

0,9% en 2021, en línea con la previsión de inflación del Gobierno para el año próximo, que se enmarca en un conjunto de propuestas que también incorpora un aumento de la misma magnitud en las pensiones públicas contributivas, del 1,8% en las pensiones mínimas y no contributivas, y del 5% en el Indicador Público de Rentas de Efectos Múltiples o IPREM, que se usa como referencia para la revalorización de subvenciones, ayudas y subsidio de desempleo.

Indudablemente, el salario de los empleados públicos y las pensiones son dos de los asuntos más sensibles en materia presupuestaria y están muy presentes en el debate social. No obstante, querría señalar dos aspectos en este ámbito desde una perspectiva puramente técnica.

En primer lugar, como ya he mencionado, en un entorno ya de por sí de escaso dinamismo de los precios, los riesgos sobre las previsiones de inflación en el corto y medio plazo están claramente sesgados a la baja. En los últimos meses, la tasa de inflación general en nuestro país ha sido ampliamente negativa –situándose en el -0.9% en octubre de acuerdo con el indicador adelantado del IPC publicado por el INE la semana pasada– y la inflación subyacente, menos volátil, también ha sorprendido consistentemente a la baja y permanece en niveles próximos al 0%.

En este contexto, como ya ha sucedido, de hecho, en 2020, en que se ha producido una indiciación de pensiones y salarios públicos del 0,9% que superará a la inflación observada (-0,3%, de acuerdo con la previsión del Banco de España), las propuestas de incremento de los salarios públicos y de las pensiones contempladas en el Proyecto de PGE podrían redundar en un aumento de las compensaciones reales de estos colectivos, en una coyuntura en la que, al mismo tiempo, se materializa una importante destrucción de empleo en el conjunto de la economía y un deterioro muy acusado, sin precedentes históricos recientes, en las cuentas públicas. Dicho esto, en mi opinión, sería más conveniente que, en lugar de adoptar incrementos salariales generalizados para los trabajadores públicos, se valorase la posibilidad de implementar, de acuerdo con criterios objetivos, aumentos más focalizados dentro de este colectivo, por ejemplo, en el personal sanitario.

EVOLUCIÓN DE LOS SALARIOS PÚBLICOS, SALARIOS PRIVADOS, PENSIONES, PRECIOS Y TASA DE PARO



Fuentes: PGE de varios años, IGAE e INE.

Por último, querría comentar brevemente las previsiones del Proyecto de PGE sobre algunas partidas de gasto relevantes cuya evolución puede valorarse con relativa precisión en función de las medidas adoptadas en el Proyecto y de los supuestos macrofinancieros que subyacen al mismo.

En particular, quiero referirme al gasto en pensiones –cuya evolución viene determinada por los incrementos acordados y por el envejecimiento de la población– y al gasto en intereses, en términos de Contabilidad Nacional –cuyos movimientos reflejan la evolución del endeudamiento público y de los tipos de interés–. Pues bien, las previsiones sobre estas partidas contenidas en el Proyecto de PGE se encuentran, en términos generales, en línea con las estimaciones de los modelos que utiliza el Banco de España.

En el caso del gasto en prestaciones por desempleo –cuya evolución depende, fundamentalmente, del comportamiento del paro–, como señalé previamente, el Proyecto de PGE muestra un retroceso de la tasa de paro de 0,8 pp, que contrasta el aumento esperado en las últimas previsiones del Banco de España, de 3 pp. Esta diferencia persiste incluso cuando se tiene en cuenta el impacto sobre el empleo del NGEU, que no ha sido incorporado, como he mencionado en las últimas previsiones macro de septiembre del Banco de España, y que, de acuerdo a las estimaciones contenidas en el cuadro macro del PGE, se trasladaría a una tasa de paro de 0,6 pp menor. Por tanto, no es descartable, que ante una evolución menos benigna del paro de la contemplada en los PGE, esta partida de gasto pueda sufrir desviaciones al alza significativas en relación a la cuantía presupuestada.

