



Revista Administración & Ciudadanía, EGAP

Vol. 15_núm. 2_2020 | pp. 405-420

Santiago de Compostela, 2020

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

© José M^a Durán Cabré

© Alejandro Esteller Moré

ISSN-L: 1887-0279 | ISSN: 1887-5270

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

Editado bajo licencia Creative Commons Attribution 4.0 International License

COVID-19 e finanzas públicas

COVID-19 y finanzas públicas

COVID-19 and public finances



JOSÉ M.^a DURÁN CABRÉ

Profesor agregado de Economía Aplicada
Instituto de Economía de Barcelona (IEB)
Universidad de Barcelona

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

jmduran@ub.edu

ALEJANDRO ESTELLER MORÉ

Catedrático de Economía Aplicada
Instituto de Economía de Barcelona (IEB)
Universidad de Barcelona

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

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 El previsible impacto de la COVID-19 sobre las finanzas públicas. 2.1 Estimación. 2.2 Naturaleza de la reacción del sector público. 3 Medidas extraordinarias para una situación excepcional. 4 Conclusiones. 5 Bibliografía.

1 INTRODUCCIÓN

A estas alturas, es probablemente redundante volver a incidir en el enorme impacto económico de la COVID-19, así como en lo inesperado de la misma. Ante un *shock* de esta naturaleza, el papel del sector público está claro: estabilizar la economía a través de los ingresos, básicamente de los estabilizadores automáticos, y de manera crucial en esta crisis a través también del gasto. El objetivo era, y todavía lo es en el momento de escribir este artículo (octubre de 2020), garantizar la liquidez de los agentes económicos (de ahí el papel crucial del gasto público no-financiero y financiero), evitando cierres empresariales y un aumento del desempleo. A pesar de la tremenda caída del PIB, creemos que esos objetivos han sido más o menos alcanzados¹, teniendo en cuenta que lo prioritario en una pandemia debe ser salvaguardar la salud pública.

Tal política fiscal solo podía tener una consecuencia: aumentar el déficit no financiero de nuestras administraciones públicas y, por ende, el nivel de la deuda pública. En épocas pasadas, y con niveles positivos de crecimiento, tal comportamiento era valorado negativamente por la sociedad y, más en concreto, por los agentes financieros. En la actualidad, el déficit y el consiguiente aumento de la deuda tienen una naturaleza coyuntural y, por lo tanto, distinta. Esa circunstancia, añadida al hecho de que los tipos de interés de la deuda pública eran y siguen siendo bajos y el apoyo financiero de la Unión Europea, ha hecho que el impacto, al menos a corto plazo, sobre nuestras finanzas públicas no haya afectado la credibilidad financiera de nuestro país. Esto es, provoca que nuestro nivel de deuda sea sostenible si los parámetros financieros actuales se mantienen dentro de sus valores actuales, cuando menos a medio plazo.

Ello, sin duda, da un respiro a nuestro sector público, lo cual es coherente con dejar que el impacto negativo de la crisis recaiga únicamente sobre el déficit. No obstante, este impacto no se distribuye de manera uniforme. Hay agentes económicos, ya sean empresas o individuos, que han podido obtener ganancias extraordinarias derivadas

de gastos e inversiones en sectores favorecidos por la crisis, en particular, pero no únicamente, aquellos relacionados con el sector sanitario². Tanto por razones de equidad como de eficiencia, una opción en manos del sector público es gravar esos rendimientos extraordinarios. Haría que el impacto sobre el déficit y, por tanto, sobre el endeudamiento fuera, siquiera, ligeramente menor y sería también una manera de, digamos, cohesionar fiscalmente nuestro país. ¿Cuándo, si no, se hace más evidente la necesidad de contribuir al sostenimiento de las finanzas públicas?³.

Se tomen o no ese tipo de medidas extraordinarias, lo que está claro es que la sociedad ha entendido la gravedad de la situación. A modo de ejemplo, véanse los gráficos 1 y 2. En ellos, se muestra en términos relativos con cuánta frecuencia se busca a través de internet información sobre “deuda pública” e “impuestos”, respectivamente. El interés, aproximado a través de esas búsquedas, se disparó a mediados de abril de 2020 en comparación con el interés despertado por tales cuestiones a lo largo de los últimos cinco años. Ello quiere decir que los agentes económicos y la sociedad en general son conscientes de que ese impacto se acabará notando en sus bolsillos. La cuestión es que a nuestro sector público se le acumulará el trabajo: garantizar la devolución de la deuda derivada de períodos anteriores cuando el crecimiento era positivo (esto es, derivada de un déficit estructural) y la nueva deuda acumulada a consecuencia de la pandemia (esto es, como ya hemos dicho, a raíz de un déficit coyuntural). Por consiguiente, el *shock* actual debería servir de estímulo para acometer ajustes en nuestro sector público no para estar asegurados ante una nueva pandemia, lo cual es imposible, sino para tener un sector público equilibrado estructuralmente y, por tanto, sostenible a largo plazo.

Gráfico 1. Deuda pública de España en los últimos cinco años



Fuente: Google Trends.

