



Revista Administración & Cidadanía, EGAP

Vol. 15\_núm. 2\_2020 | pp. 131-146

Santiago de Compostela, 2020

<https://doi.org/10.36402/ac.v15i2.4609>

© José M<sup>a</sup> Durán Cabré

© Alejandro Esteller Moré

ISSN-L: 1887-0279 | ISSN: 1887-0287

Recibido: 22/10/2020 | Aceptado: 21/12/2020

Editado baixo licenza Creative Commons Attribution 4.0 International License

# COVID-19 e finanzas públicas

## COVID-19 y finanzas públicas

### COVID-19 and public finances



#### JOSÉ M.<sup>a</sup> DURÁN CABRÉ

Profesor agregado de Economía Aplicada

Instituto de Economía de Barcelona (IEB)

Universidade de Barcelona

<https://orcid.org/0000-0002-6265-4347>

[jmduran@ub.edu](mailto:jmduran@ub.edu)

#### ALEJANDRO ESTELLER MORÉ

Catedrático de Economía Aplicada

Instituto de Economía de Barcelona (IEB)

Universidade de Barcelona

<https://orcid.org/0000-0002-7785-6734>

[aesteller@ub.edu](mailto:aesteller@ub.edu)

**Resumo:** A COVID-19 supuxo un golpe tremendo na nosa sociedade, en perda de vidas humanas, pero tamén no seu impacto sobre a actividade económica. O sector público español exerceu o seu papel contracíclico, aumentando o nivel de gasto e vendo reducidos os seus ingresos, o que provocou un incremento sobresaínte do seu nivel de déficit e de endebedamento. A curto prazo, non foi á custa de erosionar a credibilidade financeira das contas públicas, pero iso non quita que, a medio prazo, ou mesmo a curto, España deba levar a cabo polo lado do ingreso accións oportunas para lograr un estado sustentable das contas públicas.

**Palabras clave:** Finanzas públicas, débeda pública, sustentabilidade financeira, sistema fiscal, gasto público, coronavirus.

**Resumen:** La COVID-19 ha supuesto un golpe tremendo en nuestra sociedad, en pérdida de vidas humanas, pero también en su impacto sobre la actividad económica. El sector público español ha ejercido su papel contracíclico, aumentando el nivel de gasto y viendo reducidos sus ingresos, lo que ha provocado un incremento sobresaliente de su nivel de déficit y de endeudamiento. A corto plazo, no ha sido a costa de erosionar la credibilidad financiera de las cuentas públicas, pero ello no quita que, a medio plazo, o incluso a corto, España deba llevar a cabo por el lado del ingreso acciones oportunas para lograr un estado sostenible de las cuentas públicas.

**Palabras clave:** Finanzas públicas, deuda pública, sostenibilidad financiera, sistema fiscal, gasto público, coronavirus.

**Abstract:** COVID-19 has been a tremendous shock to our society, in terms of loss of life, but also in economic terms. The Spanish public sector has performed a contra-cyclical policy, having increased the level of expenditures and by means of a reduction of revenues due to the performance of the automatic stabilizers, which has generated an extraordinary increased in the public deficit and in the level of indebtedness. In the short run, this has not caused an erosion of its financial credibility, but this does not preclude that in the medium, or even in the short run, the public sector has to carry out measures to achieve the sustainability of its public finances.

**Key words:** Public finances, public debt, debt sustainability, tax system, public expenditure, coronavirus.

**SUMARIO:** 1 Introducción. 2 O previsible impacto da COVID-19 sobre as finanzas públicas. 2.1 Estimación. 2.2 Natureza da reacción do sector público. 3 Medidas extraordinarias para unha situación excepcional. 4 Conclusións. 5 Bibliografía.

## 1 INTRODUCCIÓN

A estas alturas, é probablemente redundante volver incidir no enorme impacto económico da COVID-19, así como no inesperado desta. Ante un *shock* desta natureza, o papel do sector público está claro: estabilizar a economía a través dos ingresos, basicamente dos estabilizadores automáticos, e de xeito crucial nesta crise a través tamén do gasto. O obxectivo era, e aínda o é no momento de escribir este artigo (outubro de 2020), garantir a liquidez dos axentes económicos (de aí o papel crucial do gasto público non-financeiro e financeiro), evitando peches empresariais e un aumento do desemprego. A pesar da tremenda caída do PIB, cremos que eses obxectivos foron máis ou menos alcanzados<sup>1</sup>, tendo en conta que o prioritario nunha pandemia debe ser salvagardar a saúde pública.

Tal política fiscal só podía ter unha consecuencia: aumentar o déficit non financeiro das nosas administracións públicas e, polo tanto, o nivel da débeda pública. En épocas pasadas, e con niveis positivos de crecemento, tal comportamento era valorado negativamente pola sociedade e, máis en concreto, polos axentes financeiros. Na actualidade, o déficit e o conseguinte aumento da débeda teñen unha natureza conxuntural e, polo tanto, distinta. Esa circunstancia, engadida ao feito de que os tipos de xuro da débeda pública eran e seguen a ser baixos e o apoio financeiro da Unión Europea, fixo que o impacto, polo menos a curto prazo, sobre as nosas finanzas públicas non afectase á credibilidade financeira do noso país. Isto é, provoca que o noso nivel de débeda sexa sustentable se os parámetros financeiros actuais se manteñen dentro dos seus valores actuais, cando menos a medio prazo.

Iso, sen dúbida, dálle un respiro ao noso sector público, o cal é coherente con deixar que o impacto negativo da crise recaia unicamente sobre o déficit. Non obstante, este impacto non se distribúe de xeito uniforme. Hai axentes económicos, xa sexa empresas ou individuos, que puideron obter ganancias extraordinarias derivadas de gastos e investimentos en sectores favorecidos pola crise, en particular, pero non unicamente,

aqueles relacionados co sector sanitario<sup>2</sup>. Tanto por razóns de equidade como de eficiencia, unha opción en mans do sector público é gravar eses rendementos extraordinarios. Faría que o impacto sobre o déficit e, polo tanto, sobre o endebedamento fose, sequera, lixeiramente menor e sería tamén un xeito de, digamos, cohesionar fiscalmente o noso país. Cando, se non, se fai máis evidente a necesidade de contribuír ao sostemento das finanzas públicas?<sup>3</sup>.

