

# El equilibrio presupuestario en España en el horizonte de 2022: ¿de dónde venimos?, ¿hacia dónde vamos?\*

Desiderio Romero-Jordán\*\* y José Félix Sanz-Sanz\*\*\*

**España abandonó en 2018 el procedimiento de déficit excesivo al situar la ratio déficit/PIB por debajo del -3% –concretamente en el -2,48%–. Tal objetivo se ha conseguido tras una larga década de esfuerzo en un contexto de fuerte crisis económica. La *Actualización del Programa de Estabilidad 2019-2022*, enviada por el Gobierno español a la Comisión Europea, ha fijado la consecución del equilibrio presupuestario en 2022. Por estrecho margen, la Airef considera que dicho objetivo no se cumplirá en dicho año, situándolo en el -0,5%. En todo caso, España se enfrenta actualmente a dos focos de inestabilidad para lograr dicho equilibrio presupuestario. Uno, externo, generado por la ralentización de la economía mundial. El otro, interno, debido a la incertidumbre política existente en el país desde 2015, que está suponiendo un serio obstáculo tanto para la aprobación de los presupuestos como para la implementación de medidas específicas en favor de la consolidación fiscal.**

35

CABECERA VERTICAL REVISTA

## España abandona el procedimiento de déficit excesivo

En 2018, y tras una larga década, España consiguió situar el déficit de las administraciones públicas por debajo del umbral del -3% del PIB. Así, del -3,03% de 2017 se pasó al -2,48% en 2018 aban-

donando de este modo el procedimiento de déficit excesivo regulado en el artículo 126 del Tratado de la Unión Europea. Como consecuencia, la Comisión propuso a principios de junio de 2019 cerrar dicho procedimiento en el que España llevaba inmersa desde 2009<sup>1</sup>. No obstante, las finanzas públicas españolas siguen sometidas a estrecha vigilancia preventiva por la Comisión Europea. De hecho, recien-

\* Los autores agradecen los comentarios de María Jesús Fernández (Funcas).

\*\* Universidad Rey Juan Carlos y Observatorio Funcas de Economía Pública (OFEP).

\*\*\* Universidad Complutense de Madrid y Observatorio Funcas de Economía Pública (OFEP).

<sup>1</sup> Con la excepción de Estonia y Suecia, todos los países de la Unión Europea han estado sometidos a vigilancia por las autoridades europeas por incumplimiento en los niveles de déficit y deuda.

temente, la Comisión ha recomendado a España realizar nuevos ajustes presupuestarios para reducir su elevado nivel de deuda, que en 2018 alcanzó el 97,1% del PIB –la Unión ha sugerido también ajustes adicionales a Bélgica, Francia e Italia–.

En abril de 2019, el Gobierno español envió a la Comisión Europea la *Actualización del Programa de Estabilidad* para el período 2019-2022 (en adelante *APE*). De acuerdo a la *APE*, el Gobierno prevé alcanzar equilibrio presupuestario de las administraciones públicas en 2022. El camino seguido para conseguir dicho equilibrio fija unos objetivos intermedios de déficit del -2,0% en 2019, -1,1% en 2020 y -0,4% en 2021. Asimismo, acorde con estas cifras de déficit, la *APE* prevé reducir el nivel de deuda pública desde el 97,1% de 2018 hasta el 88,7% de 2022. Sin embargo, el dictamen de la Comisión Europea a la *APE* considera que existe riesgo de que no se cumplan las previsiones del nivel de deuda en los años 2019 y 2020, fijadas respectivamente en el 95,8% y en el 94,0%. Por este motivo, la Comisión ha propuesto un ajuste estructural anual del 0,65% del PIB que se corresponde con un crecimiento máximo del gasto público del 0,9%. En términos nominales tal ajuste representa unos 7.800 millones de euros anuales (Comisión Europea, 2019). A efectos ilustrativos, dicha cifra equivale aproximadamente al gasto presupuestado en Defensa para todo el ejercicio 2018. Como medida complementaria para cumplir con dichos objetivos de deuda, la Comisión considera necesario destinar los ingresos extraordinarios a acelerar la reducción de la ratio de deuda. En definitiva, tras la salida del procedimiento de déficit excesivo, España tiene en los próximos años deberes e importantes retos que afrontar para continuar con el proceso de consolidación fiscal. Como veremos más adelante, hay dos obstáculos especialmente relevantes para el éxito de la consolidación. Uno es la ralentización del crecimiento económico mundial con efectos directos sobre la economía española. El otro, de carácter más interno, es la incertidumbre política que existe en España desde 2015, que está creando enormes dificultades a la existencia de

gobiernos con mayoría suficiente para dar sosiego y estabilidad al ciclo presupuestario. En primer lugar, este artículo analiza en términos comparados el camino seguido por España para abandonar el procedimiento de déficit excesivo. En segundo lugar, se discute el objetivo de equilibrio presupuestario previsto por el Gobierno para el año 2022.