Gráfico 2. Interés a lo largo del tiempo en los últimos cinco años



Fuente: Google Trends.

El objetivo de este artículo, no obstante, no es analizar las diversas opciones de que dispone nuestro sector público para alcanzar la estabilidad financiera a largo plazo. En su lugar, mostramos, a partir de las estimaciones disponibles en el momento actual, la escala del impacto del *shock* sobre nuestras finanzas públicas a corto plazo que, más allá de los estabilizadores automáticos, ha incluido una diversidad de respuestas por el lado del gasto y del ingreso. La extraordinariedad de la situación pudiera haber llamado igualmente a la puesta en marcha de políticas impositivas de carácter excepcional, las cuales también describimos con cierto detalle.

Acorde con los objetivos anteriores, el resto del trabajo se estructura como sigue. En la siguiente sección, haremos una recopilación de las estimaciones actuales sobre el impacto financiero de la COVID-19 sobre nuestras finanzas públicas, así como un breve análisis de las medidas adoptadas más relevantes. En la sección tercera, valoramos algunas de las medidas que podría acometer nuestro sector público de manera singular a consecuencia del *shock*. Por último, la sección cuarta concluye.

2 EL PREVISIBLE IMPACTO DE LA COVID-19 SOBRE LAS FINANZAS PÚBLICAS

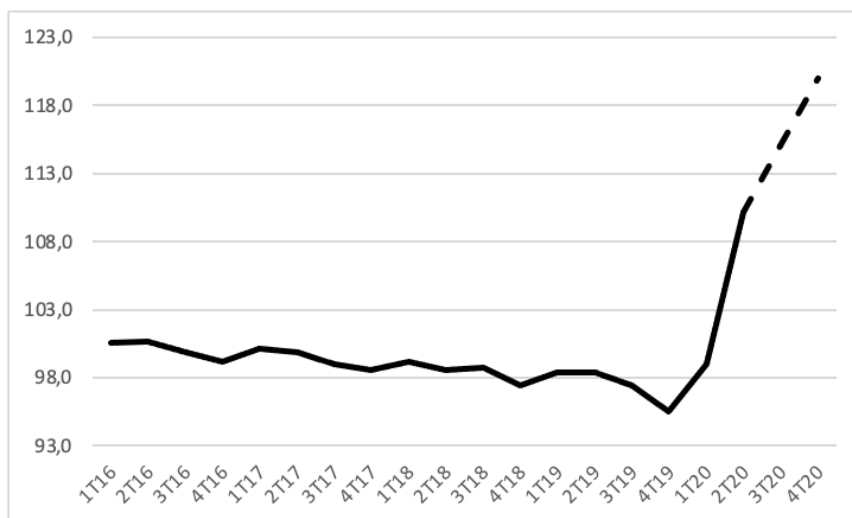
2.1 Estimación

A finales de marzo de 2020, hicimos una primera estimación del impacto financiero de la COVID-19⁴. En concreto, basándonos en las previsiones macroeconómicas existentes en ese momento, así como en la cuantificación que hizo el ejecutivo central de las medidas tomadas inicialmente para hacer frente a la pandemia⁵, estimamos un déficit sobre el PIB del 12,4% tal que concluimos que la ratio deuda pública sobre el PIB acabaría rondando el 110% a finales de año. Para ello, supusimos que el PIB caería un 9,45%, y solo tomamos en consideración el impacto directo de las medidas antes citadas del Ejecutivo central. Con la información de que disponemos en la actualidad, ¿han cambiado

tales estimaciones? Tomemos, por ejemplo, los datos macroeconómicos actualizados (a principios de octubre de 2020) de Torres y Fernández⁶.

La previsión de caída del PIB, suponiendo que no haya un confinamiento generalizado a partir de septiembre de 2020, es superior a la que utilizamos, del 13%⁷, mientras que el déficit se situaría en el 12,2%⁸, esto es, no muy alejado de la previsión que utilizamos. No obstante, esos 4 puntos porcentuales adicionales de decrecimiento provocan que la estimación de la ratio deuda pública *versus* PIB se sitúe en el 120% a final de año⁹. El nivel del que partíamos a inicio de año era del 95,5% (véase gráfico 3). En el gráfico, se puede observar cómo de manera muy ligera e insuficiente¹⁰ la ratio iba disminuyendo. La parte discontinua de la serie identifica la extrapolación para los dos últimos trimestres del año basándose en el nivel estimado a final de año. Una cuestión importante, y que no por obvia se debe olvidar: en ausencia de la expansión fiscal a raíz de la COVID-19, el numerador de la ratio deuda/PIB no hubiese aumentado tanto en valor absoluto, pero el desplome de la actividad económica (denominador) hubiera caído todavía más de lo que ya lo ha hecho. A raíz de esta combinación de circunstancias alternativas, paradójicamente, habríamos llegado a una ratio similar a la que se estima que se llegará, pero con un coste social y afectación de nuestra capacidad productiva mucho mayor¹¹.

Gráfico 3. Deuda pública sobre PIB (%) de las AAPP



Fuente: https://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/SalaPrensa/NotasInformativas/20/presbe2020_74.pdf.