Tómense ou non ese tipo de medidas extraordinarias, o que está claro é que a sociedade entendeu a gravidade da situación. A xeito de exemplo, véxanse os gráficos 1 e 2. Neles, móstrase en termos relativos con canta frecuencia se busca a través de Internet información sobre “débeda pública” e “impostos”, respectivamente. O interese, aproximado a través desas buscas, disparouse a mediados de abril de 2020 en comparación co interese espertado por tales cuestións ao longo dos últimos cinco anos. Iso quere dicir que os axentes económicos e a sociedade en xeral son conscientes de que ese impacto se acabará notando nos seus petos. A cuestión é que ao noso sector público se lle acumulará o traballo: garantir a devolución da débeda derivada de períodos anteriores cando o crecemento era positivo (isto é, derivada dun déficit estrutural) e a nova débeda acumulada a consecuencia da pandemia (isto é, como xa dixemos, a causa dun déficit conxuntural). Por conseguinte, o *shock* actual debería servir de estímulo para acometer axustes no noso sector público non para estar asegurados ante unha nova pandemia, o cal é imposible, senón para ter un sector público equilibrado estruturalmente e, polo tanto, sustentable a longo prazo.

Gráfico 1. Débeda pública de España nos últimos cinco anos



Fonte: Google Trends.

Gráfico 2. Xuro ao longo do tempo nos últimos cinco anos



Fonte: Google Trends.

O obxectivo deste artigo, porén, non é analizar as diversas opcións de que dispón o noso sector público para alcanzar a estabilidade financeira a longo prazo. No seu lugar, mostramos, a partir das estimacións dispoñibles no momento actual, a escala do impacto do *shock* sobre as nosas finanzas públicas a curto prazo que, máis alá dos estabilizadores automáticos, incluíu unha diversidade de respostas polo lado do gasto e do ingreso. A extraordinariedade da situación puidese ter chamado igualmente á posta en marcha de políticas impositivas de carácter excepcional, as cales tamén describimos con certo detalle.

Acorde cos obxectivos anteriores, o resto do traballo estrutúrase como segue. Na seguinte sección, faremos unha recompilación das estimacións actuais sobre o impacto financeiro da COVID-19 sobre as nosas finanzas públicas, así como unha breve análise das medidas adoptadas máis relevantes. Na sección terceira, valoramos algunhas das medidas que podería acometer o noso sector público de xeito singular a consecuencia do *shock*. Por último, a sección cuarta conclúe.

## 2 O PREVISIBLE IMPACTO DA COVID-19 SOBRE AS FINANZAS PÚBLICAS

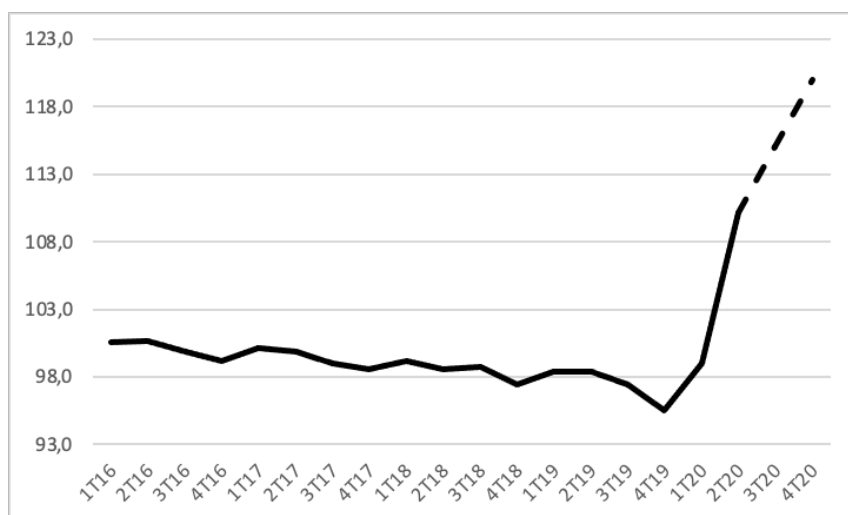
### 2.1 Estimación

A finais de marzo de 2020, fixemos unha primeira estimación do impacto financeiro da COVID-19<sup>4</sup>. En concreto, baseándose nas previsións macroeconómicas existentes nese momento, así como na cuantificación que fixo a executiva central das medidas tomadas inicialmente para facer fronte á pandemia<sup>5</sup>, estimamos un déficit sobre o PIB do 12,4 % tal que concluímos que a ratio débeda pública sobre o PIB acabaría roldando o 110 % a finais de ano. Para iso, supuxemos que o PIB caería un 9,45 %, e só tomamos en consideración o impacto directo das medidas antes citadas do Executivo central. Coa información de que dispomos na actualidade, cambiaron tales estimacións? Tomemos,

por exemplo, os datos macroeconómicos actualizados (a principios de outubro de 2020) de Torres e Fernández<sup>6</sup>.

A previsión de caída do PIB, supondo que non haxa un confinamento xeneralizado a partir de setembro de 2020, é superior á que utilizamos, do 13%<sup>7</sup>, mentres que o déficit se situaría no 12,2%<sup>8</sup>, isto é, non moi afastado da previsión que utilizamos. Non obstante, eses 4 puntos porcentuais adicionais de decrecemento provocan que a estimación da ratio débeda pública versus PIB se sitúe no 120% a final de ano<sup>9</sup>. O nivel de que partiamos a inicio de ano era do 95,5% (véxase gráfico 3). No gráfico, pódese observar como de xeito moi lixeiro e insuficiente<sup>10</sup> a ratio ía diminuindo. A parte descontinua da serie identifica a extrapolación para os dous últimos trimestres do ano baseándose no nivel estimado a final de ano. Unha cuestión importante, e que non por obvia debe esquecer: en ausencia da expansión fiscal a causa da COVID-19, o numerador da ratio débeda/PIB non aumentase tanto en valor absoluto, pero a caída da actividade económica (denominador) tería caído aínda máis do que xa o fixo. A partir desta combinación de circunstancias alternativas, paradoxalmente, chegaríamos a unha ratio similar á que se estima que se chegará, pero cun custo social e afectación da nosa capacidade produtiva moito maior<sup>11</sup>.