2.2 La previsión de ingresos en el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado

Por el lado de los ingresos, el Proyecto de PGE propone un conjunto amplio de cambios legislativos sobre figuras impositivas ya existentes, entre los que cabe destacar el aumento del IRPF y del impuesto sobre el patrimonio a las rentas más altas, la limitación de las exenciones por doble imposición a las grandes empresas, el establecimiento de un tipo mínimo del 15% sobre la base imponible de las SOCIMI, y el incremento de la imposición sobre los hidrocarburos (centrada en el diésel de uso no profesional) y otros impuestos medioambientales. Según las estimaciones oficiales, en su conjunto, estas medidas elevarían los ingresos públicos en unos 2.400 millones de euros en 2021.

Asimismo, el Proyecto de PGE recoge el impacto sobre la recaudación del impuesto sobre las transacciones financieras y del impuesto sobre determinados servicios digitales, ambos de reciente aprobación, así como de otras figuras impositivas de nueva creación –por ejemplo, sobre los envases de plástico no reutilizables y sobre los residuos en vertederos–. En 2021, el impacto recaudatorio de este conjunto de instrumentos ascendería a unos 3.200 millones de euros de acuerdo con las estimaciones oficiales.

Como en el caso de las partidas de gasto, mi valoración del capítulo de ingresos no profundizará de forma individualizada en las distintas medidas anunciadas, sino que se ceñirá a tres cuestiones que considero muy relevantes: la orientación general de los cambios impositivos introducidos, su idoneidad, y los riesgos en torno a su capacidad recaudatoria.

En primer lugar, en lo que respecta a la naturaleza de los cambios impositivos que se incorporan en este Proyecto de PGE, querría hacer una reflexión sobre la idoneidad del

momento en que se adoptan los cambios impositivos propuestos y sobre los instrumentos concretos utilizados para ello. Como saben, el Banco de España ha defendido, tanto en sus diferentes publicaciones como en mis distintas intervenciones, que, en respuesta a la pandemia, la política fiscal debía proporcionar una respuesta muy decidida en el corto plazo para limitar los efectos adversos de la crisis sobre las empresas, los autónomos y los hogares, y evitar un deterioro en el potencial de crecimiento de la economía. Al mismo tiempo, con el objeto de recomponer las finanzas públicas tras el extraordinario shock que está suponiendo esta crisis, habría que definir con prontitud, rigor y credibilidad una estrategia de consolidación fiscal ambiciosa para el medio plazo que, entre otras cuestiones, aborde una reforma integral del sistema tributario español.

Pues bien, en mi opinión, la recuperación económica en curso aún presenta evidentes síntomas de fragilidad y se encuentra sometida a considerables riesgos a la baja que no aconsejan un aumento generalizado de la presión fiscal en estos momentos. Por eso, posiblemente hubiera sido preferible retrasar la introducción de alguno de ellos hasta que nuestra recuperación económica fuera más robusta.

En cuanto a los instrumentos sobre los que se hace pivotar el aumento proyectado de los ingresos impositivos, insisto en la idea de que nuestro país necesita una reforma profunda e integral de su sistema tributario. Además, en muchos casos –por ejemplo, en la imposición de las transacciones financieras o de los servicios digitales–, es imprescindible que estos ajustes se aborden de forma coordinada internacionalmente para maximizar su efecto recaudatorio y evitar distorsiones competitivas o la deslocalización de las bases impositivas. Volveré a referirme a estas cuestiones más adelante al plantear los que, en mi opinión, son los principales retos fiscales que enfrenta nuestra economía en el medio plazo.

La última cuestión que querría abordar dentro de este apartado se refiere a los riesgos que subyacen a la previsión de ingresos que contempla el Proyecto de PGE. En particular, este Proyecto asume un crecimiento de los ingresos tributarios y por cotizaciones sociales del 9% en 2021, en términos presupuestarios. Esta cifra refleja tanto la entrada en vigor de las medidas descritas anteriormente como el comportamiento previsto de las bases impositivas, cuya evolución depende, fundamentalmente, del contexto macroeconómico.