En apenas seis meses, las previsiones iniciales han quedado algo desfasadas, aunque, cualitativamente, la conclusión no ha variado: nuestro nivel de endeudamiento como porcentaje del PIB alcanzará una cota desconocida para nuestro país, al menos en épocas recientes. La pregunta importante, no obstante, es si tal nivel es sostenible a lo largo del

tiempo. En Durán Cabré y Esteller Moré¹², intentamos dar respuesta a esta pregunta clave. Para ello, partimos de la conocida siguiente relación:

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

donde cada uno de los parámetros se define como sigue: r es el coste financiero real de la deuda, g es la tasa de crecimiento real del PIB previsto en 2021, y SAP_{2021} es el superávit primario previsto en 2021 como porcentaje del PIB de ese año. La situación interesante es aquella en que $g > 0$, pues, en la medida en que la economía crezca, la ratio de endeudamiento debería disminuir, $\text{Variación_Deuda/PIB} < 0$. Si $g < 0$, y dependiendo del alcance contracíclico de la política fiscal, la variación, en cambio, puede ser positiva; es lo que va a suceder en 2020. En concreto, dado un coste financiero de la deuda y una determinada tasa de crecimiento económico, la deuda será sostenible si a partir de 2021 (y siguientes años):

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

Esta última desigualdad nos permite inferir, por tanto, cuál debería ser la naturaleza de la política fiscal a partir de 2021 en tanto en cuanto $g > 0$. Volviendo a las estimaciones anteriores basadas, por ejemplo, en Torres y Fernández¹³, tenemos lo siguiente (todo expresado en tanto por uno):

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

Recordemos que solo estamos trabajando con las previsiones de 2021. Para concluir afirmando que la deuda es o no sostenible a medio-largo plazo, deberíamos disponer de la senda anual prevista de crecimiento, así como de las ratios iniciales de deuda/PIB de cada año para comprobar que la relación anterior se cumple a lo largo del tiempo. Volviendo a 2021, desconocemos cuál será el coste financiero en ese año. Si, por ejemplo, adoptamos como referencia el coste de las obligaciones a 10 años¹⁴ emitidas en 2020, el cual se sitúa en la actualidad alrededor del 0,2%¹⁵, la relación anterior nos informa de que la ratio disminuirá si el superávit primario es superior al -8,55%. Esto es, incluso si se produjera un déficit de hasta esa magnitud, la ratio mostraría una tendencia decreciente y, por tanto, concluiríamos que es sostenible, lo cual debería mantenerse en períodos futuros de crecimiento real positivo. No obstante, dado que $g > 0$, esperaríamos que, como mínimo, $\text{SAP}_{2021} = 0$. A partir de ahí, para ir más allá de ese mínimo (esto es, para que $\text{SAP}_{2021} > 0$), será necesario dotar nuestro sistema fiscal de una capacidad recaudatoria que no tiene, como se ha demostrado en estos últimos años.

Solo como referencia: si se mantuvieran los parámetros anteriores (coste financiero de la deuda y estimación prevista de crecimiento económico), en la medida en

que $SAP_{2021}=0$, la ratio deuda pública/PIB pasaría del 120% al 109,7%. Obsérvese, no obstante, que en el escenario Pre-COVID, a pesar de la situación de crecimiento económico, el déficit primario previsto era del 0,1%, esto es, $SAP_{2021,pre-COVID}=-0,001$ (gráfico 65 informe AReF, nota al final 5). En definitiva, pendiente de que se vayan eliminando las incertidumbres, lo cual depende en gran medida de la obtención de una vacuna contra la COVID-19, deberemos estar atentos a la sostenibilidad financiera de nuestro sector público. A partir de entonces, deberíamos entrar en un círculo virtuoso tal que generemos un superávit estructural y que el destino de los recursos públicos –incluidos, y de manera clave, los recursos derivados del fondo de recuperación Next Generation de la UE– maximice, dado un objetivo de equidad, la eficiencia económica. Además del impacto directo positivo de ese círculo sobre el superávit, ello permitiría contribuir al crecimiento económico y evitar que el coste financiero de nuestra deuda se disparara a causa de la desconfianza del sector financiero.

2.2 Naturaleza de la reacción del sector público

Desde el inicio de la pandemia hasta el momento de finalizar este artículo, han sido numerosas las medidas que han ido tomando las administraciones públicas españolas. Sin ánimo de ser exhaustivos, y dejando de lado las medidas directamente relacionadas con el nivel de gasto sanitario, a continuación destacamos algunas de las más relevantes agrupadas en función de su finalidad.

Mantenimiento del empleo y de los ingresos. Sin lugar a duda, la medida más importante, en términos presupuestarios y por sus efectos sobre la economía, ha sido la utilización de los expedientes de regulación temporal de empleo (ERTE). Como es conocido ya, esta figura permite suspender de manera temporal los contratos de trabajo o reducir la jornada laboral, de forma que disminuyen los costes salariales de las empresas mientras que a los trabajadores se les mantienen sus ingresos mediante la prestación por desempleo¹⁶. Las empresas han de seguir pagando la cuota patronal, si bien cabe su exoneración total o parcial, según las empresas, cuando la suspensión se derive de una causa de fuerza mayor. Aunque son numerosos los cambios que se han ido introduciendo en la regulación de los ERTE en función de la evolución de la crisis, seguramente el más relevante se refiere a su duración: en un primer momento se liga al estado de alarma, posteriormente se amplía hasta el 30 de junio, luego hasta el 30 de septiembre y, en el momento de redactar estas líneas, hasta el 31 de enero de 2021.

