

Ajuste fiscal: se mantiene la incertidumbre*

Santiago Lago Peñas**

La coyuntura presupuestaria en España sigue lejos de clarificarse. Por una parte, los datos disponibles de ejecución correspondientes al tercer trimestre de 2018 muestran una reducción significativa del déficit público, de medio punto de PIB respecto al año anterior, suficiente para cumplir con el objetivo revisado, pero con el original de -2,2%. Las proyecciones para el conjunto del año 2018 coinciden en una cifra del -2,7% del PIB. El proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2019 ha tenido que asumir un objetivo de déficit del -1,3%, cinco décimas menos que el que gobierno estimaba en su plan presupuestario de otoño pasado, y que espera conseguir mediante un ajuste de dos décimas en las comunidades autónomas y otras tres con mayores ingresos. En estos momentos, la perspectiva de superar los exámenes de coherencia de la AIReF y de la Comisión Europea y, simultáneamente, recabar un apoyo mayoritario en el Congreso de los Diputados es pesimista, salvo que en las próximas semanas se consiguiese desbloquear la modificación en la senda de déficit, una opción que también parece difícil.

Desarrollos recientes: escasos avances y algo de confusión

La coyuntura fiscal en España sigue lejos de clarificarse. El ejercicio 2018 cerrará con una desviación significativa respecto a lo comprometido en el *Programa de Estabilidad* vigente, aunque en línea con lo que se preveía ya en el momento de aprobar los Presupuestos Generales del Estado para 2018 (PGE-2018). Recapitulemos.

El Gobierno del Partido Popular (PP) presentó en abril de 2018 la *Actualización del Programa*

de *Estabilidad 2018-2021*, en el que aparecía un objetivo de déficit para 2018 de -2,2% en términos de producto interior bruto (PIB), coincidente con los objetivos hechos públicos ya en julio de 2017. En paralelo y en un contexto de prórroga presupuestaria, se esforzaba en negociar unos PGE-2018 que precisaban del apoyo de otros partidos con representación en el Congreso de los Diputados. En esa negociación se fueron introduciendo ampliaciones de gasto y rebajas impositivas que iban complicando progresivamente el cumplimiento del mencionado objetivo de déficit (Lago-Peñas, 2018). Y cuando el proceso estaba ya en una fase

* Agradezco la asistencia de Fernanda Martínez y Alejandro Domínguez; así como los comentarios de Carlos Cuerpo y Javier Pérez. La responsabilidad de cualquier error u omisión es, no obstante, exclusiva del autor.

** Catedrático de Economía Aplicada y director de GEN, Universidad de Vigo.

madura, una moción de censura en junio cambió de forma inesperada el gobierno y aupó al poder al Partido Socialista (PSOE), con un número de escáños en el Congreso aún menor que el PP.

En esta tesitura, el nuevo gobierno optó por una estrategia pragmática. En primer lugar, dar por bueno el proyecto de los PGE-2018 heredado, asumiendo que contaría con un amplio respaldo en el Congreso, al haber sido elaborado y apoyado por quienes ahora eran su oposición, y teniendo en cuenta el amplio retraso acumulado en el proceso. Segundo, comunicar a la Comisión Europea que el objetivo de déficit inicialmente pactado para 2018 no iba a ser cumplido, porque la dinámica presupuestaria heredada y en curso exigiría un duro y rápido ajuste, lo que dañaría sustancialmente el crecimiento económico de España. Aunque la Comisión no ha sido explícita al respecto, todo parece indicar que acepta las explicaciones del nuevo gobierno y que acabar el ejercicio por debajo del límite del -3% será suficiente para que no vaya a existir sanción¹. Sin duda, la situación fiscal de otros países, más complicada aún, ha ayudado (Conde-Ruiz, García y Rubio-Ramírez, 2018). Tercero y último, centrarse en la preparación de los PGE-2019, donde podría volcar su programa y acuerdo con su principal aliado político (Podemos).