## ¿De dónde venimos? Una década de esfuerzo para salir del procedimiento de déficit excesivo

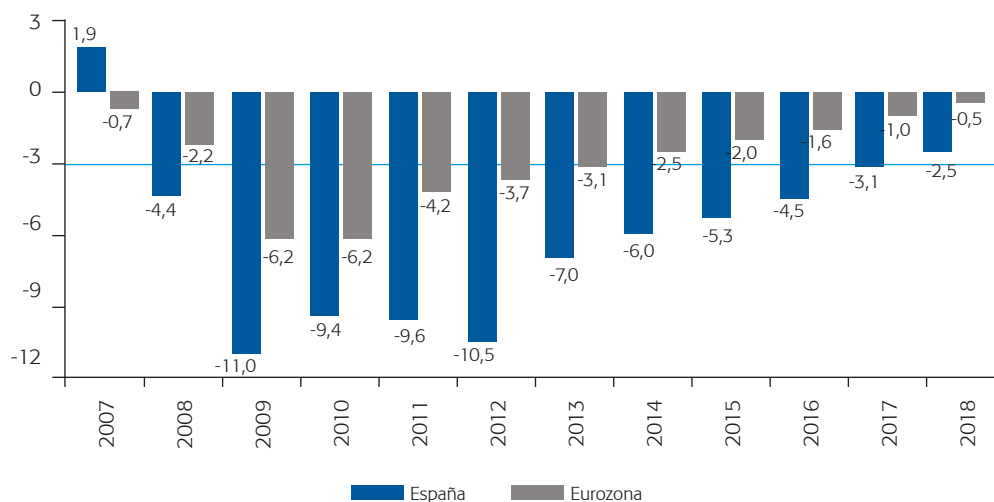
Visto en perspectiva, el camino recorrido por España para salir del procedimiento de déficit excesivo ha sido largo y repleto de dificultades, no solo económicas sino también sociales y políticas que merecen ser destacadas. A efectos ilustrativos, el gráfico 1 muestra la evolución del déficit público de España respecto de la media de la eurozona. Como se puede ver, España pasó de un superávit del 1,9% del PIB en 2007 a un déficit del 4,4% en 2008 coincidiendo con el primer año de la crisis. Tan solo un año más tarde, en 2009, el déficit alcanzó el 11,0%, muy por encima del promedio del 6,2% de la eurozona. Tal desequilibrio entre ingresos y gastos públicos se mantuvo en niveles muy elevados en los tres años siguientes: 9,4% en 2010, 9,6% en 2011 y 10,5% en 2012. El montante de déficit de los años 2009 a 2012 ascendió en términos acumulados a 432.200 millones de euros, equivalentes aproximadamente al 41,5% del PIB del año 2012. Estas cifras proporcionan una clara idea de la intensidad del impacto que la crisis económica tuvo sobre el nivel de deuda de las administraciones públicas. Así, a finales de 2008, el nivel de deuda se situó en el 39,5%. Y tan solo cuatro años después dicha ratio de deuda había escalado hasta el 85,7%<sup>2</sup>. En resumen, entre los años 2008 a 2012 la ratio de deuda/PIB aumentó un total de 46,2 puntos frente a los 21,2 puntos de media la eurozona –tal incremento solo fue superado por los 77,5 puntos de incremento de Irlanda y los 50,2 de Grecia–.

<sup>2</sup> El resultado de esta situación es bien conocido. La prima de riesgo de la economía española no paró de subir hasta alcanzar su máximo nivel en julio de 2012 con 637 puntos básicos.

Gráfico 1

**Déficit público en España y la eurozona, 2007-2018**

(En porcentaje del PIB)



Fuente: Eurostat.

