



Universidad
Zaragoza

Trabajo Fin de Máster

Máster de Auditoría

La política fiscal en el contexto de la crisis de la COVID-19

Autor:

Álvaro Palacios Patín

Director:

Sara Barcenilla Visús

Facultad de Economía y Empresa

Año 2020

AGRADECIMIENTOS

En primer lugar, me gustaría agradecer las orientaciones que he recibido de la profesora Sara Barcenilla en la realización del trabajo, haciéndomelo más sencillo, y siempre con un trato muy cordial hacia mi persona.

Por último, al constituir este Trabajo Fin de Máster la finalización de mi formación en la Universidad de Zaragoza, quisiera hacer constar mi agradecimiento personal, por dicha formación recibida, a la universidad, y más concretamente, a la Facultad de Economía y Empresa, y a los profesores que me han impartido clase tanto en el grado como en el máster.

Autor del trabajo: Álvaro Palacios Patín

Directora del trabajo: Sara Barcenilla Visús

Título del trabajo: La política fiscal en el contexto de la crisis de la COVID-19

Titulación: Máster de Auditoría

RESUMEN

La pandemia de COVID-19 está causando una crisis, en los ámbitos sanitario, económico y social, sin precedentes en las últimas décadas. Durante esta crisis del coronavirus, y en los años posteriores, la política fiscal va a tener una importancia crucial como instrumento de política económica. Por ello, el objetivo de este trabajo es analizar cómo ha sido la evolución, desde que comenzara la Gran Recesión en 2008, de las finanzas públicas españolas y observar en qué situación llegan a esta crisis, así como estudiar qué medidas de política fiscal se han ejecutado en España frente a esta situación y cuál va a ser, previsiblemente, su impacto sobre las cuentas públicas.

ABSTRACT

The COVID-19 pandemic is causing a crisis, in the health care, economic and social fields, without precedents in the last decades. During this coronavirus crisis, and in the next years, the fiscal policy is going to have a great significance as a resource of economic policy. In this way, the objective of this project is to analyse how the evolution of the Spanish public treasury has been since the Great Recession started in 2008 and to observe in what situation it arrives to this crisis, just as to study what fiscal policy measures have been executed in Spain in order to face this situation and which impact, foreseeably, will have them in the public treasury.

ÍNDICE

1. Introducción	1
2. Marco teórico de la Política Fiscal	2
2.1. La política fiscal desde la óptica keynesiana	2
2.2. Principales indicadores de política fiscal	4
3. La política fiscal en España en el periodo 2007-2019	6
4. El reto de la política fiscal en España ante la COVID-19	12
4.1. Situación de partida	12
4.2. Medidas adoptadas ante la pandemia de COVID-19	18
4.2.1. Actualización del Programa de Estabilidad 2020-2021	18
4.2.2. Informe de la AIReF sobre la Actualización del Programa de Estabilidad 2020-2021	23
4.2.3. Previsiones sobre los escenarios macroeconómico y presupuestario de 2020 por parte de otros organismos	26
4.2.4. La relevancia de la política fiscal como instrumento de política económica en el contexto de la crisis de la COVID-19	29
5. Conclusiones	33
6. Bibliografía	36
7. Anexos	38

1. Introducción

La política fiscal, junto a la política monetaria, constituyen los instrumentos de política económica a utilizar para influir a corto plazo sobre la actividad económica. El objetivo de este trabajo es, después de haber analizado la evolución de los principales indicadores de política fiscal desde la Gran Recesión hasta el año 2019, comparar cuál es el estado de las cuentas públicas españolas, justo antes del estallido de la pandemia de COVID-19, con respecto a las de otras economías de su entorno, analizar las medidas en materia de política fiscal ejecutadas en España como respuesta a la crisis sanitaria, económica y social que ha provocado el virus, recoger las previsiones que se están haciendo sobre la caída de la actividad económica en España y el déficit público del año 2020 y mostrar cuál va a ser el papel a desempeñar por parte de la política fiscal en el contexto de la crisis del coronavirus y en los próximos años.

Tras esta introducción, en primer lugar, en el apartado dos, se hablará del marco teórico de la política fiscal, introduciendo la óptica keynesiana y definiendo los principales indicadores de política fiscal; el apartado tres incluye la evolución de los principales indicadores de política fiscal de la economía española desde el año 2007 hasta el año 2019; y por último, el apartado cuatro recoge la situación de partida de las cuentas públicas españolas en esta crisis de la COVID-19, en comparación con las de algunas economías de la Unión Europea, las medidas de política fiscal puestas en marcha por el Gobierno de España y su impacto sobre las finanzas públicas, las previsiones sobre los escenarios macroeconómico y presupuestario para el año 2020 de varios organismos públicos y privados, y la importancia de la política fiscal como instrumento de política económica en la presente crisis del coronavirus y en el futuro.

2. Marco teórico de la Política Fiscal

2.1. La política fiscal desde la óptica keynesiana

La Política Fiscal es un instrumento de política económica que se basa en la utilización del presupuesto público, es decir, de los ingresos y gastos públicos, con el propósito de influir sobre el nivel de actividad de una economía, para reducir lo máximo posible el *output gap* (brecha de producción), que constituye la diferencia entre el PIB real de una economía y su PIB potencial.

El objetivo a corto plazo de la política fiscal desde la visión de John M. Keynes es la estabilización económica, que se conseguiría actuando sobre la demanda agregada a través de distintos instrumentos, para así, como se ha comentado anteriormente, reducir el output gap, suavizando de esta manera la intensidad de las expansiones y de las recesiones y evitando la aparición de los distintos desequilibrios macroeconómicos.

Los instrumentos a través de los cuales se pueden articular las distintas políticas fiscales son: el gasto público, los impuestos y las transferencias. El gasto público influye directamente en el nivel de actividad de una economía, ya que el PIB de una economía es igual a la suma del consumo privado, la inversión privada, el propio gasto público y si la economía está abierta al exterior, la diferencia entre exportaciones e importaciones. Los impuestos y las transferencias influyen indirectamente sobre el nivel de actividad de una economía, debido a que afectan a la renta disponible de los consumidores ($Renta\ disponible = Renta - Impuestos + Transferencias$), y esta variable a su vez afecta al consumo privado de una economía, que es igual a un consumo autónomo más la propensión marginal a consumir de dicha economía multiplicada por la renta disponible.

La Política Fiscal consta de dos componentes, los estabilizadores automáticos y la política fiscal discrecional. Comenzando con los estabilizadores automáticos, éstos se caracterizan por actuar siempre de manera anticíclica. En una fase recesiva de la economía, cae la demanda agregada, y como consecuencia, el nivel de renta. Automáticamente, ante esa caída del nivel de renta, la recaudación de impuestos disminuye, ya que es igual al producto de un tipo impositivo determinado y del nivel de renta. Dado el carácter progresivo del sistema impositivo, dicha caída en la recaudación

de impuestos es más que proporcional a la caída observada inicialmente en el nivel de actividad. Como consecuencia de esa caída de la recaudación impositiva, aumenta (más que proporcionalmente) la renta disponible de los consumidores, lo que hará que se suavice la caída del consumo privado y la inicial de la demanda agregada. Adicionalmente, debido a la fase recesiva de la economía, aumentarán las transferencias, principalmente por los subsidios por desempleo, lo que incrementa la renta disponible de los consumidores, y con ello, se suavizará de nuevo la caída del consumo privado y la demanda agregada.

Alternativamente, en una fase expansiva de la economía, aumenta la demanda agregada y el nivel de renta. La recaudación de impuestos, por lo tanto, se incrementa debido al aumento del nivel de renta. Como consecuencia, la renta disponible de los consumidores disminuye por el aumento (más que proporcional) en la recaudación impositiva, mermando el crecimiento del consumo privado y de la demanda agregada. Adicionalmente, fruto de la fase expansiva de la economía, aumentará el empleo, por lo que disminuirán las transferencias, principalmente por los subsidios por desempleo, lo que causa que se reduzca la renta disponible de los consumidores, limitando también el aumento del consumo privado y de la demanda agregada.

Por lo tanto, el funcionamiento de los estabilizadores automáticos disminuye la amplitud de los ciclos económicos, limitando la expansión del producto en fases expansivas y fomentándola en fases recesivas, debido a su carácter anticíclico, aunque no los eliminan por completo.

El segundo de los componentes, la política fiscal discrecional, tiene entonces como objetivo reducir aún más las fluctuaciones de la actividad económica de lo que lo hacen los estabilizadores automáticos.

Así, desde la óptica keynesiana, se propone que este segundo componente de la política fiscal debe actuar de manera anticíclica, al igual que los estabilizadores automáticos. Si una economía se encuentra en una fase cíclica de recesión, los responsables de la política fiscal deberían aplicar una política fiscal expansiva, a través de la reducción de impuestos y/o incremento del gasto público y de las transferencias, que provocaría un aumento en la demanda agregada y en el PIB de dicha economía. Si, por el contrario, una economía se encontrara en una fase cíclica de expansión, los responsables de la política fiscal deberían ejecutar una política fiscal contractiva, bien a través del aumento

de los impuestos y/o de la reducción del gasto público y de las transferencias, para así suavizar el crecimiento de la demanda agregada y del PIB, evitando, en su caso, presiones inflacionistas.

Sin embargo, los responsables de la política fiscal de una economía pueden aplicar políticas fiscales procíclicas, que no reducen el output gap de dicha economía, sino que lo incrementan; en definitiva, que no suavizan la amplitud de los ciclos económicos. Estas políticas fiscales procíclicas se corresponderían con la ejecución de una política fiscal expansiva en un proceso de expansión de la economía, que provocaría un mayor aumento de la demanda agregada, y con la aplicación de una política fiscal contractiva en un proceso de recesión de la economía, que haría que la caída de la demanda agregada fuera aún mayor.

La política fiscal, además de tener efectos sobre el nivel de actividad de una economía, también afecta a la Capacidad/Necesidad de Financiación del Sector público, que se calcula como la diferencia entre los ingresos y gastos públicos; de tal manera que si esta diferencia es positiva, la economía registra un superávit en sus cuentas públicas, y si es negativa, registra un déficit. Los estabilizadores automáticos en una fase recesiva de la economía, ante el descenso de la recaudación impositiva y el aumento de las transferencias, aumentan el déficit o reducen el superávit; mientras que en una fase expansiva de la economía, ante el aumento de la recaudación impositiva y la reducción de las transferencias, reducen el déficit o aumentan el superávit. Por otra parte, la aplicación de una política fiscal contractiva, como consecuencia del aumento de los impuestos y/o de la reducción del gasto público y de las transferencias, reduce el déficit o aumenta el superávit; mientras que la ejecución de una política fiscal expansiva, como consecuencia de la reducción de los impuestos y/o del aumento del gasto público y de las transferencias, aumenta el déficit o reduce el superávit.

2.2. Principales indicadores de política fiscal

El primer indicador de política fiscal que hay que citar es el de Capacidad/Necesidad de Financiación del Sector Público, del que ya se ha hablado en el anterior subapartado de este punto. Éste refleja la diferencia entre los ingresos y gastos no financieros; de manera que si esta diferencia es positiva, muestra un superávit no financiero, y si es negativa, muestra un déficit no financiero.

Por tanto, este saldo refleja la situación excedentaria o deficitaria de los fondos públicos una vez se han cubierto todas las partidas de gasto corriente y de capital. Este saldo es el más utilizado para comparar la actuación de las Administraciones Públicas en materia de política fiscal entre los distintos países y en diferentes momentos del tiempo.

La medida de Capacidad/Necesidad de Financiación del Sector Público viene determinada por la propia actuación de las Administraciones Públicas, a través de las políticas fiscales discretionales, y por los estabilizadores automáticos. Así, dicho saldo es la suma de: el saldo cíclicamente ajustado, que es el que refleja los efectos de la política fiscal discrecional llevada a cabo, y el saldo cíclico, que es el que refleja los efectos de los estabilizadores automáticos.

Si al saldo cíclicamente ajustado se le descuentan los intereses que genera la deuda pública, se obtiene el saldo primario cíclicamente ajustado, que proporciona una medida más fiable de la orientación de la política fiscal discrecional ejecutada.

Otro indicador de política fiscal es el saldo estructural, que se calcula eliminando del saldo cíclicamente ajustado el importe de las medidas one-off, que son excepcionales y temporales, como por ejemplo fueron las ayudas que se prestaron al sector bancario en España como consecuencia del negativo impacto que tuvo en éste la Gran Recesión.

Si al saldo estructural se le descuentan los intereses que genera la deuda pública, se calcula el saldo estructural primario, que es el indicador de política fiscal de mayor precisión de la política fiscal discrecional ejecutada por un gobierno.