En este sentido, son tres los factores principales que condicionan la factibilidad de esta previsión y, todos ellos, están sometidos a una notable incertidumbre. Primero, la capacidad recaudatoria de las nuevas figuras impositivas para las que apenas existen referencias históricas o internacionales. Segundo, la sensibilidad de la recaudación a las bases impositivas, elasticidad que es muy difícil valorar con precisión en coyunturas como la actual, sin referencias históricas comparables. Y, tercero, la propia evolución del entorno macroeconómico en España y a nivel global que, como he señalado anteriormente, se encuentra sujeto a importantes elementos de incertidumbre y riesgos que, en su conjunto, podrían redundar en un menor crecimiento económico para el próximo año.

ESTIMACIÓN DE LA RECAUDACIÓN ADICIONAL DE LAS MEDIDAS TRIBUTARIAS EN EL PROYECTO DE PGE DE 2021

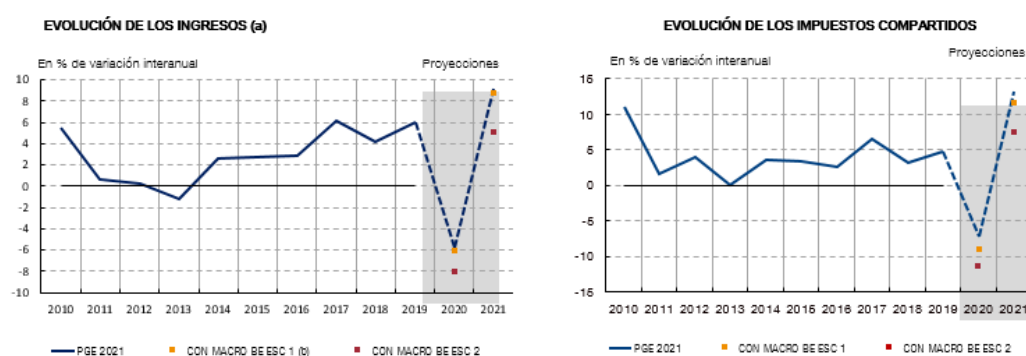
Cuantificación de algunas medidas de Ingresos 2021-2022		Estimaciones Gobierno	
		2021	2022
Impuestos recogidos en PGE-2021			
IVA			
	Bebidas azucaradas	340	400
Impuestos Especiales			
	Gasóleo	460	600
IRPF			
	Tipos rentas altas	144	490
	Deducciones planes de pensiones		680
Impuesto sociedades			
	Exención rentas del exterior	473	1520
Impuesto patrimonio			
	Tipo >10M (*)	339	339
Seguros			
	Incremento del tipo sobre primas de seguro	466	607
Total		2201	4338

Fuente: EPF 2018; EFF 2014-2017; panel de declarantes; AEAT; DG Seguros

(*) El Gobierno indica que esta estimación corresponde a una aplicación del impuesto en todas las CCAA.

De acuerdo con los análisis preliminares realizados por el Banco de España, los riesgos de desviación más significativos que enfrenta la previsión de ingresos del Proyecto de PGE se concentran en el último de los tres factores anteriores: el grado dinamismo de la actividad en 2021. Por tanto, tomando como referencia los análisis de la institución que dirijo, el riesgo sobre la previsión de ingresos públicos el año próximo estaría sesgado a la baja fundamentalmente como consecuencia de las posibles desviaciones sobre la previsión de crecimiento del PIB en el cuadro macroeconómico para 2021, que ya mencioné con anterioridad, tal y como refleja el escenario 2 en el gráfico 13, que, como he señalado, es el escenario con menor crecimiento previsto para el próximo año de los dos publicados en septiembre por el Banco de España.

EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS PÚBLICOS EN EL PROYECTO DE PGE Y LOS ESCENARIOS DEL BANCO DE ESPAÑA DE SEPTIEMBRE



a. Suma de impuestos compartidos (IRPF, Sociedades, IVA e impuestos especiales) más cotizaciones sociales efectivas.

b. La estimación se obtiene usando las previsiones macro de septiembre del Banco de España y la valoración de las medidas de los expertos del Banco. Fuentes: Agencia Tributaria, Presupuestos Generales del Estado 2021 y Banco de España.