La mayoría de países de la Unión Europea, incluida España, alcanzaron su nivel máximo de déficit en el año 2009. Concretamente, España llegó en ese año al 11,0% (frente al 6,2% de la eurozona), encadenando cuatro años consecutivos de abultados déficits superándose en dos ocasiones la barrera de los dos dígitos. Tanto es así, que esas cifras han marcado un récord histórico en la democracia española. De media, los países de la eurozona tardaron cinco años en reconducir el déficit por debajo del 3% frente a los diez años que ha tardado España. Un análisis más minucioso revela que existe una gran dispersión en lo que respecta al nivel máximo de déficit alcanzado por los diferentes países de la Unión Europea, el número de años que fueron necesarios para reducirlo por debajo del 3%, los puntos en los que hubo que reducir el déficit para alcanzar dicho objetivo y la velocidad media de ajuste del déficit. El gráfico 2 muestra el nivel máximo de déficit alcanzado por los países de la Unión entre los años 2007 a 2018. Dejando a un lado Irlanda como caso excepcional, la información permite distinguir cuatro grupos de países de acuerdo a la cota máxima alcanzada. Un primer grupo lo

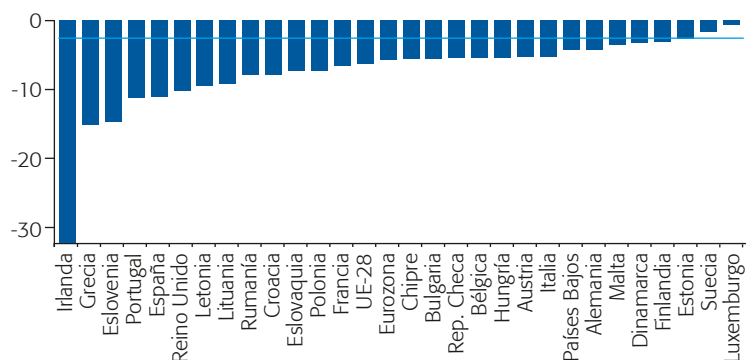
conforman los países que o bien no han superado el límite del 3% –Suecia, Estonia y Luxemburgo– o lo han rebasado muy ligeramente –Finlandia (3,2%) y Dinamarca (3,5%)–. Un segundo grupo está formado por un conjunto de países donde la cota oscila entre el 3% y el 6%. Aquí se sitúan Alemania (4,2%), Bélgica (5,4%), Austria (5,3%), Italia (5,2%) y Holanda (5,2%). El tercer grupo lo conforman países con máximos entre el 6% y el 10%, siendo Francia el único representante de la UE-15 en este rango –alcanzó el 7,2% en 2009–. Un último grupo incluye a países con un máximo absoluto superior al 10%. Aquí se encuentran tres países mediterráneos –España, Portugal y Grecia– además de Eslovenia, Irlanda y Reino Unido.

Entre los países de la Unión Europea, existen importantes diferencias, tanto en el número de años empleados para transitar desde las cotas máximas de déficit hasta niveles inferiores al 3%, como en la velocidad media de los ajustes realizados. Como se puede ver en el gráfico 3, España es el país de la Unión Europea que más tiempo ha tardado en situarse por debajo del citado umbral empleando un total de diez años. Ese período duplica tanto la

Gráfico 2

**Nivel máximo alcanzado por el déficit público desde 2017**

(En porcentaje del PIB)



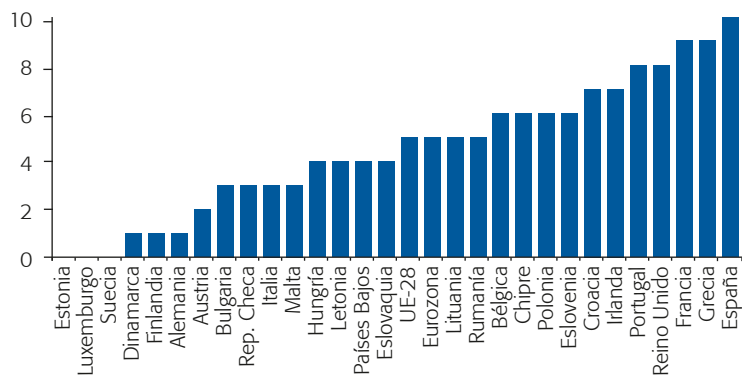
Fuente: Eurostat.