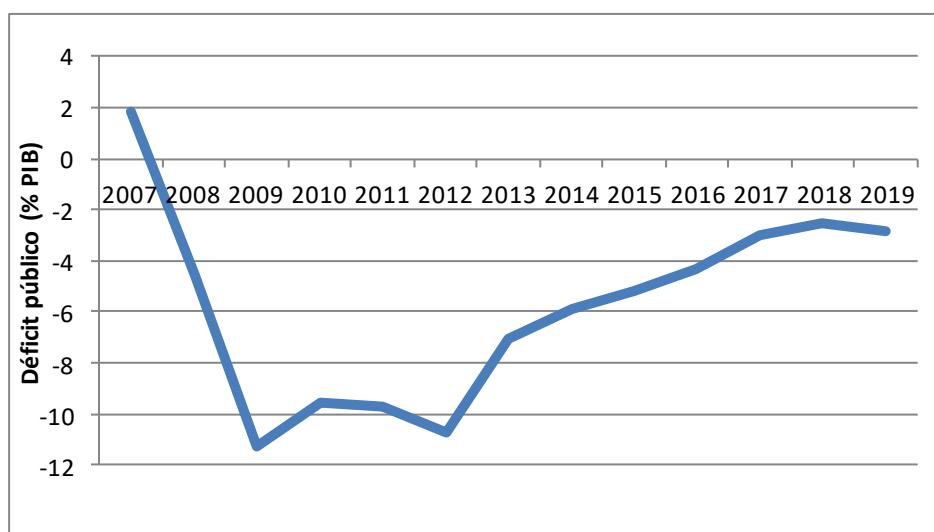
Finalmente, entre los indicadores más relevantes de política fiscal, se encuentran el indicador Deuda Pública/ PIB, que mide el grado de endeudamiento del sector público de una economía en porcentaje de su PIB, y la prima de riesgo de la deuda soberana, que mide la diferencia de la rentabilidad que exigen los inversores por adquirir deuda de una economía con un nivel de riesgo determinado con la rentabilidad que exigen estos por adquirir deuda de una economía libre de riesgo. En el contexto de la Unión Europea, la prima de riesgo de una economía se calcula como el diferencial, en puntos básicos, del tipo de interés de su deuda a 10 años con el tipo de interés de la deuda de Alemania a 10 años, considerándose la deuda alemana como un activo libre de riesgo.

3. La política fiscal en España en el periodo 2007-2019

En este apartado se va a comentar la orientación de las políticas fiscales discrecionales ejecutadas por los distintos gobiernos en España en el periodo que transcurre desde el año 2007, el ejercicio previo a la Gran Recesión, hasta el año 2019, a través del estudio de la evolución de los principales indicadores de política fiscal.

Se va a comenzar con el análisis de la evolución del saldo de Capacidad/Necesidad de Financiación del Sector Público, la cual se muestra en el siguiente gráfico¹.

Gráfico 1. Saldo de Capacidad/ Necesidad de Financiación del Sector Público en España en el periodo 2007-2019.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Comisión Europea (2020a)

España partía en el año 2007 con un superávit público del 1,89% del PIB, fruto del periodo de expansión que duraba ya desde el año 1999 y de la mayor preocupación, por parte de las autoridades, por el mantenimiento de unas cuentas públicas equilibradas, como consecuencia de la entrada de España en 1999 en la Unión Económica y Monetaria (UEM).

¹ Los datos relativos al Gráfico 1 se encuentran en la Tabla 1 de los Anexos.

En el año 2008, España ya registró un déficit público del 4,57% del PIB, como consecuencia del estallido de la Gran Recesión, provocando que nuestro país entrara en el procedimiento de déficit excesivo que contempla la Unión Europea para aquellas economías que superen el límite del -3% del PIB en su saldo de Capacidad/Necesidad de Financiación del Sector Público. Sin embargo, un año después, en 2009, el déficit público alcanzó su máximo con un 11,28% del PIB, debido a la fase recesiva en la que se encontraba la economía española y al aumento del gasto público, causado por la ejecución del llamado Plan E.

En los años 2010 y 2011, las cuentas públicas siguieron registrando déficits públicos, con un 9,53% del PIB y con un 9,74% del PIB, respectivamente, reduciéndose así en más de un punto porcentual con respecto al año 2009, debido a una leve mejoría de la actividad económica en el año 2010.

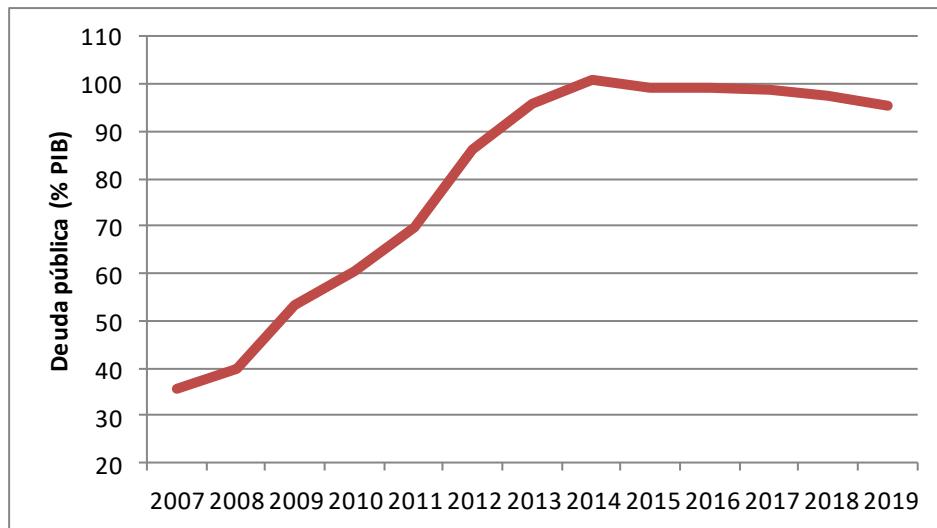
El déficit público aumenta hasta el 10,74% del PIB en 2012 como consecuencia de una nueva caída en la actividad económica y de las ayudas que se prestaron por parte del sector público al sistema bancario, que representaron en el año 2012 un 3,6% del PIB (Serrano y Bandrés, 2019).

En los años 2013 y siguientes, se produjo un proceso de mejora del déficit público, debido principalmente a la recuperación de la actividad económica con el proceso de expansión en el que entró la economía española desde el año 2014. Sin embargo, dicho proceso de mejora fue lento, ya que no fue hasta el año 2018, cuando la economía española registró un déficit del 2,54% del PIB, lo que permitió a España salir del procedimiento de déficit excesivo impuesto por la Unión Europea. En el año 2019, se produjo un leve incremento del déficit hasta el 2,83% del PIB.

A continuación, se va a analizar la evolución del ratio Deuda Pública/ PIB, la cual se muestra en el siguiente gráfico².

² Los datos relativos al Gráfico 2 se encuentran en la Tabla 1 de los Anexos.

Gráfico 2. Deuda Pública/ PIB en España en el periodo 2007-2019.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Comisión Europea (2020a)

España partía en el año 2007, previo a la Gran Recesión, con uno de los niveles de deuda pública más bajos de la Unión Europea. La evolución negativa del déficit público y la caída de la actividad económica hicieron que la ratio de Deuda Pública/ PIB creciera exponencialmente, pasando de registrar un 35,76% en 2007 a apenas siete años más tarde, en el año 2014, sobrepasar el 100%, con un 100,70%.

El crecimiento espectacular del nivel de deuda pública de la economía española en estos años provocó, por otro lado, un encarecimiento en la financiación de la deuda pública, desencadenándose así una crisis de deuda soberana. Esto hizo que la prima de riesgo pasara de estar alrededor de los 100 puntos básicos en los inicios de la Gran Recesión, a sobrepasar los 600 puntos básicos a mediados del año 2012 (Serrano y Bandrés, 2019), lo que significaba que en ese momento España, por el alto riesgo asociado a la deuda que emitía, debía pagar a los inversores que adquirieran deuda pública española seis puntos porcentuales más de intereses que lo que desembolsaba Alemania por su deuda.

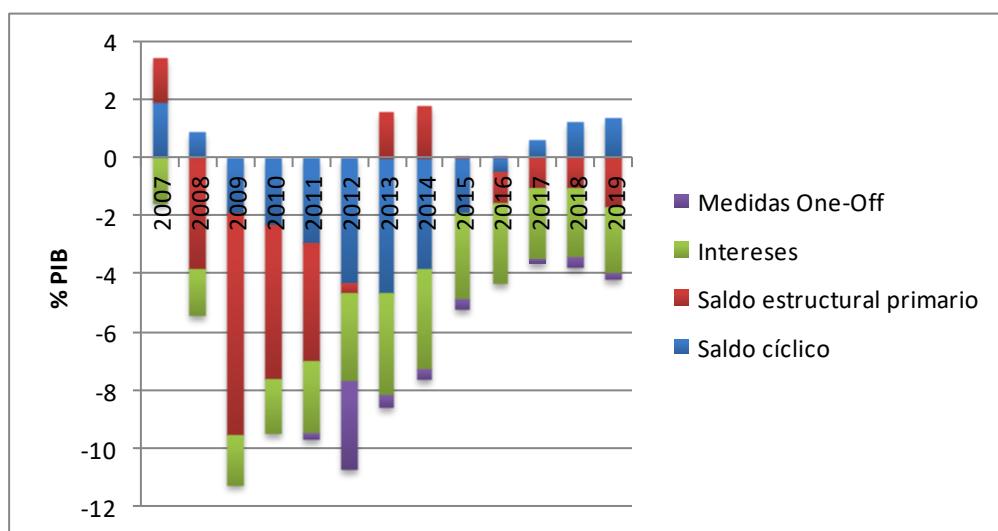
Ante esta situación de crisis de deuda soberana, que se produjo también en otros países de la Eurozona, como Grecia, Italia y Portugal, el Banco Central Europeo adoptó una serie de medidas dirigidas a rebajar las tensiones en los mercados financieros, para así reducir las primas de riesgo de estos países, abaratando la financiación de su deuda pública, y salvar la moneda común, el euro. Así, la prima de riesgo española en el año

2013 ya se situaba en torno a los 300 puntos básicos, y a principios de 2015 ya había caído hasta el entorno de los 100 puntos básicos (Serrano y Bandrés, 2019).

Con el proceso de expansión de la economía española desde el año 2014, se ha reducido el nivel de deuda pública, pero dicha reducción ha sido muy pequeña, de tan sólo algo más de cinco puntos porcentuales hasta el año 2019, situándose así el ratio de Deuda Pública/ PIB en el 95,47%.

Por último, se va a descomponer el saldo de Capacidad/ Necesidad de Financiación del Sector Público para el periodo analizado en sus distintos componentes: cíclico, estructural primario, medidas one-off e intereses³.

Gráfico 3. Componentes del saldo de Capacidad/ Necesidad de Financiación del Sector Público en España en el periodo 2007-2019.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Comisión Europea (2020a)

En el año 2007, tanto el saldo estructural primario como el saldo cíclico eran positivos, como consecuencia de la fase expansiva en la que se encontraba en ese momento la economía española. El superávit que se registró en ese año en las cuentas públicas españolas sólo se vio lastrado por los intereses que generaba la deuda pública, que representaban el 1,58% del PIB.

³ Los datos relativos al Gráfico 3 se encuentran en la Tabla 2 de los Anexos.

En 2008, año en el que estalló la Gran Recesión, el saldo cíclico todavía mostraba un saldo positivo, del 0,86% del PIB, a pesar de que empezaba a caer la recaudación impositiva y a incrementarse los subsidios por desempleo, pero el saldo estructural primario ya se había deteriorado, pasando a registrar un saldo negativo del 3,85% del PIB, debido a la puesta en marcha a finales del año del llamado Plan E, con una dotación de 3.000 millones de euros (Ministerio de Hacienda, 2008), con el que se aumentaba el gasto público. Los intereses tuvieron un impacto sobre el Saldo de Capacidad/ Necesidad de Financiación del Sector Público casi idéntico al del año 2007.

En el año 2009 y los siguientes, 2010 y 2011, el saldo cíclico ya fue negativo, del 2,95% del PIB en 2011, como consecuencia de la caída de la actividad económica, y con ella, la reducción de la recaudación impositiva y un notable aumento de las transferencias, principalmente por los subsidios por desempleo, ya que la economía española registraba tasas de paro superiores al 20% (Comisión Europea, 2020b). El saldo estructural primario alcanzó su máximo en 2009 con un -7,65% del PIB (en el mismo año en el que el Saldo de Capacidad/ Necesidad de Financiación del Sector Público también registró su máximo), debido a la política fiscal discrecional expansiva ejecutada por el Gobierno con el Plan E. En los años 2010 y 2011, se redujo este saldo, aunque situándose todavía en una cifra muy alta, hasta el -4,06% del PIB en 2011, como consecuencia del fin de la política fiscal discrecional expansiva del Gobierno, que pasó a ejecutar una contractiva para así evitar que creciera aún más el déficit público; esto se tradujo en la reducción de los salarios de los trabajadores del sector público y en la suspensión de la revalorización de las pensiones públicas (Mayo, M.G., 2010). Los intereses de la deuda pública crecieron hasta representar en el año 2011 un 2,49% del PIB.

El déficit público que registraron las cuentas públicas españolas en los años 2012, 2013 y 2014 fue motivado por el impacto negativo del saldo cíclico, de las medidas one-off y de los intereses de la deuda pública. El saldo cíclico en estos años, debido al efecto de los estabilizadores automáticos, llegó a sobrepasar el -4% del PIB, alcanzando su máximo en 2013 con un -4,72% del PIB. Las medidas one-off, irrelevantes en los años anteriores, cobraron importancia en estos años, llegando a representar en 2012 un 3,01% del PIB, por las ayudas que prestó el Estado al sector bancario, que se vio gravemente golpeado por la Gran Recesión. Los intereses de la deuda pública continuaron creciendo debido a la crisis de deuda soberana que había sufrido la economía española y su impacto sobre la prima de riesgo, representando casi el 3,50% del PIB en los años 2013 y 2014.