2.3 El objetivo de déficit público y el tono de la política fiscal -

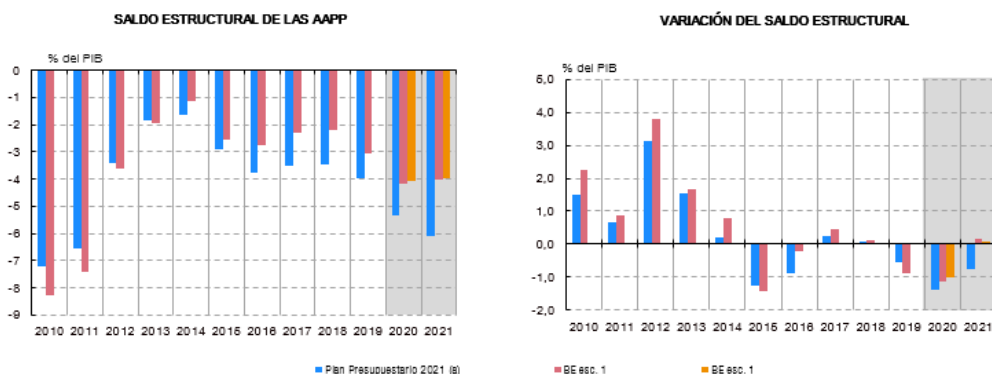
Ahora pasaré de la discusión de las políticas de gastos e ingresos del Proyecto de PGE a su consideración conjunta, lo que me permitirá evaluar la incertidumbre existente en torno a la posibilidad de que el déficit público alcance la referencia establecida del 7,7% del PIB en 2021, así como valorar el tono de la política fiscal en 2021.

Alcanzar el déficit público establecido para 2021 exigirá una reducción del desequilibrio presupuestario equivalente a 3,6 pp. De acuerdo con las previsiones del Plan Presupuestario para las AAPP, dicha reducción sería resultado de un aumento de los ingresos del 7,3%, en términos de Contabilidad Nacional, y de unos gastos que se mantendrían prácticamente estables, en ambos casos excluyendo el efecto de los fondos europeos del programa NGEU cuyo impacto sobre el déficit público en 2021 es neutral.

Considerando conjuntamente mis comentarios anteriores sobre la evolución más previsible de los gastos e ingresos públicos en 2021, cabe concluir que existe un riesgo significativo de que el déficit público supere el año próximo su nivel de referencia del 7,7% del PIB. Como ya he mencionado, las previsiones de gasto público se encuentran sujetas a ciertos riesgos al alza, fundamentalmente derivados de una posible intensificación de la pandemia, como, de hecho, estamos viendo en estas últimas semanas tanto en nuestro país como en el resto de Europa. Esta circunstancia podría exigir prolongar por más tiempo del inicialmente considerado algunas de las medidas discrecionales adoptadas para proteger a los hogares, autónomos y empresas. Al mismo tiempo, no es descartable un comportamiento menos favorable del esperado de la tasa de paro y, por lo tanto, del gasto en prestaciones por desempleo. A su vez, las previsiones de ingresos públicos enfrentarían riesgos a la baja principalmente vinculados a una previsión de crecimiento del PIB en 2021 y, por tanto, de aumento de las bases impositivas, relativamente optimista.

En cuanto al tono de la política fiscal, este suele aproximarse por la variación, de un año a otro, en el saldo estructural de las AAPP, variable que no es directamente observable y solo puede estimarse con un elevado grado de incertidumbre.