Gráfico 3. Débeda pública sobre PIB (%) das AAPP



Fonte: [https://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/SalaPrensa/NotasInformativas/20/presbe2020\\_74.pdf](https://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/SalaPrensa/NotasInformativas/20/presbe2020_74.pdf).

En apenas seis meses, as previsións iniciais quedaron algo desfasadas, aínda que, cualitativamente, a conclusión non variou: o noso nivel de endebedamento como porcentaxe do PIB alcanzará unha cota descoñecida para o noso país, polo menos en épocas recentes. A pregunta importante, non obstante, é se tal nivel é sustentable ao longo

do tempo. En Durán Cabré e Esteller Moré<sup>12</sup>, intentamos dar resposta a esta pregunta clave. Para iso, partimos da coñecida seguinte relación:

$$\text{Variación\_Débeda/PIB} = (\text{Débeda/PIB})_{2021} - (\text{Débeda/PIB})_{2020} = [(\text{Débeda/PIB})_{2020} \times ((r-g)/(1+g))] - \text{SAP}_{2021}$$

onde cada un dos parámetros se define como segue:  $r$  é o custo financeiro real da débeda,  $g$  é a taxa de crecemento real do PIB previsto en 2021, e  $\text{SAP}_{2021}$  é o superávit primario previsto en 2021 como porcentaxe do PIB dese ano. A situación interesante é aquela en que  $g > 0$ , pois, na medida en que a economía creza, a ratio de endebedamento debería diminuír,  $\text{Variación\_Débeda/PIB} < 0$ . Se  $g < 0$ , e dependendo do alcance contracíclico da política fiscal, a variación, en cambio, pode ser positiva; é o que vai suceder en 2020. En concreto, dado un custo financeiro da débeda e unha determinada taxa de crecemento económico, a débeda será sustentable se a partir de 2021 (e seguintes anos):

$$\text{SAP}_{2021} > (\text{Débeda/PIB})_{2020} \times ((r-g)/(1+g))$$

Esta última desigualdade permítenos inferir, polo tanto, cal debería ser a natureza da política fiscal a partir de 2021 en tanto en canto  $g > 0$ . Volvendo ás estimacións anteriores baseadas, por exemplo, en Torres e Fernández<sup>13</sup>, temos o seguinte (todo expresado en tanto por un):

$$\text{SAP}_{2021} > 1,2 \times ((r-0,079)/(1+0,079)) = 1,11 \times (r-0,079)$$

Recordemos que só estamos traballando coas previsións de 2021. Para concluír afirmando que a débeda é ou non sustentable a medio-longo prazo, deberíamos dispor da senda anual prevista de crecemento, así como das ratios iniciais de débeda/PIB de cada ano para comprobar que a relación anterior se cumpre ao longo do tempo. Volvendo a 2021, descoñecemos cal será o custo financeiro nese ano. Se, por exemplo, adoptamos como referencia o custo das obrigas a 10 anos<sup>14</sup> emitidas en 2020, o cal se sitúa na actualidade arredor do 0,2%<sup>15</sup>, a relación anterior infórmanos de que a ratio diminuír se o superávit primario é superior ao -8,55%. Isto é, mesmo se se producise un déficit de ata esa magnitude, a ratio mostraría unha tendencia decrecente e, polo tanto, concluiríamos que é sustentable, o cal debería manterse en períodos futuros de crecemento real positivo. Non obstante, dado que  $g > 0$ , esperaríamos que, como mínimo,  $\text{SAP}_{2021} = 0$ . A partir de aí, para ir máis alá dese mínimo (isto é, para que  $\text{SAP}_{2021} > 0$ ), será necesario dotar o noso sistema fiscal dunha capacidade recadatoria que non ten, como se demostrou nestes últimos anos.

Só como referencia: se se mantivesen os parámetros anteriores (custo financeiro da débeda e estimación prevista de crecemento económico), na medida en que  $\text{SAP}_{2021} = 0$ , a ratio débeda pública/PIB pasaría do 120% ao 109,7%. Obsérvese, non obstante,

que no escenario pre-COVID, malia a situación de crecemento económico, o déficit primario previsto era do 0,1 %, isto é,  $SAP_{2021,pre-COVID} = -0,001$  (gráfico 65 informe AIReF, nota ao final 5). En definitiva, pendente de que se vaian eliminando as incertezas, o cal depende en boa medida da obtención dunha vacina contra a COVID-19, deberemos estar atentos á sustentabilidade financeira do noso sector público. A partir de entón, deberíamos entrar nun círculo virtuoso tal que xeremos un superávit estrutural e que o destino dos recursos públicos –incluídos, e de xeito clave, os recursos derivados do fondo de recuperación Next Generation da UE– maximice, dado un obxectivo de equidade, a eficiencia económica. Ademais do impacto directo positivo dese círculo sobre o superávit, iso permitiría contribuír ao crecemento económico e evitar que o custo financeiro da nosa débeda se disparase a causa da desconfianza do sector financeiro.

## 2.2 Natureza da reacción do sector público

Desde o inicio da pandemia ata o momento de finalizar este artigo, foron numerosas as medidas que foron tomando as administracións públicas españolas. Sen ánimo de ser exhaustivos, e deixando de lado as medidas directamente relacionadas co nivel de gasto sanitario, a continuación destacamos algunhas das máis relevantes agrupadas en función da súa finalidade.

*Mantemento do emprego e dos ingresos.* Sen lugar a dúbidas, a medida máis importante, en termos orzamentarios e polos seus efectos sobre a economía, foi a utilización dos expedientes de regulación temporal de emprego (ERTE). Como é coñecido xa, esta figura permite suspender de xeito temporal os contratos de traballo ou reducir a xornada laboral, de forma que diminúen os custos salariais das empresas mentres que aos traballadores se lles manteñen os seus ingresos mediante a prestación por desemprego<sup>16</sup>. As empresas deben seguir pagando a cota patronal, aínda que cabe a súa exoneración total ou parcial, segundo as empresas, cando a suspensión derive dunha causa de forza maior. Malia seren numerosos os cambios que se foron introducindo na regulación dos ERTE en función da evolución da crise, seguramente o máis relevante se refira á súa duración: nun primeiro momento lígase ao estado de alarma, posteriormente amplíase ata o 30 de xuño, logo ata o 30 de setembro e, no momento de redactar estas liñas, ata o 31 de xaneiro de 2021.