Esa nueva estrategia fiscal incluía la revisión al alza de los objetivos de déficit para el período 2019-2021. La nueva propuesta se presentó en julio (MHFP, 2018a), pero fue rápidamente descartada por los líderes del PP y Ciudadanos, que cuentan con mayoría en un Senado que debe dar también su visto bueno al cambio. Esta exigencia legal ha supuesto una barrera aparentemente infranqueable para el Gobierno, a pesar de su intento de modificar la normativa por distintas vías y desbloquear la situación.

En enero de 2019 nada ha cambiado y contamos con dos horizontes de objetivos fiscales distintos. Por un lado, el aprobado en abril de 2018 y hoy vigente. Por otro, el propuesto por el actual Gobierno, que ha

sido respaldado el 20 de diciembre por una mayoría en el Congreso de los Diputados y que, según el Gobierno, sería asumible por la Comisión Europea, pero que ha sido formalmente rechazado el 27 de diciembre en el Senado.

En el siguiente apartado se aborda el cierre del ejercicio 2018 y en el tercero las perspectivas para 2019 y los ejercicios siguientes.

Perspectivas de cierre para el ejercicio fiscal 2018

Los datos de ejecución presupuestaria disponibles hasta el 31 de octubre muestran una reducción significativa en el déficit (gráfico 1). Dejando al margen a las corporaciones locales, el déficit acumulado registrado asciende a -1,08% del PIB, frente a -1,70% del ejercicio anterior hasta esa misma fecha. Una reducción de 0,62 puntos porcentuales de PIB. Adicionalmente, los datos de liquidación correspondientes a las corporaciones locales hasta el 30 de septiembre muestran un superávit ligeramente inferior en 2018 que en 2017: 0,36% frente a 0,47%. Combinando ambas informaciones, el déficit en el último trimestre del año se encontraría medio punto por debajo que en el ejercicio anterior: suficiente para cumplir con el objetivo de déficit revisado, pero no con el original de -2,2%.

Las proyecciones elaboradas por las diferentes instituciones públicas y privadas para el conjunto del ejercicio ofrecen una convergencia plena de cifras poco frecuentes y coherentes con lo anterior. Tanto el Consenso de Funcas de noviembre (Funcas, 2018), como las instituciones supervisoras españolas (AIReF, 2018b y Banco de España, 2018) y las instituciones internacionales (FMI, 2018; OCDE, 2018; Comisión Europea, 2018a) apuestan por un déficit del -2,7% del PIB en 2018.

Un aspecto positivo a destacar es la confirmación de que los gobiernos subcentrales han dejado de ser un problema. En el pasado, los analistas

¹ La reciente evaluación del *Plan Presupuestario para 2019* por la Comisión avala esta expectativa (Comisión Europea, 2018b). Tras constatar la segura desviación de objetivos que "el déficit previsto para el conjunto de las Administraciones públicas españolas (2,7 % del PIB) sería, no obstante, inferior al valor de referencia del Tratado (3,0 %), en 2018, lo que está en línea con el calendario establecido por el Consejo".

Gráfico 1

Necesidad (-) / Capacidad (+) de financiación de las AA.PP. hasta 31 de octubre en los años 2017 y 2018 (En porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia a partir de MHFP (2018b).

internacionales pusieron el foco en la incidencia que la estructura descentralizada de gobierno ejercía sobre el cumplimiento de metas fiscales. Pero la realidad es que tanto comunidades autónomas como corporaciones locales van a cumplir con los objetivos originales para 2018 y, de forma consolidada, previsiblemente generarán un leve superávit (alrededor de una décima) que compensará parcialmente las desviaciones de la Administración central y la Seguridad Social. Una Seguridad Social incapaz de cerrar su agujero financiero, a pesar del fuerte crecimiento del empleo en los últimos años.

Las proyecciones elaboradas por las diferentes instituciones públicas y privadas para el conjunto de 2018 ofrecen una convergencia de cifras poco frecuente. Tanto el consenso de Funcas, como las instituciones supervisoras españolas (AIReF y Banco de España) y las instituciones internacionales (FMI, OCDE y Comisión Europea) apuestan por un déficit del -2,7% del PIB.

