

# EL “CAMBIO” DE LA POLÍTICA PRESUPUESTARIA DESDE MAYO DE 2011: LAS ASIGNATURAS PENDIENTES

## 1. UN AJUSTE TARDÍO E INSUFICIENTE EN EL GASTO

**E**l edificio presupuestario español se desbarató en la primavera del pasado 2010. Ese mes de mayo fue crítico para España. Ante la negación del Gobierno de España de la gravedad de la crisis y la necesidad de enderezar un déficit público desbocado, la economía española se situó al borde del abismo, con ocasión del estallido de la crisis griega que puso bajo sospecha al conjunto de países periféricos de la eurozona. Para poder ser acreedor de la ayuda europea, el Gobierno implementó entonces su primer plan de ajuste, que dejaba de lado las reformas estructurales obligadas. Lo cierto es que muy pocos esperábamos este cambio, aunque pronto encontráramos la explicación de que nos lo habían impuesto desde Europa.

La reducción de un 5% de media de los salarios públicos, la congelación de las pensiones en 2011, la suspensión del régimen transitorio de jubilación parcial, la eliminación del cheque bebé, la supresión de la retroactividad en prestaciones por dependencia y el recorte del gasto farmacéutico, perseguían el objetivo de empezar a reducir un descontrolado déficit pú-

---

Gregorio Izquierdo es director de Estudios del IEE. Profesor Titular de Economía Aplicada de la UNED

blico que había cerrado el 2009 por encima del 11% del PIB y que incluso con las medidas de ajuste rondaría a la postre el 9,2% del PIB en el 2010.

La valoración de aquellas medidas ha de contextualizarse al momento en que se implementaron, y lo cierto es que fue un ajuste positivo pero claramente insuficiente, aunque es verdad que constituyeron un punto de inflexión. Los sacrificios en partidas que hasta entonces se consideraban intocables, como los salarios públicos o las pensiones, se interpretaron en su día en clave de señal de cara a la configuración de expectativas, pero el camino andado fue muy corto. La contención del gasto en personal no fue tal, ya que se estaba contratando personal de forma descontrolada, por no decir clientelar, en el ámbito de algunas Administraciones Autonómicas y Locales, y dada nuestra estructura inercial de negociación colectiva, tampoco sirvió la bajada de salarios para atemperar la deriva salarial del ámbito privado. Lo que se tenía que haber hecho era haber prohibido por ley la oferta de empleo público para cualquier tipo de Administración, dejando la única excepción de permitir nuevas plazas en los casos de consolidación y amortización de otras plazas de mayor coste, al objeto de facilitar el ajuste estructural de la Administración a las necesidades más urgentes de forma paralela al principio de austeridad.

En cualquier caso, se debería haber acometido la reconversión del sector público para ajustarse al nuevo contexto económico y fiscal. En el ámbito territorial, ello hubiera conllevado la obligación de suprimir los gastos impropios; la mejora de la eficiencia en la utilización de sus recursos; la supresión de los despilfarros de partidas como fiestas, gastos suntuosos, parque móvil o personal de confianza; la revisión y en su caso privatización o cierre de múltiples empresas y/u organismos públicos; la potenciación de la figura de las mancomunidades para mejorar la eficiencia y reducir los costes en la prestación de servicios a nivel local. Un amplio margen de ahorro hubiera sido el resultado de revisar la panoplia de transferencias y subsidios injustificados que no son sino en muchos casos servidumbres clientelares o procesos exitosos de buscadores de rentas, y no de apostar por inútiles e insostenibles planes “E”. Así pues, en vez de acudir a los fáciles, pero no por ello eficientes ni equitativos ajustes lineales, o de desplome de la inversión pública, se debería haber optado por concentrar el

recorte en el gasto menos productivo e ineficiente, y por adoptar medidas orientadas a maximizar la eficiencia de la gestión pública.

