

La falta de rigor presupuestario compromete la creación de **empleo**

Toma de posición
Noviembre 2018



DOCUMENTOS
CÍRCULO

La falta de rigor presupuestario compromete la creación de empleo

Escenario macroeconómico

Las **líneas generales** de los Presupuestos Generales del Estado (**PGE**) de 2019 enviadas a la Comisión Europea coinciden con un contexto de **incertidumbre política y económica**, tanto a nivel nacional como internacional y en el que ha influido el **cálculo electoral de corto plazo**.

A nivel global, los efectos negativos de la **política proteccionista** de Trump, los términos del acuerdo final sobre el **Brexit**, el impacto de la **normalización** de la **política monetaria** de los principales bancos centrales, la **desaceleración del crecimiento** de la **UE**, nuestro principal socio comercial, el encarecimiento del precio del crudo y la reciente **revisión a la baja** de las **previsiones** económicas y del comercio mundial generan un clima de incertidumbre, que apunta a una ralentización del crecimiento.

A **nivel nacional**, existen visibles **señales de desaceleración** en términos interanuales en algunos indicadores adelantados como el **sentimiento económico**, las **exportaciones**, la **creación de empleo** y la llegada de turistas, que ya han impactado sobre el ritmo de crecimiento económico, que ha pasado de un avance interanual del 3,3% en el segundo trimestre de 2017 a un 2,5% en el mismo periodo de 2018, y con un escenario central para 2019 y 2020 de desaceleración. Así, los principales servicios de estudios han revisado a la baja las previsiones de crecimiento del cuadro macroeconómico por la **caída de la demanda interna** y la **menor aportación del sector exterior** al PIB. En concreto, se estima que España cerrará este año con un avance del 2,6% y un 2,2% para 2019.

La **desaceleración económica dificulta** el proceso de **consolidación fiscal** que, además, se ve **agravado por las medidas anunciadas por el Gobierno**, ya que éstas **impactan** directamente sobre las **expectativas** del sector privado, el **dinamismo** y la **competitividad**, y **no permiten recuperar margen de maniobra** de la **política fiscal** ante una recesión económica. Hay que recordar que España mantiene un elevado nivel de deuda pública (98,3% del PIB) y de déficit público estructural (3%), siendo el único país que se mantiene en el **Procedimiento de déficit excesivo**.

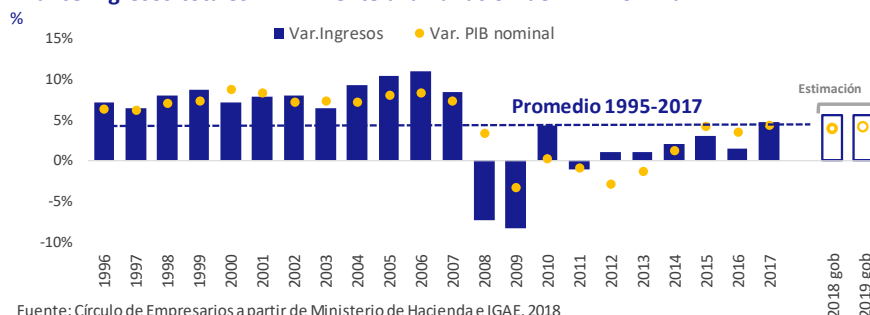
Asimismo, el **Gobierno** ha remitido a la Comisión Europea un proyecto de Presupuestos Generales del Estado 2019 con una **senda de consolidación fiscal no aprobada** por el **Parlamento**, incumpliendo de esta manera la Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, la regla de gasto y el techo de gasto del Estado. Es decir, no respeta el **marco institucional presupuestario español**. A su vez, la posible modificación de la Ley supondría eliminar el principal mecanismo de contención del gasto público y reducción del déficit estructural, con consecuencias negativas sobre la confianza y estabilidad de la prima de riesgo de la deuda. Por tanto, la **falta de rigor presupuestario** erosiona la calidad democrática.