SALDO ESTRUCTURAL Y TONO DE LA POLÍTICA FISCAL EN EL PROYECTO DE PGE Y LOS ESCENARIOS DEL BANCO DE ESPAÑA DE SEPTIEMBRE



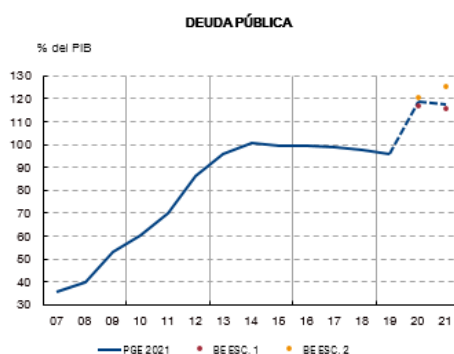
(a) El saldo estructural del Plan Presupuestario para el periodo 2010-2018 se obtiene a partir de las previsiones de Primavera de 2020 de la Comisión Europea.
Fuentes: Comisión Europea, Plan Presupuestario 2021 y Banco de España.

De acuerdo con la información contenida en el Plan Presupuestario, el saldo estructural empeoraría desde un -4,1% del PIB en 2019 a un -5,4% en 2020 y caería de nuevo en 2021 hasta el -6,3% (véase gráfico 14). Por lo tanto, el tono de la política fiscal sería expansivo tanto en 2020 (-1,4 pp) como en 2021 (-0,8 pp). En el caso del año 2021, el tono expansivo se debería principalmente al impacto sobre el crecimiento del programa NGEU⁶. Por lo tanto, en caso de materializarse alguno de los riesgos mencionados sobre el impacto de dicho programa el tono expansivo de la política fiscal en ese año podría acabar siendo menor.

2.4 La deuda pública en el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado

De acuerdo con el Proyecto de PGE, la ratio de deuda de las AAPP como porcentaje del PIB alcanzaría un máximo histórico del 118,8% del PIB en 2020 y se reduciría muy levemente en 2021 hasta el 117,4%. Esta caída se debería exclusivamente al intenso crecimiento del PIB nominal previsto en 2021, pues tanto el comportamiento del déficit público como de los ajustes flujo-fondo presionarían la ratio de deuda pública al alza⁷.

EVOLUCIÓN DE LA RATIO DE DEUDA PÚBLICA EN EL PROYECTO DE PGE Y LOS ESCENARIOS DEL BANCO DE ESPAÑA DE SEPTIEMBRE



DESCOMPOSICIÓN DE LA VARIACIÓN DE LA DEUDA DE LAS AAPP SEGÚN PGE 2021

	2019	2020	2021
Deuda en porcentaje del PIB	95,5	118,8	117,4
Variación de la deuda (en puntos porcentuales del PIB)	-1,9	23,3	-1,4
<i>Debida a:</i>			
Saldo	2,9	11,3	7,7
Tasa de variación nominal del PI	-3,2	12,0	-11,6
Ajuste flujo-fondo	-1,7	-0,1	2,5

Fuentes: Banco de España y PGE 2021.

No obstante, teniendo en cuenta los riesgos que ya he señalado, tanto sobre el crecimiento del PIB en 2021 (a la baja), como sobre el nivel de déficit público en ese mismo año (al alza), no sería descartable que la ratio de deuda pública mostrara un comportamiento más desfavorable que el previsto en el proyecto de PGE.

⁶ Si bien este programa tendrá un efecto neutral sobre el saldo de las AAPP, al cerrar parcialmente la brecha de producción negativa prevista para ese año, aumentará el componente cíclico del saldo –calculado como el producto de la brecha de producción y su elasticidad al ciclo (0,6 según la OCDE) – y el déficit estructural.

⁷ El denominado ajuste flujo-fondo o «ajuste déficit-deuda» refleja todas aquellas operaciones y flujos que no tienen reflejo en el déficit, pero sí en la deuda pública (y viceversa), de acuerdo con la normativa estadística europea, entre las que se puede destacar la necesidad de financiar la adquisición de activos financieros.

Este proceso de consolidación se vería especialmente favorecido si se combinara, además, con la implementación de reformas estructurales ambiciosas que aumentaran el potencial de crecimiento de la economía, y, por tanto, el tamaño de las principales bases impositivas.