Un tema especialmente controvertido, y todavía no cerrado, es el de la reforma del sistema de pensiones, que paradójicamente se abordó al margen del Pacto de Toledo. El riesgo de quiebra del sistema viene ante todo de la mano del envejecimiento demográfico, que se agrava por el fuerte aumento del desempleo que lastra la recaudación de las cotizaciones sociales y porque la acumulación de deuda pública reduce los márgenes para financiar desequilibrios futuros. Las reformas planteadas son correctas en términos generales, ya que la viabilidad del sistema pasa por potenciar en el sistema contributivo la proporcionalidad financiera entre lo que se recibe y lo que se ha aportado, mejorando la ratio entre años cotizados y años de pensión, y esto es lo que justificó la propuesta del Gobierno de retrasar la edad legal de jubilación hasta los 67 y aumentar el número de años mínimo para tener derecho a pensión desde los 15 actuales a los 25 últimos años, y en cualquier caso desincentivar la jubilación anticipada. Países de nuestro entorno como Alemania o Irlanda ya han aumentado su edad de jubilación a los 67 años, y es una medida que no tiene por qué ser muy traumática si se hace de forma gradual y teniendo en cuenta las particularidades de cada profesión.

A modo de síntesis, hay que denunciar que no se ha afrontado de forma adecuada y contundente el objetivo de la austeridad del gasto. Lo que habría que haber hecho es establecer rígidos y estrictos límites al crecimiento, cuando no reducción, tanto del gasto como de las posibilidades de déficit y endeudamiento, tanto del Estado como de las Administraciones Territoriales, con sanciones de pérdida de transferencias o de prohibición de financiación de deuda en caso de incumplimiento. De esta forma, se conciliaría la necesidad de austeridad con la flexibilidad para que los gestores públicos puedan hacer frente a lo que consideren más necesario sacrificando lo que no lo sea. Esto hubiera supuesto recuperar el fondo y la forma de la Ley de Estabilidad Presupuestaria del 2002, que establecía objetivos plurianuales de estabilidad al fijar un techo anual de crecimiento del gasto no financiero, crear el fondo de contingencia para cubrir imprevistos y establecer límites estrictos al posible uso de los ingresos superior-

res a los previstos. Esta acertada ley fue derogada en la práctica con su contrarreforma del 2005, que estableció el siempre flexible y manipulable criterio de tener como referencia el del equilibrio presupuestario a lo largo del ciclo, lo que en la práctica supuso insuficientes superávits estructurales en la fase alcista y excesivos déficits en la fase bajista.

## **2. EL ERROR DEL SUBIR IMPUESTOS EN MEDIO DE UNA CRISIS**

No hay nada peor en medio de una crisis que subir los impuestos. Es la fórmula más segura de retardar y reducir las escasas posibilidades de recuperación económica endógena. Al intentar reducir el déficit mediante subidas de impuestos se hizo imposible cualquier posibilidad de recuperación económica. Aunque la única manera de enderezar nuestras finanzas públicas de una forma sostenible en el tiempo era recortar, de forma decidida, nuestro ingente gasto público, el Gobierno aceleró las subidas de impuestos. No tuvo en cuenta que, a diferencia del pasado, nuestra presión fiscal ya estaba en línea con la media de Europa, con lo que, si tenemos en cuenta nuestra inferior renta per cápita, nuestros ciudadanos ya soportaban un esfuerzo fiscal comparativamente mayor, especialmente dentro de la tributación directa. Además, a este elevado nivel de impuestos se llegó en poco tiempo, y España ya era, según los datos de la propia Comisión Europea, el país europeo en el que más habían subido los impuestos con relación al PIB (2,6 puntos) entre 2004 y 2007, con la consiguiente multiplicación de distorsiones, ya que, en un corto periodo –y más en una crisis como la actual–, los agentes apenas habían podido asimilar las peores condiciones de costes y de incentivos que introduce una estructura fiscal más gravosa.

Las subidas de impuestos del 2010 fueron múltiples. En el ámbito de la imposición directa, en el IRPF se aprobó la supresión de la deducción de hasta 400 euros por obtención de rendimientos del trabajo o de actividades económicas. Esta deducción, más que un incentivo fiscal, era una subvención indiscriminada, lo que, en su día, algunos llamaron el *cheque-voto*, pero su supresión perjudicó la renta disponible de los hogares y aumentó la presión fiscal que soportaban las familias.