Ingresos públicos

El Gobierno ha estimado un incremento de los ingresos públicos del 5,7% para el ejercicio 2019 (1,2 pp superior a la media de 1995-2017), por encima de la tasa nominal de crecimiento esperada (4,1%) y dos veces superior a la variación del PIB real (2,3%). Desde el Círculo de Empresarios consideramos difícil que se alcance el volumen de ingresos anunciado de 493.329 millones de euros en 2019 (39,1% del PIB¹ frente al 38,5% en 2018) debido a:

- **Desaceleración de la economía** europea y española.
- El **desfase** tradicional entre las **previsiones de ingresos y la recaudación efectiva**, que en el caso de los ingresos tributarios se sitúa en los últimos 10 años en 10.285 millones de euros². Además, no hay ninguna razón para pensar que los ingresos vayan a aumentar a un ritmo del 5,7% en un contexto de **ausencia total de reformas** con desaceleración del crecimiento económico global e inflación contenida, que no permite que el sistema fiscal español gane eficiencia, amplíe las bases imponibles y reduzca el peso de la economía sumergida.

Avance ingresos totales AAPP frente a la variación del PIB nominal



Fuente: Círculo de Empresarios a partir de Ministerio de Hacienda e IGAE, 2018

- A pesar de que España tiene tipos impositivos por encima o en media con la UE, la recaudación en IRPF e IVA es inferior por las **elevadas tasas de paro (14,5%) y de economía sumergida (17,5% del PIB)**.

Tipos impositivos

	IRPF ^a					Impuesto de Sociedades					IVA				
	2007	2015	2016	2017	2018	2007	2015	2016	2017	2018	2007	2015	2016	2017	2018
Eurozona	39,3	37,8	40	41,6	41,9	24	22,2	24	23,6	23,5	19,6	21,6	20,8	20,8	20,83
Bélgica	50	50	50	50	50	33,9	33,9	34	34	29	21	21	21	21	21
Alemania	45	45	45	45	45	38,4	29,7	29,7	29,8	30	19	19	19	19	19
Irlanda	41	48	48	48	48	12,5	12,5	12,5	12,5	12,5	21	23	23	23	23
Grecia	40	42	45	45	45	25	26	29	29	29	19	23	24	24	24
España	43	47	45	45	45	32,5	28	25	25	25	16	21	21	21	21
Estonia	22	20	20	20	20	22	20	20	20	20	18	20	20	20	20
Francia	40	45	45	45	45	33,3	33,3	33,3	33,3	33,3*	19,6	20	20	20	20
Italia	43	43	43	43	43	37,3	31,4	31,4	24	24	20	22	22	22	22
Letonia	25	24	23	23	31,4	15	15	15	15	20	18	21	21	21	21
Lituania	27	15	15	15	15	15	15	15	15	15	18	21	21	21	21
Países Bajos	52	52	52	52	52	26	25	25	25	25	17,5	21	21	21	21
Austria	50	50	55	55	55	25	25	25	25	25	20	20	20	20	20
Portugal	42	48	48	48	48	25	21	21	21	21	21	23	23	23	23
Suecia	56,8	57	57,1	57,1	57,3	28	22	22	22	22	25	25	25	25	25
Reino Unido	40	45	45	45	45	30	20	20	19	19	18	20	20	20	20
EEUU	35	39,6	39,6	39,6	37	40	40	40	40	21	--	--	--	--	--
OCDE ^b	41,4	41,6	41,1	41,9	42,1	27	24,8	24,7	24	23,5	17,8	19,2	19,2	19,2	19,17

Países con un tipo impositivo < España

^a Sin tramo autonómico

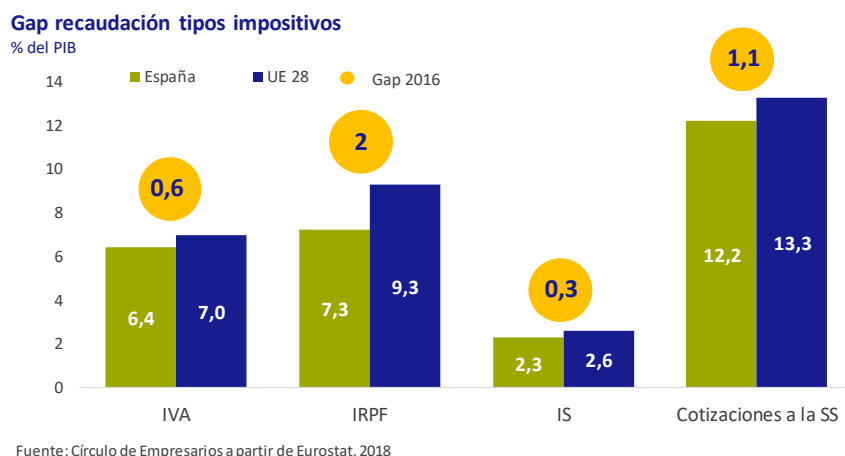
^b Media aritmética

* En 2018 las empresas con un beneficio >500.000€ pagan un tipo del 33,3%, beneficio <500.000€ (28%). Se tiende a una reducción del tipo impositivo hasta el 25% en 2022

Fuente: Círculo de Empresarios a partir de KPMG y PwC, 2018

¹ Cálculo a partir del PIB nominal estimado por el Gobierno.

