

LOS
PRESUPUESTOS
GENERALES
DEL ESTADO
PARA EL 2019



INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS

© 2019 INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS
C/ Castelló, 128 - 6.ª planta • 28006 Madrid
Tel.: 917 820 580
Correo: iee@ieemadrid.com
Depósito Legal: M. 5.769-2019
Redacción técnica: SERVICIO DE ESTUDIOS DEL IEE
Impreso por FRAGMA
Avda. de América, 22
Tel.: 913 555 623
Correo: america@fragma.es
Impreso en España · *Printed in Spain*

ÍNDICE

Resumen Ejecutivo.....	5
La economía española en la economía global	8
<i>Previsiones a la baja del FMI</i>	8
<i>Cambio de orientación de las políticas monetarias</i>	10
<i>Guerra comercial y desaceleración de China ...</i>	12
<i>La salida del Reino Unido de la UE.....</i>	17
La economía española: evolución reciente y perspectivas	18
<i>¿Cuán intensa será la desaceleración?.....</i>	23
El proyecto de PGE de 2019	24
<i>Presupuestos electoralistas.....</i>	26
<i>Hipótesis de partida y cuadro macroeconómico de los PGE 2019.....</i>	28
<i>Presupuesto consolidado de gastos.....</i>	32
<i>Distribución territorial de las inversiones.....</i>	37
<i>Presupuesto consolidado de ingresos</i>	39
<i>¿Son realistas las previsiones de ingresos?.....</i>	44
Conclusiones	46
Referencias	49

Resumen Ejecutivo

El propósito de este documento es **examinar** con cierto detalle el **proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2019** (PGE 2019) presentado por el Gobierno en el Congreso el 14 de enero, y **valorar las políticas de gasto y las previsiones de ingresos** del Gobierno a la luz del **nuevo escenario** de la economía mundial y regional, caracterizado por un crecimiento inferior al esperado en 2018 y una **desaceleración de las principales economías desarrolladas y emergentes** que se prevé continuará en 2019 y 2020.

Los **cambios** que se han producido en la **orientación de las políticas monetarias** de la Reserva Federal y del Banco Central Europeo, con subidas de tipos y finalización de las compras de activos, el incierto resultado de la **guerra comercial** abierta por el presidente Trump con China y otros países, y la incertidumbre regional originada por la **salida del Reino Unido de la UE** (Brexit) han producido una **desaceleración del comercio** cuyos efectos, apreciables ya en todas las principales economías, podrían intensificarse en 2019 dependiendo del desenlace de la guerra comercial y el Brexit.

En este escenario dominado por expectativas bajistas, **los PGE 2019 deberían servir para afianzar la confianza** en nuestra economía, estimular la inversión privada de nuestras empresas e impulsar el crecimiento de la productividad y la competitividad, alargando así la fase expansiva del ciclo y de creación de empleo. Valoradas desde esta perspectiva, **las cuentas del Gobierno para 2019 dejan mucho que desear**. La precariedad parlamentaria del Gobierno, que cuenta tan solo con el apoyo de 84 de los 350 diputados del Congreso, explica la necesidad imperiosa de buscar puntos de encuentro con otros grupos parlamentarios para intentar aprobar el proyecto. Fruto de

Valorar las políticas de gasto y las previsiones de ingresos de los PGE 2019 en un nuevo escenario mundial

La nueva orientación de las políticas monetarias, la guerra comercial y el Brexit han producido una desaceleración generalizada

En este escenario con expectativas bajistas, los PGE 2019 dejan mucho que desear

esas negociaciones, el pasado 11 de octubre se presentó el *Acuerdo de Presupuestos Generales del Estado 2019: Presupuestos para un Estado Social* que el Gobierno firmó con el grupo Unidos Podemos, un documento de 50 páginas que **ha marcado tanto la orientación general como la letra pequeña de los PGE 2019** y hasta hipotecado Presupuestos futuros.

Las hipótesis básicas y el cuadro macroeconómico del Gobierno son excesivamente optimistas

Entrando ya en materia, resulta importante reconocer que las **hipótesis básicas y el cuadro de proyecciones macroeconómicas** del Gobierno en los PGE 2019 **resultan en exceso optimistas**. Se presumen crecimientos del PIB mundial, regional y de la economía española algo mayores que los que aparecen en las últimas previsiones publicadas por el FMI y la OCDE y en las últimas proyecciones del Banco de España. Además, las previsiones **infravaloran la aportación de la demanda interior y sobrevaloran la aportación de la demanda exterior**.

Hay dudas razonables de que las previsiones del Gobierno recojan el impacto de algunas medidas incorporadas en los PGE 2019

Hay dudas razonables de que las previsiones del Gobierno sobre el crecimiento de salarios, precios y costes laborales unitarios recojan el impacto de algunas medidas incluidas en los PGE 2019, tales como el aumento del 22,3% del salario mínimo interprofesional (SMI) y al menos 2,25% los salarios de los empleados públicos, 7,5% de aumento de recaudación por cotizaciones sociales y 15,8% por impuestos indirectos. Un comentario similar podría hacerse sobre **las previsiones de crecimiento del empleo (1,8%) y de reducción del paro (1,5 puntos)**, ambas **sobrevaloradas** a la luz de las últimas proyecciones del Banco de España (BdE).