Peor aún fue la subida de la tributación del ahorro. De esta forma, las rentas del capital y plusvalías de hasta 6.000 euros empezaron a tributar al 19% en el 2010, un punto más que el año anterior, mientras que las que se situaban por encima de los 6.000 euros estarán sometidas a un tipo del 21%, tres puntos por encima de 2009. Desalentar fiscalmente el ahorro era del todo equivocado, ya que las dos grandes debilidades de nuestra economía, el excesivo endeudamiento y el insostenible déficit exterior, tienen fuerte correlación con nuestra falta de ahorro. Se mandó la señal perversa de que, a diferencia del resto de Europa, donde se mimaba cada vez más el capital, aquí sólo se le contemplaba para pagar los platos rotos de la crisis, con lo que la subida aceleró la deslocalización de capitales, a la vez que se estimuló un cierto efecto cerrojo y la utilización de dinero negro en las transacciones.

Una de las pocas medidas positivas del año fue la reducción en cinco puntos del tipo reducido aplicable a las PYMES –si éstas creaban o mantenían empleo, lo cual fue positivo, pero de magnitud escasa, ya que sólo se aplicaba al primer tramo de la base imponible, y condicionado a unas circunstancias de empleo que excluían a la mayor parte de sus beneficiarios potenciales–. Esta reducción se debió haber aplicado con carácter general a la totalidad de las empresas, sin excepción alguna, como mecanismo para recuperar la inversión –al reducir la componente fiscal del coste de capital–, favorecer los flujos de autofinanciación y reducir la desventaja competitiva que tienen nuestras empresas frente a las de otros países con una fiscalidad más razonable. De hecho, lo obligado hubiera sido entonces recuperar la exención por reinversión, es decir, la exoneración de la plusvalía obtenida en la enajenación de activos afectos, a condición de reinvertir el importe de la enajenación en otros activos igualmente afectos como mecanismo de apoyo a la inversión, a fin de que el pago del impuesto no drenara tanta liquidez para la propia reinversión o forzara a la entidad a acudir a la financiación ajena, y/o en el peor de los casos reintroducir la deducción en cuota del 10% por inversión en activos fijos nuevos afectos, que estuvo en vigor durante la anterior crisis de los noventa.

El golpe tributario mayor del ejercicio fue la subida a partir del 1 de julio del Impuesto sobre el Valor Añadido, que supuso una elevación del tipo impositivo general de dos puntos hasta situarse en el 18% y del tipo

impositivo reducido de un punto, alcanzando el 8%. Dentro de la apoteosis de la manipulación y el engaño, se vendió que la medida en el corto plazo dinamizaría el consumo, dado que los hogares anticipaban sus compras a la entrada en vigor de la subida impositiva, pero lo que hemos visto, una vez que han pasado los meses, es que la subida ha acabado deprimiendo el consumo privado. Los mayores tipos se trasladaron, en parte, vía precios, al consumidor final, que ha tenido que pagar más para consumir menos, con la consiguiente contracción del consumo, y en parte a las empresas, que en el actual contexto de crisis y de brutal competencia se han visto obligadas a absorber la subida en sus resultados, con el correspondiente efecto depresor sobre la inversión y el empleo.

Es verdad que la elevada capacidad recaudatoria del IVA, su mayor neutralidad relativa frente a la tributación directa y el inferior tipo con relación a los países europeos, hacía menos indeseable esta subida que otras de las que se barajaron por entonces, pero para que sus efectos hubieran sido más asumibles tendría que haberse compensado con una reducción de los impuestos más ligados con la competitividad, como son el Impuesto sobre Sociedades o las cotizaciones sociales. Con respecto a estas últimas, hay que recordar que en España las contribuciones a la Seguridad Social a cargo del empleador se sitúan cinco puntos por encima de la media europea, y la tendencia en el resto de Europa es de claro recorte. Su reducción ayudaría a aumentar la competitividad de las empresas, ya que las cotizaciones se incorporan en los costes de producción nacionales y no en los costes de las importaciones de otros países. Su existencia implica una desventaja competitiva, siendo el efecto de la medida equivalente a una devaluación de nuestro tipo de cambio efectivo real. Además, como el empleo es el principal determinante de la renta, la reforma de las cotizaciones sociales hubiera frenado la sangría del empleo de los colectivos cuya demanda era más sensible al salario –los menos cualificados–, a la vez que se hubiera atemperado el trasvase de actividad que se estaba produciendo a la economía sumergida, con el consiguiente ensanchamiento de las bases de cotización al abarataarse, en términos relativos, la contratación regular respecto a la sumergida.