media de los países de la UE-28 como de la eurozona, siendo en ambos casos de cinco años. Por debajo de España se encuentran Grecia y Francia que tardaron nueve años; Reino Unido y Portugal ocho años e Irlanda y Croacia siete años. El ritmo anual medio de ajuste de cada país se presenta en el gráfico 4. Irlanda es un caso excepcional, ya que tras alcanzar un déficit del 32,1% en 2010 consiguió reducirlo hasta el 1,9% en 2015 empleando un ajuste medio anual de 4,3 puntos en la ratio déficit/PIB. Dicho valor está muy por encima del ritmo medio de ajuste observado para el total de países de la Unión Europea, que fue de 0,74

puntos. Al margen de Irlanda, los países que alcanzaron los mayores niveles en la ratio déficit/PIB durante la crisis –en orden descendente, Grecia, Eslovenia, España, Portugal, Reino Unido y Letonia– tuvieron velocidades de ajuste muy diferentes. Los ritmos más rápidos han sido los de Grecia y Eslovenia, con una media anual de 1,73 y 1,98 puntos de ratio déficit/PIB, seguidos de Portugal (1,15), Reino Unido (0,90) y, en último lugar, España (0,85). En el resto de países de la Unión Europea también existe una elevada dispersión en la velocidad de ajuste. Por ejemplo, Alemania redujo el déficit del 4,2% al 1,0% en tan solo un año.

38

Gráfico 3

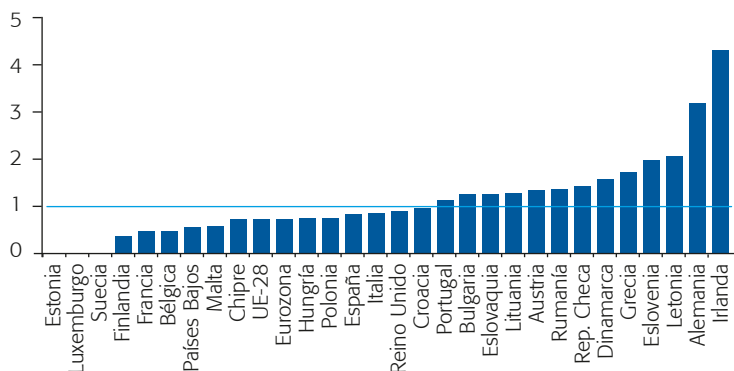
**Número de años con déficit público superior al 3% desde 2017**

Fuente: Eurostat.

Gráfico 4

**Ajuste de déficit público (media anual)**

(En porcentaje del PIB)



Fuente: Eurostat.

Contrariamente, en Francia el déficit pasó del 7,2% al 2,8% en nueve años a una velocidad media de 0,49 puntos. De hecho, resulta interesante comparar los casos francés y español. Ambos países han tardado casi el mismo número de años en situar el déficit por debajo del 3%. Sin embargo, España partía de niveles muy superiores (11% frente a 7,2%) ajustando a un ritmo anual mucho mayor que Francia (0,85 frente a 0,49).

*Entre los países de la Unión Europea, existen importantes diferencias, tanto en el número de años empleados para transitar desde las cotas máximas de déficit hasta niveles inferiores al 3%, como en la velocidad media de los ajustes. España es el país que más tiempo ha tardado en situarse por debajo del citado umbral empleando un total de diez años. Ese período duplica tanto la media de los países de la UE-28 como de la eurozona.*

El ritmo de ajuste de España ha sido inferior al de otros países de la UE-15 que alcanzaron similares cifras de déficit. Concretamente, Portugal alcanzó un nivel máximo de déficit muy próximo al de

España (11,2%) aunque su nivel medio anual de ajuste fue ligeramente superior (1,15 frente a 0,85 puntos). Asimismo, Reino Unido situó su nivel máximo de déficit por debajo del español (10,1%) y mantuvo un nivel medio de ajuste ligeramente superior (0,9 frente a 0,85 puntos). Por otra parte, debe destacarse que el ritmo de ajuste en España presenta una alta dispersión: 3,5 puntos de ajuste de la ratio déficit/PIB en 2013, 1,0 en 2014, 0,7 en 2015, 0,8 en 2016, 1,4 en 2017 y, finalmente, 0,6 puntos en 2018.

