

UNAS CUENTAS PÚBLICAS QUE NO PREPARAN PARA LA CRISIS

Javier Santacruz

Director de Investigación de Civismo

Tras su publicación, el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2019, lejos de aclarar algunas de las dudas suscitadas, ha arrojado aún más interrogantes sobre la marcha de las cuentas públicas en los próximos meses, especialmente en materia de ajuste para cumplir con los objetivos de déficit (un 1,3% en 2019). A ello se suma la dificultad de sacarlas adelante en un entorno de extrema fragmentación e inestabilidad parlamentaria.

Los números presentados parten de un cálculo notablemente optimista. Se corresponden con el discurso del Gobierno acerca de mantener las tasas actuales de crecimiento económico (aunque se prevé una décima menos: un 2,2% para 2019) vía gasto público de carácter estructural, con el que contrarrestar el descenso de la aportación proveniente de la inversión y del saldo de operaciones corrientes.

En este sentido, el Ejecutivo manda el mensaje de que empleará los recursos públicos necesarios para frenar la fase de desaceleración del ciclo económico. Ésta no es precisamente una buena noticia, dado que a ningún Gobierno sensato se le ocurre una estrategia así: para financiar gastos

de naturaleza estructural, usar recursos de naturaleza cíclica, como la subida de más de un 6% en la recaudación por Cotizaciones a la Seguridad Social para sufragar el incremento de las pensiones, de un 4%. Esto no hace sino perjudicar la estructura productiva de España, y más con un déficit estructural del 2,7% del PIB y uno primario del 0,5% del PIB. Antes bien, hay que preparar las cuentas para afrontar futuras crisis (fortaleciendo el PIB potencial). Esto implica alcanzar urgentemente el equilibrio presupuestario, no sólo cíclico sino también estructural.

A un año de la más que probable entrada en recesión de las economías occidentales, España se acerca a ella de una forma muy diferente a como entró en la de 2008. Se ha pasado del *twin deficit* al *twin surplus*, dado que nuestra economía genera 2 puntos de PIB del saldo de operaciones corrientes: el ahorro nacional financia la inversión. Sin embargo, el único sector que no crea superávit es, precisamente, el público. En 2018, restó 2,2 puntos de PIB al ahorro neto derivado de las cuentas exteriores, que, gracias al sector privado, se cifró en el 4,2% del PIB.

Uno de los puntos más necesarios pasa, sin duda, por la estabilización del nivel de Deuda Pública sobre PIB y por su posterior reducción. Los dos factores clave para conseguirlo consisten en la generación de un superávit primario por encima del 2% del PIB, y una tasa de crecimiento nominal superior al coste de financiación. La variable en la que puede actuar el Gobierno con bastante autonomía es la primera, y más habiendo llegado al nivel mínimo de ciclo en la partida de intereses de la Deuda. Puesto que no se ha conseguido una disminución del nivel de Deuda en el “pico” del ciclo, resulta imprescindible acometer ajustes importantes del gasto público con los que lograr dicho superávit primario.

Sin embargo, en el proyecto presupuestario presentado, no comparece ese afán de profundizar en la estabilidad de las cuentas públicas, sino todo lo contrario: al Gobierno, después de no haber conseguido aprobar la relajación de los objetivos de déficit (0,5 puntos de PIB), no le queda más remedio que cumplir con resignación los consignados en los PGE de 2018. Puesto que se pretende elevar el gasto estructural –la suma de las medidas contempladas en el acuerdo con Podemos asciende a 5.730 millones de euros en un solo año, de los cuales el 95% acabará siendo de esta índole–, y dado que hay que cumplir lo pactado con Bruselas, el Ejecutivo ha optado por poner en marcha una serie de subidas fiscales *ad hoc*. Entre ellas, se encuentran nuevas figuras impositivas, sobre las que descansa casi la mitad de la recaudación adicional, estimada en 7.200 millones de euros.

