAE relativo al cuarto trimestre de 2021, el gasto consolidado asociado a la COVID-19 a finales de 2021 se ha situado en 35.728 millones de euros, lo que supone una reducción del 18,6% respecto al año 2020 cuando ascendió a 43.875 millones de euros.

Por niveles de gobierno, la Administración Central obtuvo en 2021 un déficit de 73.431 millones de euros, inferior en un 15% al de 2020 -esto es, un -6,1% del PIB, 1,6 puntos porcentuales menor al de 2020-. Este resultado responde al mayor incremento de los ingresos -un 20,3%-, especialmente de los impuestos,

frente al mucho más modesto crecimiento de los gastos -9,8%.

Asimismo, la Administración Regional registró un déficit de 334 millones de euros, un 15% inferior al registrado en 2020 -un 0% del PIB frente al -0,2% registrado en 2020-. Este sensible descenso del déficit responde fundamentalmente a las mayores transferencias recibidas del Estado, especialmente la dotación adicional de recursos recogida en el artículo 117 de la Ley de PGE para 2021 por 13.466 millones, la línea COVID de ayudas directas a autónomos y a empresas por 6.974 millones de euros<sup>8</sup> y también a los 3.520 millones de euros recibidos del Fondo REACTUE.

La Seguridad Social anotó un déficit de 12.325 millones de euros, frente a los 29.344 millones de euros registrados en 2020 -un -1% del PIB, frente al -2,6% de 2020-. Esta reducción responde fundamentalmente al incremento de los incrementos por cotizaciones sociales -que han aumentado un 6,8%, esto es, 10.280 millones de euros- y al menor gasto por la COVID-19, que ha pasado de suponer 27.831 millones de euros a finales de 2020 a 10.496 millones de euros en 2021. No obstante, esta reducción del gasto se ha compen-

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

	MILLONES DE EUROS			% DEL PIB		
	2019	2020	2021	2019	2020	2021
Admo. Central	1.061.245	1.206.608	1.279.976	85,3	107,5	106,2
Seg. Social	55.024	85.355	97.185	4,4	7,6	8,1
CC.AA	295.080	303.992	312.586	23,7	27,1	25,9
CC.LL	23.231	21.950	22.068	1,9	2,0	1,8
<b>Total</b>	<b>1.188.839</b>	<b>1.345.783</b>	<b>1.427.235</b>	<b>95,5</b>	<b>120,0</b>	<b>118,4</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

<sup>8</sup> No obstante, de esta línea ya se ha reintegrado el 11,1% al Estado.

sado, en parte, con el mayor gasto en pensiones, en otras prestaciones relacionadas con autónomos y con la prestación del Ingreso Mínimo Vital.

Por último, la Administración Local obtuvo un superávit de 3.271 millones de euros, un 11,9% superior al registrado en 2020 – aunque en términos de PIB se mantuvo en el 0,3%, debido al aumento de los ingresos un 7,4%, esto es, 5.507 millones de euros más, proveniente en torno al 51% a la mayor recaudación por impuestos. Los gastos, por su parte, se incrementaron un 7,2%, lo que en términos absolutos implica un aumento de 5.158 millones de euros. No obstante, el gasto asociado a la COVID-19 fue en 2021 sensiblemente inferior al de 2020 -745 millones de euros en 2021 frente a 1.254 millones de euros en 2020-

Entrando con algo más de detalle en las Comunidades Autónomas

(cuadro 6), en 2021, aquellas que registraron un mayor déficit sobre el PIB fueron Región de Murcia (-1,4%), Valenciana (-1,2%), Comunidad Valenciana (-1,1%), Cataluña (-0,3%), Andalucía y Galicia (ambas con un -0,2%), y Castilla y León (-0,1%). Por su parte, La Rioja registró equilibrio presupuestario y el resto superávit: Comunidad Foral de Navarra (1,3%), Islas Baleares (1,2%), Principado de Asturias y Cantabria (ambas un 0,9%), País Vasco (0,8%), Islas Canarias (0,5%), Castilla-La Mancha y Comunidad de Madrid (ambas con un 0,3%) y Extremadura (un 0,2%).

Tal y como se ha comentado La Rioja registró un saldo presupuestario sobre el PIB del 0% en 2021, frente al 1,1% de superávit registrado en 2020. En términos absolutos, la región ha pasado de obtener un superávit de 87 millones en 2020 a un superávit de 3 millones en 2021. Esta evolución

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

	DÉFICIT			DEUDA		
	2019	2020	2021	2019	2020	2021
Andalucía	-0,3	0,1	-0,2	21,5	24,0	23,1
Aragón	-1,0	0,2	-0,1	21,8	24,8	23,9
Asturias	-0,8	1,1	0,9	18,4	20,7	18,9
Baleares	-0,6	0,1	1,2	25,9	34,0	31,3
Canarias	0,6	0,5	0,5	13,9	16,4	15,3
Cantabria	-1,0	0,5	0,9	22,5	26,0	24,8
Castilla-La Mancha	-1,2	0,4	0,3	35,2	38,7	36,5
Castilla y León	-0,9	0,4	-0,1	20,8	23,3	22,2
Cataluña	-0,6	-0,4	-0,3	33,3	37,3	36,0
Extremadura	-1,1	-0,2	0,2	23,0	25,3	24,2
Galicia	-0,4	-0,1	-0,2	17,6	19,5	18,5
Comunidad de Madrid	-0,3	0,0	0,3	13,9	16,0	14,8
Región de Murcia	-1,8	-1,2	-1,4	29,6	34,0	34,1
Comunidad Foral de Navarra	0,4	-0,9	1,3	15,8	18,8	15,2
<b>La Rioja</b>	<b>-0,4</b>	<b>1,1</b>	<b>0,0</b>	<b>18,2</b>	<b>20,3</b>	<b>18,9</b>
Comunitat Valenciana	-1,9	-1,3	-1,1	42,0	48,5	47,8
País Vasco	0,5	-1,0	0,8	12,7	16,2	15,6