Las Presupuestos elevan casi todos los gastos, aumentan el 22,3% el SMI y revalorizan todas las pensiones igual o por encima del crecimiento del IPC

Los PGE 2019 **contemplan aumentos de casi todos los conceptos de gasto** (personal, compras de bienes y servicios, transferencias corrientes, inversiones reales y transferencias de capital), a excepción de los gastos financieros (intereses de la deuda) que registran una ligerísima disminución. En adición a la subida del 2,25% de los salarios de los empleados públicos, el Acuerdo suscrito con el Gobierno con el grupo parlamentario Unidos Podemos **eleva el salario mínimo interprofesional un 22,3%; revaloriza todas las pensiones a una tasa igual o superior al crecimiento del IPC; y aumenta los beneficios de importantes colectivos: padres e hijos, cuidadores y dependientes, estudiantes y mayores, jóvenes y mujeres, etc.** El resultado es **un Presupuesto de gastos de marcado carácter electoralista que incrementa el gasto público en un 5,3%, muy por encima del PIB nominal (3,8%)**, donde el gasto por operaciones corrientes y de capital asciende a 345.358,45 millones, pero las inversiones reales de uso general suman tan solo 4.852,56 millones. Otro aspecto preocupante de las cuentas es el **premio de 2.251 millones en inversiones reales que recibirá Cataluña**, una cifra que dobla a la de la Comunidad de Madrid.

Para financiar los mayores gastos y reducir 9 décimas el déficit público de las AA.PP. hasta el 1,8% del PIB en 2019, **el Gobierno quiere aumentar la recaudación de los impuestos directos (Sociedades, IRPF y Patrimonio) y cotizaciones sociales un 6,5% y la de impuestos indirectos un 15,8%**, ambas tasas muy superiores al crecimiento del PIB nominal (3,8%). Para lograrlo, los PGE 2019 incluyen **subidas de tipos, expansión de las bases impositivas, limitación de exenciones e introducción de nuevos impuestos** sobre actividades empresariales con el fin aumentar la recaudación más de lo que cabría esperar de la mera expansión de las bases impositivas generada por el crecimiento de la producción y el empleo.

Además del crecimiento de las bases de cotización producido por los aumentos del salario mínimo interprofesional en 22,3% y de los salarios de los empleados públicos (al menos 2,25%), **el Gobierno cuenta con el destope de las bases de cotización para aumentar la recaudación por cotizaciones sociales un 7,5%**. En cuanto a los impuestos directos, el Gobierno planea establecer un **tipo mínimo en el impuesto de Sociedades del 15% o 18% sobre la base imponible, elevar entre 2 y 4 puntos los tipos de IRPF para rentas superiores a 130.000 €, y aumentar 1 punto el tipo del impuesto sobre el Patrimonio**. Además de **elevar el gravamen sobre el gasóleo no profesional**, el Gobierno va a introducir **dos nuevos impuestos sobre Transacciones financieras y Determinados servicios tecnológicos**. Con estas nuevas medidas, el Gobierno espera aumentar la recaudación en 4.826 millones, a los que suma 828 millones producto de la intensificación de la lucha contra el fraude. **El Banco de España y la AIREF ya han rebajado sustancialmente la recaudación esperada de estas novedades impositivas.**

En cuanto a sus efectos macroeconómicos, **los salarios más altos y mayores cotizaciones sociales incrementarán los costes laborales unitarios y reducirán la competitividad de las empresas**. J.L. Feito (2017) ya había advertido de los efectos contraproducentes de subir el SMI y un reciente estudio del BdE cifra en 125.000 los empleos destruidos por la subida del SMI a 900 €. **Mayores impuestos sobre la renta y patrimonio y sobre las actividades y beneficios de las sociedades**, incluida la doble tributación de los beneficios repatriados, **reducirán el ahorro y los beneficios después de impuestos, y afectarán negativamente a la inversión**. No parece que estas sean las medidas más apropiadas para impulsar la inversión y la creación de empleo, ni para mejorar la competitividad de nuestras empresas y alargar la fase expansiva del ciclo.

De ejecutarse los planes de gasto plasmados en los PGE 2019, y habida cuenta de que las previsiones de crecimiento del PIB, el

El Gobierno quiere aumentar la recaudación de impuestos directos y cotizaciones sociales un 6,5% y la de impuestos indirectos un 15,8%

La recaudación por cotizaciones sociales aumentará un 7,5% por el aumento de los salarios y la ampliación de las bases de cotización

Los aumentos de salarios y cotizaciones elevarán los costes laborales unitarios y menoscabarán la competitividad de las empresas

Se puede afirmar que, de ejecutarse los planes de gasto, las Administraciones incumplirán el objetivo de déficit fijado en un 1,8% del PIB y llegará al 2,2%

La aprobación de los PGE 2019 será una fuente adicional de inestabilidad e incertidumbre incluso más allá de 2019

El curso de la economía mundial se ha visto alterado por el cambio en la orientación de las políticas monetarias y la irrupción de la guerra comercial

empleo y la recaudación son excesivamente optimistas, **se puede afirmar que el conjunto de las AA.PP. incumplirán el objetivo de déficit** fijado por el Gobierno en 1,8% del PIB. En su reciente informe sobre los PGE 2019, la AIREF (2019) estima la necesidad de financiación del conjunto de las AA.PP. en 2018 en el 2,7% del PIB, en lugar del 2,2% que figura en el cuadro macroeconómico del Gobierno, y sitúa en su escenario central el **déficit de las AA.PP.** para 2019 **en el 2,2% del PIB**, esto es, 4 décimas superior al previsto por el Gobierno.