Esto lleva a un evidente problema de credibilidad en los números presentados, por una serie de causas:

- Resulta poco prudente fiar la financiación de un gasto real a un conjunto de impuestos nuevos, sobre cuya implementación y resultados hay una total incertidumbre.
- Estimar la recaudación que pueda generar un nuevo tributo no es más que un ejercicio de ciencia-ficción, que reviste una probabilidad muy elevada de desviación respecto a la cifra prevista.
- El Gobierno de Sánchez sigue la estela del de Rajoy al elaborar una previsión de ingresos basada en una elasticidad de los ingresos fiscales sobre el PIB totalmente irreal (la estimación de PIB nominal es del 3,8% para 2019), alejada del valor promedio histórico, por el cual, incrementos del 1% del PIB nominal suponen incrementos de la recaudación fiscal del 1,06%, que, en el caso del IRPF, aumenta hasta el 1,3% (ECB Working Paper 1989, January 2017).
- La legalidad de impuestos como el digital, el que grava las transacciones financieras, o la limitación de la deducibilidad de dividendos de filiales extranjeras en el impuesto de Sociedades, entraña serias dudas si no se articulan bajo el paraguas de una legislación comunitaria.

En suma, las cifras publicadas preocupan más que alivian, al alimentar la inseguridad jurídica y el desconcierto, incluso entre las propias autorida-

des comunitarias. No en vano, se renuncia al ajuste estructural que pidió la Comisión Europea, la cual, además, criticó duramente la Actualización del Programa de Estabilidad cuando se presentó. Éste resulta del todo inaceptable en una economía que posee el dudoso mérito de ostentar el mayor déficit público, primario y estructural de toda la Eurozona. Manteniéndolo, se está poniendo en peligro el objetivo básico de salir del Protocolo de Déficit Excesivo (PDE). Ésa, y no otra, sería la forma de preparar las cuentas públicas de cara a la próxima recesión en un entorno de subidas de los tipos de interés (el bono español a diez años es muy probable que se sitúe alrededor del 2%).

**EN EL PROYECTO
PRESUPUESTARIO NO
COMPARECE EL AFÁN DE
PROFUNDIZAR EN LA
ESTABILIDAD DE LAS
CUENTAS PÚBLICAS,
SINO TODO LO
CONTRARIO**

PLAN DE AJUSTE PRESUPUESTARIO: UNA PROPUESTA

Así pues, la publicación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2019 ha supuesto la constatación de que el proceso de consolidación presupuestaria y los compromisos adquiridos ante la Comisión Europea no están yendo por la senda prevista de reducción sustancial, al alejarse del techo de déficit del 3% sobre PIB. El desfase entre ingresos y gastos está cerca de los objetivos previstos para todo el año, a pesar de que la economía española mantiene tasas de crecimiento en el entorno del 2,5%.

El peligro de incumplimiento de los objetivos pactados (en un 1,3% del PIB, tras no poder aprobar una nueva senda de déficit) urge a la aprobación de un plan ambicioso de ajuste presupuestario. Éste ha de coincidir con las próximas convocatorias electorales y sentar las bases de una preparación adecuada por parte de la economía española y de las cuentas públicas ante la más que probable recesión que vendrá a partir del tercer trimestre de 2020.

Tomando los últimos datos comparables de 2018, observamos cómo, entre 2019 y 2020, el déficit público deberá descender desde el entorno del 2,8% en el que cerrará previsiblemente 2018 (con la ejecución presupuestaria al mes de octubre, el déficit público asciende al 2,94% del PIB) hasta el objetivo del 1,3% en 2019. Esto implica un ajuste de 1,65 puntos de PIB: casi 20.000 millones de euros nominales.

De éstos (a partir de ahora los manejaremos en cifras redondas), unos 18.000 millones vendrían propiamente de un ajuste de ingresos y gastos por parte de la Administración Central del Estado, de los Organismos Autónomos y de la Seguridad Social. Los 2.000 millones restantes procederían de las CC.AA. El detalle del ajuste es el siguiente:

1) ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO + OO.AA + SEGURIDAD SOCIAL

a) Ajuste del gasto consolidado no financiero

Dos capítulos sostendrían fundamentalmente el recorte de los gastos: el primero, "Gastos de personal", con una disminución de 3.000 millones de euros que amortiguara el efecto de las subidas salariales pactadas en los últimos dos años. Se lograría reduciendo el empleo público no funcionario y el número de altos cargos.