En relación con los trabajadores autónomos, se aprueba una prestación extraordinaria para aquellos que se hubieran visto obligados al cese de su actividad económica, o bien que su nivel de facturación se hubiera visto reducido en al menos un 75% en comparación, en general, con la media del semestre anterior¹⁷. La prestación se aplica en un primer momento hasta el 30 de junio, al concluir el mes en el que finaliza el estado de alarma, si bien posteriormente se introduce la posibilidad de solicitar la prestación por cese de actividad hasta el 30 de septiembre y, más recientemente, hasta el 31 de enero de 2021.

Creación del ingreso mínimo vital. Con el fin de prevenir el riesgo de pobreza y exclusión social de personas y hogares, se crea un ingreso mínimo vital, aunque no se puede considerar consecuencia directa de la COVID-19, ya que formaba parte del acuerdo de coalición entre el PSOE y Unidas Podemos, y su aplicación se va a mantener más allá de la crisis derivada por la pandemia. En efecto, el ingreso funciona como una prestación no contributiva de la Seguridad Social que se financia con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, mediante transferencias a la Seguridad Social, que se cobra mensualmente mientras se mantenga la situación de vulnerabilidad¹⁸. Para un beneficiario individual el importe de la prestación coincide con la cuantía de las pensiones no contributivas fijada anualmente en la Ley de presupuestos generales del Estado, esto es, 5.538 euros anuales en 2020. En el caso de hogares, o una unidad de convivencia según la terminología de la norma, la cuantía se incrementa en un 30 por ciento por cada miembro adicional a partir del segundo hasta un máximo del 220 por ciento. Además, se prevén ciertos complementos para hogares monoparentales y para gastos de alquiler. Se considera que se da una situación de vulnerabilidad económica cuando los ingresos totales del beneficiario individual o de la unidad de convivencia se sitúen por debajo del nivel garantizado de renta y, además, el valor de su patrimonio no supere tres veces la pensión no contributiva si se trata de un beneficiario individual, o un importe incrementado en el caso de unidad de convivencia. A efectos del cálculo del valor del patrimonio, no se tiene en cuenta la vivienda habitual.

Liquidez vía financiación. De manera urgente, incluso antes de declarar el estado de alarma, se aprueba el 12 de marzo¹⁹ un paquete de medidas de hasta 180.000 millones de euros para, entre otros, garantizar la liquidez a las empresas, en particular, a las pymes y a las relacionadas con el sector turístico. Pocos días después, el 17 de marzo²⁰, se aprueba otro tipo de medidas, de nuevo enfocadas a garantizar la liquidez a familias y empresas a través de créditos por un importe de hasta 200.000 millones de euros. Estas medidas se refuerzan y amplían el 21 de abril²¹.

Liquidez vía aplazamientos. Igualmente se adoptan medidas por el lado del ingreso consistentes en la concesión de aplazamientos en los pagos de impuestos²². En concreto, todas aquellas deudas tributarias que se tuvieran que pagar desde el 13 de marzo, día de entrada en vigor de la norma, hasta el 30 de mayo por parte de pymes y autónomos se podían aplazar durante un período de seis meses, sin coste financiero alguno durante los primeros cuatro meses. También se autoriza a la Tesorería General de la Seguridad Social a conceder moratorias de seis meses sin intereses en el pago de las cotizaciones sociales devengadas a las empresas y autónomos que lo soliciten y cumplan ciertas condiciones que se fijarán mediante orden ministerial²³.

Reducción de tipos. Se introdujo en el IVA un tipo impositivo del 0 por ciento aplicable a todas las compras de bienes necesarios para combatir los efectos de la COVID-19 por parte de las entidades hospitalarias, manteniendo no obstante para las empresas suministradoras de dichos bienes el derecho a deducirse el IVA soportado. Esta medida estaba inicialmente prevista para las compras efectuadas hasta el 31 de julio, pero se

amplió posteriormente hasta el 31 de octubre^{24,25}. También se bajó el tipo del IVA al 4 por ciento en los libros, periódicos y revistas digitales, que hasta entonces tributaban al tipo general del impuesto²⁶. Aunque esta última medida se justifica en la exposición de motivos del real decreto-ley con el fin de facilitar el acceso a los libros, periódicos y revistas digitales ante el incremento en la demanda de productos culturales y de información de los ciudadanos provocado por el confinamiento, en realidad viene a poner fin a la anomalía que suponía que los mismos bienes en formato papel tributaran al tipo superreducido del 4 % mientras que en su versión electrónica lo hicieran al tipo general.