En suma, **la aprobación de los PGE 2019** y la consiguiente prolongación de la legislatura, lejos de aportar estabilidad política y certidumbre a las familias y a las empresas, **será una fuente adicional de inestabilidad e incertidumbre** incluso más allá del horizonte de 2019, **porque la fórmula más gasto, más impuestos, más déficit y más deuda podría extenderse a 2020**, al incluir el Acuerdo presupuestario firmado por el Gobierno compromisos de aumentos salariales y gastos no incorporados a los PGE 2019.

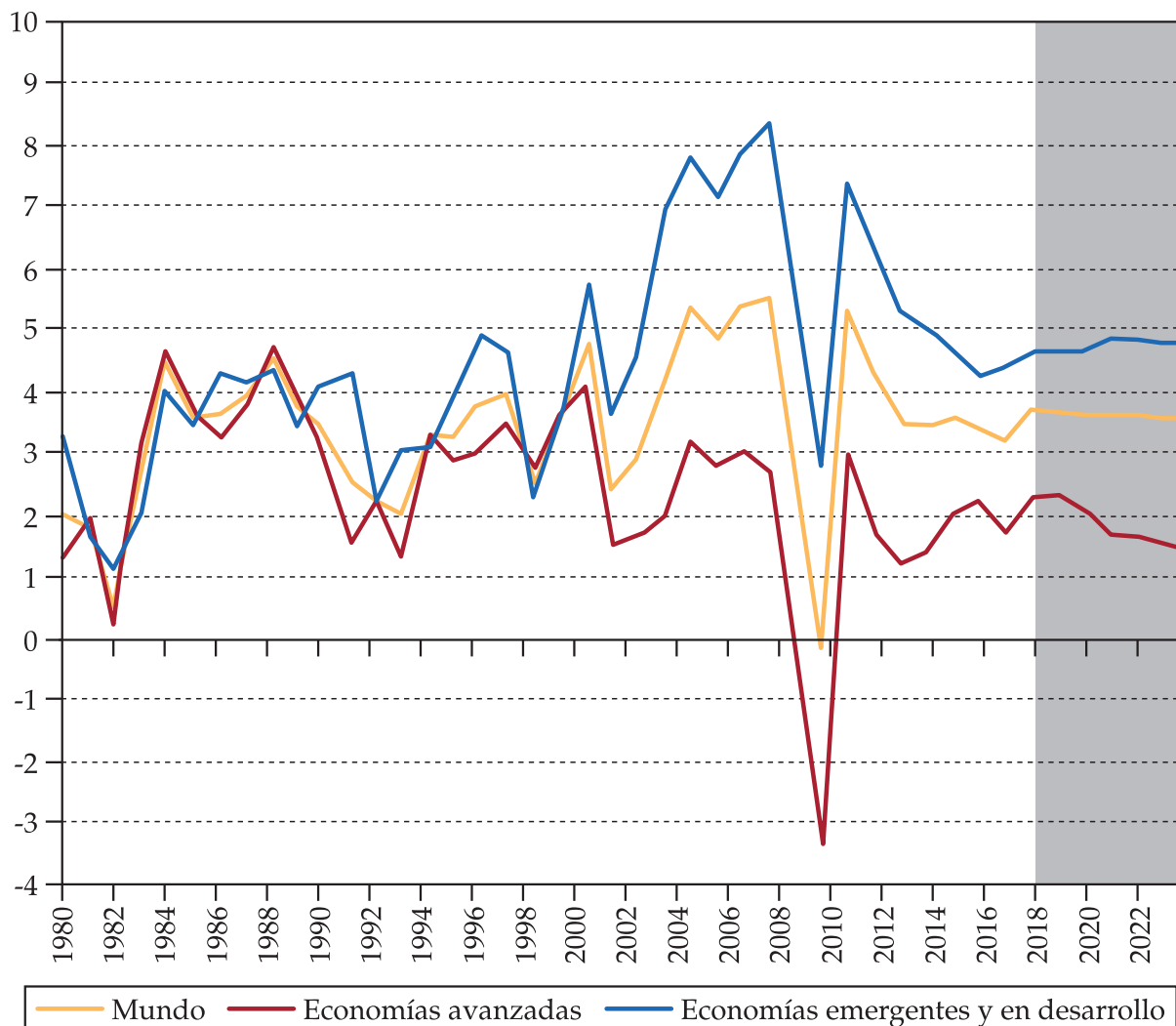
La economía española en la economía global

El curso de la economía mundial en 2018 se ha visto afectado por la **intensificación del cambio en la orientación de las políticas monetarias**, y el inicio de una **guerra comercial entre los principales bloques económicos** (Estados Unidos, China y la UE) que podría agravarse en los próximos meses y cuyo final, en todo caso, está lejos de vislumbrarse. A la constatada desaceleración de la economía China hay que sumar también la **incertidumbre originada por la negociación de la salida del Reino Unido de la UE** y el reciente rechazo del Parlamento británico del acuerdo alcanzado entre las partes. Estamos ante un **escenario mundial mucho más incierto y volátil** que se ha dejado notar en los mercados financieros y ha llevado a los **principales organismos internacionales** (FMI, OCDE y Comisión Europea) a **revisar a la baja**, durante el segundo semestre de 2018, **las previsiones de crecimiento global para 2019** y, por ende, también las tasas de crecimiento regionales y de la economía española en particular.

Previsiones a la baja del FMI

A modo de síntesis del cambio de escenario mundial, el **Gráfico 1** presenta la **evolución de la economía mundial desde 1980 y las previsiones de otoño de crecimiento hasta 2022** publicadas en su

GRÁFICO 1
 CRECIMIENTO DEL PIB REAL, POR BLOQUES: 1980-2022
 (Tasas interanuales)



Nota: La zona gris indica proyecciones.