El déficit existente en el saldo estructural primario experimentó una notable reducción en estos años, pasando a registrar un superávit ya en los años 2013 y 2014, situándose ligeramente por encima del 1,50% del PIB. Esta evolución del saldo estructural primario fue debida a la puesta en marcha desde el año 2012 por parte del Gobierno de una política fiscal aún más contractiva basada en la disciplina presupuestaria, con el objetivo de lograr el equilibrio en las cuentas públicas, para lo que se redujo el gasto público, especialmente en las partidas del Estado del Bienestar, como sanidad y educación.

A partir del año 2015, la evolución del saldo estructural primario empeora; después de caer hasta el 0,06% del PIB en 2015, vuelve a registrar un saldo negativo en 2016, por encima del 1% del PIB, y así hasta 2019, con un -1,71% del PIB. Por lo tanto, se puede observar en este periodo una relajación por parte de las Administraciones Públicas en el proceso de consolidación fiscal, no aprovechando de esta manera las tasas de crecimiento positivas del 3% que registraba la economía española en este periodo para reducir el desequilibrio en las cuentas públicas.

La reducción que experimentó el déficit público en los años desde 2015 hasta 2019 fue, entonces, debida a la evolución del saldo cíclico y de los intereses de la deuda. El saldo cíclico aún mostraba un signo negativo en 2015, con un -1,91% del PIB, causado por el efecto que seguía teniendo la Gran Recesión sobre los estabilizadores automáticos, especialmente sobre los subsidios por desempleo con una tasa de paro todavía alta, del 22,1% (Comisión Europea, 2020b), a pesar de que la economía española ya se encontraba en un proceso de expansión.

En los años siguientes, al continuar dicho proceso expansivo, el saldo cíclico siguió mejorando, pasando a tener signo positivo en el año 2017, con un 0,60% del PIB, como consecuencia de que la recaudación impositiva aumentaba por el crecimiento de la actividad económica y de que se reducían los subsidios por desempleo por la caída de la tasa de paro, que se situaba ya cercana al 17%. Esta evolución positiva del saldo cíclico continuó hasta el año 2019, en el que alcanzó el 1,37% del PIB. Los intereses de la deuda pública cayeron desde un 3% del PIB en 2015 hasta un 2,28% del PIB en el año 2019 debido a la puesta en marcha por parte del BCE de políticas monetarias expansivas, como la Quantitive Easing, que consiguieron la relajación de las tensiones en los mercados financieros. Las medidas one-off redujeron en este periodo su impacto sobre el déficit público, pasando de representar en 2015 un 0,33% del PIB a en el año 2019, un 0,20% del PIB.

4. El reto de la política fiscal en España ante la COVID-19

La COVID-19, o coronavirus, es un virus que se originó en China en diciembre del año 2019. Este se propagó fuera de China; primero en Italia, a finales del mes de febrero de 2020 y posteriormente en otros países de Europa, entre ellos, España. La Organización Mundial de la Salud catalogó el 11 de marzo de 2020 la situación de emergencia causada por la COVID-19 como pandemia internacional. La rápida propagación del virus en España obligó al Gobierno a declarar el Estado de Alarma mediante el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19.

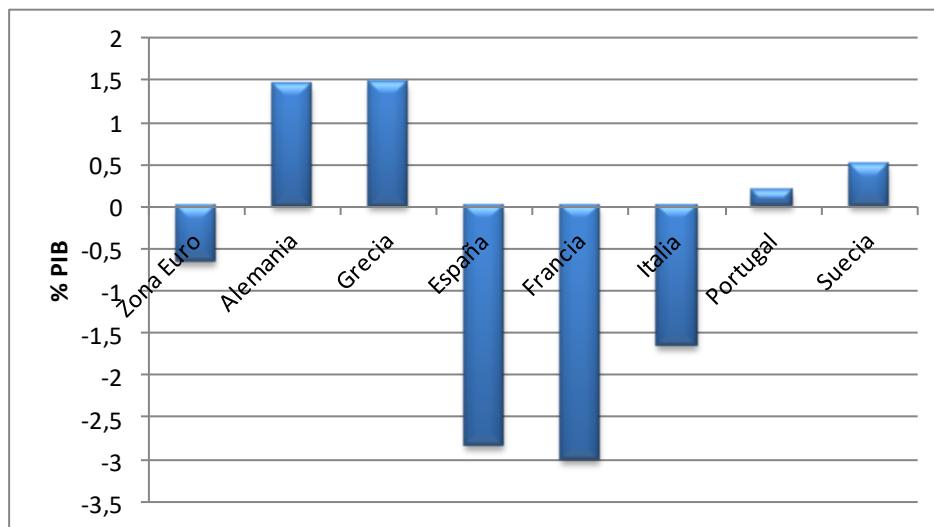
La expansión del coronavirus ha supuesto la paralización de una gran parte de la actividad económica a nivel mundial, para así contener la propagación del virus. La paralización de la economía en España a causa del coronavirus ha sido aún algo más aguda si cabe, lo que está provocando una crisis económica sin precedentes, ante la que la política fiscal, como instrumento de política económica, tendrá un papel relevante. En principio, como hemos visto anteriormente, el Gobierno contaba con un margen de maniobra prácticamente nulo para utilizar las finanzas públicas como política de estabilización dentro de la legalidad europea, debido al desequilibrio existente en las cuentas públicas españolas antes del estallido de la pandemia de la COVID-19. La extrema gravedad de la situación y su carácter excepcional, han permitido, no obstante, una relajación de los límites impuestos por el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la Unión Europea, y con ella, la aplicación de una política fiscal decididamente expansiva.

4.1. Situación de partida

En este subapartado, se va a analizar en qué situación se encontraban las cuentas públicas españolas antes del inicio de la crisis de la COVID-19, en comparación con otras economías pertenecientes a la Unión Europea, como Grecia, Portugal, Italia, Alemania, Francia y Suecia, y también con la media de la Eurozona. En primer lugar, se va a comparar el saldo de Capacidad/ Necesidad de Financiación del Sector Público resultante en España al cierre del año 2019 con el que registraron las otras economías seleccionadas⁴.

⁴ Los datos relativos al Gráfico 4 se encuentran en la Tabla 3 de los Anexos.

Gráfico 4. Comparación del saldo de Capacidad/ Necesidad de Financiación del Sector Público español con el de otras economías en 2019.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Comisión Europea (2020a)

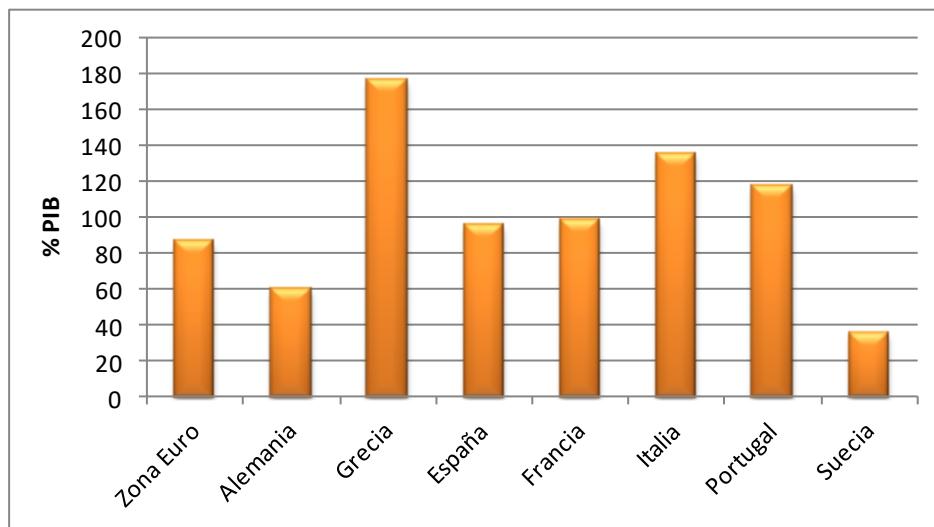
España es el tercer país de la Unión Europea que mayor déficit público presenta en sus cuentas en el año 2019, sólo por detrás de Rumanía, que registró un saldo del -4,3% del PIB, y de Francia, con un -3% del PIB. Tanto España y Francia, como Italia, con un déficit público en 2019 del 1,64% del PIB, muestran un peor saldo de Capacidad/ Necesidad de Financiación del Sector Público que la media del conjunto de las economías pertenecientes a la Zona Euro, con un saldo de -0,65% del PIB.

Grecia y Portugal, dos economías que presentaban fuertes desequilibrios en sus cuentas públicas en los años de la Gran Recesión, y que sufrieron sendas crisis de deuda soberana, registran en el año 2019 superávits públicos, con un 1,46% del PIB y con un 0,19% del PIB, respectivamente, siendo Grecia una de las economías que mejor saldo presenta de la Unión Europea. El saldo de Alemania, la economía con más peso en la Unión Europea, y el de Suecia, una de las economías de la Unión Europea en las que el gasto público tiene un mayor peso, fueron también positivos, con un 1,45% del PIB y con un 0,49% del PIB, respectivamente.

A continuación, se va a comparar el ratio de Deuda Pública/ PIB de la economía española en el año 2019 con el de las demás economías seleccionadas⁵.

⁵ Los datos relativos al Gráfico 5 se encuentran en la Tabla 3 de los Anexos

Gráfico 5. Comparación del ratio de Deuda Pública/ PIB español con el de otras economías en 2019.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Comisión Europea (2020a)

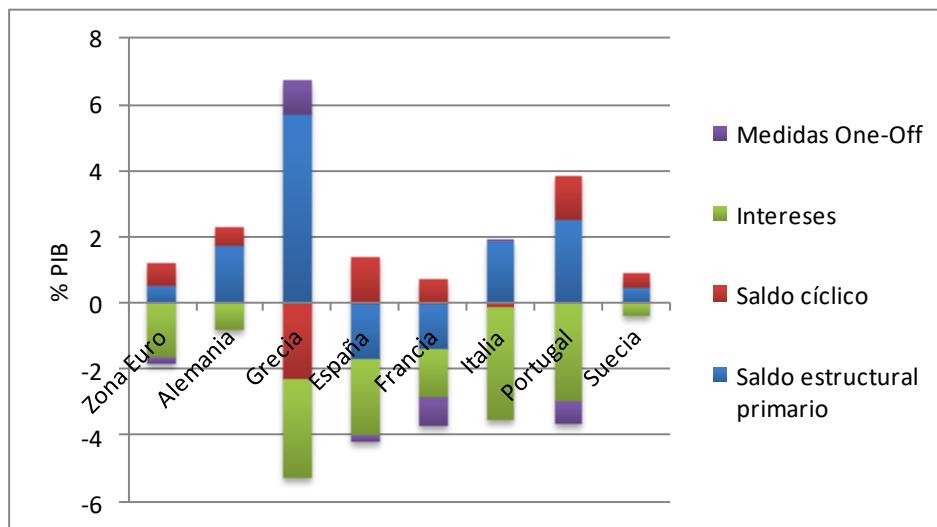
España es uno de los países de la Unión Europea que mayor nivel de deuda pública tiene, con un 95,47% del PIB en 2019, superando el límite del 60% del PIB que establece el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la Unión Europea, y la media del conjunto de la Zona Euro, con un nivel de deuda pública de 86,04% del PIB. Grecia y Portugal presentan un mayor nivel de deuda pública que España y de los más altos de la Unión Europea, con un 176,61% del PIB y con un 117,75% del PIB, respectivamente; niveles que vienen arrastrando, al igual que España, desde los años de la Gran Recesión.

Francia e Italia también registran unos niveles de deuda pública superiores a los de la economía española, con un 98,10% del PIB y con un 134,80% del PIB, respectivamente. Por su parte, Alemania, con un 59,75% del PIB, y Suecia, con un 35,12% del PIB, país que presentaba un ratio de Deuda Pública/ PIB similar al de España en los años previos a la Gran Recesión, tienen unos niveles de deuda pública más bajos e inferiores al límite del 60% del PIB del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

Por último, se van a comparar los componentes del saldo de Capacidad/ Necesidad de Financiación del Sector Público de España en el año 2019 con los componentes de dicho saldo de las otras economías seleccionadas⁶.

⁶ Los datos relativos al Gráfico 6 se encuentran en la Tabla 4 de los Anexos

Gráfico 6. Comparación de los componentes del saldo de Capacidad/ Necesidad de Financiación del Sector Público español con los de otras economías en 2019.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Comisión Europea (2020a)

El déficit estructural primario de España en 2019 fue de 1,71% del PIB, el tercero más alto de la Unión Europea, situándose por encima del saldo medio de la Zona Euro, un 0,55% del PIB, y sobre pasando el límite que establece la denominada regla de oro presupuestaria al déficit estructural primario de un 0,50% del PIB. Esta regla se incluyó en el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la Unión Económica y Monetaria, que entró en vigor en el año 2013 para aumentar la disciplina presupuestaria de los países miembros de la Zona Euro, y en España dicha regla obligó a reformar el artículo 135 de la Constitución, a la aprobación de la Ley Orgánica 2/2012 de Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, y a la creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) (Tamarit y Llorca, 2019).