Volviendo a la escala agregada, el gráfico 2 muestra una de las principales implicaciones de

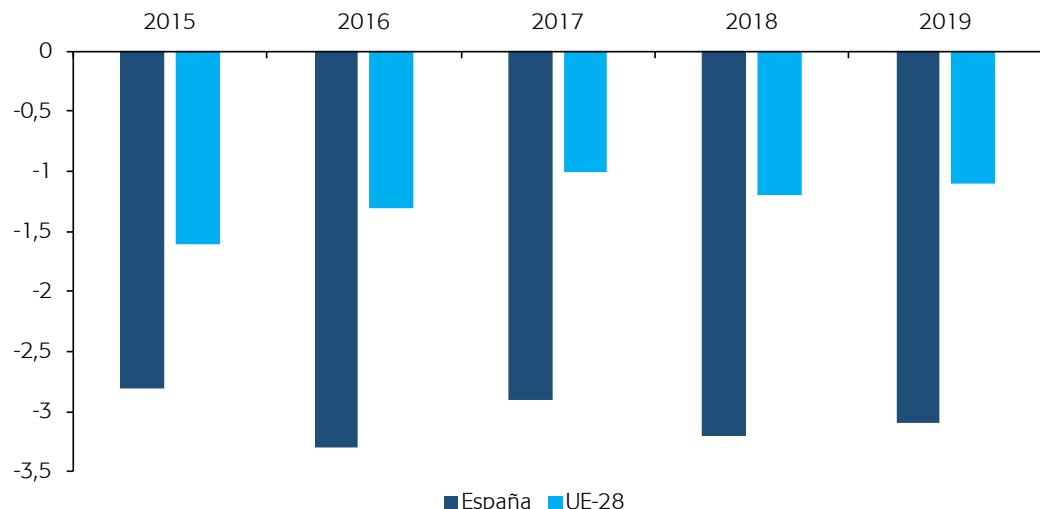
lo ocurrido en 2018. Dejando al margen el efecto positivo del ciclo económico sobre las cuentas públicas, el déficit estructural habría empeorado, para situarse de nuevo más allá del -3%. De hecho, cuando se observa lo ocurrido desde 2015, queda claro que la consolidación fiscal de los últimos años depende exclusivamente de la mejora de la coyuntura económica. El déficit estructural se mantiene en niveles claramente incompatibles con la estabilidad fiscal y con la necesaria reducción de una deuda pública en el entorno del 100% del PIB. El contraste con lo que ocurre en el conjunto de la Unión Europea es evidente. El déficit estructural es sustancialmente más bajo (en el entorno del -1%) y ha caído en el último lustro. Sin duda alguna, su cuadro fiscal es una de las principales debilidades de la economía española ante posibles escenarios de subida de tipos de interés, tensiones en los mercados financieros internacionales o reducción del ritmo de crecimiento económico.

Tres son los frentes en los que los consensos políticos serían más valiosos y útiles. En primer lugar, en la perentoria reforma del sistema tributario español. Una reforma que debería permitir recaudar más con mayor eficiencia y equidad,

Gráfico 2

Estimaciones de saldo presupuestario ajustado por el efecto del ciclo en 2015-2019 (saldo estructural)

(En porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia a partir de Comisión Europea (2018a).

eliminando beneficios fiscales de todo tipo y reduciendo el fraude. En segundo lugar, en el reequilibrio de ingresos y gastos de la Seguridad Social, a la luz del reciente análisis sobre la cuestión de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF, 2019). Finalmente, la evaluación generalizada y rigurosa de la rentabilidad social del gasto a fin de reconsiderar programas de gasto con menor beneficio para la sociedad, sean inversiones (los llamados “elefantes blancos”) o de gasto corriente. El *spending review* que está elaborando la AIReF² por encargo del Gobierno central es un paso en la dirección correcta; pero claramente insuficiente dadas las grandes carencias institucionales y de cultura que padece la evaluación de políticas públicas en España (Albi y Onrubia, 2016).