Por otra parte, el ajuste descansaría sobre el Capítulo IV de "Transferencias Corrientes", aplicando un recorte a los fondos destinados a las Comunidades Autónomas. Éste habría de cifrarse en 4.000 millones de euros, y se implementaría a través de un menor gasto con cargo a las liquidaciones del sistema de financiación autonómica. Quizá el punto más problemático resida en "dónde" van a rebajar las CC.AA., ya que el Estado no tiene competencias para obligarlas a ajustar, dentro de su autonomía presupuestaria, unas partidas u otras. Por ello, es previsible que éstas intervengan gastos fáciles y que pocas quieran acometer verdaderas reformas en los desembol-

Los importantes, como la contratación de bienes y servicios o la centralización de las compras de material quirúrgico, sanitario, educativo o farmacéutico. En este sentido, cabe destacar que la mayor parte de las transferencias corrientes corresponden a pensiones, las cuales presentan una senda de crecimiento preocupante. Ésta sólo se puede corregir mediante la anulación del retraso hasta 2023 de la entrada en vigor del factor de sostenibilidad, así como con la recuperación de un índice de revalorización anual muy inferior al IPC, más cercano al 0,25% con el que se han venido actualizando hasta 2017.

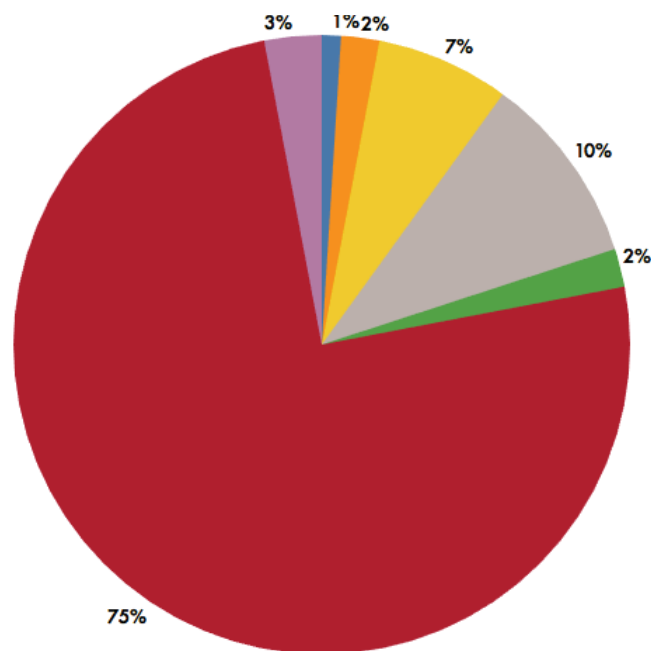
Por otra parte, sería conveniente esperar una reducción simultánea en el Capítulo III de "Gastos financieros" o de intereses de la deuda, los cuales se quedarían cercanos a los 30.000 millones en

2020 (gracias a una contracción de 1.200 millones). Se conseguiría por medio de una emisión de deuda con tipos de interés más bajos (el saldo de deuda viva tiene una menor carga de intereses), ya que causan una caída acelerada del tipo de interés medio de la deuda en circulación, además de un menor coste financiero para la refinanciación de deuda a vencimiento.

Terminando con las partidas de gasto, se lograría un ahorro de 800 millones en el Capítulo II mediante un plan de racionalización del gasto de la Administración (poniendo especial hincapié en la Seguridad Social y los Organismos Autónomos). También son susceptibles de realizarse sendos recortes en las partidas de inversión pública (Capítulo VI) y de subvenciones (Capítulo VII) de 500 millones de euros cada uno.

