

3. La estabilización de las cuentas públicas

Con frecuencia existen mensajes contradictorios de si España cumple con los objetivos de estabilidad y equilibrio presupuestario

Javier Santacruz, Universidad de Essex

La opinión pública recibe a menudo mensajes contradictorios en torno a la siguiente cuestión: ¿España cumple con los objetivos de estabilidad y equilibrio del presupuesto público? Si a esto se añade la necesidad de realizar una profunda reforma fiscal, es más que conveniente un análisis de la situación de las cuentas públicas basado en el respeto a la “imagen fiel”, tal como dicen los libros de Contabilidad.

¿ES CREÍBLE EL PLAN PRESUPUESTARIO?

Desde su toma de posesión a finales del 2011, el Gobierno ha puesto en marcha un plan de consolidación fiscal en el que carga (sobre el papel) la mayor parte del peso del ajuste en los gastos. Sin embargo, la realidad se encargó más tarde de mostrar, precisamente, todo lo contrario: el ajuste se hizo fundamentalmente por la vía de los ingresos, es decir, subiendo los impuestos.

Con el Real Decreto-Ley 20/2011 de 30 de diciembre, la Ley 2/2012 de 29 de junio de Presupuestos Generales del Estado para 2012 y el Real Decreto-Ley 20/2012 de 13 de julio, se acometieron las más importantes subidas de impuestos de la democracia: IRPF, IVA, eliminación de deducciones y límites de amortización en Sociedades, impuestos especiales, gravamen especial a la Lotería, prórroga del Impuesto del Patrimonio o la creación de nuevos tributos. El objetivo era reducir el déficit del 8,5% del PIB (cifra oficial, posteriormente corregida al 9,07%) al 5,3%, tal como indicaban las directrices de Bruselas.

La Hacienda Pública, con estas alzas fiscales, presupuestó una recaudación extra de 14.902 millones de euros y 8.000 millones adicionales fuera de presupuesto originados por la subida de los tipos general y reducido del IVA con fecha de 1 de septiem-

bre. Por otro lado, en el Presupuesto se consignó una reducción de gasto de 12.900 millones de euros, sin contabilizar las pérdidas por el rescate de la banca pública, basada en la supresión de la paga extra de Navidad a los empleados públicos, el estrechamiento del gasto en pensiones o el recorte de gasto corriente de los ministerios. Todo ello en una coyuntura macroeconómica muy desfavorable con una estimación de caída del PIB del 1,7%.

El Cuadro I refleja el incumplimiento de los objetivos de recaudación planificados por el Gobierno. El déficit público cerró 2012 en el 6,3%, un punto de PIB por encima del objetivo, el cual ya ha sufrido una revisión fijándolo de forma provisional en el 6,84% del PIB. Si se añaden los fondos destinados al rescate de la banca pública (en forma de capitalización del FROB), 2012 cerró con el segundo mayor déficit de la Historia: un 10,6% del PIB.

Cuadro I: Discrepancia entre los ingresos presupuestados y recaudados en el ejercicio 2012

	Recaudación 2011 (1)	Presupuesto 2012 (2)	Recaudación 2012 (3)	% (3)/(1)	% (3)/(2)
IRPF	69.803	73.106	72.588	+4	-0,7
Sociedades	16.611	19.564	19.581	+17,87	-0,08
IVA	49.302	47.691	48.293	-2,04	+1,26
II.EE.	18.983	18.426	18.528	-2,4	-0,55
Otros	7.061	9.939	8.821	+24,92	-11,24

Fuente: Elaboración propia. Intervención General de la Administración del Estado (IGAE)

La recaudación por IRPF, a pesar de haber aumentado un 4% con respecto a 2011, está un 0,7% por debajo de lo presupuestado. En la misma línea se sitúa la recaudación por Sociedades, la cual ha aumentado en un año un 17,87% (0,08% menos de lo esperado) o los ingresos por otros conceptos (11,24% menos de lo esperado) entre los cuales se sitúa un gravamen del 10% sobre los capitales acogidos a la regularización fiscal (denominada también “amnistía fiscal”), el tributo especial sobre el juego o la lucha contra el fraude fiscal.