Incertidumbres sobre el futuro: 2019-2021

En octubre de 2018 el Gobierno presentó su Plan presupuestario para 2019. Un Plan elaborado situando el objetivo de déficit en el -1,8%

y que ha sido examinado por la Comisión Europea (2018b) y la AIReF (2018a). La respuesta de la Comisión Europea es moderadamente pesimista. Reconoce que el Plan supone un ajuste a la baja del desequilibrio presupuestario, pero insuficiente. Su previsión para 2019 sería de -2,1% (tres décimas por encima de la meta del Gobierno) debido fundamentalmente a los ingresos. En particular, la Comisión considera excesivamente optimistas las previsiones referidas a la recaudación por los nuevos impuestos sobre transacciones financieras y sobre determinados medios digitales (la llamada tasa Google), por el efecto de la adopción de las mejores prácticas internacionales en el control del fraude fiscal, y por el efecto positivo de la subida del salario mínimo interprofesional (SMI) sobre las cotizaciones. En conjunto, los ingresos serían dos décimas de PIB inferiores a los previstos por el Gobierno. Adicionalmente, las promesas y nuevas actuaciones en pensiones, educación, I+D y política social costarían una décima más de lo previsto en el Plan. La Comisión concluye advirtiendo del riesgo de incumplimiento y del escaso avance en la reducción del déficit estructural, en

² <http://www.airef.es/es/spending-review/>

línea con lo apuntado en el apartado anterior de este artículo.

Dejando al margen el efecto positivo del ciclo económico sobre las cuentas públicas, el déficit estructural habría empeorado en 2018, situándose de nuevo más allá del -3% del PIB. De hecho, cuando se observa lo ocurrido desde 2015, queda claro que la consolidación fiscal de los últimos años depende exclusivamente de la mejora de la coyuntura económica.

El juicio de la AIReF (2018a) es más favorable y considera factible (aunque no probable) el objetivo para 2019. En concreto, asigna una probabilidad del 48% al cumplimiento, a medio camino entre el 60% que la institución considera el umbral para calificar de probable un evento y el 40% que lo define como improbable. Este mayor optimismo se debe, en parte, a que la evaluación de la AIReF incluye la subida de las bases máximas de cotización a la Seguridad Social, una novedad que no aparecía en el borrador enviado a Bruselas y que supondrá alrededor de una décima adicional de ingresos (entre 1.000 y 1.100 millones de euros).

Comenzando por los ingresos, las estimaciones de la Autoridad fiscal se separan de las previsiones del Gobierno fundamentalmente en tres apartados: el nuevo impuesto sobre determinados medios digitales, el control del fraude y el incremento previsto en la recaudación del impuesto sobre el patrimonio (IP). En el primer caso, frente a la previsión del Gobierno de 1.200 millones, la AIReF apuesta por un máximo de 968 millones. En el segundo, su cuantificación se sitúa en el intervalo de 200-270 millones, lejos de los 500 millones del Plan presupuestario. Finalmente, los 339 millones de recaudación adicional por el IP estimados por el Gobierno se quedan en el aire porque, en síntesis, todo depende de lo que hagan las comunidades autónomas, que son las que deciden qué tipos se cobran en este impuesto. En resumen, el agujero que detecta la

Autoridad fiscal se compensaría por la subida en las bases máximas de cotización, de forma que los 7.178 millones de ingresos adicionales incluidos en el borrador se sitúan dentro del intervalo de confianza del organismo, que va de 6.078 a 7.698 millones de euros. Por lo que se refiere a los gastos, se avalan las cifras del Gobierno salvo en lo que concierne al coste de la revalorización de las pensiones y la subida de las mínimas y no contributivas, y la supresión del copago a los pensionistas más vulnerables. En conjunto, frente a la estimación del borrador de 2.525 millones, la Autoridad fiscal estima un incremento de 2.886 millones, 361 millones más.

En síntesis, el Plan presupuestario del Gobierno se acerca al objetivo de déficit y, con algunos ajustes como los que ha ido introduciendo posteriormente, estaría ya dentro de un intervalo de confianza razonable en el entorno del -1,8%. Sin embargo y como la AIReF explicita en su informe, "no se aprecia margen para asumir posibles desviaciones en el impacto estimado de las medidas". Y menos margen existe todavía para afrontar una negociación de presupuestos que, como demostró la de los PGE-2018, tienden a elevar los compromisos de gasto y recortar las previsiones de ingresos.

A partir de ahí, la situación se ha complicado todavía más en las últimas semanas. El 11 de enero, el Gobierno presentó su proyecto de PGE-2019 asumiendo que mientras no se resuelva el bloqueo de objetivos de déficit en el Senado, la meta a cumplir es el -1,3%. Y eso exige un ajuste adicional de 6.200 millones de euros (cinco décimas de PIB adicionales).