Capítulos	Presupuesto 2018	Ajuste 2019-2020
I. Gastos de personal	22.505	-3.000
II. Gastos corrientes en bienes y servicios	8.144	-800
III. Gastos financieros	31.602	-1.200
IV. Transferencias corrientes	246.424	-4.000
V. Fondo de contingencia	2.277	
VI. Inversiones reales	7.577	-500
VII. Transferencias de capital	9.427	-500
Total Operaciones No Financieras	327.955	-10.000

Fuente: Ministerio de Hacienda.
Datos en millones de euros

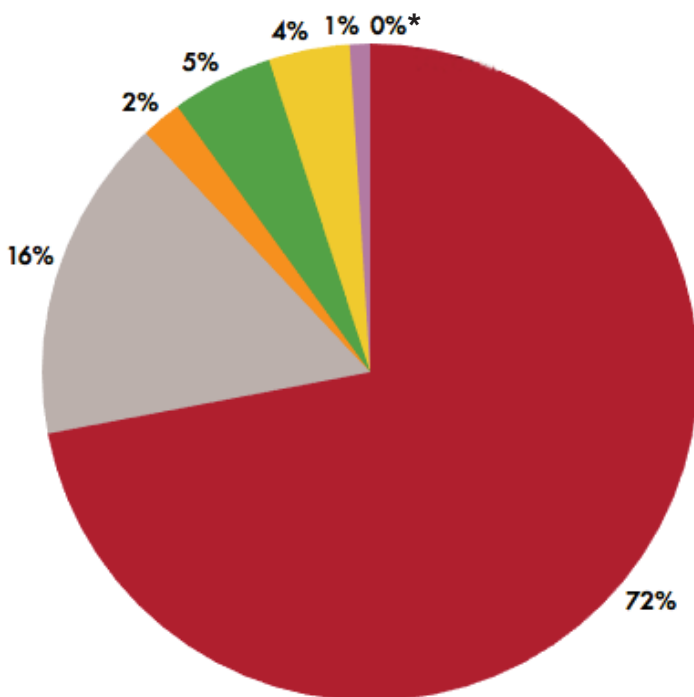


b) Aumento de los ingresos

En el capítulo de ingresos, uno de los ejercicios más necesarios es trascender los lugares comunes, como la lucha contra el fraude, dado que no genera apenas recaudación efectiva: los ingresos se registran por criterio de devengo y, por tanto, lo que se obtiene por perseguir el fraude se destina a cancelar apuntes contables anteriores.

De esta manera, la mayor parte del incremento de ingresos proviene de los impuestos directos (IRPF, Sociedades,...), con un fuerte componente cíclico de 7.000 millones de euros (fundamentalmente, Cotizaciones a la Seguridad Social e IRPF). Lo restante procede de los indirectos, especialmente la imposición medioambiental e Impuestos Especiales, por un importe de 1.000 millones de euros.

Capítulos	Presupuesto 2018	2019-2020
I. Impuestos Directos	210.025	7.000
II. Impuestos Indirectos	47.191	1.000
III. Tasas y otros ingresos	14.644	
IV. Transferencias corrientes	12.223	
V. Ingresos patrimoniales	5.966	
VI. Enajenación inversiones reales	232	
VII. Transferencias de capital	2.918	
Total Operaciones No Financieras	293.198	8.000



- Impuestos Directos
- Impuestos Indirectos
- Tasas y otros ingresos
- Ingresos Patrimoniales
- *Enajenación de inversiones
- Transferencias capital
- Transferencias corrientes

Fuente: Ministerio de Hacienda.
Datos en millones de euros

LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL DEL ESTADO, LOS ORGANISMOS AUTÓNOMOS Y LA SEGURIDAD SOCIAL HAN DE AJUSTAR SUS INGRESOS Y GASTOS EN 18.000 MILLONES DE EUROS

2) COMUNIDADES AUTÓNOMAS

La financiación de las CC.AA. depende en su mayor parte de los recursos que el Gobierno central es capaz de captar vía impuestos, y que, posteriormente, distribuye según ciertos criterios económicos y sociales establecidos en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas.

Así, las autonomías reciben remesas de dinero de forma periódica, en forma de los anticipos que les corresponden cada año con base en la recaudación esperada, que se recoge en la Ley de Presupuestos Generales del Estado. Más tarde, a año vencido, se procede a la liquidación, en la cual se hace balance de cuántos adelantos ha recibido cada Comunidad y qué montante debería percibir para financiar el gasto público transferido. De esta manera, si los anticipos son superiores a la financiación que les toca, habrán de proceder a devolver lo ingresado de más y, si es al contrario, tendrán derecho a recibir más fondos hasta cubrir lo necesario.