² Si contabilizamos el desfase desde el primer año de crecimiento económico, éste sería de 6.395 millones de euros en media.



- La variación en los tipos de algunos bienes del **IVA** no supone un cambio en la estructura del impuesto. En España, a pesar de presentar un tipo general ligeramente por encima de la media de la UE (20,8%), recaudamos 0,6pp del PIB menos respecto a la media europea, explicado principalmente por un diseño ineficiente de esta figura tributaria con una elevada presencia de operaciones gravadas a **tipos reducidos** (un 59% del total de los 34.825 millones de euros de beneficios fiscales que afectan a los tributos del Estado). Asimismo, el tipo efectivo se sitúa en el 8,5% frente a un 12,2% de media en la UE.
- En el acuerdo con Podemos, el Gobierno propone un aumento de los impuestos a las **empresas** sin tener en cuenta:
 - El coste en términos de **seguridad jurídica, competitividad y atracción de inversión directa extranjera**.
 - El **reducido tamaño medio** de la estructura empresarial española (99,3% de las empresas tienen menos de 50 trabajadores).
 - El establecimiento de **dos nuevos umbrales** (tipo nominal del 23% para empresas que facturen menos de 1 millón de euros y tipo efectivo mínimo del 15% en pequeñas y medianas empresas que facturen más de 20 millones de euros) desincentiva el crecimiento del tamaño de las empresas en un contexto global en el que ganan importancia la relación del tamaño empresarial y la mejora de la competitividad. Además, la facturación media de las empresas medianas españolas se sitúa en torno a 28 millones de euros, por lo que sí penalizaría de forma evidente a este segmento empresarial y desincentivaría el necesario crecimiento del tamaño de las empresas.
 - El **volumen de deducciones** del Impuesto de Sociedades no es tan generoso, ya que solo representan un 9,9% del total de beneficios fiscales (3.450 millones de euros), incluyendo las deducciones por I+D+i, en un momento de transformación en el que es clave continuar apostando por la internacionalización e innovación de las empresas españolas.
- El aumento de la **base máxima de cotización de la Seguridad Social** entre un 10% y 12%³, a pesar de que España ya presenta unos tipos elevados (6º país con mayores tipos a cargo de la empresa de la Eurozona en 2018), detrae capacidad a las empresas para

³ Esta medida anunciada afecta a los contribuyentes con rentas del trabajo superior a 45.636 euros/año.

reducir su nivel de endeudamiento (72% del PIB) e incrementar la inversión en bienes de equipo, y mantener y generar empleo estable. Todos ellos elementos esenciales para que crezcan y mejoren las bases imponibles, lo que aumentaría la recaudación tributaria en su conjunto.

Cotizaciones a la Seguridad Social

%

	A cargo de la empresa					A cargo del trabajador				
	2007	2015	2016	2017	2018	2007	2015	2016	2017	2018
Francia	41,3	45	43	45	45	-	18	22	23	23
Estonia	33,3	33,8	33,8	33,8	33,8	0,6	1,6	1,6	1,6	1,6
Bélgica	34,6	35	35	32,5	32,5	13,07	13,07	13,07	13,07	13,07
Suecia	32,4	31,42	31,42	31,42	31,42	7	7	7	7	7
Lituania	31,0	30,98	30,98	30,98	31,18	3,0	10	11	11	9
Italia	32,1	30	30	30	30	10,49	10,49	10,49	10,49	9,49
España	30,2	29,9	29,9	29,9	29,9	6,35	6,35	6,35	6,35	6,35
Letonia	24,09	23,59	23,59	23,59	24,09	9,00	10,5	10,5	10,5	11
Grecia	28,10	24,56	25,06	24,06	24,06	16	15,5	16	16	16
Portugal	23,8	23,75	23,75	23,75	23,75	11	11	11	11	11
Eurozona	24,80	24,09	24,14	23,75	23,54	12,3	13,5	13,1	13,1	13,08
Austria	21,6	21,63	21,63	21,48	21,48	18,06	18,07	18,12	18,12	18,12
OCDE ^a	35,20	20,81	20,88	22,02	20,72	9,57	11,33	11,3	11,81	12,16
Alemania	19,70	19,33	19,33	19,43	19,38	20,41	20,48	20,68	20,78	20,63
Países Bajos	19,7	18,08	18,47	18,47	19	31,15	28,15	28,15	27,65	27,65
Reino Unido	12,8	13,8	13,8	13,8	13,8	11	12	12	12	12
Irlanda	10,80	10,75	10,75	10,75	10,85	2	4	4	4	4
EEUU	7,65	7,65	7,65	7,65	7,65	7,65	7,65	7,65	7,65	7,65