En este sentido, el gobierno comenzó 2013 con unos Presupuestos aún más duros que los del ejercicio anterior. El objetivo de déficit para 2013 fue fijado en el 4,5%, estando en ese momento en el 6,3%. Además, contaría con una caída del PIB del 1,2%. Esta exigencia dio lugar a un nuevo plan de consolidación fiscal que debía ser más creíble, junto con un Plan Nacional de Reformas enviado a Bruselas. No se debía improvisar, como se había hecho en 2012, una subida de impuestos para salvar el año fiscal. Por ello, en la Ley 17/2012 de 27 de diciembre de Presupuestos Generales del Estado para 2013, el Gobierno previó un incremento recaudatorio del 3,74% con respecto a 2012 (6.288 millones).

El que más aportaría sería el IVA (+13,2%), seguido de los Impuestos Especiales (+7,7%) e IRPF (+2,2% como producto de la integración en la Tarifa General de las ganancias patrimoniales realizadas en menos de un año). Por el lado del gasto, el total consolidado aumentaría un 5% con una reducción del gasto corriente de un 8,9%, el incremento de un 74,9% de la partida destinada a la Seguridad Social y un 33,9% más para pagar los Intereses de la Deuda.

Cuatro meses después de la aprobación de los Presupuestos, el Gobierno ya era consciente de la imposibilidad de cumplir con el objetivo del 4,5%. En este sentido, en vez de formular una nueva subida de impuestos, decidió negociar con la Comisión Europea la relajación de los objetivos de déficit. En mayo se alcanzó un acuerdo a este respecto, en el cual, se estableció la consecución del 3% de déficit para 2016, siendo el objetivo para 2013 el 6,5% del PIB.

Al mismo tiempo que los analistas debaten acerca de las previsiones para el año 2014, puede verse un nuevo incumplimiento de los objetivos de recaudación y reducción del gasto. En el Cuadro II se evalúa el impacto que estas desviaciones han tendido sobre lo presupuestado:

Cuadro II: Discrepancia entre los ingresos presupuestados y recaudados en el ejercicio 2013

	Recaudación 2012 (1)	Presupuesto 2013 (2)	Recaudación 2013 (3)	% (3)/(1)	% (3)/(2)
IRPF	72.588	74.215	71.982	-0,83	-3
Sociedades	19.581	9.012	21.181	+8,17	+11,4
IVA	48.293	54.657	53.397	+10,56	-2,3
II.EE.	18.528	19.956	20.344	+9,8	+1,94
Otros	8.821	6.259	8.925	+1,17	+42,6

Fuente: Elaboración propia. Intervención General de la Administración del Estado (IGAE)

La capacidad recaudatoria de impuestos como el IRPF o el IVA está agotada a día de hoy. En el caso del IRPF, Hacienda ha recaudado un 3% por debajo de lo presupuestado, mientras que la recaudación por IVA es un 2,3% inferior a la esperada. A pesar de esto, la recaudación por IVA ha crecido un 10,56% con respecto a 2012, mientras que ha obtenido un 8,17% adicional por Sociedades y un 9,8% por Impuestos Especiales.

En pleno debate sobre si las Administraciones Públicas cumplirán o no el objetivo de déficit, es más que plausible un incumplimiento. Las estimaciones más conservadoras como la de FUNCAS señalan que el déficit será del 6,8%, frente a otras que indican que el déficit se situará un punto de PIB por encima del objetivo, como la que se presenta a continuación.