En todo caso, el esfuerzo realizado por España para cumplir con el objetivo del 3% ha sido muy intenso en términos socioeconómicos. Primero, la crisis económica generó un grave deterioro de la actividad económica. En la década 2008 a 2018, España se enfrentó a cuatro años de profunda crisis con tasas negativas de crecimiento del PIB. Concretamente, -3,6% en 2009, -1,0% en 2011, -2,9% en 2012 y -1,7% en 2013. De hecho, el PIB nominal de la economía española de 2007 no pudo ser alcanzado y superado hasta 2015<sup>3</sup>. Segundo, el impacto de la crisis sobre la tasa de desempleo en España ha sido dramático. En 2007, el nivel del desempleo fue del 8,2% eleván-

<sup>3</sup> Este entorno desfavorable explica que España se haya visto forzada a solicitar cuatro prórrogas para cumplir con los objetivos de déficit desde 2009. En 2016, la Comisión Europea solicitó imponer una multa, al igual que a Portugal, por realizar esfuerzos insuficientes para corregir el déficit. No obstante, finalmente, optó por no aplicar tal multa para evitar un impacto negativo sobre el crecimiento económico de ambos países.

dose hasta el 26,1% en 2013 –frente al 10,5% de media en la Unión (tan solo Grecia presentaba en 2012 tasas similares)–. Especialmente dramático ha sido también el impacto de la crisis sobre los menores de 25 años, con tasas de desempleo que alcanzaron el 56,9% en el primer trimestre de 2013. En tercer lugar, debe tenerse en cuenta que los ajustes para controlar el déficit público se realizaron en un contexto donde el índice AROPE propuesto por Eurostat (*at risk of poverty and/or exclusion*) alcanzó su máximo en 2014, afectando al 28,1% de la población española equivalentes a 13,1 millones de personas.

## ¿Hacia dónde vamos? El reto del equilibrio presupuestario en 2022

De acuerdo a la *Actualización del Programa de Estabilidad 2019-2022*, el equilibrio presupuestario se logrará en España en 2022. En los próximos tres años, la consecución de dicho objetivo de consolidación fiscal deberá hacer frente a dos importantes retos. Uno externo: la debilidad en el crecimiento de la economía mundial. Y otro interno: la inestabilidad política en España que está afectando a la aprobación de los presupuestos en tiempo y forma. Respecto a los condicionantes externos, la economía mundial se enfrenta a un horizonte con fuertes incertidumbres generadas por la interacción de un conjunto de factores entre los que destacan la próxima salida del Reino Unido de la Unión Europea, la desaceleración más intensa de lo esperado de la economía china y la proliferación del proteccionismo en la era Trump-Xi Jinping. En este escenario, el Fondo Monetario Internacional ha reducido recientemente en una décima las previsiones de crecimiento mundial tanto para 2019 como para 2020 (3,2% y 3,5% respectivamente) (FMI, 2019). A pesar de ello, España mantiene un ritmo ciertamente sólido de crecimiento, superior al de la Unión Europea, impulsado por la fortaleza de su demanda interna (2,2% en 2019 y 2,0% en 2020 frente al 1,4% y 1,6% en la Unión Europea) (FMI, 2019; Funcas, 2019).

En cuanto a la incertidumbre política, debe apuntarse que la alternancia de gobiernos de socialistas y populares con mayorías suficientes para gobernar del período 1982 a 2015 ha dado paso a una nueva fase de gobiernos más débiles debido a la mayor fragmentación del voto. El motivo es la irrupción de nuevos partidos en ambos lados del espectro político en las elecciones generales tanto de 2015 como en las posteriores de 2016 y 2019 (Unidas Podemos, Ciudadanos y Vox). Los gobiernos resultantes de tales procesos electorales han tenido grandes dificultades tanto para aprobar presupuestos como para la implementación de políticas presupuestarias específicas para avanzar en la consolidación fiscal. Así, el presupuesto del Estado de 2017 elaborado por el Gobierno anterior (Partido Popular) hubo de ser prorrogado en 2018 (al igual que sucedió con las cuentas de 2016). El 1 de junio de 2018, el presidente Rajoy perdió el poder en favor de Pedro Sánchez como resultado de la moción de censura presentada por el Partido Socialista. El presidente Sánchez, no obstante, asumió el presupuesto de 2018 elaborado por el Gobierno de Rajoy, siendo aprobado en una fecha tan tardía como el 3 de julio de 2018<sup>4</sup>. Sin embargo, el Gobierno de Sánchez no pudo sacar adelante el presupuesto de 2019 ante la falta de acuerdo con otros partidos, forzándole a convocar unas nuevas elecciones generales en abril de 2019. Por tanto, el presupuesto de 2018 fue prorrogado (tercera prórroga presupuestaria desde 2015), dejando una vez más el control del déficit a merced de las potenciales ganancias recaudatorias que pudiera generar por sí solo el ciclo expansivo. Precisamente, el Gobierno de Sánchez tenía previsto incluir en el citado presupuesto de 2019 un paquete de medidas tributarias para incrementar la recaudación en dicho año en algo más de 5.600 millones de euros. Como no fue posible, su previsión era que tales medidas entrasen en vigor en 2020, una vez aprobado el presupuesto de dicho año. La incógnita política permanece abierta, toda vez que la imposibilidad de superar el trámite de investidura antes del 23 de septiembre aboca al país a unas nuevas elecciones generales el día 10 de noviembre. Estamos, por tanto, de nuevo en un