FUENTE: Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) y Banco de España

se debe a que el crecimiento de los ingresos -un 7,3%, hasta 1.639 millones-, ha sido inferior al de los gastos -un 13,6%, hasta 1.636 millones-. El aumento de los ingresos se ha debido fundamentalmente a las transferencias recibidas por otras Administraciones Públicas -que han aumentado un 4,8%, hasta 980 millones-, debido, principalmente, a los 127 millones de euros recibidos del Fondo COVID y a las transferencias recibidas por el sistema de financiación -que han crecido un 4,4%, hasta 746 millones-. El resto de recursos ha aumentado un 25,8%, el equivalente a 41 millones, de los cuales 18 millones corresponden al devengo del Fondo REACT-EU. La recaudación impositiva ha aumentado un 6,0%; no obstante, la recaudación por los impuestos sobre la renta han disminuido un 2,2%. Por su parte, el avance de los gastos, se ha debido fundamentalmente al aumento de la remuneración de asalariados -un 4,9%- como consecuencia del avance del 6,2% en el ámbito de la sanidad, al incremento de los consumos intermedios -un 5,4%-, fundamentalmente por la disposición de las vacunas; el de las transferencias a otras administraciones públicas que han aumentado en 80 millones, en parte por el reintegro del 26,9%, 9 millones, de la línea COVID; y del resto de empleos en un 71,9% por la implementación de las ayudas recibidas.

Finalmente, las regiones que acumulan una mayor deuda sobre el PIB en 2021 son Comunidad Valenciana (47,8%), Castilla-La Mancha (36,5%), Cataluña (36%), Región de Murcia (34,1%) e Islas Baleares (31,3%). En el extremo opuesto, las regiones que acumularon una menor deuda pública a lo largo de 2021 fueron Comunidad de Madrid (14,8%), Comunidad Foral de Navarra (15,2%), Islas Canarias (15,3%) y País Vasco (15,6%). La Rioja, por su parte, en 2021 acumuló una deuda del 18,9% sobre el PIB el equivalente a 1.652 millones de euros -1,4 puntos porcentuales menos que en

2020, el equivalente a 1,3 millones de euros menos-.

### 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, el gas y la escasez de componentes y materias primas, a lo que hay que añadir en los últimos meses la guerra de Ucrania 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.

El Plan Presupuestario de 2022 establece las trayectorias previstas por el Gobierno para gastos e ingresos públicos, déficit y deuda entre 2022 y 2024. No obstante, otros organismos como la AIREF, 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 2022 de 1,9 puntos porcentuales, hasta el -5,0% del PIB, al igual que el Banco de España y el Fondo Monetario Internacional, sin embargo, la AIREF apuesta por una reducción mayor, hasta el 4,2%.

En cuanto a la deuda pública (cuadro 8), las previsiones del Gobierno apuntan hacia un descenso de 3,3 puntos porcentuales respecto a 2021, de forma que se situaría en el 115,1%. Algo más optimistas se muestran las estimaciones realizadas por el Banco de España que situarían la ratio deuda pública en relación con el PIB en 2022 en el 112,6%. Por contra, el FMI y AIREF apunta a un ascenso de la ratio algo menor para 2022, hasta el 116,4% y 115,2%, respectivamente.

### Cuadro 7. Previsiones del Déficit Público español en porcentaje del PIB. 2022 - 2024

	2022	2023	2024
Ministerio de Hacienda	-5,0%	-4,1%	-3,3%
AIReF	-4,2%	-3,9%	-3,5%
Banco de España	-5,0%	-5,2%	-4,7%
FMI	-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. 2022 - 2024

	2022	2023	2024
Ministerio de Hacienda	115,1%	113,5%	112,5%
AIReF	115,2%	113,8%	-
Banco de España	112,6%	112,8%	113,5%
FMI	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, y que ha supuesto para España un aumento de la deuda pública difícil de corregir en los próximos años. 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 Next 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 (2022). Informe sobre los Presupuestos Iniciales de las AAPP de 2022. Disponible en: [www.airef.es](http://www.airef.es)

AIReF (2021). Observatorio de deuda. Marzo de 2022. 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: [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/indicators-statistics/economic-databases/macro-economic-database-ameco\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/indicators-statistics/economic-databases/macro-economic-database-ameco_en)

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 2021. Disponible en: [https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/ContabilidadNacional/Publicaciones/Documents/Cap\\_Trim/IT\\_4T\\_2021.pdf](https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/ContabilidadNacional/Publicaciones/Documents/Cap_Trim/IT_4T_2021.pdf)

IGAE (2022) Contabilidad Nacional. Publicaciones. Disponible en: <https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/ContabilidadNacional/Publicaciones/Paginas/Publicaciones.aspx>

### Ideas fuerza

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 tanto por el lado del gasto como del ingreso.

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.

**Maria 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.