En el verano del 2010, para “insuflar” confianza, se amenazaba con la posibilidad de aumentar la presión fiscal a partir de la mal llamada “tributación

de los ricos”, a través del gravamen progresivo de las rentas de capital, el ataque a las SICAV o la resurrección del derogado Impuesto sobre el Patrimonio, lo que no eran más que fórmulas demagógicas y populistas de denominar a la imposición del capital, tanto en su vertiente de ahorro como de inversión. En un contexto de incertidumbres, en el que se cuestionaba hasta el propio euro para España, se planteaba incorporar gravosas y desorbitadas medidas de castigo tributario al capital, cuyo mero anuncio incluso desató una cierta huida de capitales. Desgraciadamente, las amenazas fueron realidad en los Presupuestos Generales del Estado que entraron en vigor el 1 de enero del 2011, cuando en el IRPF se elevó un punto porcentual el tipo de gravamen aplicable a las rentas superiores a 120.000 euros y en dos puntos porcentuales a las rentas por encima de los 175.000 euros. A este rebufo de subir impuestos se sumaron diversas Comunidades Autónomas como Cataluña, Extremadura, Baleares y Andalucía, que aumentaron los tipos marginales autonómicos que gravaban los tramos de renta más altos del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Además, para las SICAV se endureció su tributación, ya que sus socios tuvieron que empezar a tributar en ciertos casos de devolución de aportaciones.

En contra de la tendencia de las economías modernas que, en materia fiscal, con la crisis se han dirigido a bajar los tipos marginales de renta con el objeto de reducir el exceso de gravamen, en nuestro país se insistió en erosionar los incentivos a trabajar, a ahorrar y a asumir riesgos, haciendo cada vez más atractivo el fraude fiscal o la deslocalización de grandes contribuyentes, todo ello sin perjuicio de que constitucionalmente los impuestos deberían ser generales y nunca selectivos, esto es, diseñados para afectar a un grupo concreto de contribuyentes, ya que ello va en contra de la igualdad. Y es que resulta totalmente inadecuado el incorporar gravosas y desorbitadas medidas de castigo tributario al capital, y menos en contextos de crisis e incertidumbre, ya que se corre el riesgo de que los contribuyentes más acaudalados o con más rendimientos trasladen su residencia o sus inversiones hacia los cada vez más accesibles paraísos fiscales, o planifiquen sus inversiones mediante vehículos colectivos propios de baja tributación.

La otra gran “reforma”, camuflada en el mensaje técnico, fue la supresión total de la deducción por compra de vivienda desde de enero de 2011

para los individuos con rentas superiores a los 24.000 euros anuales, medida que, al no ir enmarcada en un contexto global de reforma, en la práctica supuso otro aumento de la presión fiscal que están soportando los hogares, añadiendo otra puntilla procíclica al ajuste de la construcción, ya que reduce estructuralmente la demanda de vivienda a futuro. Desde la perspectiva de la neutralidad, una supresión de un incentivo fiscal sólo encuentra justificación en base a que se produzca una correlativa reducción en los tipos del impuesto, ya que incluso más importante que el tributo sea neutral entre los distintos modos de ahorro lo es que lo sea respecto a la decisión de ahorrar, trabajar o invertir. En cualquier caso, no está de más recordar que en el precio final de la vivienda más de un 5% del mismo se debe a impuestos locales y del orden de otro 8% a impuestos indirectos, por lo que si de verdad se hubiera querido que el sistema fiscal hubiera sido neutral con respecto a la adquisición de vivienda, el camino más directo hubiera sido rebajar globalmente la carga fiscal que soporta el producto inmobiliario.

Dentro de los ingresos, posiblemente se han dejado de explorar dos campos que podían ayudar a cuadrar las cuentas. Por un lado, las tasas y precios públicos, ya que son las figuras tributarias que menos costes generan en términos de eficiencia, a la vez que conciencian al usuario para pagar parte del coste del servicio de manera más justa (pagando más quién más gasto genera) y disuaden de consumos excesivos. Por el otro, las privatizaciones, que sólo empiezan a plantearse ahora, en ámbitos como las loterías o AENA, desperdiciando su potencial para obtener ingresos públicos que, por su carácter extraordinario y no recurrente, deben afectarse a reducir la deuda pública, a la vez que su desarrollo podría estimular la eficiencia productiva por la vía de favorecer la competencia.