<sup>4</sup> En condiciones normales, el presupuesto de 2018 debería haber sido aprobado antes del 31 de diciembre de 2017.

escenario electoral, la cuarta vez desde 2015. Y, en consecuencia, los presupuestos del Estado tendrán que ser prorrogados una vez más –se trata de la cuarta prórroga desde 2015–.

El cuadro 1 muestra las tasas esperadas de crecimiento de la economía española en el período 2019 a 2022. A efectos comparativos, se muestran las estimaciones de los principales organismos internacionales (Comisión Europea, FMI y OCDE) junto a las realizadas en España por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (Airef), Banco de España y Funcas. En este sentido, conviene destacar el papel desempeñado por la Airef como institución pública e independiente de control fiscal, creada a instancias de la Unión Europea, y que desde 2014 tiene como una de sus principales misiones la evaluación continua del ciclo presupuestario y del endeudamiento público. Las previsiones del Gobierno muestran un crecimiento del PIB del 2,2% en 2019 con una ligera ralentización en los años siguientes hasta situarse en el 1,8% tanto en 2021 como en 2022. Como se puede ver, existe poca dispersión en el conjunto de estimaciones de crecimiento para 2019 y 2020. Concretamente, el rango en las tasas de crecimiento oscila para 2019 entre 2,1% y 2,4%, siendo la tasa oficial de crecimiento del 2,2%. En cuanto a 2021 y 2022, las estimaciones oficiales prevén un crecimiento en ambos años del 1,8%, ligeramente inferiores a las ofrecidas por Airef –dos décimas menos en 2021 y una menos en 2022–. Pese a estas diferencias, la Airef

ha avalado expresamente el cuadro macroeconómico recogido en la APE considerando prudentes las previsiones de crecimiento.

En este contexto económico, las estimaciones del Gobierno recogidas en el cuadro 2 muestran que el déficit público se situará en el -2,0% en 2019; -1,1% en 2020; -0,4% en 2021 y alcanzará el objetivo de equilibrio presupuestario en 2022. La estimación del Gobierno del -2,0% para 2019 coincide con las ofrecidas por la OCDE y Airef. Otras previsiones como las del FMI, Banco de España o Funcas la sitúan ligeramente por encima –entre 0,1 y 0,4 puntos del PIB–. Existen varios factores que podrían ayudarnos a explicar tales diferencias. Primero, el comportamiento de los componentes del PIB: las estimaciones oficiales prevén más demanda nacional y menos demanda externa, favoreciendo mayores ingresos

*Según las estimaciones del Gobierno, el déficit público se situará en el -2,0% en 2019; -1,1% en 2020; -0,4% en 2021 y alcanzará el objetivo de equilibrio presupuestario en 2022. La estimación para 2019 coincide con las ofrecidas por la OCDE y la Airef. Otras previsiones como las del FMI, Banco de España o Funcas la sitúan ligeramente por encima –entre 0,1 y 0,4 puntos del PIB.*

públicos. Segundo, las estimaciones oficiales prevén mayor crecimiento del empleo y de las remuneraciones, lo que se traduce en mayores ingresos

Cuadro 1

### Tasa de crecimiento del PIB

	2019	2020	2021	2022
Gobierno (abril de 2019)	2,2	1,9	1,8	1,8
Comisión Europea (noviembre de 2018)	2,1	1,9	--	--
FMI (abril de 2019)	2,1	1,9	--	--
OCDE (noviembre de 2019)	2,2	1,9	--	--
Airef	2,3	2,1	2,0	1,9
Banco de España (junio de 2019)	2,4	1,9	--	--
Funcas (julio de 2019)	2,2	2,0	1,8	--

Fuente: Actualización del Programa de Estabilidad 2019-2022 y elaboración propia.