Facilitar la imposición a la nueva realidad económica. A la hora de calcular los pagos fraccionados del impuesto sobre sociedades, se amplía el plazo para optar por la modalidad de cálculo a partir del resultado del ejercicio corriente frente a la alternativa del cálculo a partir de la cuota del ejercicio anterior. De manera similar, a la hora de calcular el pago a cuenta en el IRPF y en el IVA en las respectivas modalidades de estimación objetiva por módulos, se establece que no computen los días en los que se hubiese decretado el estado de alarma. Asimismo, en estos dos impuestos se amplía el plazo para renunciar a la aplicación de la estimación **objetiva** en el año 2020 y se limita, en su caso, su impacto al ejercicio 2020 en lugar del periodo habitual de exclusión de tres años. No deja de ser relevante destacar que este grupo de medidas tienen que adoptarse por una defectuosa configuración de los impuestos, cuya normativa prevé métodos de cálculo de la cuota tributaria alejados de la realidad económica. Si siempre se calculara a partir de la realidad económica de las empresas, como parecería razonable en un sistema fiscal moderno²⁷, no hubieran sido necesarias estas modificaciones.

Este conjunto de medidas brevemente analizadas ha tenido, lógicamente, su impacto en las finanzas públicas, según se puede observar en la tabla de más abajo, de acuerdo con las previsiones de la AIReF²⁸. En concreto, las medidas adoptadas para el mantenimiento de empleo y de los ingresos de los trabajadores por cuenta ajena constituyen con gran diferencia las de mayor impacto en el presupuesto público. El coste final dependerá de cómo evolucione la pandemia y del ritmo de recuperación de la economía, razón por la cual la AIReF identifica dos posibles escenarios económicos, y prevé que se situará entre los 23.019 y los 25.871 millones, lo que en términos de PIB representa entre el 2,1 y el 2,4 %, respectivamente. La prestación a favor de los trabajadores autónomos constituye la siguiente medida más importante en términos presupuestarios, con un coste previsto de entre el 0,6 y el 0,7 % del PIB. El coste de las otras medidas, aun siendo relevante, es muy inferior, de entre el 0,1 y el 0,2 % del PIB, si bien en el caso del ingreso mínimo vital hay que tener en consideración que su aplicación no queda condicionada a la situación derivada de la pandemia, aunque lógicamente esta incide en su importe. Sobre el conjunto de medidas fiscales comentadas, cabe señalar que en muchos casos no tendrán impacto sobre los ingresos del conjunto del año, puesto que el pago de impuestos y cotizaciones sociales está previsto que se produzca antes de finalizar el ejercicio actual. No obstante, sí que introducen un elemento adicional de incertidumbre a la hora de realizar la previsión de los ingresos.

Tabla 1. Estimación del coste presupuestario de las medidas adoptadas en función del escenario económico previsto

	Escenario menos adverso		Escenario más adverso	
	Millones €	% PIB	Millones €	% 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 fiscales	1.461	0,1	1.574	0,1

Fuente: AIReF, *Informe sobre Ejecución Presupuestaria, Deuda Pública y Regla de Gasto 2020, Informe 3/20*, 15 de julio 2020, página 39.

Además de las medidas adoptadas por la Administración central y por la Seguridad Social, las comunidades autónomas y las corporaciones locales también han adoptado medidas tanto por el lado del gasto como del ingreso para paliar los efectos sociales y económicos de la pandemia. Entre otras muchas, se han adoptado medidas a favor de empresas y autónomos, de colectivos y sectores afectados, y en el ámbito educativo. Sin tener tampoco en cuenta las medidas que han supuesto un mayor gasto en sanidad, sin duda la partida más importante para las CC.AA., se estima, según la AIReF²⁹, que las medidas tendrían un impacto en los presupuestos de las regiones de 1.727 millones de euros, esto es, en torno a un 0,2% del PIB. Y las medidas de las CC.LL., de 2.009 millones, algo más del 0,2% del PIB.

3 MEDIDAS EXTRAORDINARIAS PARA UNA SITUACIÓN EXCEPCIONAL

En la sección 2.1 hemos discutido las condiciones de sostenibilidad de nuestra deuda pública. Se trata de un ejercicio, digamos, arriesgado, pues depende de la evolución futura de diversos parámetros, pero, creemos, útil para entender los retos a los cuales se enfrenta nuestro sector público. Al respecto, retomemos la anterior expresión:

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

Supongamos una situación desfavorable tal que $r > g > 0$. Ciertamente, no es previsible que esto suceda, por ejemplo, en 2021, pero no se puede descartar que se dé en el futuro. Se trata de una situación donde el crecimiento económico es positivo, pero no suficientemente elevado, y la prima de riesgo se empieza a disparar. Bajo ese escenario, necesitaríamos hacer un esfuerzo para generar un superávit estructural positivo, tanto mayor cuanto mayor fuese la ratio deuda/PIB inicial; en nuestro ejemplo, la acumulada a

final del ejercicio fiscal 2020. Para evitar el impacto negativo de ese tipo de contingencias, puede estar justificado acometer a corto plazo medidas extraordinarias tales que hagan que el incremento de esa ratio deuda/PIB inicial no sea tan sustancial. A partir de ahí, como hemos insistido, convendrá que nos dotemos de un sistema fiscal que garantice la estabilidad estructural de las cuentas públicas.