En relación cos traballadores autónomos, apróbbase unha prestación extraordinaria para aqueles que se visen obrigados ao cesamento da súa actividade económica, ou ben que o seu nivel de facturación se vise reducido en polo menos un 75 % en comparación, en xeral, coa media do semestre anterior<sup>17</sup>. A prestación aplícase nun primeiro momento ata o 30 de xuño, ao concluír o mes en que finaliza o estado de alarma, ben que posteriormente se introduce a posibilidade de solicitar a prestación por cesamento de actividade ata o 30 de setembro e, máis recentemente, ata o 31 de xaneiro de 2021.

*Creación do ingreso mínimo vital.* Co fin de previr o risco de pobreza e exclusión social de persoas e fogares, créase un ingreso mínimo vital, aínda que non se pode considerar consecuencia directa da COVID-19, xa que formaba parte do acordo de coalición entre

o PSOE e Unidas Podemos, e a súa aplicación vaise manter máis alá da crise derivada pola pandemia. En efecto, o ingreso funciona como unha prestación non contributiva da Seguridade Social que se financia con cargo aos orzamentos xerais do Estado, mediante transferencias á Seguridade Social, que se cobra mensualmente mentres se manteña a situación de vulnerabilidade<sup>18</sup>. Para un beneficiario individual o importe da prestación coincide coa contía das pensións non contributivas fixada anualmente na Lei de orzamentos xerais do Estado, isto é, 5.538 euros anuais en 2020. No caso de fogares, ou unha unidade de convivencia segundo a terminoloxía da norma, a contía incrementábase nun 30 por cento por cada membro adicional a partir do segundo ata un máximo do 220 por cento. Ademais, prevense certos complementos para fogares monoparentais e para gastos de alugueiro. Considérase que se dá unha situación de vulnerabilidade económica cando os ingresos totais do beneficiario individual ou da unidade de convivencia se sitúen por debaixo do nivel garantido de renda e, ademais, o valor do seu patrimonio non supere tres veces a pensión non contributiva se se trata dun beneficiario individual, ou un importe incrementado no caso de unidade de convivencia. Para os efectos do cálculo do valor do patrimonio, non se ten en conta a vivenda habitual.

*Liquidez vía financiamento.* De xeito urxente, mesmo antes de declarar o estado de alarma, apróbase o 12 de marzo<sup>19</sup> un paquete de medidas de ata 180.000 millóns de euros para, entre outros, garantir a liquidez ás empresas, en particular, ás pemes e ás relacionadas co sector turístico. Poucos días despois, o 17 de marzo<sup>20</sup>, apróbase outro tipo de medidas, de novo enfocadas a garantir a liquidez a familias e empresas a través de créditos por un importe de ata 200.000 millóns de euros. Estas medidas refórzanse e ampliáanse o 21 de abril<sup>21</sup>.

*Liquidez vía aprazamentos.* Igualmente adóptanse medidas polo lado do ingreso consistentes na concesión de aprazamentos nos pagamentos de impostos<sup>22</sup>. En concreto, todas aquelas débedas tributarias que se tivesen que pagar desde o 13 de marzo, día de entrada en vigor da norma, ata o 30 de maio por parte de pemes e autónomos podíanse aprazar durante un período de seis meses, sen custo financeiro ningún durante os primeiros catro meses. Tamén se autoriza a Tesouraría Xeral da Seguridade Social a conceder moratorias de seis meses sen xuros no pagamento das cotizacións sociais devindicadas ás empresas e autónomos que o soliciten e cumpran certas condicións que se fixarán mediante orde ministerial<sup>23</sup>.

*Redución de tipos.* Introdúciuse no IVE un tipo impositivo do 0 por cento aplicable a todas as compras de bens necesarios para combater os efectos da COVID-19 por parte das entidades hospitalarias, mantendo non obstante para as empresas subministradoras dos ditos bens o dereito a deducir o IVE soportado. Esta medida estaba inicialmente prevista para as compras efectuadas ata o 31 de xullo, pero ampliouse posteriormente ata o 31 de outubro<sup>24,25</sup>. Tamén se baixou o tipo do IVE ao 4 por cento nos libros, xornais e revistas dixitais, que ata daquela tributaban ao tipo xeral do imposto<sup>26</sup>. Aínda que esta última medida se xustifica na exposición de motivos do real decreto-lei co fin de facilitar o acceso aos libros, xornais e revistas dixitais ante o incremento na demanda



de produtos culturais e de información dos cidadáns provocado polo confinamento, en realidade vénlle pór fin á anomalía que supuña que os mesmos bens en formato papel tributasen ao tipo superreducido do 4 % mentres que na súa versión electrónica o fixesen ao tipo xeral.

*Facilitar a imposición á nova realidade económica.* Á hora de calcular os pagamentos fraccionados do imposto sobre sociedades, amplíase o prazo para optar pola modalidade de cálculo a partir do resultado do exercicio corrente fronte á alternativa do cálculo a partir da cota do exercicio anterior. De xeito similar, á hora de calcular o pagamento á conta no IRPF e no IVE nas respectivas modalidades de estimación obxectiva por módulos, establécese que non computen os días en que se decretase o estado de alarma. Así mesmo, nestes dous impostos amplíase o prazo para renunciar á aplicación da estimación obxectiva no ano 2020 e límitase, se é o caso, o seu impacto ao exercicio 2020 en lugar do período habitual de exclusión de tres anos. Non deixa de ser relevante destacar que este grupo de medidas teñen que adoptarse por unha defectuosa configuración dos impostos, cuxa normativa prevé métodos de cálculo da cota tributaria afastados da realidade económica. Se sempre se calculase a partir da realidade económica das empresas, como parecería razoable nun sistema fiscal moderno<sup>27</sup>, non terían sido necesarias estas modificacións.

