

Los presupuestos de 2017 en perspectiva

Rafael Doménech

Diario Expansión (España)

Una de las primeras tareas del nuevo gobierno es la elaboración y aprobación de los presupuestos para 2017, que sustituyan el Plan Presupuestario presentado el pasado mes de octubre (con un déficit previsto del 3,6% del PIB) y para dar respuesta al requerimiento de la Comisión Europea del 25 de octubre de tomar medidas efectivas para asegurar el objetivo de déficit del 3,1% del PIB a finales del próximo año, compatible con la nueva senda hasta 2018 aprobada por el Consejo de la UE el pasado 8 de agosto.

Aunque la atención de la opinión pública se ha centrado sobre todo en la necesidad de corregir la desviación de medio punto del PIB entre la previsión del Plan Presupuestario y el objetivo, conviene poner estos presupuestos en perspectiva.

Venimos de un déficit que en 2009 alcanzó el 11,2% del PIB para el conjunto de las AA.PP., lo que suponía que 73 de cada 100 euros de gasto se financiaban con ingresos públicos y los 27 restantes mediante déficit. Siete años más tarde, ese déficit podría situarse ligeramente por debajo del objetivo del 4,6% del PIB, de manera que 11 de cada 100 euros de gasto se siguen financiando con nuevas emisiones de deuda, por lo que la política fiscal continúa siendo expansiva. La reducción del déficit no ha seguido una línea recta ni ha requerido los mismos esfuerzos todos los años. Fue mucho más difícil entre 2011 y 2013, cuando el PIB disminuía y se destruía empleo, que en 2015 y 2016. Ese esfuerzo fiscal básicamente ha revertido las políticas expansivas de 2008 y 2009, y el aumento del empleo público entre 2007 y 2011. Con todo, en 2016 el gasto total per cápita será un 5,8% superior al de 2007, antes del inicio de la crisis, en términos reales (corregidos los efectos de la inflación). Incluso, si excluimos la carga de la deuda pública, el aumento es del 3,2%, si bien con mucha heterogeneidad por componentes. Aunque el gasto ha crecido particularmente en algunas políticas como las pensiones, también lo ha hecho en el gasto en sanidad per cápita o en educación sobre la población en edad escolar. Tenemos que poner en valor este enorme esfuerzo por preservar, e incluso mejorar, los recursos del Estado de bienestar tras una larga crisis. Sobre todo teniendo en cuenta que las previsiones apuntan a que todavía tendremos que esperar hasta 2017 para volver a los niveles de renta per cápita de 2007 y recuperar la mitad del empleo destruido durante la crisis, que llegó a disminuir un 23% en el sector privado.

Las previsiones del Plan Presupuestario para el cierre de 2016 apuntaban a que el gasto público se situaría en el 42,4% del PIB y los ingresos en el 37,8, de manera que el déficit sería un 4,6% del PIB. Las últimas informaciones disponibles indican que las medidas introducidas recientemente en el Impuesto de Sociedades estarían recaudando más de lo previsto. De terminar siendo cierto este aumento, a finales de año los ingresos podrían alcanzar el 38,0% del PIB y el déficit situarse por debajo del objetivo del 4,6%. En 2017, los ingresos podrían alcanzar de nuevo el 38% del PIB, sin cambios impositivos. Con una previsión de crecimiento nominal del PIB para 2017 del 4% (2,5% en términos reales), si se mantuviera constante el gasto público de 2016 en términos nominales su porcentaje en el PIB disminuiría hasta el 40,8%, de manera que el déficit se reduciría al 2,8%, tres décimas por debajo del objetivo. Si el crecimiento nominal del PIB fuera del 4,7% como estimamos en BBVA Research, la reducción del déficit sería de unas tres décimas adicionales, hasta el 2,5%.

Estas previsiones nos permiten tener un escenario base con el que evaluar adecuadamente las opciones de política económica. Por ejemplo, sería posible aumentar el gasto nominal un 0,75% y el déficit del 2,8% al 3,1%, cumpliendo todavía con el objetivo. Sin embargo, un aumento del gasto nominal inferior al de los precios supondría obviamente un ajuste en términos reales. Además algunos gastos, como las pensiones, aumentarán inevitablemente. ¿Cómo conseguir márgenes adicionales de gasto en alguno de sus componentes antes de aumentar impuestos? En primer lugar, hay que tener en cuenta que algunos gastos

disminuirán como resultado del mayor nivel de empleo. Este es el caso de las prestaciones por desempleo, que lo harán en unas dos décimas del PIB, otorgando un margen para otras partidas. Segundo, la productividad del sector público puede y debe aumentar. El reto de la transformación tecnológica y digital de las AA.PP. es una realidad y toda una oportunidad, ya que permite ofrecer mejores bienes y servicios públicos sin necesidad de aumentar el gasto y luchar mejor contra el fraude fiscal. Tercero, racionalizar el gasto con las necesarias evaluaciones ex-ante y ex-post de todas las políticas públicas permite distribuir recursos adecuadamente entre servicios, bienes y administraciones, de manera que unos gastos aumenten lo que deben a cambio de disminuciones en otros que son redundantes o innecesarios.