A modo de cierre, hay que reconocer un limitado paréntesis en el ámbito de las subidas fiscales, el cual se plasmó en el plan de choque del 30 de noviembre de 2011, también auspiciado desde Europa, que contenía diversas medidas parciales de rebajas fiscales, en general bien orientadas pero que a esas alturas se quedaban ya demasiado cortas. Así, se ampliaba el tipo reducido del Impuesto sobre Sociedades para los primeros 300.000 euros de las empresas con hasta 10 millones de facturación, lo que supo-



nía un ahorro que puede llegar a los 9.000 euros al año para 40.000 empresas de un censo de declarantes de 1,4 millones. Lo mejor fue que se ampliaba la libertad de amortización hasta el 2015, pero este beneficio, que no es un ahorro sino un diferimiento impositivo, tiene una eficacia condicionada a que la mantenga el nuevo Gobierno que salga de las elecciones del 2012. De igual modo, no parece mal que las Cámaras se financien con sus servicios, y no mediante un recurso coactivo obligatorio que al final es un tributo añadido.

### **3. LA LENTITUD EN LA CORRECCIÓN DEL DÉFICIT NOS HACE VULNERABLES**

El resultado de la explosión del déficit público y su secuela de deuda pública acumulada, unida a la falta de crecimiento, son las raíces de la crisis soberana vivida por nuestra país, cuya visibilidad llevó incluso al deterioro de nuestro *rating* soberano por parte de las agencias de calificación. Esta apertura del déficit no se produjo, como hubiera sido más disculpable, por el efecto automático de los estabilizadores consecuencia de la crisis, sino que respondió a equivocadas decisiones discrecionales de entonces y anteriores, que se aceleraron ante las elecciones generales del 2008. Para poder comprender nuestra crisis actual de la deuda hay que retrotraerse a los presupuestos socialistas de los últimos años.

Desde el 2005 al 2009, sin excepción, el gasto presupuestario aprobado y liquidado creció por encima del PIB nominal, y ello a pesar de que en varios de estos años nuestro crecimiento se situaba por encima de su nivel potencial o sostenible, con lo que estos impulsos de demanda resultaron del todo procíclicos, alimentando tanto la inflación como el déficit exterior, con la consiguiente responsabilidad en la génesis de la actual crisis. Los superávits de entonces, además de ser insuficientes, eran temporales y ficticios, ya que sólo se debían al contraproducente empuje de unos ingresos que se alimentaban tanto del crecimiento real como del desequilibrio inflacionario y del hecho de que no se aprobaron recortes normativos de impuestos; véanse por ejemplo las reformas del 2007 del IRPF y del Impuesto sobre Sociedades, que se financiaron en buena medida con la supresión de

incentivos fiscales y con la subida de la tributación al ahorro del 18%. De hecho, la única medida correcta en este ámbito fue la supresión del Impuesto sobre Patrimonio, y para ello hubo que estar ya en crisis y verse espoleados por la iniciativa de la Comunidad de Madrid de adelantar en esta región este avance.

En este contexto es en el que hay que valorar los Presupuestos Generales del Estado del 2011, que decepcionaron desde su aprobación. En cualquier caso, es insuficiente de partida la corrección del déficit de las Administraciones Públicas hasta el 6% del PIB, y en la liquidación no se va a alcanzar. Al igual que ha sucedido en el 2009 y en el 2010, vamos a tener un déficit cerrado muy superior al inicialmente presupuestado. Empezando por la inconsistencia de que el cuadro macroeconómico que lo sustenta prevé unos niveles de crecimiento y empleo que superan ampliamente al contemplado por el consenso de analistas. Ante esta contingencia hubiera sido obligado que se estableciera un detalle de los créditos presupuestarios que automáticamente se suprimirían de forma adicional en el caso de que el déficit en su ejecución se ampliara, lo que coloquialmente se llamó un plan B. El problema es que la mayor parte del avance en el déficit del 2011 es gracias al ajuste contable de 2,5 puntos de PIB (27.000 millones de euros) de considerar como ingreso la diferencia de las liquidaciones anticipadas de ingresos a las Administraciones Territoriales, cifra que no se ha cobrado (se aplaza al futuro su pago), pero que además es excepcional –al ir ligada al cambio del sistema de financiación–, por lo que no se va repetir en los próximos presupuestos, que van a tener que hacer por ello a contramano el esfuerzo de ajuste que se ha “vendido” este año sin haberlo hecho en verdad.