Este conxunto de medidas brevemente analizadas tivo, loxicamente, o seu impacto nas finanzas públicas, segundo se pode observar na táboa de máis abaixo, de acordo coas previsións da AIREF<sup>28</sup>. En concreto, as medidas adoptadas para o mantemento de emprego e dos ingresos dos traballadores por conta allea constitúen con gran diferenza as de maior impacto no orzamento público. O custo final dependerá de como evolucione a pandemia e do ritmo de recuperación da economía, razón pola cal a AIREF identifica dous posibles escenarios económicos, e prevé que se situará entre os 23.019 e os 25.871 millóns, o que en termos de PIB representa entre o 2,1 e o 2,4 %, respectivamente. A prestación a favor dos traballadores autónomos constitúe a seguinte medida máis importante en termos orzamentarios, cun custo previsto de entre o 0,6 e o 0,7 % do PIB. O custo das outras medidas, mesmo sendo relevante, é moi inferior, de entre o 0,1 e o 0,2 % do PIB, ben que no caso do ingreso mínimo vital cómpre ter en consideración que a súa aplicación non queda condicionada á situación derivada da pandemia, aínda que loxicamente esta incide no seu importe. Sobre o conxunto de medidas fiscais comentadas, cabe sinalar que en moitos casos non terán impacto sobre os ingresos do conxunto do ano, xa que o pagamento de impostos e cotizacións sociais está previsto que se produza antes de rematar o exercicio actual. Non obstante, si que introducen un elemento adicional de incerteza á hora de realizar a previsión dos ingresos.

Táboa 1. Estimación do custo orzamentario das medidas adoptadas en función do escenario económico previsto

	Escenario menos adverso		Escenario máis adverso	
	Millóns €	% PIB	Millóns €	% PIB
ERTE	23.019	2,1	25.871	2,4
Autónomos	6.534	0,6	7.982	0,7
Ingreso mínimo vital	1.743	0,2	1.743	0,2
Medidas fiscais	1.461	0,1	1.574	0,1

Fonte: AReF, Informe sobre Execución Orzamentaria, Débeda Pública e Regra de Gasto 2020, Informe 3/20, 15 de xullo 2020, páxina 39.

Ademais das medidas adoptadas pola Administración central e pola Seguridade Social, as comunidades autónomas e as corporacións locais tamén adoptaron medidas tanto polo lado do gasto como do ingreso para paliar os efectos sociais e económicos da pandemia. Entre outras moitas, adoptáronse medidas a favor de empresas e autónomos, de colectivos e sectores afectados, e no ámbito educativo. Sen ter tampouco en conta as medidas que supuxeron un maior gasto en sanidade, sen dúbida a partida máis importante para as CC.AA., estímase, segundo a AReF<sup>29</sup>, que as medidas terían un impacto nos orzamentos das rexións de 1.727 millóns de euros, isto é, arredor dun 0,2% do PIB. E as medidas das CC.LL., de 2.009 millóns, algo máis do 0,2% do PIB.

### 3 MEDIDAS EXTRAORDINARIAS PARA UNHA SITUACIÓN EXCEPCIONAL

Na sección 2.1 discutimos as condicións de sustentabilidade da nosa débeda pública. Trátase dun exercicio, digamos, arriscado, pois depende da evolución futura de diversos parámetros, pero, cremos, útil para entender os retos aos cales se enfronta o noso sector público. Ao respecto, retomemos a anterior expresión:

$$SAP_{2021} > (Débeda/PIB)_{2020} \times ((r-g)/(1+g))$$

Supoñamos unha situación desfavorable tal que  $r > g > 0$ . Certamente, non é previsible que isto suceda, por exemplo, en 2021, pero non se pode descartar que se dea no futuro. Trátase dunha situación onde o crecemento económico é positivo, pero non suficientemente elevado, e a prima de risco empézase a disparar. Baixo ese escenario, necesitaríamos facer un esforzo para xerar un superávit estrutural positivo, tanto maior canto maior fose a ratio *débeda/PIB* inicial; no noso exemplo, a acumulada a final do exercicio fiscal 2020. Para evitar o impacto negativo dese tipo de continxencias, pode estar xustificable acometer a curto prazo medidas extraordinarias tales que fagan que o incremento desa ratio *débeda/PIB* inicial non sexa tan substancial. A partir de aí, como

xa insistimos, convirá que nos dotemos dun sistema fiscal que garanta a estabilidade estrutural das contas públicas.

Estando aínda nunha situación de crise económica, convén, non obstante, ser especialmente coidadoso para non afectar a esperada recuperación. Digamos que estamos ante un *trade-off*: elevar os impostos a curto prazo para atenuar o impacto sobre a débeda en 2020 (beneficio) fronte a eleválos e dificultar a recuperación económica (custo). A resolución, pois, deste *trade-off* require de certo *fine-tuning*. Por exemplo, a través de tres posibles medidas:

- *Promover a moral fiscal* mediante campañas publicitarias (as guerras mundiais foron un bo exemplo<sup>30</sup>). De feito, en ausencia de medidas que faciliten a liquidez ou que o fagan de xeito incompleto, é posible un rexurdimento da economía somerxida<sup>31</sup> e, polo tanto, da evasión fiscal<sup>32</sup>. Por conseguinte, a apelación á moral fiscal é unha oportunidade para xerar ingresos a curto prazo, pero tamén para favorecer estruturalmente o superávit primario sempre que o impacto deste tipo de medidas se manteña a longo prazo. Esta medida só achegaría beneficios.

- *Recarga extraordinaria no imposto sobre sociedades*. De novo, en momentos excepcionais como as guerras mundiais, estableceuse un gravame sobre os beneficios extraordinarios, isto é, aqueles por enriba dos que se obterían baixo un investimento seguro<sup>33</sup>. Na situación actual, esta recarga engadírase ao tipo nominal, 25 %. A tarifa debería estar expresada en rendibilidades anuais de 2020 en relación co capital da empresa. Por exemplo, para rendibilidades de entre o 0 e o 0,5 % (o tipo de xuro dos bonos e obrigas do Estado a 15 anos, aproximadamente; véxase nota ao pé 11), a recarga sería do 0 %. A partir dese nivel “normal” de rendibilidade, podería establecerse unha tarifa progresiva por niveis. Non sen ironía, hai 100 anos Plehn<sup>34</sup> destacaba que xa en 1917, 13 países, pertencentes aos dous bloques da Primeira Guerra Mundial ou mesmo neutrais, foran invadidos por este imposto que se contaxiaba tan rápido como a gripe española. A diferenza, neste caso, é que propomos unha recarga excepcional; esta axudaría a diminuír o nivel de débeda que prevemos a finais de 2020 sen un impacto, polo tanto, no superávit estrutural. De novo, ao gravar os beneficios extraordinarios, máis alá das posibles prácticas de elusión fiscal das multinacionais, trataríase dunha medida neutral.