Dado el mecanismo del sistema de financiación autonómica y la escasez de fuentes ajenas a las transferencias del Estado Central (el 85% de los ingresos tributarios de las CC.AA. provienen de éste; y sólo el 15%, de impuestos cedidos totalmente y gravámenes propios), y a causa de la dependencia del concepto “recaudación esperada”, si no hay Presupuestos para 2019 y se prorrogan los de 2018, se dificultaría enormemente el funcionamiento de las finanzas autonómicas. Al no haber una estimación fiable de los ingresos de

2019, no existiría una guía adecuada con la que diseñar los anticipos que recibirían las CC.AA. para financiar los servicios públicos.

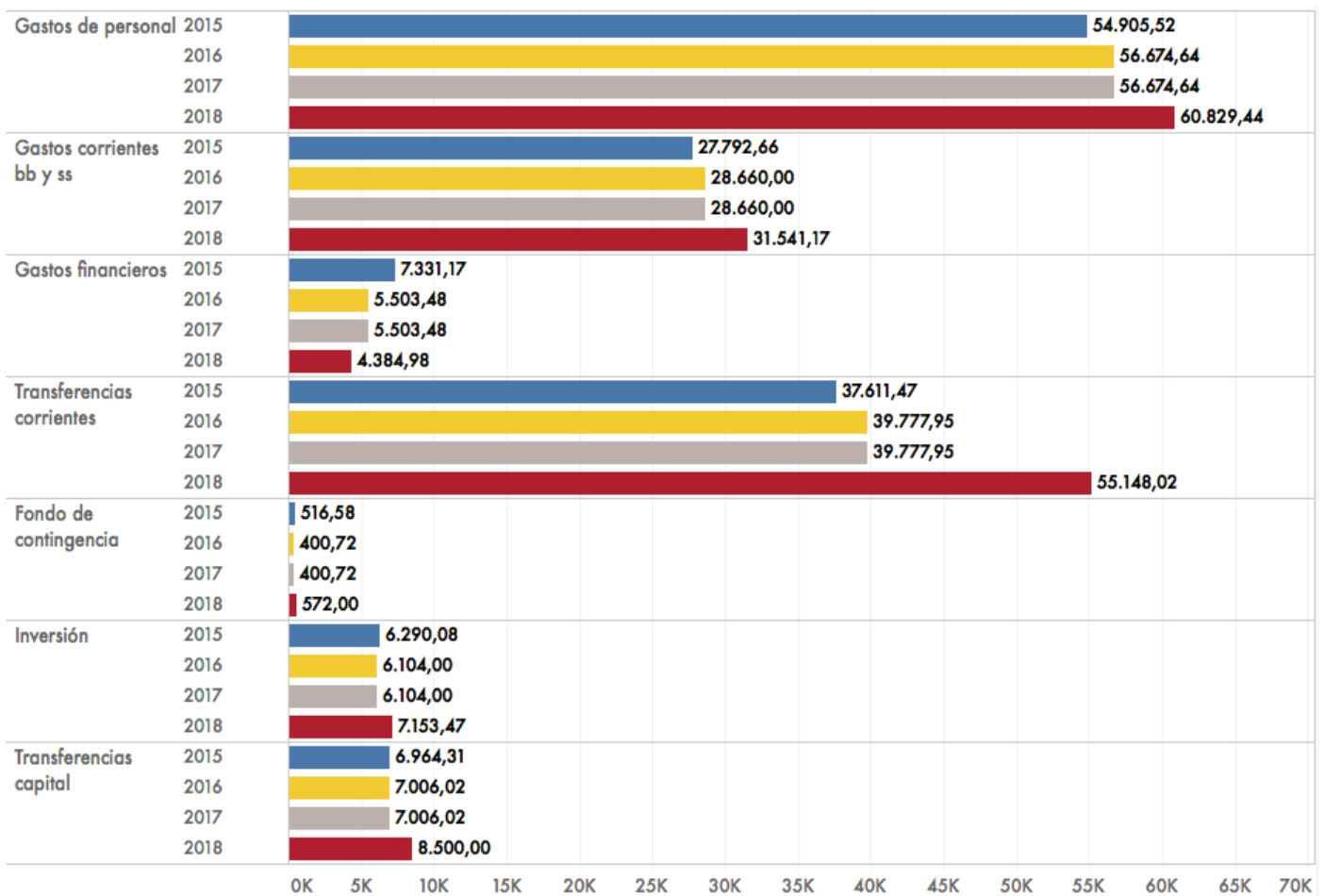
Tampoco dispondríamos de una visión clara sobre qué va a suceder con un instrumento de apoyo a la liquidez: el Fondo de Liquidez Autonómica (FLA), cuya dotación depende asimismo de los Presupuestos Generales del Estado, concretamente del Capítulo VIII de Activos financieros. En 2019, los recursos depositados en fondos extraordinarios de liquidez se rebajarán teóricamente (si el Presupuesto se aprueba) en 4.000 millones de euros respecto a 2018.