Francia registró un déficit estructural primario algo más bajo que el de España, de un 1,40% del PIB. Grecia, Portugal e Italia, economías que sufrieron al igual que España crisis de deuda soberana en los años de la Gran Recesión y que cuentan con niveles de deuda pública superiores al español, sin embargo, presentan superávit estructural primario en sus cuentas, con un 5,71% del PIB, con un 2,52% del PIB y con un 1,83% del PIB, respectivamente. El caso de Grecia es especialmente destacable ya que es la economía de la Unión Europea que mejor saldo estructural primario registra en 2019. Alemania, con un 1,73% del PIB, y Suecia, con un 0,46% del PIB, también tienen superávit estructural primario.

Por el contrario, España registró un saldo cíclico positivo de 1,37% del PIB, uno de los más altos de la Unión Europea, debido a que la tasa de crecimiento de la economía española también fue una de las más altas de la Unión Europea. Así, el saldo cíclico de España se situó por encima del saldo cíclico medio de la Zona Euro, de un 0,61% del PIB. Francia y Portugal también registraron superávit en su saldo cíclico, aunque menor que el español, con un 0,72% del PIB y con un 1,29% del PIB, respectivamente.

El efecto de los estabilizadores automáticos en Grecia e Italia lastró el buen dato que arrojaron sus saldos estructurales primarios, especialmente en el caso de Grecia, que presentó un déficit en su saldo cíclico de 2,31% del PIB, mientras que el de Italia fue de 0,14% del PIB. Alemania y Suecia registraron un saldo cíclico positivo, menor que el español y que el del conjunto de la Zona Euro, con un 0,52% del PIB y con un 0,42% del PIB, respectivamente.

Los intereses de la deuda pública española en 2019 representaron un 2,28% del PIB, por encima de la media de la Zona Euro, donde ascendieron a un 1,63% del PIB. En Grecia, Portugal e Italia, el volumen de intereses de la deuda pública fue superior al de España, con un 2,94% del PIB, con un 3% del PIB y con un 3,37% del PIB, respectivamente. Esto es debido a que son economías con un alto nivel de deuda pública, que en el caso de Grecia e Italia vienen arrastrando desde los años anteriores a la Gran Recesión y que en el de Portugal tiene su origen precisamente en la Gran Recesión; y que también sufrieron crisis de deuda soberana después de la crisis financiera de 2008, con unas primas de riesgo muy altas, sobre todo en el caso de Grecia y Portugal.

En Francia, los intereses de la deuda pública, en relación al PIB, son inferiores que en España y que en el conjunto de la Zona Euro, con un 1,44% del PIB. Alemania y Suecia, con unos niveles de deuda pública sustancialmente inferiores a los del resto de economías que aquí se comparan, registran intereses de su deuda pública, por un 0,80% del PIB y por un 0,38% del PIB, respectivamente.

Las medidas one-off en España en el año 2019 arrojaron un saldo negativo de un 0,20% del PIB, un porcentaje ligeramente superior al de la media de la Zona Euro, con un saldo negativo también de 0,17% del PIB. Francia, por su parte, registra un saldo negativo por las medidas one-off superior al español, con un 0,88% del PIB, siendo uno de los más altos de la Unión Europea, mientras que Italia presenta un saldo positivo de 0,04% del PIB.

En Grecia y Portugal, el impacto de las medidas one-off en el saldo de Capacidad/Necesidad de Financiación del Sector Público en los años siguientes al comienzo de la Gran Recesión ha sido relevante, más que en la economía española. Así, en 2019 Grecia tuvo un saldo positivo por las medidas one-off del 1% del PIB, y Portugal, por el contrario, registró un saldo negativo de 0,62% del PIB. En Alemania y Suecia, estas medidas temporales no tuvieron tanto impacto como en otros países de la Unión Europea después del inicio de la crisis financiera de 2008; por ello el saldo que presentaron en 2019 fue del 0% del PIB.

En definitiva, ante la llegada de la pandemia, nuestro país presentaba unos indicadores de política fiscal muy alejados de los objetivos, y mucho peores que los observados en la media de la Zona Euro en la práctica totalidad de los casos. Al elevado valor del déficit estructural primario se unían unos niveles de deuda pública sobre el PIB y de intereses muy superiores a la media de nuestros socios. Solo el ciclo presentaba un valor comparativamente favorable. Lamentablemente, sería por poco tiempo.

4.2. Medidas adoptadas ante la pandemia de COVID-19

La extrema gravedad de la crisis sanitaria, primero, y económica y social, después, ha impuesto el abandono de los objetivos presupuestarios a medio plazo, la relajación de los límites preventivos y correctivos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y la aplicación ineludible de medidas expansivas de política fiscal. En este subapartado, se van a comentar las medidas de política fiscal ejecutadas por el Gobierno de España para hacer frente a la crisis sanitaria, económica y social que ha provocado la pandemia del coronavirus. Para ello, se hará en primer lugar un resumen del escenario macroeconómico y presupuestario que recoge la Actualización del Programa de Estabilidad (APE) 2020-2021, remitido a la Unión Europea por parte del Gobierno de España.

Posteriormente, se hablará del Informe sobre la Actualización del Programa de Estabilidad 2020-2021, elaborado por la AIReF, en el que esta hace una evaluación de la APE y realiza sus previsiones sobre el escenario presupuestario que deparará el año 2020 y el 2021. Asimismo, también se recogerán las previsiones de los escenarios macroeconómico y presupuestario, para este año 2020, de otros organismos como el Banco de España y la Comisión Europea, entre otros. Por último, se hará un resumen de las distintas consideraciones hacia la política fiscal como instrumento de política económica que han predominado en diferentes períodos de tiempo desde la Gran Depresión de 1929, y también se comentará cuál es el consenso que hay en la actualidad sobre el rumbo que debe de tomar la política fiscal para conseguir la salida de las distintas economías de la crisis económica y social provocada por la COVID-19.

4.2.1. Actualización del Programa de Estabilidad 2020-2021

El Gobierno de España remitió a la Unión Europea la Actualización del Programa de Estabilidad 2020-2021 (Ministerio de Hacienda, 2020) el pasado 30 de abril de 2020, que incluye los escenarios macroeconómico y presupuestario que prevé el Gobierno para este año 2020 y para el próximo año, el 2021.

Como ya se ha comentado anteriormente, el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declaró el Estado de Alarma, debido a la crisis sanitaria causada por la

propagación de la COVID-19, obligó a adoptar las medidas de distanciamiento social y de confinamiento, las cuales han supuesto una gran caída de la actividad económica. Así, el Gobierno estima que la caída del PIB en este año 2020 será del 9,2%, lo que supone una gran contracción del mismo, y que en 2021 ya se iniciará el proceso de recuperación con una tasa de crecimiento del PIB del 6,8%.

En lo que respecta al mercado laboral, también se prevé un deterioro en sus indicadores. La cifra de ocupados incluye un número significativo de trabajadores que se han acogido a expedientes de regulación temporal de empleo, como consecuencia de las medidas adoptadas por el Gobierno para mantener el empleo y la liquidez (Ministerio de Hacienda, 2020), que se comentarán con detalle más adelante. De esta manera, la tasa de paro esperada por el Gobierno para finales de 2020 es del 19%, después de registrar un 14,1% a finales de 2019, y para 2021 estima que vuelva a decrecer hasta el 17,2%.

En cuanto al escenario presupuestario que recoge la Actualización del Programa de Estabilidad, el Gobierno estima que el déficit público de 2020 será del 10,34% del PIB, y para 2021 no proporciona una previsión concreta del mismo debido al elevado grado de incertidumbre al que está sometida en estos momentos la actividad económica, pero espera que las medidas de política fiscal acordadas permitan una recuperación de la misma, y con ello una mejora del déficit público. La ratio de Deuda Pública/ PIB estimada por el Gobierno para 2020 es de 115,5%, lo que supondría un incremento de 20 puntos porcentuales con respecto al año 2019. Para 2021, prevé que se reduzca dicha ratio debido al efecto del crecimiento económico esperado y de la evolución descendente del déficit público.

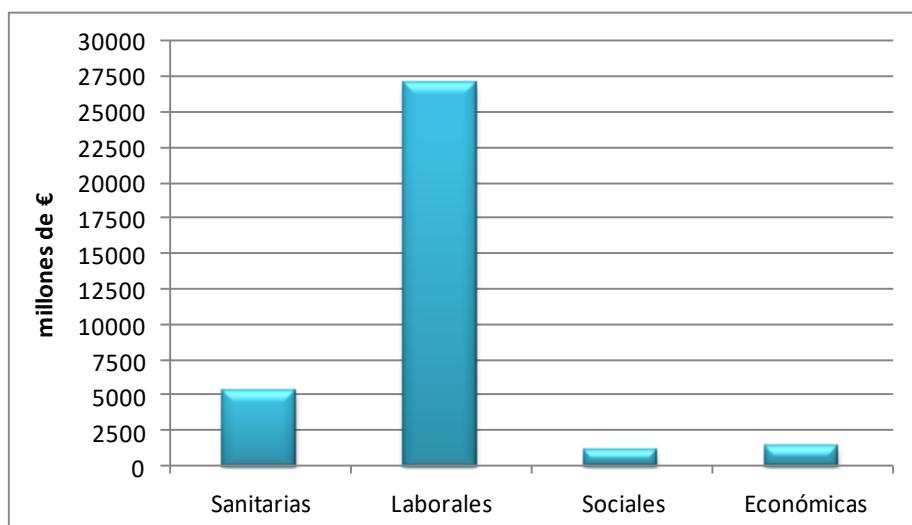
Por segundo año consecutivo se prorrogarán, y previsiblemente durante todo el ejercicio, los Presupuestos Generales del Estado para el año 2018, como consecuencia del Gobierno en funciones que rigió en España en la segunda mitad de 2019; situación que imposibilitaba la presentación del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2020 (Ministerio de Hacienda, 2020).

Las medidas de política fiscal más relevantes aprobadas en las primeras semanas del año 2020 antes del estallido de la pandemia de COVID-19 fueron: el incremento de las pensiones y prestaciones públicas y de las pensiones de clases pasivas en un 0,9%, regulado a través del Real Decreto-Ley 1/2020, de 14 de enero, y la subida de los salarios de los empleados públicos, regulado a través del Real Decreto-Ley 2/2020, de

21 de enero, cumpliendo así el II Acuerdo para la mejora del empleo público y de las condiciones de trabajo, que ya se había alcanzado entre el Gobierno y los sindicatos el 8 de marzo de 2018 (Ministerio de Hacienda, 2020).

En el siguiente gráfico⁷, se muestra el impacto de las medidas ejecutadas por el Gobierno, que afectan a las cuentas del Estado y de la Seguridad Social, en el contexto de la crisis sanitaria, económica y social causada por la pandemia del coronavirus. Las medidas que se recogen en el gráfico incluyen las que se han tomado tanto por el lado del ingreso como por el lado del gasto, por lo que la cifra del impacto de dichas medidas es igual al déficit público adicional que asumirán el Estado y la Seguridad Social en el ejercicio 2020.

Gráfico 7. Impacto de las medidas de política fiscal ejecutadas por el Gobierno de España en el contexto de la crisis de la COVID-19



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Hacienda (2020)

Las medidas de política fiscal de carácter sanitario adoptadas son de una gran importancia, debido a los gravísimos problemas de salud pública que ha causado la pandemia de COVID-19, teniendo un impacto estas de 5.335,16 millones de euros. Dichas medidas han ido orientadas al refuerzo de la financiación del sistema sanitario y de la investigación, destacando entre ellas: la concesión de un crédito extraordinario en el Ministerio de Sanidad para atender gastos extraordinarios del Sistema Nacional de Salud, por valor de 1.400 millones de euros; la actualización de entregas a cuenta de las

⁷ Los datos relativos al Gráfico 7 se recogen en la Tabla 5 de los Anexos

Comunidades Autónomas para reforzar la disponibilidad de recursos con los que hacer frente a las necesidades inmediatas de sus sistemas sanitarios, por valor de 2.867,08 millones de euros; créditos extraordinarios al Instituto de Salud Carlos III para subvenciones de concesión directa para proyectos y programas de investigación de la COVID-19, por valor de 25,20 millones de euros; y la aplicación de un tipo 0% temporal en el IVA para material sanitario adquirido por entidades públicas, sin ánimo de lucro y centros hospitalarios, por valor de 1.022 millones de euros (Ministerio de Hacienda, 2020).

Las medidas de mayor calado han sido las de carácter laboral como consecuencia del efecto que ha tenido la emergencia sanitaria provocada por el coronavirus sobre la actividad económica, y por lo tanto, sobre el empleo. El importe de dichas medidas adoptadas asciende a 27.017,35 millones de euros. De esta manera, la política fiscal discrecional en esta materia ha ido encaminada hacia la mejora de la protección de los trabajadores aislados y/o infectados, el mantenimiento del empleo, la protección de los trabajadores y a asegurar la viabilidad de las empresas.