Países con un tipo de cotización < España

^a Media aritmética

Fuente: Círculo de Empresarios a partir de KPMG y Trading Economics, 2018

- Este aumento de la carga fiscal para las empresas no tiene en cuenta que, según los últimos datos de la Agencia Tributaria, el **67,8%** de las **empresas declarantes** tienen **bases imponibles negativas** o cero.
- La subida en un 22% del **salario mínimo** tiene efectos negativos sobre 3 aspectos clave:
 - Destrucción de empleo: el Banco de España estima que la subida del SMI a 900 euros amenaza a entre 150.000 y 190.000 empleos al no tener en cuenta el incremento de la productividad, entre otros factores. Asimismo, se prevé un mayor impacto entre los jóvenes con menor nivel de formación, ya que en España un 35% de los españoles entre 25 y 34 años abandonaron sus estudios tras finalizar la Educación Secundaria Obligatoria.
 - Aumento de la economía sumergida: en España se sitúa en el 17,5% del PIB (11,6% de media en los países avanzados con menor porcentaje en la OCDE⁴) y supone una pérdida de ingresos públicos de aproximadamente 25.000 millones de euros anuales (2,1% del PIB).
 - Aumento de la desigualdad: en España, el paro explica el 80% de los niveles de desigualdad, por tanto, una menor creación y destrucción del empleo no favorece su reducción dado el contexto actual de ralentización económica.
- El aumento del tipo del **IRPF** estatal y de las cotizaciones a la Seguridad Social a cargo del trabajador provocará una **caída de la renta disponible de los hogares**, disminuyendo su capacidad de consumo, ahorro e inversión, y por lo tanto reduciendo la recaudación tributaria.

⁴ Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Reino Unido, Alemania, Francia, Países Bajos, Suecia, Suiza, Noruega, Irlanda, Australia, Canadá, Japón, EEUU y Nueva Zelanda.

- El nuevo **Impuesto sobre Determinados Servicios Digitales** (cuyo anteproyecto se encuentra en fase de información pública), no solo penaliza la inversión y la competitividad de la economía española, sino que sobrestima su capacidad recaudatoria. La Comisión Europea calcula que su aplicación a nivel europeo generaría una recaudación global de 5.000 millones de euros. Si en 2017 el PIB de España fue del 7,58% del total de la UE, en una primera aproximación, la recaudación española de este nuevo tributo sería de en torno a 380 millones de euros anuales, un 31,7% inferior a lo proyectado por el Gobierno.
- El nuevo **Impuesto sobre las Transacciones Financieras** desincentiva la inversión y el ahorro privado. Además, su diseño no tiene en cuenta el efecto negativo sobre las operaciones del mercado financiero, lo que reduce su impacto recaudatorio como ha ocurrido en Francia e Italia. Por tanto, no es realista que este tributo recaude 850 millones de euros anuales como el Gobierno prevé en el proyecto de PGE 2019.

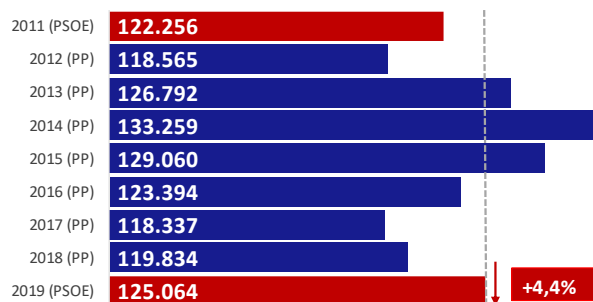
En resumen, las subidas tributarias anunciadas y la creación de nuevos impuestos sin esperar una solución coordinada a nivel europeo no solucionan el diseño ineficiente del sistema tributario español, ya que no abordan una **reforma fiscal integral** que permita aumentar la competitividad, ampliar las bases imponibles y reducir la economía sumergida. En su lugar, se ha optado por incrementar sin visión de largo plazo el esfuerzo fiscal de las **familias y empresas** sin tener en cuenta que aún arrastran un **elevado nivel de endeudamiento** de aproximadamente un 130% del PIB.