Estando todavía en una situación de crisis económica, conviene, no obstante, ser especialmente cuidadoso para no afectar la esperada recuperación. Digamos que estamos ante un *trade-off*: elevar los impuestos a corto plazo para atenuar el impacto sobre la deuda en 2020 (beneficio) frente a elevarlos y dificultar la recuperación económica (coste). La resolución, pues, de este *trade-off* requiere de un cierto *fine-tuning*. Por ejemplo, a través de tres posibles medidas:

- *Promover la moral fiscal* mediante campañas publicitarias (las guerras mundiales han sido un buen ejemplo³⁰). De hecho, en ausencia de medidas que faciliten la liquidez o que lo hagan de manera incompleta, es posible un resurgimiento de la economía sumergida³¹ y, por tanto, de la evasión fiscal³². Por consiguiente, la apelación a la moral fiscal es una oportunidad para generar ingresos a corto plazo, pero también para favorecer estructuralmente el superávit primario siempre que el impacto de este tipo de medidas se mantenga a largo plazo. Esta medida solo aportaría beneficios.

- *Recargo extraordinario en el impuesto sobre sociedades*. De nuevo, en momentos excepcionales como las guerras mundiales, se ha establecido un gravamen sobre los beneficios extraordinarios, esto es, aquellos por encima de los que se obtendrían bajo una inversión segura³³. En la situación actual, este recargo se añadiría al tipo nominal, 25%. La tarifa debería estar expresada en rentabilidades anuales de 2020 en relación con el capital de la empresa. Por ejemplo, para rentabilidades de entre el 0 y el 0,5% (el tipo de interés de los bonos y obligaciones del Estado a 15 años, aproximadamente; véase nota al pie 11), el recargo sería del 0%. A partir de ese nivel “normal” de rentabilidad, podría establecerse una tarifa progresiva por escalones. No sin ironía, hace 100 años Plehn³⁴ destacaba que ya en 1917, 13 países, pertenecientes a los dos bloques de la Primera Guerra Mundial o incluso neutrales, habían sido invadidos por este impuesto que se contagiaba tan rápido como la gripe española. La diferencia, en este caso, es que proponemos un recargo excepcional; este ayudaría a disminuir el nivel de deuda que prevemos a finales de 2020 sin un impacto, por tanto, en el superávit estructural. De nuevo, al gravar los beneficios extraordinarios, más allá de las posibles prácticas de elusión fiscal de las multinacionales, se trataría de una medida neutral.

- *Gravamen extraordinario sobre el patrimonio*. Esta medida, por ejemplo, ha sido propuesta por Landais, Saez y Zucman³⁵. En concreto, estos autores proponen un impuesto progresivo sobre la riqueza de los más ricos, definidos estos como aquellos con un patrimonio neto por encima de 2 millones de euros. La progresividad se conseguiría de tal manera que entre 2 y 8 millones el tipo impositivo marginal sería del 1%, entre 8 y 1.000 millones, del 2%, y a partir de 1.000 millones, el marginal sería del 3%. Según sus cálculos, la recaudación anual sería del 1,05% del PIB de la UE, de tal manera que

en unos 10 años se podría repagar el aumento de la deuda pública (estimado a fecha de abril de 2020) derivado de la pandemia. La idea de que sea un impuesto a nivel de la UE viene motivada para evitar la movilidad de bases dentro de la Unión. Los cálculos parecen algo optimistas. Por ejemplo, a partir de la experiencia española, Durán-Cabré y Esteller-Moré³⁶ estiman que, eliminando la evasión fiscal y ajustando la valoración de los activos sujetos a gravamen a su valor de mercado, la importancia del impuesto sobre el patrimonio en España pasaría del 0,18 al 0,46%. Por tanto, dejando de lado incluso las dificultades de naturaleza política entre los países de la Unión para ponerse de acuerdo para establecerlo y sin conocer los detalles legales de la propuesta, que su recaudación se sitúe por encima del 1% en países con nula experiencia para administrar este impuesto parece una estimación alejada de la realidad.

Las dos primeras medidas nos parecen realizables, equitativas y, además, como ya hemos avanzado, neutrales económicamente. En cambio, la tercera propuesta es más arriesgada. En ausencia de estimaciones precisas sobre el impacto de cambios reales de comportamiento (acumulación de ahorro), más allá de las que existen sobre la elusión³⁷ y sobre la evasión fiscal³⁸, aumentar de manera significativa los tipos impositivos sobre la riqueza y mantenerlos a lo largo del tiempo, a pesar del “optimismo” de Landais, Saez y Zucman³⁹, es un territorio ignoto. Al respecto, nuestra propuesta consiste en el establecimiento de un recargo extraordinario sobre los más ricos, de manera que el aumento de presión fiscal no se consolidara. Esto lo asemejaría a una “leva del capital”. Además, en la medida en que la recaudación extra fuese a parar a las arcas del Gobierno central, sería un incentivo/excusa para que este –a través de la AEAT– se involucrara de manera directa en la aplicación de este impuesto.