Las medidas más relevantes son: la consideración de situación asimilada a accidente de trabajo, a efectos de la prestación económica por incapacidad temporal del Sistema de Seguridad Social, de los periodos de aislamiento o contagio de las personas trabajadoras como consecuencia de la COVID-19, por valor de 1.354,91 millones de euros; la relacionada con los expedientes de regulación temporales de empleo por causas productivas y de fuerza mayor como consecuencia directa de las circunstancias excepcionales, por valor de 17.840 millones de euros; la prestación extraordinaria por cese de actividad para los afectados por la declaración del Estado de Alarma, por valor de 4.747,94 millones de euros; medidas extraordinarias en materia de cotización en relación con los procedimientos de suspensión de contratos y reducción de jornada por fuerza mayor relacionados con la COVID-19, por valor de 2.216,22 millones de euros; la moratoria de las cotizaciones sociales a la Seguridad Social de 6 meses, sin intereses, para empresas y trabajadores por cuenta propia, por valor de 351,58 millones de euros; y el aplazamiento en el pago de deudas con la Seguridad Social para empresas y trabajadores por cuenta propia, por valor de 339,63 millones de euros (Ministerio de Hacienda, 2020).

La crisis ocasionada por el coronavirus, como ya se ha comentado anteriormente, tiene dos vertientes más aparte de la sanitaria: una social y otra económica, a las que se han destinado por parte del Gobierno 1.124,34 millones de euros y 1.397,10 millones de euros, respectivamente, teniendo así las medidas adoptadas en estas áreas un impacto más reducido en las cuentas públicas. En materia social destacan: la creación de un Fondo Social Extraordinario destinado exclusivamente a las consecuencias sociales de la COVID-19, por valor de 300 millones de euros; la autorización para transferir anticipadamente a las Comunidades Autónomas y a Ceuta y Melilla el 100% de los fondos comprometidos para el año 2021 en los convenios suscritos para la ejecución del Plan Estatal de Vivienda 2018-2021, por valor de 346,64 millones de euros; la aportación financiera estatal adicional a dicho Plan Estatal de Vivienda 2018-2021, por valor de 100 millones de euros; y un nuevo programa de ayudas al alquiler para contribuir a minimizar el impacto económico y social de la COVID-19 en los alquileres de vivienda habitual, por valor de 300,70 millones de euros (Ministerio de Hacienda, 2020).

En materia económica, cabe citar las siguientes medidas: la opción extraordinaria en el Impuesto sobre Sociedades por la modalidad de pagos fraccionados calculados a partir de la base imponible y la limitación de los efectos temporales, en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, de la renuncia tácita al método de estimación objetiva en el ejercicio 2020, por valor de 1.100 millones de euros; la aportación financiera a la Compañía Española de Reafianzamiento para que cree la línea de garantías COVID-19, para la cobertura extraordinaria del riesgo de crédito de operaciones de financiación para pymes afectadas en su actividad por el coronavirus, por valor de 60 millones de euros; y la flexibilización de los contratos de suministro de electricidad para empresas y trabajadores por cuenta propia, por valor de 46,30 millones de euros (Ministerio de Hacienda, 2020).

Por su parte, las Comunidades Autónomas han acordado una serie de medidas de política fiscal con un impacto sobre las cuentas públicas de 634 millones de euros, mientras que las Entidades Locales podrán destinar el superávit del que dispongan de 2019 para financiar gastos de inversión incluidos en la política de gasto de servicios sociales y promoción social en este año 2020 (Ministerio de Hacienda, 2020), con un impacto en sus cuentas de 300 millones de euros.

Por lo tanto, las medidas de política fiscal discrecional llevadas a cabo en España para hacer frente a la crisis ocasionada por la COVID-19 suponen un importe total, hasta el momento de la remisión de la Actualización del Programa de Estabilidad, de 35.807,94 millones de euros, lo que supondrá un deterioro adicional del Saldo de Capacidad/Necesidad de Financiación del Sector Público en algo más de 3 puntos porcentuales del PIB.

4.2.2. Informe de la AIReF sobre la Actualización del Programa de Estabilidad 2020-2021

La AIReF publicó el pasado 6 de mayo de 2020 su Informe sobre la Actualización del Programa de Estabilidad 2020-2021, en el que realiza una evaluación de la misma. En dicho informe se recogen las previsiones de la AIReF en cuanto a los escenarios macroeconómico y presupuestario basándose en dos escenarios en función de la evolución de la pandemia del coronavirus. En el primero de los escenarios, se usa la hipótesis de que los datos epidemiológicos permitirían relajar las restricciones sobre la actividad económica a mediados del mes de mayo, y en el segundo, que supondría una situación más adversa, supone que las medidas de confinamiento y restricción sobre las actividades económicas se prolonguen hasta mediados del mes de junio (Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, 2020a).

En cuanto a las previsiones macroeconómicas, la AIReF estima que en el escenario más favorable el PIB caiga un 8,9% en 2020, en un porcentaje ligeramente inferior al que recoge la Actualización del Programa de Estabilidad 2020-2021, para volver a crecer en un 4,6% en el año 2021, constituyendo una tasa de crecimiento inferior en algo más de dos puntos porcentuales a la prevista por el Gobierno. En el escenario más adverso, la estimación de la AIReF es que la caída del PIB alcance el 11,7% en 2020, para volver a crecer un 5,8% en 2021, siendo esta tasa de crecimiento prevista por la AIReF, en el escenario más desfavorable, un punto porcentual inferior a la que espera el Gobierno. Además, la AIReF espera que pasarán varios trimestres hasta que la economía española recupere el nivel de PIB anterior a la crisis ocasionada por la COVID-19, dado que considera que presenta algunos rasgos estructurales que provocarán que la recuperación económica sea lenta y gradual (AIReF, 2020a).

El escenario presupuestario que prevé la AIReF para el año 2020 muestra, al igual que lo hace la Actualización del Programa de Estabilidad 2020-2021, un gran deterioro en las cuentas públicas españolas. Para el año 2020, en el escenario menos adverso, se estima que el déficit público sea del 10,9% del PIB, cifra muy similar a la prevista por el Gobierno. Dicho déficit público llegaría hasta el 13,8% del PIB en el escenario más desfavorable de la evolución de la pandemia. El informe también recoge las previsiones sobre el Saldo de Capacidad/ Necesidad de Financiación del Sector Público para el año 2021, con unos niveles de déficit público estimados todavía altos; de un 7,5% del PIB en el escenario más favorable y de un 9,4% del PIB en el escenario más adverso. Asimismo, la AIReF estima que el impacto de la crisis del coronavirus sobre el deterioro del saldo de Capacidad/ Necesidad de Financiación del Sector Público sería de entre 8,8 y 11,6 puntos porcentuales del PIB.

Además, prevé que la ratio Deuda Pública/ PIB se encuentre en el año 2020 en un intervalo entre el 115% y el 122%, lo que supondría un gran incremento, de entre 20 y 27 puntos porcentuales, respecto al nivel de deuda pública existente al cierre de 2019, correspondiéndose la ratio estimada por el Gobierno con el escenario más favorable contemplado por la AIReF. Para el año 2021, se estima un nuevo incremento de dos puntos porcentuales, situándose así el nivel de deuda pública en un intervalo entre el 117% y el 124%.

Por otra parte, la AIReF estima que el impacto de las medidas adoptadas como consecuencia de la crisis de la COVID-19 será en el escenario más favorable de 39.833 millones de euros, y en el escenario más adverso, de 48.367 millones de euros, lo que prevé que supondrá un déficit público adicional de entre el 3,5% del PIB y el 4,4% del PIB. El impacto de las medidas adoptadas que se recogía en la Actualización del Programa de Estabilidad 2020-2021 era inferior, de 35.807,94 millones de euros. Hay que señalar la AIReF, a diferencia de la Actualización del Programa de Estabilidad, incluye el incremento del gasto sanitario de las Comunidades Autónomas y el coste del Ingreso Mínimo Vital, de reciente aprobación.

Dentro de estas medidas, la AIReF prevé un coste de los Expedientes de Regulación Temporal de Empleo y de la exoneración de cotizaciones sociales de entre 21.414 millones de euros en el mejor de los escenarios, y 24.813 millones de euros en el escenario más desfavorable, mientras que la Actualización del Programa de Estabilidad

lo estima en 20.110 millones de euros. Asimismo, el coste previsto por la AIReF por la prestación por cese de actividad de los trabajadores autónomos y la exoneración en el pago de cotizaciones por parte de estos es de entre 4.939 millones de euros y 5.822 millones de euros, frente a la estimación de 4.748 millones de euros del Gobierno.

La AIReF (AIReF, 2020a) subraya en su informe que alrededor del 95% de dichas medidas adoptadas son de carácter temporal y revierten automáticamente, como es el caso de los Expedientes de Regulación Temporal de Empleo y de la prestación por cese de actividad de los trabajadores autónomos. Esto indica, según la AIReF, que se reducirá el déficit público en el año 2021 debido a que las medidas temporales ya no estarán vigentes en el año próximo. Así pues, el impacto de las medidas estructurales sobre el déficit público es limitado. Sin embargo, algunas de ellas, como el recién aprobado Ingreso Mínimo Vital, regulado por el Real Decreto-Ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que el Gobierno estima para este año un coste de 1.394 millones de euros y para los años siguientes, un gasto de 3.000 millones de euros, supondrán un incremento estructural del déficit, que en ausencia de otras medidas, se financiaría íntegramente con la emisión de deuda pública (AIReF, 2020b).

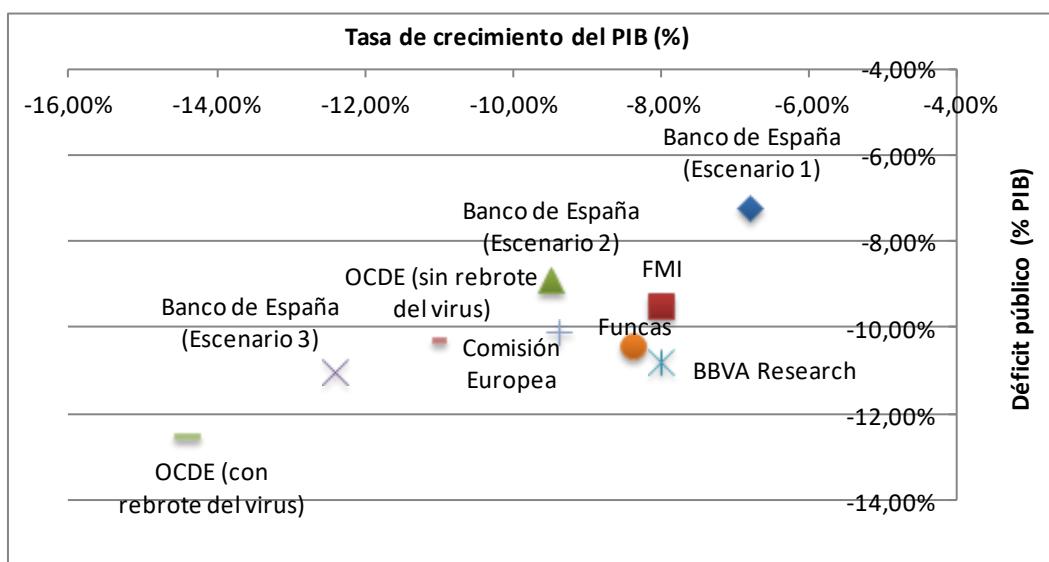
Por último, la AIReF destaca el impacto en las cuentas públicas que pueden tener en el futuro, en el caso de materializarse los pasivos contingentes, las medidas ejecutadas para evitar los problemas de liquidez de empresas y trabajadores por cuenta propia, como el refuerzo y creación de líneas de financiación del Instituto de Crédito Oficial y la concesión de líneas de avales por el Estado y las Comunidades Autónomas. El riesgo fiscal que llevan implícito estas medidas es muy elevado, de 106.400 millones de euros.

4.2.3. Previsiones sobre los escenarios macroeconómico y presupuestario de 2020 por parte de otros organismos

En el siguiente gráfico⁸, se puede observar la relación entre las previsiones de déficit público y de la tasa de crecimiento del PIB, de la economía española, del Banco de España, la Comisión Europea, el Fondo Monetario Internacional, la Fundación de las Cajas de Ahorros (Funcas), BBVA Research y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Como se deduce de la mera observación del gráfico se trata de una relación positiva, en la que menores tasas de crecimiento del PIB vienen asociadas a niveles de déficits públicos sobre PIB también menores.

Gráfico 8. Relación de las previsiones sobre el déficit público y la tasa de crecimiento del PIB de la economía española en 2020



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Lago (2020) y Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2020)

El Banco de España ha hecho sus previsiones sobre los escenarios macroeconómico y presupuestario del año 2020 en base a tres escenarios en función de cuál sea la evolución de la pandemia del coronavirus. En el escenario 1, que equivaldría a una normalización casi completa de la actividad económica tras un confinamiento de ocho

⁸ Los datos relativos al Gráfico 8 se encuentran en la Tabla 6 de los Anexos

semanas (Lago, 2020), la caída del PIB sería de un 6,8%, dos puntos porcentuales y medio menos que la prevista por el Gobierno, y el déficit público alcanzaría un 7,2% del PIB, situándose tres puntos porcentuales por debajo del esperado por el Gobierno.