El proyecto de PGE-2019 pone en evidencia la extrema dificultad de conciliar tres objetivos. Primero, las cuentas deben pasar la prueba de la coherencia técnica entre gastos e ingresos. Segundo, las cuentas deben reflejar en grado suficiente los compromisos de incremento de gasto e ingresos con los partidos situados a la izquierda del PSOE y que aparecían en el Plan presupuestario. Y tercero, y en línea con lo señalado en el párrafo anterior, el Gobierno debe ganar margen

financiero para lograr apoyos adicionales en la tramitación parlamentaria del proyecto.

Las estimaciones de ingresos de los PGE-2019, en comparación con la liquidación de 2018, representan aumentos de recaudación del 13,7% en el impuesto sobre sociedades, 11,7% en IVA y 11,8% en impuestos especiales, cifras muy elevadas que modificarían la calificación del escenario de ingresos de factible a improbable.

En esencia, la opción por la que se ha decantado el Gobierno es mantener su Plan presupuestario original, sin introducir medidas adicionales que afecten significativamente a ingresos y gastos. De las cinco décimas de ajuste adicional requerido, dos son responsabilidad de los gobiernos autonómicos, de acuerdo con el *Programa de Estabilidad*. Y las otras tres se compensan suponiendo una mayor elasticidad recaudatoria de los impuestos. Para un crecimiento previsto del PIB real de 2,2% y nominal de 3,8%, el proyecto de PGE-2019 incluye crecimientos de los ingresos tributarios superiores al 10%.

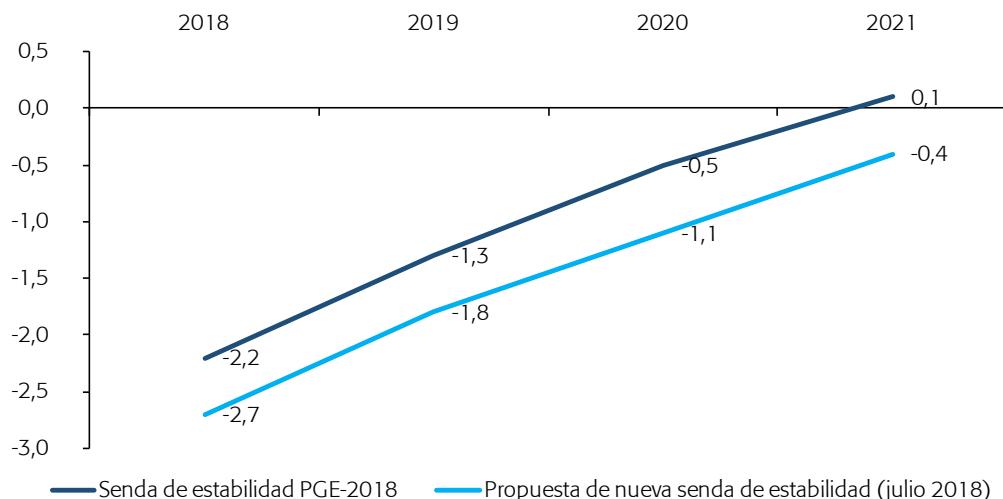
Si la comparación se establece con el avance de liquidación para 2018, se estiman incrementos de 13,7% en el impuesto sobre sociedades, 11,7% en IVA, o del 11,8% en impuestos especiales. Incluso teniendo en cuenta el impacto de las subidas impositivas previstas ya en el Plan presupuestario, estas cifras son muy elevadas atendiendo a la experiencia y los estudios disponibles. Consecuentemente, el escenario de ingresos pasaría de ser factible en el Plan presupuestario a ser improbable en los PGE-2019. Y por el lado del gasto, solo cabe aguardar presiones al alza en las negociaciones que ahora se abren.