A estas reformas estructurales necesarias me referí en detalle en mi comparecencia en la Comisión del Congreso de los Diputados para la Reconstrucción Social y Económica de España tras el Covid-19 el pasado mes de junio⁹. Permítanme solo recordar aquí que, en España, el reducido crecimiento potencial constituía un problema ya en el período previo a la crisis, caracterizado por el bajo ritmo de aumento de la productividad de los factores y una tasa de paro superior al resto de países desarrollados. Además, aunque todavía es pronto para delimitar cuantitativamente su impacto, es previsible que esta crisis dañe adicionalmente el producto potencial de la economía. El mensaje es que las reformas estructurales son ahora, si cabe, más necesarias, también para aliviar y acelerar el proceso de consolidación fiscal.

3.3 La composición de las finanzas públicas

La estrategia de reducción de los desequilibrios presupuestarios debería ser minuciosa y creíble en la descripción de los plazos, los objetivos y las medidas que deben permitir alcanzar estos últimos. Además, debe ser favorecedora del crecimiento a largo plazo, lo que requiere una revisión cuidadosa de los distintos capítulos de ingresos y gastos. Asimismo, como decía, idealmente debe ser parte integrante de una estrategia completa que simultáneamente aborde la puesta en marcha de reformas estructurales igualmente orientadas a favorecer el crecimiento de largo plazo.

En el terreno estricto de las finanzas públicas, dada la magnitud del reto, se requerirán acciones tanto sobre los ingresos como sobre los gastos públicos. En el caso del gasto, es preciso someter a una revisión exhaustiva los distintos capítulos presupuestarios de gasto con el objetivo de identificar aquellas áreas en las que existe margen para una mejora de eficiencia. En este sentido, la revisión realizada por la AIReF ha desvelado la existencia de márgenes de actuación para la consecución de ganancias de eficiencia en diversos ámbitos, que incluyen, a modo de ejemplo, las políticas activas de empleo o las diversas subvenciones o, en el contexto de la revisión más reciente, concluida hace apenas unas semanas, los beneficios fiscales, el gasto hospitalario o los incentivos a la contratación.

Alguna de las recomendaciones resultantes de las dos fases del proceso de revisión del gasto realizadas hasta la fecha han inspirado ya los contenidos del borrador de los Presupuestos para 2021. Sin embargo, en el futuro sería deseable que estos análisis de la AIReF sobre la eficiencia del gasto se tomen en consideración de manera más sistemática a la hora de llevar a cabo el proceso de elaboración de las cuentas públicas. Uno de los aspectos que debería desempeñar un papel muy relevante en la mejora de la eficiencia de las Administraciones Públicas debería ser su modernización y digitalización.

⁹ https://www.bde.es/bde/es/secciones/prensa/intervpub/Discursos_del_Go/comparecencia-del-gobernador-en-la-comision-para-la-reconstruccion-social-y-economica--de-espana-tras-el-covid-19--del-congreso-de-los-diputados.html

Como he explicado con anterioridad, la actuación de la política económica debe adaptarse continuamente a las circunstancias cambiantes, pero además ha de favorecer el ajuste de la economía al nuevo contexto que caracterizará el período posterior a la superación de la pandemia. Y, a estos efectos, la acción a escala europea resulta de crucial importancia, incluso aunque no revista la forma en la que hubiera maximizado su efectividad, como sería, por ejemplo, una capacidad permanente de estabilización macroeconómica dependiente del presupuesto común. En ausencia de una herramienta de esta naturaleza, el fondo de recuperación europeo puede cumplir esta función de forma razonablemente adecuada en los próximos años.

Pero la maximización de los beneficios potenciales de la utilización de estos recursos constituye un reto de primera magnitud. La primera dificultad viene dada por la necesidad de desarrollar la capacidad de poner en marcha un volumen de nuevos proyectos de alto valor añadido que no suplanten a aquellos que se hubieran llevado a cabo en todo caso aun en ausencia de los fondos europeos. Además, la materialización de esos proyectos debe producirse de forma temprana, lo que permitiría una recuperación más robusta de la actividad, una vez superada la pandemia. De hecho, es esta la intención expresada por el Gobierno: anticipar lo más posible la utilización de estos fondos europeos como catalizador de la transformación estructural. No obstante, es legítimo reconocer el enorme desafío para las estructuras existentes que supone la implementación de forma acelerada de un número potencialmente muy amplio de proyectos.