La tasa de crecimiento del PIB ascendería a -9,5% y el déficit público, a un 8,9% del PIB, en el escenario 2, que espera una evolución epidemiológica intermedia entre las que suponen los escenarios 1 y 3. En el escenario 3, el más adverso, que supondría una normalización incompleta de la actividad económica a final de año después de doce semanas de confinamiento (Lago, 2020), la caída del PIB sería de dos dígitos, de un 12,4%, mientras que el déficit público ascendería al 11% del PIB, siete décimas mayor del que prevé el Gobierno en la Actualización del Programa de Estabilidad.

En junio de 2020, la institución ha actualizado sus previsiones. En un nuevo documento, el Banco de España (2020) confirma el elevado grado de incertidumbre existente, centrada fundamentalmente en la posibilidad de futuros rebrotes de la enfermedad y en el posible carácter estructural del daño provocado por la crisis en nuestra economía. Dependiendo de ambos factores, se plantean un escenario de recuperación temprana, otro de recuperación gradual y un tercero de recuperación muy lenta. En el primer caso, el producto cae un 9% este año y crece un 7.7 % en 2021, mientras que en el escenario de recuperación gradual la caída en 2020 sería de un 11.6% y el crecimiento en 2021 del 9,1%. En el escenario más perverso, con rebrotes graves del virus y el retorno a las medidas estrictas de contención, la caída es de un 15% este año y el crecimiento del próximo un 6.9%. La previsión de déficit en los dos primeros escenarios es de -9.5% y -11.2% en 2020, y de -5.8% y -6.8% en 2021, respectivamente.

La Comisión Europea estima un comportamiento de estas dos variables en el año 2020 muy similar al que espera el Gobierno, con una tasa de crecimiento de la actividad económica del -9,4% y con un déficit público de 10,1% del PIB. El Fondo Monetario Internacional se muestra menos pesimista con sus previsiones sobre la economía española, estimando una reducción del PIB del 8% y un Saldo de Capacidad/ Necesidad de Financiación del Sector Público de -9,5% del PIB. Funcas y BBVA Research, por su parte, esperan una caída de la actividad económica algo menor que la estimada por el Gobierno, de un 8,4% y un 8%, respectivamente, mientras que prevén un déficit público ligeramente superior al estimado por el Gobierno, de un 10,4% del PIB y de un 10,8% del PIB, respectivamente.

Por último, cabe destacar la previsión que hace la OCDE sobre el comportamiento de la economía española en 2020 en su Economic Outlook, publicado el pasado 10 de junio de 2020. Para realizar sus previsiones se basa en dos escenarios; en el primero de ellos se espera que no haya una segunda ola de casos y que el virus vaya remitiendo en el verano de 2020, y el segundo supone que habrá un rebrote de coronavirus hacia finales del año 2020.

En el escenario más favorable, la OCDE prevé que la caída del PIB de la economía española sea del 11,1%, la cuarta más alta de los países desarrollados, por detrás de Reino Unido, Francia e Italia. Esta contracción es casi dos puntos porcentuales superior a la estimada por el Gobierno. El déficit público se situaría en el 10,3% del PIB, coincidente con la cifra esperada por el Gobierno, y la ratio Deuda Pública/ PIB ascendería hasta el 117,8%, dos puntos porcentuales mayor que la prevista en la Actualización del Programa de Estabilidad.

En el segundo de los escenarios, la contracción que sufriría el PIB español alcanzaría el 14,4%, convirtiéndose en la mayor caída de la actividad económica de una economía del mundo desarrollado en 2020. Por su parte, el déficit público se dispararía hasta el 12,5% del PIB, dos puntos porcentuales aún mayor que el estimado por el Gobierno, y la ratio Deuda Pública/ PIB se situaría muy cercana al 130%, con un 129,5%, catorce puntos porcentuales mayor a la que prevé la Actualización del Programa de Estabilidad y casi ocho puntos porcentuales superior a la peor estimación por parte de la AIReF.

4.2.4. La relevancia de la política fiscal como instrumento de política económica en el contexto de la crisis de la COVID-19

Castells (2017) ofrece un completo panorama de los paradigmas que han dominado el pensamiento económico en materia de política fiscal en las últimas décadas. Una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial en 1945, la política fiscal adquirió un papel relevante como consecuencia del reciente pensamiento keynesiano. Keynes defendía que se debía asegurar un determinado nivel de demanda agregada, que permitiera alcanzar el crecimiento y el pleno empleo. La variable que había que utilizar para conseguir este objetivo era la inversión. Para obtener la inversión necesaria había que hacer uso de la política monetaria, fijando unos tipos de interés apropiados. Sin embargo, esta podía no ser suficiente debido al factor incertidumbre, por lo que cuando eso se produjera, tendría que ser el Estado el que asumiera su papel para asegurar, lo que llamaba Keynes, una tasa de inversión socialmente necesaria.

Pese al protagonismo del Estado en la actividad económica que Keynes propugnaba, era reticente a los déficits públicos, mostrándose partidario de no incurrir en déficits discretionales que se prolongaran en el tiempo. Así, se consolidaron durante treinta años las políticas fiscales discretionales de regulación de la demanda, las llamadas políticas de *fine tuning*. La aplicación de estas políticas en este periodo en las economías más avanzadas se saldó con un resultado positivo. En esos treinta años, predominó la prosperidad económica y se construyó el llamado Estado del Bienestar, todo ello unido a la ausencia de profundas recesiones y con los niveles de desempleo en mínimos históricos.

Sin embargo, las políticas fiscales basadas en el pensamiento keynesiano entraron en crisis a mediados de los años setenta con el estallido de la crisis del petróleo. Así, las políticas fiscales de estímulo de la demanda que se ejecutaron como respuesta a la caída de la actividad económica no fueron suficientes, ya que la crisis económica estaba provocada por un shock de oferta. Dichas políticas no fueron capaces de acabar con la recesión económica y el desempleo, y además generaron fuertes desequilibrios en el sector público, en el sector exterior y, sobre todo, en el nivel de precios, provocando lo que se llamaría la estanflación.

Además, se había venido haciendo uso en años atrás de las políticas de *fine tuning* más en función de los intereses políticos de los gobiernos que del ciclo económico, y en un sentido procíclico, cuando Keynes defendía el carácter anticíclico de la política fiscal. De esta manera, la visión keynesiana sobre la política fiscal perdió fuerza. Así se desprende de afirmaciones de algunos gobernantes posteriores a la crisis del petróleo, como Ronald Reagan, que aseguró que el Estado era el problema, y de economistas como Alan Blinder, que definió a la política fiscal como “*demasiado lenta, demasiado política y demasiado tosca*” para asumir la función de estabilización macroeconómica que le atribuía el pensamiento keynesiano.

Surgió así la corriente de la Nueva Macroeconomía Clásica, que defiende que los mercados son eficientes y que siempre llegarán a situaciones de equilibrio en las que se darán precios de equilibrio que eliminarán cualquier exceso de oferta y de demanda, sin que sea necesaria la intervención del Estado en la actividad económica. La Nueva Macroeconomía Clásica establece que basta con la política monetaria para llevar a cabo las funciones de estabilización macroeconómica y que la política fiscal, en vez de ser utilizada para estimular la demanda, debe dedicarse a garantizar la sostenibilidad de las cuentas públicas, a evitar el crecimiento excesivo del sector público y recaudar impuestos que sean lo menos distorsionadores posibles de la actividad económica.

Las políticas de austeridad que se aplicaron en la Zona Euro en el año 2010, durante la Gran Recesión, se basaron en estas ideas, que consideraban que una política fiscal expansiva, aparte de financiarse con impuestos altamente distorsionadores en términos de eficiencia, provocaría una gran desconfianza en la sostenibilidad futura de las cuentas públicas y generaría tensiones en los mercados de deuda soberana, que podrían incidir automáticamente en los tipos de interés a largo plazo; en definitiva, que tendría un impacto negativo sobre la actividad económica. Es por ello, que se hablaba de la austeridad expansiva debido a que se esperaba que estas políticas, a pesar de ser contractivas, conseguirían un crecimiento de la actividad económica.

Sin embargo, las políticas de austeridad no funcionaron, y lo que consiguieron fue el efecto contrario, empeorar la recesión económica en la Zona Euro y el estado de las cuentas públicas, con déficits públicos más deteriorados y con un mayor nivel de deuda pública. Adicionalmente, la política monetaria expansiva aplicada, que situó a los tipos de interés en el 0%, ha puesto de manifiesto que esta no es capaz por sí sola de llevar a

cabo las funciones de estabilización macroeconómica. Por lo tanto, la visión sobre la política fiscal de la Nueva Macroeconomía Clásica, a raíz de la Gran Recesión, se ha visto muy cuestionada.

Así, en la actualidad, la corriente predominante sobre la política fiscal considera que tanto esta como la política monetaria son indispensables para las funciones de estabilización macroeconómica, y que la política fiscal ha de tener un carácter contracíclico, como pensaba Keynes, para incidir sobre la actividad económica en el corto plazo, y que a largo plazo, debía actuar sobre la productividad a través de la inversión pública, variable clave también para el pensamiento keynesiano.

Este nuevo consenso sobre la política fiscal considera que esta puede ser muy efectiva para estimular la economía cuando atraviese un proceso de recesión. Su papel, dicen, es tanto más eficaz e insustituible cuanto más profunda y duradera sea la recesión económica y cuanto más cercanos al 0% se sitúen los tipos de interés; situación similar a la que se encuentra la economía española después del estallido de la crisis del coronavirus. Además, establece que no todas las medidas de política fiscal tienen el mismo impacto sobre la demanda agregada; así los aumentos del gasto público son más efectivos que las reducciones de impuestos, las medidas temporales son más efectivas que las permanentes y las que se dirigen a individuos de renta baja son más efectivas que las que no lo hacen.

El papel proactivo de la política fiscal que se defiende en estos momentos, tiene como base las limitaciones actuales de la política monetaria, causadas por unos tipos de interés que se encuentran en el 0%. De esta manera, la política monetaria convencional, especialmente en la Zona Euro, apenas tiene margen de maniobra para actuar sobre los tipos de interés, lo que refuerza aún más el papel a desempeñar por parte de la política fiscal en el contexto de la crisis de la COVID-19. También aseguran los defensores de este nuevo paradigma que con una política fiscal expansiva, el incremento que se generaría en los tipos de interés, al situarse en el 0%, para financiar los déficits públicos en los que incurrieran las economías no provocaría una reducción en la inversión privada; al mismo tiempo que atribuyen a las expectativas un papel fundamental, y por ello, en una economía en proceso de estancamiento, les parece necesario algún shock externo de demanda para reactivar la inversión, que tendrá que proceder necesariamente del Estado, ya que creen que no sería suficiente con la reducción de los tipos de interés.

Por otro lado, asocian la efectividad de las medidas de política fiscal a la coordinación en estas entre las diferentes economías; asunto especialmente relevante en la economía española, al compartir una moneda común con otras economías sin haber cedido su soberanía en materia fiscal, aunque la actuación del Gobierno de España a través del presupuesto público se ve limitada por ello. En un marco de integración económica, defienden, el impacto expansivo de las medidas de política fiscal aplicadas en un país penetra en las economías vecinas, y a fin de que dichas medidas no resulten contraproducentes para la economía que las ejecuta, han de adoptarse conjuntamente por los países pertenecientes al área de integración económica. Esta idea se ve reforzada por el hecho de que, como la situación de las cuentas públicas de cada país no será la misma, no todos ellos tendrán el margen de maniobra suficiente para hacer uso de la política fiscal.

Por último, como ya se ha comentado anteriormente, destacan la importancia de la utilización de la inversión pública, principalmente, para incidir, por el lado de la oferta, con aumentos de la productividad, sobre el crecimiento del PIB potencial a largo plazo, y así aprovechar también su impacto sobre la demanda agregada para reactivar la economía en el corto plazo. Adicionalmente, añaden que el momento actual es perfecto para aumentar la inversión pública, por el deterioro del stock de capital público existente en muchas economías después de años de políticas de consolidación fiscal, por la dificultad para recuperar la inversión, y por el contexto de tipos de interés tan bajos que se está dando. Todo ello, sin generar desequilibrios en las finanzas públicas, si el impacto sobre la actividad económica, tanto a corto como a largo plazo, del aumento de la inversión pública es el esperado.

5. Conclusiones.

Las cuentas públicas de la economía española se vieron seriamente deterioradas tras la Gran Recesión iniciada en 2008. Ya en ese mismo año, la economía española entró en el procedimiento de déficit excesivo que impone la Unión Europea a aquellas economías que superan un déficit público del 3% del PIB, ya que se había registrado un saldo negativo del 4,57% del PIB. Al año siguiente, en 2009, el déficit público alcanzó su máximo de un 11,28% del PIB. El proceso de consolidación fiscal de la economía española ha sido lento, y hasta el año 2018 (diez años después del inicio de la Gran Recesión), cuando el Saldo de Capacidad/ Necesidad de Financiación del Sector Público fue de -2,54% del PIB, la economía española permaneció en el procedimiento de déficit excesivo. El nivel de deuda pública también experimentó un aumento muy notable, como muestra la ratio Deuda Pública/ PIB, la cual en el año 2007 era de 35,76%, y en el año 2014 ya sobrepasaba ligeramente el 100%.