Los dos últimos argumentos nos llevan a una reflexión especialmente relevante: más importante incluso que el cumplimiento de los objetivos es que los presupuestos son la memoria económica del programa de acción de los gobiernos. Los presupuestos deben estar al servicio de la creación de empleo, de un crecimiento equitativo y del bienestar general de la sociedad. La estabilidad presupuestaria es importante para no poner en peligro estos objetivos, evitando que el coste de la deuda pública se dispare y reduciendo la incertidumbre de los agentes económicos en la política fiscal, que de otra manera se verían expuestos a cambios imprevistos y a una volatilidad innecesaria de los impuestos y de las políticas de gasto. No se trata de ir reduciendo el déficit porque sí o para evitar multas de Bruselas. Se trata de aprovechar el crecimiento económico para empezar a reducir la deuda antes de que las próximas subidas de tipos de interés nos obliguen a reducir el gasto en otras partidas necesarias, a elevar impuestos, perjudicando al crecimiento y la creación de empleo, o a incumplir promesas, con el consiguiente malestar de la población.

Los presupuestos de 2017 deberían ser una pieza más de una estrategia integral a medio y largo plazo, tanto por el lado del gasto como de los ingresos, para ir mejorando la eficiencia del sistema impositivo y la productividad y efectividad de las políticas de gasto, de manera coordinada entre todos los niveles de las AA.PP. Dentro de esta estrategia deben estar las medidas para mejorar la estructura fiscal y los sistemas de pensiones y de financiación autonómica, así como la reducción del déficit estructural, que se estima alrededor del 2% del PIB. El volumen de recursos debe aumentar y ser suficiente para llevar a cabo las políticas públicas, pero el énfasis no hay que ponerlo en gastar necesariamente más sino en gastar mejor e incrementar la eficiencia de las AA.PP. Las comparaciones internacionales muestran que el margen de mejora todavía es enorme. Los países europeos que han alcanzado niveles de gasto público mayores han mejorado antes la eficiencia de sus administraciones públicas, aumentando así la predisposición de los contribuyentes a pagar más impuestos.

Y en esta estrategia de largo plazo no debemos olvidar que con una tasa de paro de casi un 19%, la mejor forma de aumentar los ingresos públicos es reduciendo el desempleo, creando empleo productivo y estable, e implantando las reformas estructurales apropiadas. Reducir permanentemente el desempleo en unos nueve puntos permitiría que el saldo presupuestario de las AA.PP. pudiera llegar a aumentar casi seis puntos de PIB, lo que no sólo serviría para eliminar el déficit estructural existente sino también para disponer de unos cuatros puntos de PIB para políticas públicas necesarias.

El presente documento, elaborado por el Departamento de BBVA Research, tiene carácter divulgativo y contiene datos, opiniones o estimaciones referidas a la fecha del mismo, de elaboración propia o procedentes o basadas en fuentes que consideramos fiables, sin que hayan sido objeto de verificación independiente por BBVA. BBVA, por tanto, no ofrece garantía, expresa o implícita, en cuanto a su precisión, integridad o corrección.

Las estimaciones que este documento puede contener han sido realizadas conforme a metodologías generalmente aceptadas y deben tomarse como tales, es decir, como previsiones o proyecciones. La evolución histórica de las variables económicas (positiva o negativa) no garantiza una evolución equivalente en el futuro.

El contenido de este documento está sujeto a cambios sin previo aviso en función, por ejemplo, del contexto económico o las fluctuaciones del mercado. BBVA no asume compromiso alguno de actualizar dicho contenido o comunicar esos cambios.

BBVA no asume responsabilidad alguna por cualquier pérdida, directa o indirecta, que pudiera resultar del uso de este documento o de su contenido.

Ni el presente documento, ni su contenido, constituyen una oferta, invitación o solicitud para adquirir, desinvertir u obtener interés alguno en activos o instrumentos financieros, ni pueden servir de base para ningún contrato, compromiso o decisión de ningún tipo.

Especialmente en lo que se refiere a la inversión en activos financieros que pudieran estar relacionados con las variables económicas que este documento puede desarrollar, los lectores deben ser conscientes de que en ningún caso deben tomar este documento como base para tomar sus decisiones de inversión y que las personas o entidades que potencialmente les puedan ofrecer productos de inversión serán las obligadas legalmente a proporcionarles toda la información que necesiten para esta toma de decisión.

El contenido del presente documento está protegido por la legislación de propiedad intelectual. Queda expresamente prohibida su reproducción, transformación, distribución, comunicación pública, puesta a disposición, extracción, reutilización, reenvío o la utilización de cualquier naturaleza, por cualquier medio o procedimiento, salvo en los casos en que esté legalmente permitido o sea autorizado expresamente por BBVA.