Fuente: FMI (2018): *Perspectivas de la Economía Mundial*.

informe «Perspectivas de la Economía Mundial». Como M. Obstfeld, consejero económico del FMI, apuntaba en la Introducción, los acontecimientos de los últimos meses llevaron a **revisar a la baja en octubre sus más equilibradas previsiones de crecimiento de abril**. La revisión ha afectado en mayor medida a las economías emergentes y a aquellas economías desarrolladas que pueden verse más afectadas por la guerra comercial y la incertidumbre originada por el Brexit. **Obstfeld advertía que la probabilidad de que se registraran sorpresas negativas en los próximos meses superaba la de posibles impactos positivos.**

El FMI ya revisó a la baja en octubre de 2018 sus más equilibradas previsiones de primavera y advirtió de posibles sorpresas negativas

Las revisiones a la baja afectaron a las economías emergentes y a la eurozona

La actualización de las previsiones realizada hace unos días reduce en unas décimas más el crecimiento de la eurozona

La Fed empezó a reorientar su política monetaria en 2015 y cabe esperar que el alza de tipos prosiga en el segundo semestre de 2019

El BCE mantiene inalterado su tipo de interés igual a cero y anunció el pasado diciembre el fin de las compras de activos

Como el Cuadro 1 pone de manifiesto, las revisiones a la baja de las tasas de crecimiento fueron especialmente elevadas en algunas economías emergentes (Hispanoamérica, Irán y Turquía), si bien la previsión de crecimiento del bloque para 2018 y 2019 se mantuvo en 4,7%. Pero también afectaron a las economías de la eurozona, especialmente a Alemania, Francia e Italia.

La revisión de las previsiones del pasado octubre publicadas por el FMI hace unos días reducen en 1 y 2 décimas el crecimiento de las economías de la eurozona en 2018 y 2019, respectivamente, ampliando a 6 y 3 décimas la reducción del crecimiento respecto a las previsiones del pasado abril.¹ Como M. Obstfeld anticipaba en el informe de octubre, las perspectivas eran negativas y parecen haberse confirmado los malos presagios. En el caso de la economía española, el FMI prevé tasas de crecimiento del 2,5% en 2018, un 2,2% en 2019 y un 1,9% en 2020. Varios factores han influido en esta sustancial revisión de las previsiones de crecimiento de la eurozona.

Cambio de orientación de las políticas monetarias

Como puede verse en el Gráfico 2, la FED inició a finales de 2015 un proceso gradual de elevaciones del tipo de interés aplicable a los fondos federales que ponía punto final a la política de interés cero mantenida desde el inicio de la Gran Recesión. Tras un descanso en 2016, las subidas se reanudaron en 2017 y 2018 hasta situar el tipo de interés en 2,5%, una tasa todavía muy baja, tanto en términos nominales como reales, desde una perspectiva histórica. Asimismo, la FED procedió a reducir la magnitud de su balance que se había triplicado como consecuencia de las compras realizadas de activos realizadas para facilitar la financiación del sector privado y los mercados financieros y ha continuado hasta nuestros días. Con tasas de crecimiento del PIB robustas, tasas de paro e inflación subyacente en el entorno del 4% y 2%, respectivamente, y una política fiscal expansiva, cabe esperar que los tipos de interés de la FED continúen elevándose, si no antes del verano, sí en el segundo semestre de 2019.

El BCE anunció el 13 de diciembre de 2018 que mantendrá inalterada su política de tipo de interés cero hasta al menos el verano de 2019. Conviene recordar que el suelo (véase Gráfico 2, eje derecho) se alcanzó a principios de 2016, casi 8 años después que lo hiciera la FED que abandonó esta política a finales de 2015. Asimismo, el BCE acordó en diciembre de 2018 poner fin a los programas de compras

¹ <https://blogs.imf.org/2019/01/21/a-weakening-global-expansion-amid-growing-risks/>

CUADRO 1

PROYECCIONES DEL CRECIMIENTO DE LA ECONOMÍA MUNDIAL, 2018-19

(Variación porcentual, salvo indicación en contrario)