Gastos públicos

Las líneas del plan de PGE se han calculado teniendo en cuenta una senda presupuestaria, previamente negociada con la Comisión Europea, pero no aprobada por el Parlamento e **incumpliendo la Ley de Estabilidad**, que suaviza la consolidación fiscal elevando el objetivo de déficit del 2,2% al 2,7% en 2018 y del 1,3% al 1,8% en 2019. Asimismo, el Gobierno ha propuesto un nuevo **incremento del techo de gasto** no financiero del Estado de 5.230 millones de euros, un **4,4%** superior respecto al año anterior, superando las previsiones de crecimiento real y nominal de la economía española para 2019 (2,3% y 4,1%, respectivamente), y la tasa de referencia nominal de la regla de gasto anunciada por el Gobierno (2,7%). Frente a su reducción del 11,2% entre 2014 y 2017, el límite de gasto **vuelve a niveles de 2013**, año en el que se contrajo el PIB español un 1,4%. Con esta nueva expansión del gasto se desaprovecha el actual crecimiento de la economía española para reducir el déficit estructural y llevar a cabo medidas de eficiencia del gasto.

Techo de gasto durante los años de consolidación fiscal

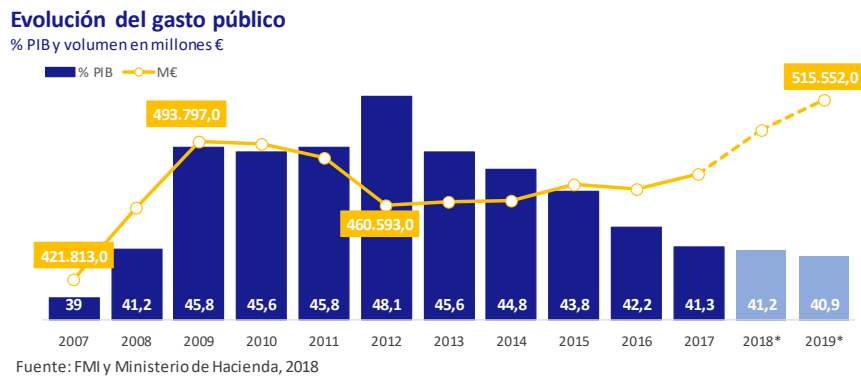
Millones de euros



En el cálculo del techo de gasto no financiero se excluyen las transferencias a CCAA y a CCLL por los sistemas de financiación autonómico y local

Fuente: Círculo de Empresarios a partir de Ministerio de Hacienda, 2018

Además, el Gobierno ha anunciado un ajuste estructural del gasto en 2019, que en porcentaje sobre el PIB caerá hasta un 40,9%. Sin embargo, esta previsión se explica por el avance del PIB nominal del 4,1%, y **no por la reducción del volumen de gasto del conjunto de las AAPP**, que según el proyecto de PGE aumentará un 3,1% anual.



Adicionalmente, el incremento de los gastos públicos se basa en una proyección de **ingresos tributarios sobrestimados** de forma recurrente en los proyectos de PGE, que parte de un contexto económico más favorable que el actual en el que no se ha tenido en cuenta la incertidumbre internacional generada por el incremento de precios del petróleo (actualmente en torno a los 65-70 dólares el barril de Brent), el reciente aumento de la prima de riesgo española (por encima de los 115 puntos), el encarecimiento del crédito a familias y empresas, y la normalización de la política monetaria del BCE a finales del verano de 2019. En concreto, en el caso del coste de la deuda, el Banco de España estima que un incremento de 100 pb en los tipos de interés a corto y largo plazo de la deuda pública tendría un impacto negativo de 0,3 pp sobre el PIB hasta finales de 2020 (aproximadamente 3.000 millones de euros), restando margen para reducir el déficit primario de la economía española (-0,5% del PIB en 2017). La OCDE recomienda mantener un **superávit primario** continuado de al menos el 1% del PIB para **acelerar** el ritmo de **consolidación fiscal y la reducción** del nivel de **endeudamiento público**.