## Cuadro 2

**Estimaciones de déficit público**

(En porcentaje sobre el PIB)

	2017	2018(A)	2019(P)	2020(P)	2021(P)	2022(P)
Gobierno (abril de 2019)	-3,03	-2,47	-2,0	-1,1	-0,4	0,0
Comisión Europea (mayo de 2019)			-2,1	-1,9	--	--
FMI (abril de 2019)			-2,3	-2,3	--	--
OCDE (mayo de 2019)			-2,0	-1,4	--	--
AireF			-2,0	-1,1	-0,4	-0,5
Banco de España (junio de 2019)			-2,4	-1,8	--	--
Funcas (julio de 2019)			-2,2	-2,0	-1,7	--

Fuente: Actualización del Programa de Estabilidad 2019-2022 y elaboración propia.

por cotizaciones sociales –aun cuando el consumo público minora el efecto positivo sobre el déficit–. Por último, las estimaciones oficiales prevén un mayor deflactor del PIB, y por tanto un mayor crecimiento del PIB nominal, lo que supone un mayor crecimiento del denominador de la ratio déficit/PIB.

dolo en el 40,9%. En resumen, el menor crecimiento en los ingresos públicos estimado por la Airef (0,3 puntos) y la menor reducción en la ratio de gasto público (0,2 puntos) previsto por la Airef explican la citada desviación de 0,5 puntos del PIB respecto a las estimaciones del Gobierno.

En cuanto a los ingresos, el cuadro 4 descompone su evolución distinguiendo entre efecto ciclo e impacto de nuevas medidas impositivas. Como se puede ver, el efecto más importante es el generado por el ciclo expansivo de la economía que supone, según las estimaciones del Gobierno, un aumento vía impuestos equivalente a 1,1 puntos de PIB. De ellos, 1 punto corresponde a los impuestos sobre la renta y 0,3 puntos a las cotizaciones sociales. En relación con las nuevas medidas, el Gobierno tenía previsto la entrada en vigor de un paquete fiscal que incluía cambios en las principales figuras tributarias (impuesto sobre la renta, impuesto sobre sociedades, IVA e impuestos especiales), así como nuevos impuestos (impuesto sobre transacciones financieras e impuesto sobre determinados servicios digitales). Concretamente, el impuesto sobre transacciones financieras aplicaría un gravamen del 0,2% a las compras de acciones realizadas por operadores financieros emitidas en España por empresas cuya capitalización supere los 1.000 millones de euros –quedando exentas las pymes y las no cotizadas–. El nuevo impuesto sobre determinados servicios digitales aplicaría un

*La hoja de ruta fijada por el Gobierno prevé cuatro años de ajustes para conseguir el equilibrio de las cuentas públicas. Concretamente, 0,47 puntos de ajuste de PIB en 2019, 0,90 en 2020, 0,7 en 2021 y 0,4 en 2022.*

En todo caso, la senda de consolidación fiscal recogida en la APE es compartida por la Airef. No obstante, dicha institución considera poco probable la consecución del equilibrio presupuestario en 2022, situando el déficit en ese año en el 0,5%. La explicación puede verse fácilmente en el cuadro 3. El Gobierno espera incrementar los ingresos públicos entre 2018 y 2022 en 1,8 puntos del PIB, mientras que la Airef considera optimistas tales previsiones rebajándolas a 1,5 puntos del PIB. Asimismo, en la APE se estima que la ratio gasto público/PIB se reducirá desde el 41,1% de 2019 al 40,7% en 2022. Sin embargo, la Airef considera que la reducción en el gasto público será de dos décimas menos situán-



Cuadro 3

**Comparación del incremento de recaudación en el período 2018-2022**

(En porcentaje sobre el PIB)

	<i>Total</i>	<i>Ciclo</i>	<i>Medidas anteriores</i>	<i>Nuevas medidas</i>
Estimaciones del Gobierno	1,8	1,1	0,2	0,5
Impuestos sobre renta y riqueza	1,2	1,0	0,0	0,2
Cotizaciones sociales	0,6	0,3	0,2	0,1
Resto	0,0	-0,2	0,0	0,2
Estimaciones de Airef	1,5	1,0	0,1	0,4
Impuestos sobre renta y riqueza	0,8	0,6	0,0	0,2
Cotizaciones sociales	0,5	0,2	0,2	0,1
Resto	0,2	0,2	-0,1	0,1
Diferencia	0,3	0,1	0,1	0,1