	Proyecciones			Diferencia con la Actualización del Informe WEO de julio de 2018 ⁽¹⁾		Diferencia con el Informe WEO de abril de 2018 ⁽¹⁾	
	2017	2018	2019	2018	2019	2018	2019
Producto mundial	3,7	3,7	3,7	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
Economías avanzadas	2,3	2,4	2,1	0,0	-0,1	-0,1	-0,1
Estados Unidos	2,2	2,9	2,5	0,0	-0,2	0,0	-0,2
Zona del euro	2,4	2,0	1,9	-0,2	0,0	-0,4	-0,1
Alemania	2,5	1,9	1,9	-0,3	-0,2	-0,6	-0,1
Francia	2,3	1,6	1,6	-0,2	-0,1	-0,5	-0,4
Italia	1,5	1,2	1,0	0,0	0,0	-0,3	-0,1
España	3,0	2,7	2,2	-0,1	0,0	-0,1	0,0
Japón	1,7	1,1	0,9	0,1	0,0	-0,1	0,0
Reino Unido	1,7	1,4	1,5	0,0	0,0	-0,2	0,0
Canadá	3,0	2,1	2,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Otras economías avanzadas ⁽²⁾	2,8	2,8	2,5	0,0	-0,2	0,1	-0,1
Economías de mercados emergentes y en desarrollo	4,7	4,7	4,7	-0,2	-0,4	-0,2	-0,4
África subsahariana	2,7	3,1	3,8	-0,3	0,0	-0,3	0,1
Nigeria	0,8	1,9	2,3	-0,2	0,0	-0,2	0,4
Sudáfrica	1,3	0,8	1,4	-0,7	-0,3	-0,7	-0,3
América Latina y el Caribe	1,3	1,2	2,2	-0,4	-0,4	-0,8	-0,6
Brasil	1,0	1,4	2,4	-0,4	-0,1	-0,9	-0,1
México	2,0	2,2	2,5	-0,1	-0,2	-0,1	-0,5
Comunidad de Estados Independientes	2,1	2,3	2,4	0,0	0,2	0,1	0,3
Rusia	1,5	1,7	1,8	0,0	0,3	0,0	0,3
Excluida Rusia	3,6	3,9	3,6	0,3	-0,1	0,4	0,0
Economías emergentes y en desarrollo de Asia	6,5	6,5	6,3	0,0	-0,2	0,0	-0,3
China	6,9	6,6	6,2	0,0	-0,2	0,0	-0,2
India ⁽³⁾	6,7	7,3	7,4	0,0	-0,1	-0,1	-0,4
ASEAN-5 ⁽⁴⁾	5,3	5,3	5,2	0,0	-0,1	0,0	-0,2
Economías emergentes y en desarrollo de Europa	6,0	3,8	2,0	-0,5	-1,6	-0,5	-1,7
Oriente Medio, Norte de África, Afganistán y Pakistán	2,2	2,4	2,7	-1,1	-1,2	-1,0	-1,0
Arabia Saudita	-0,9	2,2	2,4	0,3	0,5	0,5	0,5
<i>Partidas informativas</i>							
Unión Europea	2,7	2,2	2,0	-0,2	-0,1	-0,3	-0,1
Países en desarrollo de bajo ingreso	4,7	4,7	5,2	-0,3	-0,1	-0,3	-0,1
Oriente Medio y Norte de África	1,8	2,0	2,5	-1,2	-1,3	-1,2	-1,1
Crecimiento mundial según tipos de cambio de mercado	3,2	3,2	3,1	-0,1	-0,2	-0,2	-0,2
Volumen del comercio mundial (bienes y servicios)	5,2	4,2	4,0	-0,6	-0,5	-0,9	-0,7
Importaciones							
Economías avanzadas	4,2	3,7	4,0	-0,8	-0,4	-1,4	-0,5
Economías de mercados emergentes y en desarrollo	7,0	6,0	4,8	0,0	-0,9	0,0	-0,8
Exportaciones							
Economías avanzadas	4,4	3,4	3,1	-0,8	-0,6	-1,1	-0,8
Economías de mercados emergentes y en desarrollo	6,9	4,7	4,8	-0,6	-0,3	-0,4	-0,5
Precios de las materias primas (dólares de EE.UU.)							
Petróleo ⁽⁵⁾	23,3	31,4	-0,9	-1,6	0,9	13,4	5,6
No combustibles (promedio basado en ponderaciones de la exportación mundial de materias primas)	6,8	2,7	-0,7	-3,3	-1,2	-2,9	-1,2
Precios al consumidor							
Economías avanzadas	1,7	2,0	1,9	-0,2	-0,3	0,0	0,0
Economías de mercados emergentes y en desarrollo ⁽⁶⁾	4,3	5,0	5,2	0,3	0,7	0,2	0,7
Tasa interbancaria de oferta de Londres (porcentaje)							
Sobre los depósitos en dólares de EE.UU. (seis meses)	1,5	2,5	3,4	-0,1	-0,1	0,1	0,0
Sobre los depósitos en euros (tres meses)	-0,3	-0,3	-0,2	0,0	-0,1	0,0	-0,2
Sobre los depósitos en yenes japoneses (seis meses)	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0

(1) En los pronósticos de este informe WEO, de la actualización del informe WEO de julio de 2018 y del informe WEO de abril de 2018, la diferencia se basa en cifras redondeadas. Las diferencias también se han ajustado para incluir los precios al consumidor de Argentina desde la actualización de julio de 2018.

(2) Excluye el G-7 (Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, el Reino Unido) y los países de la zona del euro.

(3) En el caso de India, los datos y pronósticos están basados en el ejercicio fiscal, y el PIB de 2011 en adelante se basa en el PIB a precios de mercado utilizando como año base el ejercicio 2011/12.

(4) Filipinas, Indonesia, Malasia, Tailandia, Vietnam.

(5) Promedio simple de los precios de las variedades de crudo U.K. Brent, Dubai Fateh y West Texas Intermediate. El precio promedio del petróleo fue USD 52,81 el barril en 2017; el precio supuesto con base en los mercados de futuros es USD 69,38 en 2018 y USD 68,76 en 2019.