Los proyectos ejecutados al amparo de estos programas han de centrarse en áreas como la digitalización, la lucha contra el cambio climático o la mejora del capital humano. Sus efectos sobre el potencial de crecimiento de la economía dependerán, sobre todo, de que la selección de los proyectos a ejecutar se articule en torno a un plan de reformas estructurales cuidadosamente diseñado. De hecho, como he señalado en alguna de mis recientes intervenciones en sede parlamentaria, en algunos casos, puede resultar adecuado dedicar parte de los fondos europeos a sufragar los costes iniciales o de transición que típicamente comportan algunas reformas estructurales. Un ejemplo, en este sentido, podría ser la introducción de la denominada mochila austríaca por la que diversas instituciones (incluido el FMI) han abogado para combatir la dualidad del mercado laboral español. La introducción de este mecanismo comporta, sin embargo, costes de transición, en la medida en que los costes y pagos en el nuevo esquema no se distribuyen igual entre empresas y trabajadores respecto al sistema actual. Estos costes de transición, cuya determinación requiere un análisis previo muy minucioso, podrían ser abordados, al menos parcialmente, mediante el recurso a los fondos europeos.

4 Conclusiones

El contexto macroeconómico en los que el proyecto de PGE ha sido elaborado es, como todos sabemos, complicado e incierto. Las perspectivas de evolución de la actividad y el empleo que se dibujan en el proyecto están sometidas a importantes riesgos a la baja. En esta situación tan compleja, la política presupuestaria ha de seguir contrarrestando la evolución macroeconómica desfavorable, lo que, en caso de materialización de estos riesgos a la baja, incluye la necesidad de permitir el libre juego de los estabilizadores automáticos, aunque ello suponga un mayor déficit público.

En paralelo, las medidas discrecionales deben ser en el contexto actual más focalizadas en los grupos de población y empresas más afectados por los efectos negativos de la pandemia, mantener un carácter temporal para evitar deterioros adicionales del déficit estructural, y dirigirse a partidas que generen un impacto positivo sobre el crecimiento de largo plazo.

En particular, los proyectos llevados a cabo bajo el paraguas de los fondos europeos del NGEU han de contribuir al sostenimiento de la actividad en el corto plazo. Pero, a la vez, los criterios que guíen la selección de proyectos deben basarse, de modo exclusivo, en la maximización de sus efectos sobre el crecimiento de largo plazo.

Por último, la necesidad de utilizar activamente la política presupuestaria para combatir las consecuencias económicas de la pandemia no debe hacernos olvidar que las finanzas públicas españolas emergerán de este período con un deterioro muy significativo. Es perentorio, en este sentido, diseñar, a la mayor brevedad posible, un plan detallado de consolidación presupuestaria a medio plazo que se ejecute tan pronto se supere la pandemia y que, al reducir la vulnerabilidad financiera de la economía, ayude a colocar la actividad y el empleo en una senda de crecimiento sostenido y alivie los costes de la crisis sobre los grupos poblacionales más afectados por la misma.

Junto con la definición de los objetivos anuales concretos para la reducción del déficit público estructural, el programa presupuestario de medio plazo deberá definir las medidas específicas que permitirán alcanzar tales objetivos. Un elemento crucial de la elaboración del programa debe ser un examen exhaustivo de la estructura de ingresos y gastos, redefiniéndola en función de la contribución de cada una de sus distintas categorías al crecimiento de largo plazo de la actividad y el empleo, lo que puede además conllevar la introducción de mecanismos compensatorios para aquellos segmentos de la población de menores rentas que pudieran experimentar algún perjuicio como consecuencia de las reformas llevadas a efecto.