- *Gravame extraordinario sobre o patrimonio*. Esta medida, por exemplo, foi proposta por Landais, Saez e Zucman<sup>35</sup>. En concreto, estes autores propoñen un imposto progresivo sobre a riqueza dos máis ricos, definidos estes como aqueles cun patrimonio neto por enriba de 2 millóns de euros. A progresividade conseguiríase de tal maneira que entre 2 e 8 millóns o tipo impositivo marxinal sería do 1 %, entre 8 e 1.000 millóns, do 2 %, e a partir de 1.000 millóns, o marxinal sería do 3 %. Segundo os seus cálculos, a recadación anual sería do 1,05 % do PIB da UE, de tal maneira que nuns 10 anos se podería repagar o aumento da débeda pública (estimado con data de abril de 2020) derivado da pandemia. A idea de que sexa un imposto a nivel da UE vén motivada para evitar a mobilidade de bases dentro da Unión. Os cálculos parecen algo optimistas. Por exemplo, a partir da experiencia española, Durán-Cabré e Esteller-Moré<sup>36</sup> estiman que, eliminando a evasión

fiscal e axustando a valoración dos activos suxeitos a gravame ao seu valor de mercado, a importancia do imposto sobre o patrimonio en España pasaría do 0,18 ao 0,46%. Polo tanto, deixando de lado mesmo as dificultades de natureza política entre os países da Unión para pórse de acordo para establecelo e sen coñecer os detalles legais da proposta, que a súa recadación se sitúe por enriba do 1% en países con nula experiencia para administrar este imposto parece unha estimación afastada da realidade.

As dúas primeiras medidas parécennos realizables, equitativas e, ademais, como xa avanzamos, neutrais economicamente. En cambio, a terceira proposta é máis arriscada. En ausencia de estimacións precisas sobre o impacto de cambios reais de comportamento (acumulación de aforro), máis alá das que existen sobre a elusión<sup>37</sup> e sobre a evasión fiscal<sup>38</sup>, aumentar de xeito significativo os tipos impositivos sobre a riqueza e mantelos ao longo do tempo, a pesar do “optimismo” de Landais, Saez e Zucman<sup>39</sup>, é *un territorio ignoto*. Ao respecto, a nosa proposta consiste no establecemento dunha recarga extraordinaria sobre os máis ricos, de maneira que o aumento de presión fiscal non se consolídase. Isto asemellaríao a unha “leva do capital”. Ademais, na medida en que a recadación extra fose parar ás arcas do Goberno central, sería un incentivo/escusa para que este –a través da AEAT– se implicase de xeito directo na aplicación deste imposto.

En definitiva, cremos que estas medidas, malia que a “tempestade” aínda non amainase, deberían, cando menos, ser consideradas e selo como algo excepcional no tempo. De feito, máis alá da eficiencia das dúas primeiras, a terceira, na medida en que grava implicitamente o aforro, a diferenza de, por exemplo, unha recarga no IRPF (implicitamente, este imposto grava o aforro, así como o consumo), xeraría a curto prazo un incentivo a consumir, o cal é desexable en plena “tormenta”<sup>40</sup>.

## 4 CONCLUSIÓNS

A COVID-19 supuxo un golpe tremendo na nosa sociedade. Significou a perda de vidas humanas, pero tamén tivo un impacto enorme sobre a actividade económica. O sector público, o obxecto deste artigo, exerceu o seu papel contracíclico á custa de incrementar de xeito sobresaínte o nivel de endebedamento. A boa noticia é que ese papel, polo menos a curto prazo, non foi á custa de erosionar a credibilidade financeira das nosas contas públicas. Iso non quita que, a medio prazo, pero mesmo a curto prazo, deberían acometerse accións polo lado do ingreso para sustentar unhas contas públicas sustentables a longo prazo.

O *shock* e a súa natureza, de carácter sanitario, podería ser unha oportunidade para ser proactivos a curto prazo polo lado do ingreso, xa sexa apelando á moral fiscal ou á necesidade do gravame de rendibilidades extraordinarias, en parte xeradas a partir desta crise. Esas accións deben ser compatibles con medidas de carácter máis estrutural que, idealmente, deberían tomarse xa a partir de 2021 ou cando a senda de crecemento económico estea consolidada.

O sistema fiscal reflicte as preferencias que os cidadáns de cada país expresaron democráticamente. Que España teña unha presión fiscal de entre 5 e 6 puntos porcentuais inferior á media comunitaria non significa que a nosa presión fiscal teña que aumentar, nin no caso de facelo significa que teña que aumentarse o peso dun determinado imposto para achegarnos ao que sucede nos países dos nosos arredores. Agora ben, á hora de adoptar reformas estruturais si sería importante ter presentes as recomendacións da literatura académica de dispor de impostos máis neutrais con bases impositivas amplas, o que requiriría unha profunda revisión dos numerosos tratamentos especiais establecidos nos impostos, cuxa xustificación con frecuencia está máis que cuestionada<sup>41</sup> e que reducen sensiblemente a recadación.

Finalmente, non podemos deixar de destacar a importancia fundamental que para a economía española van ter os fondos europeos procedentes do programa Next Generation, nos seus tres piares: apoiar os esforzos dos Estados membros por recuperarse, reparar os danos e saír reforzados da crise; impulsar o investimento privado e apoiar as empresas en dificultades; e reforzar os programas clave da UE para extraer as ensinanzas da crise, facer que o mercado único sexa máis forte e resiliente, e acelerar a dobre transición ecolóxica e dixital. Como vimos anteriormente, canto maior sexa o crecemento económico, maior será a solvencia das nosas finanzas públicas.