Actualmente, **España es el único país de la Eurozona**, junto a Francia, que no ha logrado alcanzar superávit primario. Además, mantiene un elevado nivel de deuda pública (98,3% del PIB), un déficit estructural del 3% del PIB y es la única economía de la Eurozona que continúa bajo el **Procedimiento de déficit excesivo**, con un déficit público del 3,1% del PIB en 2017.

Saldo y deuda públicos en países de la UE con niveles de deuda superiores al 60% del PIB, 2017
% PIB

	Deuda pública	Saldo público	Saldo estructural	Saldo primario
Grecia	178,6	0,8	4,0	4,0
Italia	131,8	-2,3	-1,7	1,5
Portugal	125,7	-3,0	-1,1	0,9
Bélgica	103,1	-1,0	-1,3	1,4
España	98,3	-3,1	-3,0	-0,5
Chipre	97,5	1,8	1,4	5,0
Francia	97,0	-2,6	-2,1	-0,8
Eurozona	88,8	-0,9	-0,6	1,1
UE	83,1	-1,0	-0,8	1,0
Austria	78,4	-0,7	-0,6	1,1
Eslovenia	73,6	0,0	-0,6	2,5
Irlanda	68,0	-0,3	-0,1	1,6
Alemania	64,1	1,3	1,5	2,3
Finlandia	61,4	-0,6	-0,1	0,4

Fuente: Círculo de Empresarios a partir de AMECO, 2018

En este contexto, **cumplir los objetivos de déficit** negociados por el Gobierno con la Comisión Europea exige un ajuste de **en torno a 10.000 millones de euros para reducir el déficit del 2,7% del PIB al 1,8% en 2019.**

	2018	2019	
PIB nominal			
Millones €	1.203.265,80	1.250.193,17	
% var. anual (nominal)	3,40%	3,90%	
% var. anual (real)	2,60%	2,20%	
Déficit público			
% PIB	-2,70%	-1,80%	Ajuste de
Millones €	-32.488,18	-22.503,48	-9.984,70

Fuente: Círculo de Empresarios a partir de FUNCAS, 2018

Las líneas generales de los PGE 2019 recogen un incremento del gasto público del 3,1% respecto a 2018, hasta 515.552 millones de euros (40,9% del PIB), y unos ingresos públicos de 493.329 millones de euros (39,1% del PIB), que aumentarían en términos anuales un 5,7%, cifra sobre la que la **Comisión Europea** expresa su escepticismo en sus previsiones de otoño. Esta previsión presupuestaria permitiría alcanzar el objetivo de déficit de un 1,8% del PIB en 2019, si el PIB nominal creciera al ritmo estimado en el cuadro macroeconómico del Gobierno (4,1%).

Sin embargo, Funcas y el Banco de España estiman que la economía española crecerá en términos nominales 0,2 pp menos (3,9%), lo que daría lugar a un **desfase negativo de los ingresos públicos** de 2.069 millones⁵ de euros, que podría incrementarse hasta **10.083 millones de euros** si se producen las siguientes desviaciones:

- 407 millones de euros de gasto adicional de las medidas anunciadas por el Gobierno, según la estimación de la AIREF.
- 1.212 millones de euros si como prevé el Banco de España el déficit en 2018 se sitúa en un 2,8% del PIB frente al objetivo del 2,7% pactado con la Comisión Europea.
- 6.395 millones de euros de menor recaudación media anual por la recurrente sobrestimación desde 2014 de los ingresos tributarios presentados en los PGE.

Todo ello sin tener en cuenta que las **medidas anunciadas** por el Gobierno **penalizan** la economía española en términos de **crecimiento y creación de empleo**, y dificultan el avance de la competitividad y de la productividad. Por ello, aunque se produjera una posible prórroga de los PGE actuales el Gobierno debería evitar la aprobación de estas medidas vía Decreto Ley, ya que carecen de rigor presupuestario y no ofrecen soluciones a los problemas que persisten en la economía española.

Por tanto, el cálculo electoral de corto plazo con el que se ha negociado y diseñado el proyecto de PGE no contempla las **reformas estructurales** que requiere España, en un contexto de elevado endeudamiento y déficit público que reducen el margen de maniobra de la política fiscal ante una posible recesión, haciendo peligrar la sostenibilidad del Estado de Bienestar.

⁵ Cálculo realizado con una elasticidad entre el crecimiento del PIB y los ingresos públicos de 1,06 (BCE 2017) y los ingresos estimados por el Gobierno de las nuevas medidas fiscales ajustados por la AIREF.