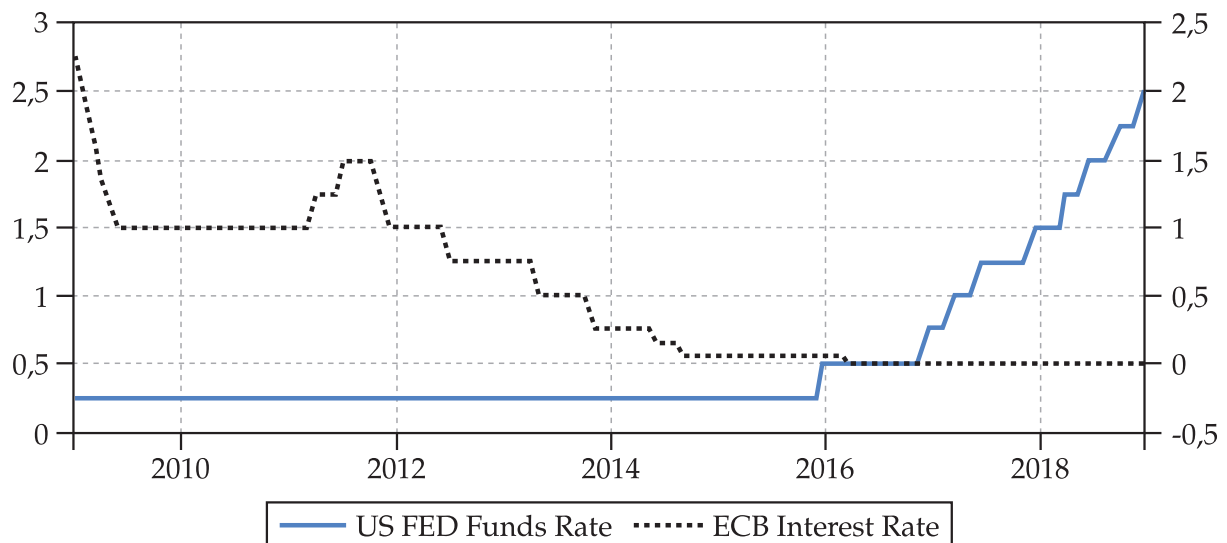
(6) Excluye Venezuela, pero incluye Argentina a partir de 2017.

Nota: Se parte del supuesto de que los tipos de cambio efectivos reales se mantienen constantes a los niveles vigentes entre el 17 de julio y el 14 de agosto de 2018. Las economías se enumeran en base a su tamaño. Los datos trimestrales agregados están desestacionalizados. WEO = *Perspectivas de la economía mundial*.

Fuente: FMI (2018): *Perspectivas de la economía mundial*. Washington.

GRÁFICO 2

TIPOS DE INTERÉS DE LA FED Y EL BCE



Fuente: Trading Economics.

netas de activos en los mercados secundarios que, siguiendo la estela de la FED, cobraron impulso a partir de 2015 y han facilitado hasta hoy la financiación de sociedades privadas y Administraciones Públicas. Como puede comprobarse en el Gráfico 3, **el grueso de los activos adquiridos por el BCE (más de 2 billones) constituyen deuda emitida por los sectores públicos de los Estados miembros.**

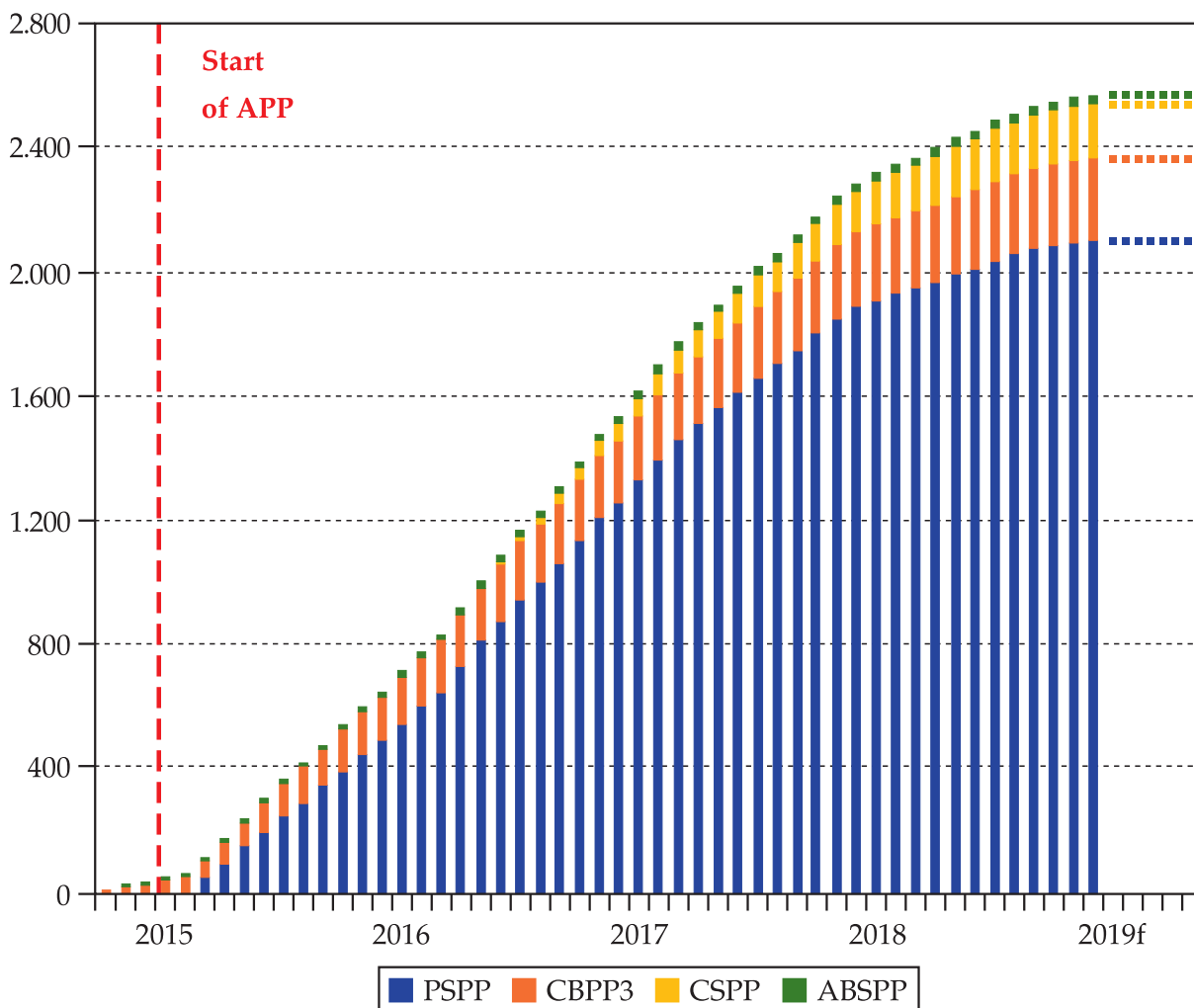
La inevitable subida de tipos y el fin de las compras de activos por parte del BCE puede generar turbulencias en los mercados financieros