Dado el “cierre presupuestario” de todos los gastos no comprometidos, el FLA constituía la vía de salida de las CC.AA. para obtener dinero. En caso de que no se aprueben los Presupuestos, y ante una eventual prórroga de los de 2018, éstas, si quieren acceder a esta financiación, tendrán que hacerlo mediante un crédito extraordinario de otras partidas de gasto, ya de por sí bloqueadas para alcanzar los objetivos de déficit.

De los 2.000 millones de ajuste que deberían acometer, 500 provendrían del Capítulo I (Gastos de personal), mediante un redimensionamiento en la plantilla pública y la no contratación de más empleados. De hecho, habría que despedir. En el Capítulo III (Gastos financieros), el recorte ascendería a 500 millones, procedentes del ahorro en intereses de la deuda, tanto por la intervención de los mecanismos extraordinarios de liquidez como por la reducción de los costes de financia-

ción del crédito bancario. En cuanto a la partida más importante (1.000 millones), pertenecería al Capítulo IV de Transferencias Corrientes. Éste es el cajón de sastre favorito de las CC.AA., al cual va a parar todo lo que suelen justificar como “gas-

to social”. Sin embargo, lo que agrupa en gran parte son subvenciones y financiación de actividades que resultan prescindibles, como representaciones en el extranjero, organismos públicos ineficientes, o ayudas que no deberían entregarse.



Fuente: Ministerio de Hacienda. Datos en millones de euros

**LAS CC.AA. TENDRÍAN
QUE AJUSTAR SUS CUENTAS
EN 2.000 MILLONES DE EUROS**

CONCLUSIÓN

Dada la situación actual del ciclo económico y la evolución de los indicadores adelantados, la principal prioridad en la política fiscal debería ser preparar las cuentas públicas de forma adecuada para entrar en las mejores condiciones posibles en la próxima crisis. Ésta, probablemente, llegará entre el tercer y el cuarto trimestre de 2020.

La economía española no puede permitirse el lujo de afrontar la fase de recesión del ciclo con un déficit estructural enquistado por encima del 2,5% del PIB. Más aún habiendo disfrutado las mejores condiciones financieras de las últimas décadas para reducir tanto sus costes financieros como la estructura de vencimientos y tipos de la Deuda Pública viva.

Por ello, es necesario reformular las cuentas públicas presentadas, y avanzar en el sentido que marca la propuesta descrita en este documento: acometer un temprano ajuste presupuestario aprovechando el crecimiento de ingresos coyunturales que volverá a producirse en 2019.

BIBLIOGRAFÍA

- Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2019. Ministerio de Hacienda
- Sanmartín, J. (2007), "El efecto de los cambios en los tipos marginales sobre la base imponible del IRPF", Hacienda Pública Española, 182 (3): 9-27.
- Sanz, J.F. (2013), "¿Es la subida de los tipos marginales rentable en términos recaudatorios? Caracterización de la curva de Laffer del IRPF español", (mimeo).
- Sanz, J.F., y D. Romero (2012), "Evaluación del impacto recaudatorio de las reformas de IRPF e IVA de 2012 en un contexto de crisis económica", Papeles de Economía Española, nº 133: 39-48.