Las autoridades españolas, por su parte, no han sido capaces de aprovechar el proceso de expansión económica por el que ha atravesado la economía española desde el año 2014 para equilibrar las cuentas públicas, y así, poder hacer uso de la política fiscal con un margen de maniobra suficiente cuando llegara una futura recesión, como es el caso de la que está provocando la COVID-19. La economía española ha iniciado la crisis causada por el coronavirus con desequilibrios aún latentes en sus cuentas públicas, con un déficit público del 2,83% del PIB, uno de los más altos de la Unión Europea, y con un nivel de deuda pública del 95,47% del PIB, que apenas se había reducido en cinco puntos porcentuales en los últimos cinco años.

Los escenarios macroeconómico y presupuestario de la economía española previstos por el Gobierno de España, la AIREF y otros organismos, para el año 2020, son preocupantes, ya que se estiman contracciones del PIB cercanas a los dos dígitos, o incluso de dos cifras, y déficits públicos mayores del 10% del PIB. Para el año 2021, se espera que la economía española vuelva a crecer, en un porcentaje superior al 4%, sin haber recuperado aún el nivel de PIB anterior al estallido de la pandemia de la COVID-19, y que el déficit público se reduzca, pero situándose aún en niveles altos, con unas cuentas públicas fuertemente desequilibradas. Estas estimaciones están sujetas a un

elevado grado de incertidumbre, dependiendo de cuál sea la evolución de la pandemia, ya que puede haber rebrotes del virus en los últimos meses de 2020.

El Gobierno de España remitió el 30 de abril de 2020 la Actualización del Programa de Estabilidad 2020-2021 a la Unión Europea, en la que se recogen una amplia batería de medidas de política fiscal que se han ejecutado para hacer frente a la crisis que ha causado la pandemia del coronavirus; en sus tres vertientes: la sanitaria, la económica y la social. Entre las medidas puestas en marcha destacan las de carácter sanitario, debido al enorme impacto que ha tenido el virus sobre el sistema público de salud, y las de carácter laboral, como consecuencia de la paralización de la actividad económica provocada por la pandemia, y las graves consecuencias que esto ha tenido sobre el empleo. El importe de todas estas medidas asciende a 35.807,94 millones de euros, a los que habría que sumar el coste del Ingreso Mínimo Vital, recientemente aprobado, para este año 2020, que se estima en 1.394 millones de euros. Así, el déficit público del año 2020 se verá incrementado en algo más de 3 puntos porcentuales del PIB.

A diferencia de lo que pasó en la Gran Recesión, todo hace indicar que la política fiscal va a tener un papel muy relevante en la crisis causada por la COVID-19, puesto que la política monetaria convencional cuenta con muy poco margen de maniobra para que pueda ser utilizada, con unos tipos de interés situados en el 0%; esta vez y a diferencia de lo ocurrido en la Gran Recesión, la política fiscal va a acompañar a la política monetaria no convencional que, a través de un ambicioso programa de expansión cuantitativa, también ha adoptado una orientación claramente expansiva. Asimismo, las economías cuentan con un stock de capital público deteriorado y tienen una gran dificultad para recuperar la inversión. Por ello, el nuevo consenso sobre política fiscal defiende que esta puede ser muy efectiva para estimular la actividad económica cuando la economía se encuentre en un proceso recesivo, como el actual de la crisis del coronavirus, y para incidir sobre el crecimiento del PIB potencial a largo plazo, aumentando la productividad. Para conseguirlo, es necesario que las medidas de política fiscal estén coordinadas entre las diferentes economías; esto es muy importante para la economía española al formar parte de la Zona Euro y mantener su soberanía sobre la política fiscal.

Este trabajo se dio por concluido el primer día de la vuelta a la normalidad, tras la finalización de un Estado de Alarma que ha durado algo más de tres meses, en una situación de máxima incertidumbre acerca de cuál va a ser la evolución de la pandemia y su impacto definitivo en nuestra economía. Sea como fuere, la política fiscal española que se ha analizado en este trabajo y también la europea, en manos de la Comisión, habrán apostado por suavizar el ciclo y convertir el impacto de la pandemia en un fenómeno coyuntural. Habrá que esperar al menos tres años para que los economistas puedan valorar, con cierta perspectiva, si consiguieron su objetivo.

Zaragoza, a 22 de junio de 2020.

6. Bibliografía

- Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (2020a). Informe sobre la Actualización del Programa de Estabilidad 2020-2021. Madrid.
- Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (2020b). *Seguimiento mensual del objetivo de estabilidad 2020*. Disponible en:
https://www.airef.es/wp-content/uploads/2020/06/COMPARECENCIA-CONGRESO/Dosier-seguimiento-2020-06_06041015.pdf (Consultado: 14-06-2020)
- Banco de España (2020). Proyecciones macroeconómicas de la economía española (2020-2022): contribución del Banco de España al ejercicio conjunto de proyecciones del Eurosistema de junio de 2020, Madrid.
- Castells, A. (2017). El retorno del keynesianismo y la vigencia de la política fiscal. Revista de 3Economi4, *Consejo General de Economistas*, Madrid.
- Comisión Europea (2020a). AMECO database. Disponible en:
https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/indicators-statistics/economic-databases/macro-economic-database-ameco/ameco-database_en#database (Consultado: 27-05-2020)
- Comisión Europea (2020b). Eurostat. Disponible en:
<https://ec.europa.eu/eurostat/data/database> (Consultado: 03-06-2020)
- Lago, S. (2020). *COVID-19: un terremoto para las cuentas públicas*. Disponible en: <https://www.funcas.es/covid-19/pdf/276art05.pdf> (Consultado: 05-06-2020)
- Mayo, M.G. (2010). “Zapatero anuncia un recorte histórico del gasto social”. *Expansión*, 12 de mayo. Disponible en:
<https://www.expansion.com/2010/05/12/economia-politica/1273648244.html> (Consultado: 27-05-2020)
- Ministerio de Hacienda (2008). Fondo para el estímulo de la economía y el empleo. Disponible en:
<https://www.hacienda.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Presupuestos%20Generales%20del%20Estado/Paginas/FondoparaelEstimulodelaEconomiyelEmpleo.aspx> (Consultado: 27-05-2020)
- Ministerio de Hacienda (2020). Actualización del Programa de Estabilidad 2020-2021. Madrid.

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2020). *OECD Economic Outlook*. Disponible en:
[https://www.oecd-ilibrary.org/sites/0d1d1e2e-en/1/3/3/42/index.html?itemId=/content/publication/0d1d1e2e-en&_csp_=bfaa0426ac4b641531f10226ccc9a886&itemIGO=oecd&itemContent Type=](https://www.oecd-ilibrary.org/sites/0d1d1e2e-en/1/3/3/42/index.html?itemId=/content/publication/0d1d1e2e-en&_csp_=bfaa0426ac4b641531f10226ccc9a886&itemIGO=oecd&itemContentType=) (Consultado: 15-06-2020)
- Serrano, J.M. y Bandrés, E. (2019). “Sector Público”. En: García, J.L. y Myro, R. (Directores). *“Lecciones de Economía Española”*. Cizur Menor: Civitas, pp. 287-308.
- Tamarit, C.R. y Llorca, R. (2019). “La Política Fiscal”. En: García, J.L. y Myro, R. (Directores). *“Lecciones de Economía Española”*. Cizur Menor: Civitas, pp. 323-331.

7. Anexos

Tabla 1. Saldo de Capacidad/ Necesidad de Financiación del Sector Público y ratio de Deuda Pública/ PIB en España en el periodo 2007-2019

	Saldo de Cap./Nec. de Financiación del S.Público (% PIB)	Deuda Pública/ PIB (%)
2007	1,89	35,76
2008	-4,57	39,71
2009	-11,28	53,26
2010	-9,53	60,52
2011	-9,74	69,85
2012	-10,74	86,31
2013	-7,04	95,78
2014	-5,92	100,70
2015	-5,18	99,30
2016	-4,31	99,17
2017	-3,02	98,56
2018	-2,54	97,60
2019	-2,83	95,47

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Comisión Europea (2020a)

Tabla 2. Componentes del Saldo de Capacidad/ Necesidad de Financiación del Sector Público de España en % del PIB en el periodo 2007-2019

	Saldo estructural primario	Saldo cíclico	Intereses	Medidas One-Off
2007	1,56	1,91	-1,58	0,00
2008	-3,85	0,86	-1,58	0,00
2009	-7,65	-1,91	-1,72	0,00
2010	-5,31	-2,32	-1,89	0,00
2011	-4,06	-2,95	-2,49	-0,24
2012	-0,38	-4,31	-3,03	-3,01
2013	1,60	-4,72	-3,47	-0,44
2014	1,76	-3,88	-3,43	-0,36
2015	0,06	-1,91	-3,01	-0,33
2016	-1,05	-0,51	-2,75	0,01
2017	-1,02	0,60	-2,52	-0,08
2018	-1,03	1,23	-2,44	-0,30
2019	-1,71	1,37	-2,28	-0,20

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Comisión Europea (2020a)

Tabla 3. Saldo de Capacidad/ Necesidad de Financiación del Sector Público y ratio de Deuda Pública/ PIB de España en 2019 en comparación con otras economías de su entorno

	Saldo de Cap./Nec. De Financiación del S.Público (% PIB)	Deuda Pública/ PIB (%)
España	-2,83	95,47
Zona Euro	-0,65	86,04
Alemania	1,45	59,75
Grecia	1,46	176,61
Francia	-3,00	98,10
Italia	-1,64	134,80
Portugal	0,19	117,75
Suecia	0,49	35,12

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Comisión Europea (2020a)

Tabla 4. Componentes del Saldo de Capacidad/ Necesidad de Financiación del Sector Público de España en % del PIB en 2019 en comparación con las de otras economías de su entorno

	Saldo estructural primario	Saldo cíclico	Intereses	Medidas One-Off
España	-1,71	1,37	-2,28	-0,20
Zona Euro	0,55	0,61	-1,63	-0,17
Alemania	1,73	0,52	-0,80	0,00
Grecia	5,71	-2,31	-2,94	1,00
Francia	-1,40	0,72	-1,44	-0,88
Italia	1,83	-0,14	-3,37	0,04
Portugal	2,52	1,29	-3,00	-0,62
Suecia	0,46	0,42	-0,38	0,00

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Comisión Europea (2020a)

Tabla 5. Medidas de política fiscal recogidas en la Actualización del Programa de Estabilidad 2020-2021

Cuadro 4.2.2.1. Medidas discrecionales de gasto del Estado adoptadas en 2020 en respuesta al brote de COVID-19

Tipo de Medida	Medida	Descripción	Código ESA	Estado de tramitación	Impacto presupuestario 2020 en euro
Sanitarias	Refuerzo de la financiación del sistema sanitario y de la investigación	Medidas de refuerzo en el ámbito sanitario: Concesión de un crédito extraordinario en el Ministerio de Sanidad para atender gastos extraordinarios del Sistema Nacional de Salud.	D1, P2, D63, D62	Aprobada por Real Decreto-ley 7/2020	1.400.000.000
		Actualización de entregas a cuenta de las Comunidades Autónomas para reforzar la disponibilidad de recursos con los que hacer frente a las necesidades inmediatas de sus sistemas sanitarios	D1, P2, D63, D62	Aprobada por Real Decreto-ley 7/2020	2.867.080.000
		Medidas laborales excepcionales en el ámbito de las entidades públicas integrantes del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación: podrán establecer jornadas laborales extraordinarias para sus trabajadores que se compensarán económicamente	D1	Aprobada por Real Decreto-ley 8/2020	770.000
		Créditos extraordinarios al Instituto de Salud Carlos III para subvenciones de concesión directa para proyectos y programas de investigación del coronavirus COVID-19	NP+D9E	Aprobada por Real Decreto-ley 8/2020	25.200.000
		Al Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) para gastos de investigación del coronavirus COVID-19	P.51+P.52+P.53	Aprobada por Real Decreto-ley 8/2020	4.450.000
		Prorrogas de los contratos de trabajo suscritos con cargo a financiación de convocatorias públicas de recursos humanos en el ámbito de la investigación y a la integración de personal contratado en el Sistema Nacional de Salud.	D1	Aprobada por Real Decreto-ley 11/2020	15.656.457
Laborales	Mejora de la protección de los trabajadores aislados y/o infectados	Los períodos de aislamiento o contagio de las personas trabajadoras como consecuencia del virus COVID-19 tendrán la consideración de situación asimilada a accidente de trabajo a efectos de la prestación económica por incapacidad temporal del sistema de Seguridad Social.	D62	Aprobada por Real Decreto-ley 6/2020	1.354.910.000
		Medidas en relación de los expedientes de regulación de empleo temporal por causas productivas y de fuerza mayor como consecuencia directa de las circunstancias excepcionales provocadas por el COVID-19: tendrán derecho a percibir la prestación de desempleo aquellos trabajadores afectados por estos ERTES que no cumplan los requisitos para acceder a dicha prestación.	D62	Aprobada por Real Decreto-ley 8/2020	17.840.000.000
		Tendrán derecho a ERTSE de los trabajadores fijos discontinuos y por aquellas que realizan trabajos fijos y periódicos que se repiten en fechas ciertas, que no hayan podido reincorporarse a su actividad en las fechas previstas o se haya suspendido la actividad	D62	Aprobada por Real Decreto-ley 8/2020	54.000.000
	Mantenimiento del empleo	Bonificación del 50% de las cuotas empresariales a la SS por contingencias comunes en los meses de febrero, marzo, abril, mayo y junio para apoyar la prolongación del periodo de actividad de las personas trabajadoras con contratos fijos discontinuos en los sectores de turismo, comercio y hostelería vinculados a la actividad turística por el tiempo necesario para cubrir el hecho causante del COVID-19.	D3	Aprobada por Real Decreto-ley 7/2020	45.000.000
		Se amplia el derecho al subsidio de desempleo para parados que no finalizaron periodo de prueba	D62	Aprobada por Real Decreto-ley 15/2020	42.000.000
		Prestación extraordinaria por cese de actividad para los afectados por declaración del estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19	D62	Aprobada por Real Decreto-ley 8/2020, modificada por Real Decreto-ley 11/2020	3.766.760.000
		Subsidio extraordinario por falta de actividad para las personas integradas en el Sistema Especial de Empleados de Hogar del Régimen General de la Seguridad Social .	D62	Aprobada por Real Decreto-ley 11/2020	3.150.000
	Protección de los trabajadores	Subsidio extraordinario por falta de actividad para las personas afectadas por un fin de contrato temporal de, al menos, dos meses de duración, con posterioridad a la entrada en vigor del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, y no contarán con la cotización necesaria para acceder a otra prestación o subsidio si carecieran de rentas.	D62	Aprobada por Real Decreto-ley 11/2020	17.600.000