Fuente: Airef (2019).

tipo del 3% a los ingresos obtenidos por publicidad en línea, intermediación en línea o venta de datos, para aquellas empresas con ingresos superiores a 750 millones de euros e ingresos en España superiores a los 3 millones de euros. Con estos dos nuevos impuestos, el Gobierno esperaba recaudar, respectivamente, 850 y 1.200 millones de euros. La recaudación prevista para cada una de las medidas que integran dicho paquete tributario se recogen en el cuadro 5. El Gobierno esperaba recaudar 5.654 millones de euros. Sin embargo, la Airef rebaja tales previsiones a un rango de recaudación que oscila entre 3.541 millones y 4.889. Es decir, entre un 14% y un 38% inferior a las estimaciones del Gobierno. En el caso de las dos nuevas figuras tributarias, la Airef rebaja las estima-

ciones desde los 2.050 millones previstos por el Gobierno a un rango que oscila entre 966 y 1.818 millones de euros.

En este contexto, la hoja de ruta fijada por el Gobierno prevé cuatro años de ajustes para conseguir el equilibrio de las cuentas públicas. Concretamente, 0,47 puntos de ajuste de PIB en 2019, 0,90 en 2020, 0,7 en 2021 y 0,4 en 2022. Tales cifras equivalen a un ajuste medio anual de 0,62 puntos de PIB, por debajo de los 0,85 puntos de ajuste medio empleado durante los diez años que fueron necesarios para abandonar el procedimiento de déficit excesivo. Según la APE, el mayor ajuste recaerá, por este orden, sobre los años 2020 y 2021. El motivo, como ya comentamos antes, ha sido la prórroga de los presupuestos de 2019, que

Cuadro 4

**Comparación de la ratio de gasto público en el período 2018-2022**

(En porcentaje sobre el PIB)

	<i>2018</i>	<i>2019</i>	<i>2020</i>	<i>2021</i>	<i>2022</i>
Estimación del Gobierno	41,3	41,1	41,0	40,7	40,7
Estimación de la Airef	41,3	41,1	40,9	40,8	40,9
Diferencia	0,0	0,0	0,1	0,1	0,2

Fuente: Airef (2019).

## Cuadro 5

**Nuevas medidas de ingresos tributarios**

(En millones de euros)

<i>Impuesto</i>	<i>Medida</i>	<i>Impacto según previsiones del Gobierno (a partir de 2020)</i>	<i>Impacto según Airef</i>
Impuesto sobre la renta	Incremento tipos marginales rentas altas	328	245; 255
Impuesto sobre sociedades	Limitaciones de exenciones. Tipo mínimo sobre la base imponible	1.776	1.650; 1.900
	Rebaja tipo de gravamen a pymes	-260	-242; -278
Impuesto sobre el valor añadido	Rebaja tipo de servicios veterinarios	-35	-35
	Rebaja tipo libro electrónico	-24	-24
	Fiscalidad de género	-18	-18
Impuestos especiales	Impuesto de hidrocarburos	670	649; 693
Nuevos impuestos	Impuesto sobre transacciones financieras	850	420; 850
	Impuesto sobre determinados servicios digitales	1.200	546; 968
Impuesto sobre el patrimonio		339	0;8
Lucha contra el fraude		828	350; 570
TOTAL		5.654	3.541; 4.889

Fuente: Airef (2019).

impidió la aplicación de un paquete de medidas de reforma fiscal que según las previsiones del Gobierno de Pedro Sánchez iban a entrar en vigor en 2020, pero que solo podrán hacerlo, en su caso, tras las elecciones del 10 de noviembre de 2019.

de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2019 de España. COM(2019) 509 final de 5 de junio de 2019.

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL, FMI (2019). *World Economic Outlook*, julio.

FUNCAS (2019). *Previsiones económicas para España 2019-2021*. Disponible en <https://www.funcas.es/Indicadores/Indicadores.aspx?Id=1>

GOBIERNO DE ESPAÑA (2019). *Actualización del Programa de Estabilidad 2019-2022*. Disponible en [http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/comun/pdf/190430\\_np\\_progrdest.pdf](http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/comun/pdf/190430_np_progrdest.pdf)

**Referencias**

AIREF (2019). *Informe de cumplimiento esperado de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto 2019*. Informe 33/19.

COMISIÓN EUROPEA (2019). Recomendación del Consejo relativa al Programa Nacional de Reformas de 2019