En definitiva, creemos que estas medidas, aunque la “tempestad” no haya todavía amainado, deberían, cuando menos, ser consideradas y serlo como algo excepcional en el tiempo. De hecho, más allá de la eficiencia de las dos primeras, la tercera, en la medida en que grava implícitamente el ahorro, a diferencia de, por ejemplo, un recargo en el IRPF (implícitamente, este impuesto grava el ahorro, así como el consumo), generaría a corto plazo un incentivo a consumir, lo cual es deseable en plena “tormenta”⁴⁰.

4 CONCLUSIONES

La COVID-19 ha supuesto un golpe tremendo en nuestra sociedad. Ha significado la pérdida de vidas humanas, pero también ha tenido un impacto enorme sobre la actividad económica. El sector público, el objeto de este artículo, ha ejercido su papel contracíclico a costa de incrementar de manera sobresaliente el nivel de endeudamiento. La buena noticia es que ese papel, al menos a corto plazo, no ha sido a costa de erosionar la credibilidad financiera de nuestras cuentas públicas. Ello no quita que, a medio plazo, pero incluso a corto plazo, deberían acometerse acciones por el lado del ingreso para sustentar unas cuentas públicas sostenibles a largo plazo.

El *shock* y su naturaleza, de carácter sanitario, podría ser una oportunidad para ser proactivos a corto plazo por el lado del ingreso, ya sea apelando a la moral fiscal o a la necesidad del gravamen de rentabilidades extraordinarias, en parte generadas al albur de esta crisis. Esas acciones deben ser compatibles con medidas de carácter más estructural que, idealmente, deberían tomarse ya a partir de 2021 o cuando la senda de crecimiento económico esté consolidada.

El sistema fiscal refleja las preferencias que los ciudadanos de cada país han expresado democráticamente. Que España tenga una presión fiscal de entre 5 y 6 puntos porcentuales inferior a la media comunitaria no significa que nuestra presión fiscal tenga que aumentar, ni en el caso de hacerlo significa que tenga que aumentarse el peso de un determinado impuesto para acercarnos a lo que sucede en los países de nuestro entorno. Ahora bien, a la hora de adoptar reformas estructurales sí sería importante tener presentes las recomendaciones de la literatura académica de disponer de impuestos más neutrales con bases imponibles amplias, lo que requeriría una profunda revisión de los numerosos tratamientos especiales establecidos en los impuestos, cuya justificación con frecuencia está más que cuestionada⁴¹ y que reducen sensiblemente la recaudación.

Finalmente, no podemos dejar de destacar la importancia fundamental que para la economía española van a tener los fondos europeos procedentes del programa Next Generation, en sus tres pilares: apoyar los esfuerzos de los Estados miembros por recuperarse, reparar los daños y salir reforzados de la crisis; impulsar la inversión privada y apoyar a las empresas en dificultades; y reforzar los programas clave de la UE para extraer las enseñanzas de la crisis, hacer que el mercado único sea más fuerte y resiliente, y acelerar la doble transición ecológica y digital. Como hemos visto anteriormente, cuanto mayor sea el crecimiento económico, mayor será la solvencia de nuestras 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.
- 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* (tesis doctoral no publicada). Murcia: Universidad de Murcia.
- Boscá, J.E., Doménech, R. y 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-tesis-del-coronavirus>.

- Cuadro-Sáez, L., López-Vicente, F.S., Párraga-Rodríguez, S. y 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. y 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. y 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.
- Durán-Cabré, J.M. y 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. y 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. y 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. y 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. y 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: <https://www.funcas.es/wp-content/uploads/2020/09/Cie278art04.pdf>.
- Torres, R. y 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 Ello no quita, repetimos, que el impacto haya sido extraordinariamente negativo. Véanse los *Boletines de seguimiento de los aspectos económicos en la crisis del COVID-19* para un seguimiento de los principales indicadores macroeconómicos. Último disponible: <https://www.fedea.net/quinto-boletin-de-seguimiento-de-los-aspectos-economicos-de-la-crisis-del-covid/>.
- 2 Para una primera valoración de esta cuestión que merecerá futura atención, véase <https://www.pwc.ch/en/publications/2020/UBS-PwC-Billionaires-Report-2020.pdf>.
- 3 Este tipo de argumentación es la que subyace bajo este manifiesto liderado por multimillonarios: <https://www.millionairesforhumanity.com>. Entre los firmantes, la presencia mayoritaria es de norteamericanos, pero también de países miembros de la UE; no hay ningún español entre ellos.