LA CONSOLIDACIÓN FISCAL

La reducción del déficit público es, en sí misma, una necesidad. Sin embargo, toma una dimensión aún más importante cuando de lo que se trata es de controlar la Deuda Pública. Las necesidades de financiación en las que incurre el Estado año a año son cubiertas por un volumen creciente de emisiones de Deuda. A pesar de la reducción de la prima de riesgo en los últimos meses tras la intervención activa del Banco Central Europeo (BCE), la Deuda sigue ejerciendo un efecto de expulsión sobre la financiación al sector privado. Además, esta Deuda crece de forma explosiva. Por tanto, el objetivo prioritario para la política económica debería consistir en detener el crecimiento de la Deuda. Con el actual plan de consolidación fiscal, la Deuda Pública seguirá creciendo de forma exponencial, ralentizando su crecimiento en el segundo trimestre de 2014.

Gráfico I: Variación del crecimiento de la Deuda

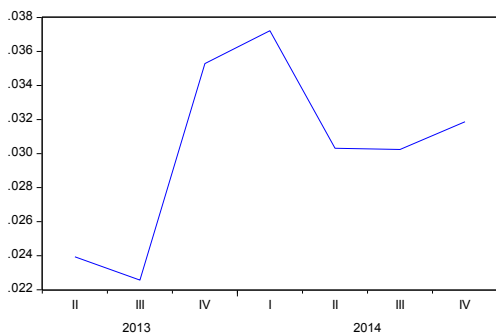


Gráfico III: Tasa de crecimiento del PIB

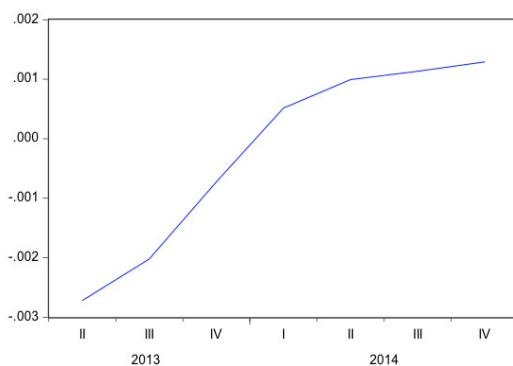


Gráfico II: Variación del déficit primario (en % del PIB)

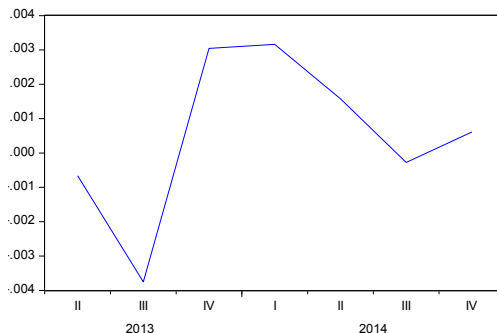
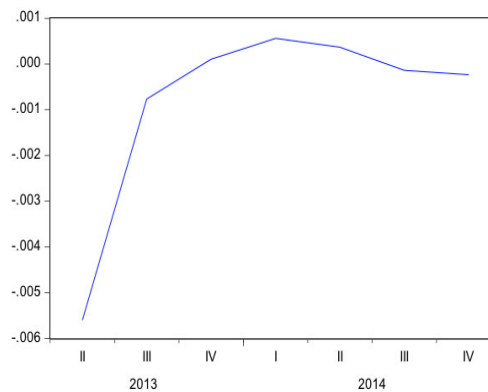


Gráfico IV: Variación del tipo de interés de la Deuda a largo



Con un crecimiento lento de la economía y los tipos de interés de la Deuda prácticamente estancados en el entorno del 4,5%, la Deuda se situará por encima del 100% del PIB. Con estos condicionantes, el Gobierno debería conseguir un superávit primario del 2,3% del PIB para detener el crecimiento de la Deuda, cosa inalcanzable con el actual plan de ajuste fiscal.

CONCLUSIONES

La economía española, los inversores y las autoridades comunitarias se enfrentan a un incumplimiento sistemático de los compromisos en materia de déficit y deuda por parte del Gobierno. Así, la reforma fiscal parte con un déficit de credibilidad que debe restituirse con urgencia, ya que su principal pilar es la estabilidad presupuestaria.