En estos momentos, la perspectiva de conseguir superar los exámenes de coherencia presupuestaria de AIReF y de la Comisión Europea y, simultáneamente, recabar un apoyo mayoritario en el Congreso de los Diputados es pesimista; salvo que en las próximas semanas se consiguiese desbloquear la modificación en la senda de déficit. Una opción difícil dada la resistencia mostrada por el Partido Popular, pero que cuenta con un argumento claro a su favor. Como muestra el gráfico 3, la nueva trayectoria es paralela a la aprobada por el Gobierno anterior, con una diferencia de nivel de medio punto porcentual que se produce en

Gráfico 3

Objetivos de déficit (-) y superávit (+) presupuestarios para el período 2018-2021

(En porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia a partir de MHFP (2018a).

año 2018 como consecuencia de los PGE-2018 esencialmente elaborados y negociados por el PP³. Lo que plantea el nuevo Gobierno es tratar esta desviación como un efecto escalón, y ajustar en el trienio 2019-2021 exactamente al mismo ritmo que lo previsto. Por tanto, es legítimo y previsible que el PP se oponga a los PGE-2019, porque suponen una combinación de gastos e ingresos diferente a la que de forma coherente han apostado cuando han gobernado. En cambio, parece más difícil justificar la oposición frontal a la nueva senda de déficit.

Referencias

- AIRÉF (2018a), *Informe sobre las líneas fundamentales de los presupuestos de las Administraciones Públicas 2019. Informe 45/2018* (26 de octubre). Disponible en www.airef.es
- (2018b), *Seguimiento mensual del objetivo de estabilidad. Conjunto de las Administraciones Públicas. Octubre 2018* (5 de diciembre). Disponible en www.airef.es
- (2019), *Opinión sobre la sostenibilidad del sistema de Seguridad Social* (9 de enero). Disponible en www.airef.es
- ALBI, E., y J. ONRUBIA (2016), "Institucionalizar la evaluación de políticas públicas: Eficiencia y rentabilidad social", *Papeles de Economía Española*, 147. Disponible en www.funcas.es
- BANCO DE ESPAÑA (2018), "Proyecciones macroeconómicas de la economía española (2018-2021): Contribución del Banco de España al ejercicio conjunto de proyecciones del Eurosistema de diciembre de 2018". Disponible en www.bde.es
- COMISIÓN EUROPEA (2018a), *European Economic Forecast Autumn 2018*. Disponible en <https://ec.europa.eu>
- (2018b), *Commission opinion on the Draft Budgetary Plan of Spain. SWD(2018) 515 final* (21 de noviembre). Disponible en https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/c_2018_8015_es_en.pdf
- CONDE-RUIZ, J. I.; GARCÍA, M., y J. RUBIO-RAMÍREZ (2018), "Better than expected... pero no menos preocupante", (31 de diciembre). Disponible en <http://nadaesgratis.es/rubio-ramirez/better-than-expected-pero-no-menos-preocupante>
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL, FMI (2018), *2018 Article IV Consultation. IMF Country Report 18/330*. Disponible en www.imf.es
- FUNCAS (2018), *Panel de previsiones de la economía española* (19 de noviembre). Disponible en www.funcas.es
- LAGO-PEÑAS, S. (2018), ""Coyuntura presupuestaria: un escenario presidido por la incertidumbre", *Cuadernos de Información Económica*, 266, sept.-oct.: 27-35. Disponible en www.funcas.es
- MINISTERIO DE HACIENDA y FUNCIÓN PÚBLICA, MHFP (2018a), *Objetivos de estabilidad 2019-2021 y límite del gasto no financiero del Estado para 2019*, (20 de julio). Disponible en <http://www.hacienda.gob.es/>
- (2018b), *Ejecución presupuestaria del Estado hasta el mes de noviembre de 2018*, (27 de diciembre). Disponible en <http://www.hacienda.gob.es/>
- OCDE (2018), *OECD Economic Surveys. Spain November 2018*. Disponible en www.oecd.org/eco-surveys/economic-survey-spain.htm

³ La propia Comisión Europea (2018a: 103) así lo interpreta: "El ritmo algo más lento de reducción del déficit se debe al impacto de las medidas incluidas en el proyecto presupuestario de 2018, en particular, el incremento de la revalorización de las pensiones, la subida salarial de los funcionarios y, en menor grado, la rebaja fiscal para el grupo de contribuyentes con rentas más bajas".