La acuciante debilidad de la economía española por la restricción crediticia, que aquí fue más grave por la necesidad de financiar nuestro déficit exterior, se amplió por el déficit público. Teníamos un problema de exceso de deuda y otro de falta de competitividad, problemas ambos que están en el lado de nuestra oferta, pero la política fiscal lo está fiando todo al lado de la demanda. Pero si hay algo claro en esta crisis es que el impulso del gasto público no ha servido de ningún modo para seguir alimentando la demanda de otros países, cumpliéndose así la profecía de los déficits ge-

melos e incitando a un efecto expulsión o *crowding-out* de la inversión privada, por la que cuanta más deuda pública se coloca menos dinero queda para financiar a los privados, que se han visto obligados a pagar vertiginosos diferenciales de tipos de interés, cuando no han sido simplemente excluidos del crédito.

No es cierto que la consolidación fiscal comprometa el crecimiento sino más bien lo contrario. Si acometiéramos una reducción sustancial del déficit público a través de la contracción del gasto público, el crecimiento no se resentiría ni siquiera en el corto plazo en la misma proporción. Por un lado, porque se reduciría nuestro déficit exterior, y, por el otro, porque provocaría un efecto ricardiano expansivo compensador, vía mayor disponibilidad de financiación y menores expectativas de impuestos futuros, circunstancias ambas que alentarían tanto la inversión como el consumo. La evidencia empírica ha demostrado que estos últimos efectos indirectos son de tal magnitud que en la práctica una consolidación presupuestaria, que sea creíble y esté bien orientada, puede no sólo tener un efecto positivo sobre la actividad y el empleo a medio plazo, sino también a corto, compensando los en principio contractivos efectos directos inmediatos que sobre la demanda agregada puede tener un ajuste fiscal.

Ante esta situación, la principal tarea del Ejecutivo español debe consistir en restablecer la confianza acerca de la sostenibilidad de nuestras finanzas, lo que obliga a acometer políticas contundentes, orientadas a garantizar la estabilidad macroeconómica, coordinadas con una batería de medidas que potencien la eficiencia microeconómica. Las primeras implican sanear las cuentas públicas y las segundas requieren reformas estructurales que eleven el potencial de crecimiento de nuestra economía, entre las que posiblemente destaque por su importancia la reforma laboral. El ajuste presupuestario en España, afortunadamente, ya se está viendo desde hace doce meses, con la equivocación de descansar en el ingreso más que en la austeridad del gasto, pero la senda de corrección no está garantizada, tal y como recurrentemente expone la escalada de la prima de riesgo de la deuda pública española ante el más mínimo sobresalto.

## **PALABRAS CLAVE**

Economía española • Presupuesto y gasto público • Crisis económica • Fiscalidad

## **RESUMEN**

Mantiene el autor que ni el Estado ni sus Administraciones Territoriales han reducido adecuadamente el gasto ni limitado el déficit o el endeudamiento ante la gravedad de la crisis económica. Por el contrario, la subida de impuestos del Gobierno ha desalentado el ahorro y el consumo, desincentivado la inversión, provocado cifras históricas de desempleo y promovido el fraude fiscal. Además, el excesivo gasto presupuestario ha incrementado la inflación y el déficit exterior. Para iniciar la senda de la recuperación y restablecer la confianza en nuestra economía, el autor ve imprescindible sanear las cuentas públicas recuperando la austeridad en el gasto y efectuar reformas estructurales tan necesarias como la reforma laboral.

## **ABSTRACT**

*The author holds that neither the state nor its territorial governments have appropriately reduced expenses nor limited deficit or debt vis-à-vis the severity of the economic crisis. On the contrary, the Government's tax raise has discouraged saving and consumption, discouraging investment, generating unprecedented figures of unemployment, and promoting tax evasion. In addition to this, excessive budget spending has increased inflation and external deficit. To start walking the road to recovery and restoring confidence in our economy, it is essential, according to the author, to improve public accounts, recovering austerity in spending, and starting the structural reforms which are as necessary as the labour reforms.*