APARTADO 7: ANEXOS

	Prórroga de los contratos universitarios cuya duración máxima esté prevista que finalice durante la vigencia del estado de alarma, de ayudantes, profesores ayudantes doctores, profesores asociados y profesores visitantes	D1	Aprobada por Real Decreto-ley 11/2020	3.407.153
	Prórroga de los contratos predoctorales para personal investigador en formación suscritos en el ámbito de la investigación	D1	Aprobada por Real Decreto-ley 15/2020	400.000
	Modificación de las condiciones de las ayudas otorgadas con cargo a convocatorias realizadas por el Ministerio de Universidades dirigidas a estudiantes universitarios, personal investigador, y/o profesores.	D1	Aprobada por Real Decreto-ley 15/2020	1.511.757

Sociales	Protección social para las familias	Derecho básico de alimentación de niños y niñas en situación de vulnerabilidad que se encuentran afectados por el cierre de centros educativos	D63	Aprobada por Real Decreto-ley 7/2020	25.000.000
		Fondo Social Extraordinario destinado exclusivamente a las consecuencias sociales del COVID-19. A través del Fondo se realizarán transferencias a las CCAA, Ceuta y Melilla	D62	Aprobada por Real Decreto-ley 8/2020	300.000.000
	Apoyo a hogares en situación de vulnerabilidad	Autorización para transferir anticipadamente a las CCAA y a Ceuta y Melilla el 100% de los fondos comprometidos para el año 2021 en los convenios suscritos para la ejecución del Plan Estatal de Vivienda 2018-2021, sin esperar a la adquisición del compromiso financiero por parte de aquéllas ni a cualquier otro requisito exigido en los convenios	NP+D9E	Aprobada por Real Decreto-ley 11/2020	346.637.200
		Aportación financiera estatal adicional al Plan Estatal de Vivienda 2018-2021. Aplicación presupuestaria 17.09.261N.753	NP+D9E	Aprobada por Real Decreto-ley 11/2020	100.000.000
		Nuevo programa de ayudas al alquiler para contribuir a minimizar el impacto económico y social del COVID-19 en los alquileres de vivienda habitual, que se configura dentro del Plan Estatal de Vivienda 2018-2021.	D63	Aprobada por Real Decreto-ley 11/2020	300.700.000
		Sustitución del programa de ayuda a las personas en situación de desahucio o lanzamiento de su vivienda habitual por el nuevo programa de ayuda a las víctimas de violencia de género, personas objeto de desahucio de su vivienda habitual, personas sin hogar y otras personas especialmente vulnerables.	D63	Aprobada por Real Decreto-ley 11/2020	50.000.000
		Campañas institucionales para prevenir la violencia de género durante el estado de alarma.	P2	Previsible aprobación de la modificación presupuestaria	2.000.000
		Concesión de ayudas de ICEX a las empresas que fueran a participar en los eventos internacionales organizados a través de las entidades colaboradoras de ICEX y a las propias entidades colaboradoras. Y devolución de las cuotas pagadas para la participación en las ferias, u otras actividades de promoción de comercio internacional, que hayan sido convocadas por la entidad, cuando estas sean canceladas o aplazadas por el organizador como consecuencia del COVID-19.	D7	Aprobada por Real Decreto-ley 11/2020	12.400.000

Económicas	Asegurar viabilidad empresas	Flexibilización de los contratos de suministro de electricidad para autónomas y empresas: la rescisión y/o modificación de contratos sin penalización, ajuste de la potencia contratada sin coste alguno y se permite la vuelta sin coste ni penalización a las condiciones previas. Posibilidad de que suspendan el pago de sus facturas de electricidad durante el mismo periodo.	D3	Aprobada por Real Decreto-ley 11/2020	46.300.000
		Flexibilidad de los contratos de gas para autónomas y empresas: ajustar la capacidad contratada de los puntos de suministro a sus necesidades reales, cambiar el escalón del peaje de acceso o, incluso suspender temporalmente el contrato de suministro.	D3	Aprobada por Real Decreto-ley 11/2020	11.547.560
	Medidas sectoriales	Aportación financiera a CERSA para que cree la línea de garantías COVID-19, para la cobertura extraordinaria del riesgo de crédito de operaciones de financiación para pymes afectadas en su actividad por el COVID-19.	NP+D9E	Aprobada por Real Decreto-ley 11/2020	60.000.000
		El MAPA financiará el coste adicional de los avales concedidos por la Sociedad Anónima Estatal de Caución Agraria (SAECA) derivado de la ampliación hasta en 1 año de los créditos financieros concedidos a titulares de explotaciones agrarias afectados por la sequía del año 2017, que éstos acuerden con las entidades.	D7	Aprobada por Real Decreto-ley 8/2020	2.500.000
		Ayuda para la compensación temporal de determinados gastos de cobertura poblacional obligatoria del servicio de televisión digital terrestre de ámbito estatal, derivados de mantener durante un plazo de 6 meses determinados porcentajes de cobertura poblacional obligatoria	D7	Aprobada por Real Decreto-ley 11/2020	15.000.000
		Planes de agilización de la justicia en el ámbito mercantil y contencioso, así como social, una vez haya cesado el estado de alarma.	D1, P2 y P.51+P.52+P.53	Aprobada por Real Decreto-ley 11/2020	40.000.000

Cuadro 4.2.2.2. Medidas discrecionales de ingreso del Estado adoptadas en 2020 en respuesta al brote de COVID-19

Tipo de medida	Medida	Descripción	Código ESA	Estado de tramitación	Impacto presupuestario 2020	en euro:
Sanitarias	Refuerzo de la financiación del sistema sanitario y de la investigación	Tipo 0% temporal en el IVA para material sanitario adquirido por entidades públicas, sin ánimo de lucro y centros hospitalarios	D2	Aprobada por Real Decreto-ley 15/2020	-1.022.000.000	
Laborales	Protección de los trabajadores	Prestación extraordinaria por cese de actividad para los afectados por declaración del estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19	D61	Aprobada por Real Decreto-ley 8/2020, modificada por Real Decreto-ley 11/2020	-981.180.000	
	Mantenimiento del empleo	Medidas extraordinarias en materia de cotización en relación con los procedimientos de suspensión de contratos y reducción de jornada por fuerza mayor relacionados con el Covid-19 (suspensión de la cotización).	D61	Aprobada por Real Decreto-ley 8/2020	-2.216.220.000	
	Asegurar viabilidad empresas	Moratoria de las cotizaciones sociales a la SS de 6 meses, sin interés, a las empresas y los trabajadores por cuenta propia.	D61	Aprobada por Real Decreto-ley 11/2020	-351.580.000	
		Aplazamiento en el pago de deudas con la Seguridad Social para empresas y los trabajadores por cuenta propia.	D61	Aprobada por Real Decreto-ley 11/2020	-339.630.000	
		Aplazamiento de deudas tributarias por un periodo de 6 meses. Se dejan de ingresar los intereses de demora	D4	Aprobada por Real Decreto-ley 7/2020	-8.900.000	
		Suspensión durante un año del pago de intereses y amortizaciones correspondientes a diversos préstamos concedidos por la Secretaría de Estado de Turismo, en el marco del Programa Emprendetur	D4	Aprobada por Real Decreto-ley 11/2020	-742.000	

Económicas Asegurar viabilidad empresas	Aplazamiento de deudas derivadas de declaraciones aduaneras: Aplazamiento del ingreso de la deuda aduanera y tributaria correspondiente a las declaraciones aduaneras presentadas hasta el día 30 de mayo de 2020, siempre que el importe de la deuda a aplazar sea superior a 100 euros.	D4	Aprobada por Real Decreto-ley 11/2020	-2.700.000
	Impuesto sobre Sociedades: Opción extraordinaria por la modalidad de pagos fraccionados calculados a partir de la base imponible	D5	Aprobada por Real Decreto-ley 15/2020	-1.100.000.000
	IRPF: Limitación de los efectos temporales de la renuncia tácita al método de estimación objetiva en el ejercicio 2020	D5	Aprobada por Real Decreto-ley 15/2020	
	No computo como días de ejercicio de la actividad los días del estado de alarma para el cálculo de los pagos fraccionados en el método de estimación objetiva del IRPF y el ingreso a cuenta del régimen simplificado de IVA	D2, D5	Aprobada por Real Decreto-ley 15/2020	-30.000.000
	Modificación Ley IVA: Se reduce al 4% el tipo aplicable libros, periódicos y revistas digitales	D2	Aprobada por Real Decreto-ley 15/2020	-24.000.000
	Reducción del 19,11% de la cotización en situación de inactividad en el Sistema Especial para Trabajadores por Cuenta Ajena Agrarios que hubiesen realizado un máximo de 55 jornadas reales cotizadas en 2019	D61	Aprobada por Real Decreto-ley 15/2020	-43.000.000

Cuadro 4.2.2.4. Medidas discrecionales de las Administraciones Territoriales adoptadas en 2020 en respuesta al brote de COVID-19

Medida	Descripción	Código ESA	Estado de tramitación	Impacto presupuestario* 2020 millones
COMUNIDADES AUTÓNOMAS				
Gastos_1	Medidas en materia de servicios y suministros	P2	En fase de ejecución	24
Gastos_2	Ayudas y subvenciones corrientes en materia de educación y servicios sociales	D62, D63	Generalmente se han aprobado las disposiciones reguladoras encontrándose el gasto pendiente de ejecución	150
Gastos_3	Ayudas y subvenciones corrientes en otras materias	D62, D63	Generalmente se han aprobado las disposiciones reguladoras encontrándose el gasto pendiente de ejecución	354
Gastos_4	Ayudas y subvenciones de capital	D92,D99	Generalmente se han aprobado las disposiciones reguladoras encontrándose el gasto pendiente de ejecución	13
Ingresos_1	Exenciones y bonificaciones en Tasas y otros tributos	D29	Generalmente se han aprobado las disposiciones reguladoras	82
Ingresos_2	Medidas de reducción de ingresos por alquileres de inmuebles de propiedad pública, ingresos por canones o transferencias	D4, D7	Generalmente se han aprobado las disposiciones reguladoras	11
ENTIDADES LOCALES				
Las Entidades Locales podrán destinar el superávit de 2019 en 2020, para financiar gastos de inversión incluidos en la política de gasto 23, "Servicios Sociales y promoción social"	Remuneración de asalariados	D1	Real Decreto-ley 8/2020	75
	Consumos intermedios	P2		75
	Prestaciones sociales distintas de las transferencias en especie	D62		75
	Formación bruta de capital	P51 + P52 +P53		75

Fuente: Ministerio de Hacienda (2020)

Tabla 6. Previsiones de organismos públicos y privados sobre el déficit público y la tasa de crecimiento del PIB de la economía española para el año 2020

	Déficit público (% PIB)	Tasa de crecimiento del PIB
FMI	-9,50%	-8,00%
Banco de España (Escenario 1)	-7,20%	-6,80%
Banco de España (Escenario 2)	-8,90%	-9,50%
Banco de España (Escenario 3)	-11,00%	-12,40%
BBVA Research	-10,80%	-8,00%
Funcas	-10,40%	-8,40%
Comisión Europea	-10,10%	-9,40%
OCDE (sin rebrote del virus)	-10,30%	-11,10%
OCDE (con rebrote del virus)	-12,50%	-14,40%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Lago (2020) y Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2020)