La decisión del BCE de finalizar los programas de compras aumenta la ya considerable incertidumbre en la eurozona cuya situación económica difiere considerablemente de Estados Unidos, al preverse una tasa de crecimiento del PIB (1,9%) en 2019, 6 décimas inferior a la estadounidense. Y si bien algunas economías de la zona, como Alemania, presentan excelentes registros, otras, como España, registran tasas de paro todavía muy elevadas y altos niveles de deuda privada y pública. Por ello, la finalización de los programas de compras de activos **sumada a la inevitable subida de tipos por el BCE podría desestabilizar los mercados financieros y acabar afectando a la economía real** y generando nuevas tensiones en las entidades financieras.

Guerra comercial y desaceleración de China

Entre las perturbaciones negativas que han empeorado las perspectivas de crecimiento mundial, ocupa un lugar destacado la **guerra comercial desencadenada por el presidente Trump con China, aunque se han abierto otros frentes que afectan también a economías**

GRÁFICO 3
COMPRAS DE ACTIVOS DEL BCE: 2014-2018
 (En miles de millones de euros)



Notas: PSPP, Programa de compras del Sector Público; CBPP3, Tercer programa de compras de bonos cubiertos; CSPP, Programa de compras del sector corporativo; ABSPP, Programa de compras de bonos respaldados por activos.

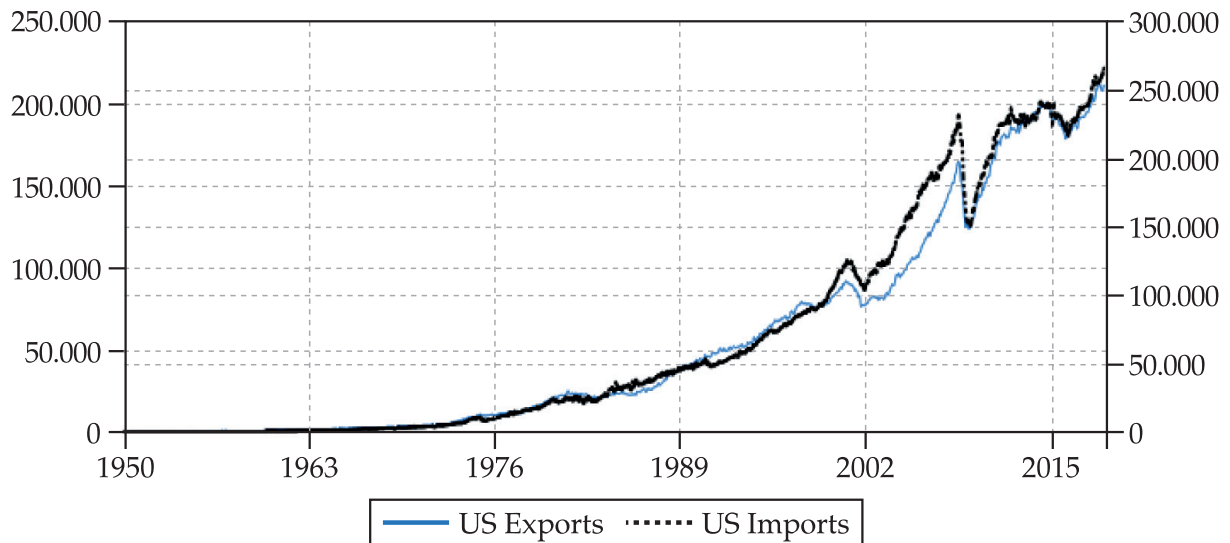
Fuente: BCE (2018).

desarrolladas en América, Asia y Europa. Trump empezó por cuestionar durante en la campaña electoral que lo condujo a la Casa Blanca el **Tratado de libre comercio con México y Canadá** (NAFTA) acordado en 1992, al que responsabilizó de la pérdida de miles y miles de empleos en Estados Unidos (Gráfico 4).

En realidad, el déficit con los dos socios de NAFTA solo supuso el 10,5% del déficit comercial de Estados Unidos en 2016, una cuantía incluso inferior al déficit comercial con **Alemania, Irlanda Italia y Francia** que alcanzó el 18,6% del déficit total, y muy alejada del 60,3% en que se situó el déficit con **China, Japón y Corea del Sur**.