## 5 BIBLIOGRAFÍA

- AIReF. 2020a. «Informe sobre Ejecución Presupuestaria, Deuda Pública y Regla de Gasto 2020», en *Informe 3/20*, 15 de julio 2020. Disponible en: [https://www.airef.es/wp-content/uploads/2020/07/CUMPLIMIENTO\\_ESPERADO/Informe-Cumplimiento-Esperado-2020.pdf](https://www.airef.es/wp-content/uploads/2020/07/CUMPLIMIENTO_ESPERADO/Informe-Cumplimiento-Esperado-2020.pdf).
- AIReF. 2020b. «Evaluación del gasto público 2019», en *Estudio beneficios fiscales*. Disponible en: <https://www.airef.es/wp-content/uploads/2020/PDF-WEB-BF-1.pdf>.
- Balibrea Gil, M.A. 1995. *La imposición extraordinaria de guerra en España* (tese de doctoramento non publicada). Murcia: Universidade de Murcia.
- Boscá, J.E., Doménech, R. e Ferri, J. 2020. «El impacto de las medidas económicas en la crisis del coronavirus», en *nadaesgratis.es*, 26 de marzo de 2020. Disponible en: <https://nadaesgratis.es/admin/el-impacto-de-la-medidas-economicas-en-la-crisis-del-coronavirus>.
- Cuadro-Sáez, L., López-Vicente, F.S., Párraga-Rodríguez, S. e Viani, F. 2020. «Medidas de política fiscal en respuesta a la crisis sanitaria en las principales economías del área del Euro, Estados Unidos y Reino Unido», en *Documentos Ocasionales*, 2019.
- Durán-Cabré, J.M. e Esteller-Moré, A. 2019. «The long run redistributive power of the net wealth tax», en *IEB Working Paper*, 2019/09. Disponible en: <https://ieb.ub.edu/wp-content/uploads/2019/11/Doc2019-09.pdf>.
- Durán-Cabré, J.M. e Esteller-Moré, A. 2020a. «Coronavirus y finanzas públicas: Let's do whatever it takes», en *Info IEB*, 33 (abril). Disponible en: [https://ieb.ub.edu/wp-content/uploads/2020/04/INFO-IEB\\_33\\_CAST.pdf](https://ieb.ub.edu/wp-content/uploads/2020/04/INFO-IEB_33_CAST.pdf).

- Durán-Cabré, J.M. e Esteller-Moré, A. 2020b. «Coronavirus y finanzas públicas: *Time to rebuild under stress*», en *Blog ALdE*, 5 de mayo. Disponible en: <https://alde.es/blog/coronavirus-y-finanzas-publicas-time-to-rebuild-under-stress/>.
- Durán-Cabré, J.M., Esteller-Moré, A. e Mas-Montserrat, M. 2019. «Behavioural Responses to the (Re)Introduction of Wealth Taxes. Evidence from Spain», en *IEB Working Paper*, 2019/04. Disponible en: <https://ieb.ub.edu/wp-content/uploads/2019/05/2019-IEB-WorkingPaper-04.pdf>.
- Durán-Cabré, J.M., Esteller-Moré, A., Mas-Montserrat, M. e Salvadori, L. 2019. «The tax gap as a public management instrument: application to wealth taxes», en *Applied Economic Analysis*, 27: 207-225. Disponible en: <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/AEA-09-2019-0028/full/pdf?title=the-tax-gap-as-a-public-management-instrument-application-to-wealth-taxes>.
- Esteller-Moré, A. 2020. «A Basic Model of Optimal Tax Enforcement under Liquidity Constraints», en *Economics Bulletin*, 40: 1707-1713.
- Landais, C., Saez, E. e Zucman, G. 2020. «A progressive European wealth tax to fund the European COVID response», en *VoxEU.org*, 3 de abril. Disponible en: <https://voxeu.org/article/progressive-european-wealth-tax-fund-european-covid-response>.
- Plehn, C. 1920. «War Profits and Excess Profits Taxes», en *American Economic Review*, 10: 283-298.
- Romero, D. e Sanz-Sanz, J.F. 2020. «Impacto de COVID-19 sobre déficit y deuda en 2020: más dañino de lo inicialmente previsto», en *Cuadernos de Información Económica*, 278: 17-27. Disponible en: <https://www.funcas.es/wp-content/uploads/2020/09/Cie278art04.pdf>.
- Torres, R. e Fernández, M.J. 2020. «Los rebrotes de la pandemia empeoran las expectativas económicas», en *Cuadernos de Información Económica*, 278: 1-10. Disponible en: <https://www.funcas.es/wp-content/uploads/2020/09/Cie278art02.pdf>.

## NOTAS

- 1 Iso non quita, repetimos, que o impacto fose extraordinariamente negativo. Véxanse os *Boletíns de seguimento dos aspectos económicos na crise do COVID-19* para un seguimento dos principais indicadores macroeconómicos. Último dispoñible: <https://www.fedea.net/quinto-boletin-de-seguimiento-de-los-aspectos-economicos-de-la-crisis-del-covid/>.
- 2 Para unha primeira valoración desta cuestión que merecerá futura atención, véxase <https://www.pwc.ch/en/publications/2020/UBS-PwC-Billionaires-Report-2020.pdf>.
- 3 Este tipo de argumentación é a que subxace baixo este manifesto liderado por multimillonarios: <https://www.millionairesforhumanity.com>. Entre os asinantes, a presenza maioritaria é de norteamericanos, pero tamén de países membros da UE; non hai ningún español entre eles.
- 4 Durán Cabré e Esteller Moré, 2020a.
- 5 Véxase: <https://www.mineco.gob.es/portal/site/mineco/menuitem.ac30f9268750bd56a0b0240e026041a0/?vgnextoid=cb5cb-342d03f0710VgnVCM1000001d04140aRCRD&vgnnextchannel=864e154527515310VgnVCM1000001d04140aRCRD>. Unha recompilación posterior de medidas de carácter orzamentario, incluíndo a comparación con outros países, pódese atopar en Cuadro-Sáez, López-Vicente, Párraga-Rodríguez e Viani, 2020 (dispoñible en: <https://www.bde.es/ff/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSeridas/DocumentosOcasiones/20/Fich/do2019.pdf>).
- 6 Torres e Fernández, 2020.
- 7 Por ter outra referencia: de acordo coa AIREf, a caída prevista do PIB é do 10,1%, a cal podería chegar ao 12,4% se, no segundo semestre do ano, se producise de novo un confinamento xeneralizado. Véxase <https://www.airef.es/wp-content/uploads/2020/07/INFORME-SO-BRE-LA-EJECUCI%C3%93N-PRESUPUESTARIA-DEUDA-P%C3%9ABLICA-Y-REGLA-DE-GASTO-2020-WEB-1.pdf>. Na actualidade, o nivel de incerteza sobre a evolución da pandemia é tal que se fai difícil confiar na robustez das predicións formuladas a día de hoxe. Por iso, o obxectivo desta sección é, principalmente, entender a escala e non tanto o número concreto, así como a natureza do impacto sobre as finanzas públicas. En calquera caso, para unha revisión completa das diferentes estimacións do déficit e da débeda pública, véxase Romero e Sanz-Sanz, 2020.
- 8 As estimacións da AIREf sitúan o déficit previsto entre o 11,9% e o -14,4% (escenario máis adverso). Para a fonte, véxase a nota 5.
- 9 De novo, as previsións da AIREf son que a ratio se situará entre o 117,6-123,2%. Para a fonte, véxase a nota 5.