- 4 Durán Cabré y Esteller Moré, 2020a.
- 5 Véase: <https://www.mineco.gob.es/portal/site/mineco/menuitem.ac30f9268750b56a0b0240e026041a0/?vgnextoid=cb5cb-342d03f0710VgnVCM1000001d04140aRCRD&vgnnextchannel=864e154527515310VgnVCM1000001d04140aRCRD>. Una recopilación posterior de medidas de carácter presupuestario, incluyendo la comparación con otros países, se puede encontrar en Cuadro Sáez, López-Vicente, Párraga-Rodríguez y Viani, 2020 (disponible en: <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSerriadas/DocumentosOcasiones/20/Fich/do2019.pdf>).
- 6 Torres y Fernández, 2020.
- 7 Por tener otra referencia: de acuerdo con la AIReF, la caída prevista del PIB es del 10,1%, la cual podría llegar al 12,4% si, en el segundo semestre del año, se produjera de nuevo un confinamiento generalizado. Véase <https://www.airef.es/wp-content/uploads/2020/07/INFORME-SOBRE-LA-EJECUCI%C3%93N-PRESUPUESTARIA-DEUDA-P%C3%9ABLICA-Y-REGLA-DE-GASTO-2020-WEB-1.pdf>. En la actualidad, el nivel de incertidumbre sobre la evolución de la pandemia es tal que se hace difícil confiar en la robustez de las predicciones formuladas a día de hoy. Por ello, el objetivo de esta sección es, principalmente, entender la escala y no tanto el número concreto, así como la naturaleza del impacto sobre las finanzas públicas. En cualquier caso, para una revisión completa de las diferentes estimaciones del déficit y de la deuda pública, véase Romero y Sanz-Sanz, 2020.
- 8 Las estimaciones de la AIReF sitúan el déficit previsto entre el 11,9% y el -14,4% (escenario más adverso). Para la fuente, véase la nota 5.
- 9 De nuevo, las previsiones de la AIReF son que la ratio se situará entre el 117,6-123,2%. Para la fuente, véase la nota 5.
- 10 Por insuficiente queremos decir que, aparte de que suponía el incumplimiento de los objetivos de déficit incluidos en el Plan de Estabilidad presentado ante la Comisión Europea, tal disminución se debió al hecho de que la tasa de crecimiento fue positiva y no tanto a la generación de superávits, como hubiese correspondido dado el momento del ciclo (véase, por ejemplo, gráfico 61 del informe de la AIReF citado en la nota al pie 5). Esto quedará claro más adelante al explicar analíticamente el concepto de “sostenibilidad de la deuda”.
- 11 Véase, por ejemplo, Boscá, Doménech y Ferri, 2020, para una estimación de los efectos positivos macroeconómicos de las medidas estabilizadoras.
- 12 Durán Cabré y Esteller Moré, 2020b.
- 13 Torres y Fernández, 2020.
- 14 Por ejemplo, este es el tipo de interés de referencia del coste financiero de la deuda pública que, semanalmente, publica *The Economist* en su sección “*Economic data, commodities and markets*”.
- 15 De hecho, deberíamos trabajar con el coste financiero habiendo descontado la inflación. Actualmente, octubre de 2020, según el INE, se sitúa en el -0,4%, esto es, su impacto sobre el coste nominal es despreciable. Para datos actualizados sobre el coste nominal de la deuda, véase: https://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/ti_1_3.pdf.
- 16 Real decreto-ley 8/20, de 17 de marzo, artículos 22 a 28. <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2020/03/17/8/con>.
- 17 Artículo 17 del Real decreto-ley 8/2020.
- 18 Real decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo. Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2020/05/29/20/con>
- 19 Real decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2020/BOE-A-2020-3580-consolidado.pdf>.
- 20 Real decreto-ley 8/20, de 17 de marzo.
- 21 Real decreto-ley 15/2020, de 21 de abril. Disponible 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. Las CC.AA. también han adoptado medidas de naturaleza tributaria; véase <https://reaf.economistas.es/Contenido/REAF/Notas%20de%20Aviso/Regulacion%20medidas%20tributarias%20CCAA%20coronavirus45.pdf>.
- 23 Real decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, artículos 34 y 35. Disponible 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 final segunda, Real decreto-ley 15/2020.
- 27 Durán-Cabré y Esteller-Moré, 2020a.
- 28 AIReF, 2020a: 39.
- 29 AIReF, 2020a: 39.
- 30 Véase, por ejemplo, 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-su-mergida-7941664>.
- 32 Esteller-Moré, 2020.
- 33 Esto no se ha llegado a producir en nuestro país. Santiago Alba, ministro liberal de Hacienda en dos etapas durante la Primera Guerra Mundial, ya quiso gravar los beneficios extraordinarios de aquellas empresas que, aprovechando la neutralidad de España, se beneficiaron como exportadoras, entre otros productos, de materias primas. Sin embargo, no se acabó llevando a cabo a consecuencia de la actividad de los grupos de presión contrarios a su aprobación (Balibrea, 1995).
- 34 Plehn, 1921.
- 35 Landais, Saez y Zucman, 2020.
- 36 Durán-Cabré y Esteller-Moré, 2019.
- 37 Durán-Cabré, Esteller-Moré y Mas-Montserrat, 2019.
- 38 Durán-Cabré, Esteller-Moré, Mas-Montserrat y Salvadori, 2019.
- 39 Landais, Saez y Zucman, 2020.
- 40 No parece ser esta la opinión del Ejecutivo central, según declaraciones de la ministra de Hacienda. Véase: <https://www.elcorreogallego.es/panorama/montero-reconoce-que-subir-impuestos-no-es-algo-prioritario-GJ4920459>.
- 41 Véase, por ejemplo, el reciente informe de la AIReF, 2020b.