- 10 Por insuficiente queremos dicir que, á parte de que supuña o incumprimento dos obxectivos de déficit incluídos no Plan de Estabilidade presentado ante a Comisión Europea, tal diminución debeuse ao feito de que a taxa de crecemento foi positiva e non tanto á xeración de superávits, como tería correspondido dado o momento do ciclo (véxase, por exemplo, gráfico 61 do informe da AIReF citado na nota ao pé 5). Isto quedará claro máis adiante ao explicar analiticamente o concepto de “sustentabilidade da débeda”.
- 11 Véxase, por exemplo, Boscá, Doménech e Ferri, 2020, para unha estimación dos efectos positivos macroeconómicos das medidas estabilizadoras.
- 12 Durán Cabré e Esteller Moré, 2020b.
- 13 Torres e Fernández, 2020.
- 14 Por exemplo, este é o tipo de xuro de referencia do custo financeiro da débeda pública que, semanalmente, publica *The Economist* na súa sección “*Economic data, commodities and markets*”.
- 15 De feito, deberíamos traballar co custo financeiro descontando a inflación. Actualmente, outubro de 2020, segundo o INE, sitúase no -0,4%, isto é, o seu impacto sobre o custo nominal é desprezable. Para datos actualizados sobre o custo nominal da débeda, véxase: [https://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/ti\\_1\\_3.pdf](https://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/ti_1_3.pdf).
- 16 Real decreto-lei 8/20, do 17 de marzo, artigos 22 a 28. <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2020/03/17/8/con>.
- 17 Artigo 17 do Real decreto-lei 8/2020.
- 18 Real decreto-lei 20/2020, do 29 de maio. Dispoñible en: <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2020/05/29/20/con>.
- 19 Real decreto-lei 7/2020, do 12 de marzo. Dispoñible en: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2020/BOE-a-2020-3580-consolidado.pdf>.
- 20 Real decreto-lei 8/20, do 17 de marzo.
- 21 Real decreto-lei 15/2020, do 21 de abril. Dispoñible en: <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2020/04/21/15/con>.
- 22 [https://www.agenciatributaria.es/AEAT.internet/Inicio/La\\_Agencia\\_Tributaria/Campanas/\\_Campanas\\_/Medidas\\_Tributarias\\_COVID\\_19/Medidas\\_Tributarias\\_COVID\\_19.shtml](https://www.agenciatributaria.es/AEAT.internet/Inicio/La_Agencia_Tributaria/Campanas/_Campanas_/Medidas_Tributarias_COVID_19/Medidas_Tributarias_COVID_19.shtml). As CC.AA. tamén adoptaron medidas de natureza tributaria; véxase <https://reaf.economistas.es/Contenido/REAF/Notas%20de%20Aviso/Regulacion%20medidas%20tributarias%20CCAA%20coronavirus45.pdf>.
- 23 Real decreto-lei 11/2020, do 31 de marzo, artigos 34 e 35. Dispoñible en: <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2020/03/31/11/con>.
- 24 <https://www.boe.es/buscar/pdf/2020/BOE-a-2020-4554-consolidado.pdf>.
- 25 <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-a-2020-9131>.
- 26 Disposición derradeira segunda, Real decreto-lei 15/2020.
- 27 Durán-Cabré e Esteller-Moré, 2020a.
- 28 AIReF, 2020a: 39.
- 29 AIReF, 2020a: 39.
- 30 Véxase, por exemplo, este curioso vídeo: <https://www.youtube.com/watch?v=eMU-KGK6q8&feature=youtu.be>
- 31 <https://www.elperiodico.com/es/economia/20200427/los-inspectores-de-hacienda-alertan-sobre-el-aumento-de-la-economia-surgida-7941664>.
- 32 Esteller-Moré, 2020.
- 33 Isto non se chegou a producir no noso país. Santiago Alba, ministro liberal de Facenda en dúas etapas durante a Primeira Guerra Mundial, xa quixo gravar os beneficios extraordinarios daquelas empresas que, aproveitando a neutralidade de España, se beneficiaron como exportadoras, entre outros produtos, de materias primas. Non obstante, non se acabou levando a cabo a consecuencia da actividade dos grupos de presión contrarios á súa aprobación (Balibrea, 1995).
- 34 Plehn, 1921.
- 35 Landais, Saez e Zucman, 2020.
- 36 Durán-Cabré e Esteller-Moré, 2019.
- 37 Durán-Cabré, Esteller-Moré e Mas-Montserrat, 2019.
- 38 Durán-Cabré, Esteller-Moré, Mas-Montserrat e Salvadori, 2019.
- 39 Landais, Saez e Zucman, 2020.
- 40 Non parece ser esta a opinión do Executivo central, segundo declaracións da ministra de Facenda. Véxase: <https://www.elcorreogallego.es/panorama/montero-reconoce-que-subir-impuestos-no-es-algo-prioritario-GJ4920459>.
- 41 Véxase, por exemplo, o recente informe da AIReF, 2020b.