La guerra comercial del presidente Trump con China y otros Estados es una fuente de incertidumbre

GRÁFICO 4
EXPORTACIONES E IMPORTACIONES DE ESTADOS UNIDOS

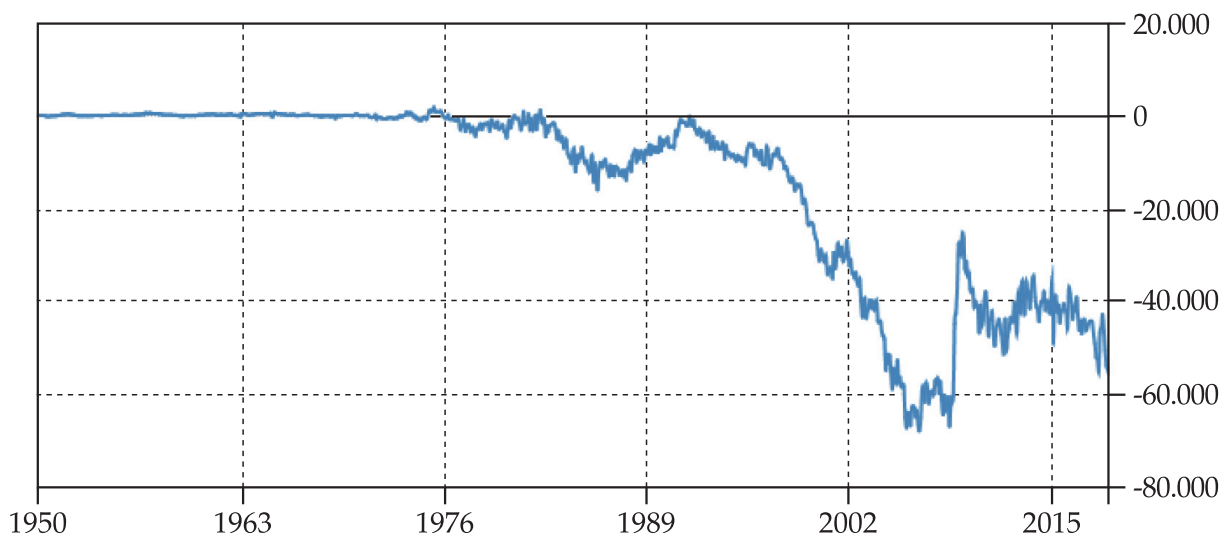


Fuente: Trading Economics.

Los intercambios de Estados Unidos con China, Japón y Corea explican más del 60% del déficit comercial estadounidense

En total, los intercambios con estos nueve países fueron responsables del 90% del déficit comercial de Estados Unidos en 2016. Una de las primeras decisiones adoptadas por Trump fue abandonar unilateralmente el Acuerdo de Cooperación Transpacífico (TTP) firmado en 2016 por el presidente Obama con 11 Estados de la cuenca del Pacífico, y la siguiente exigir a Canadá y México sentarse para renegociar el NAFTA.

GRÁFICO 5
DÉFICIT COMERCIAL DE ESTADOS UNIDOS



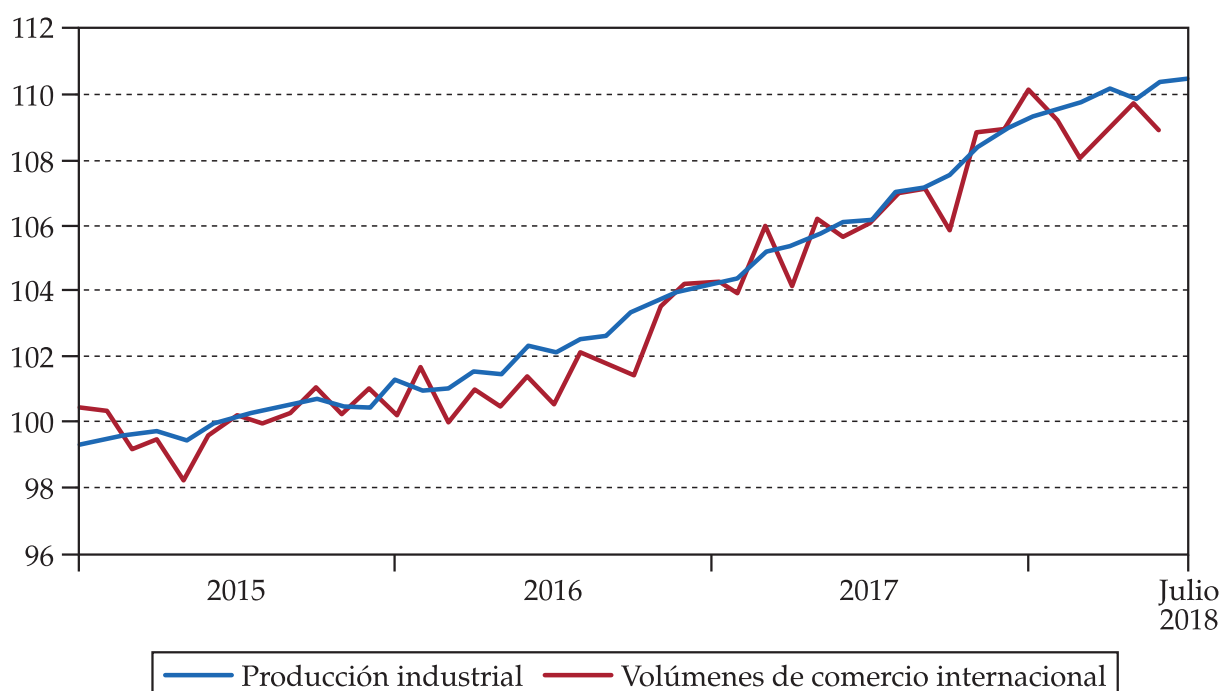
Fuente: Trading Economics.

Trump elevó el calor de la contienda al imponer unilateralmente aranceles sobre las importaciones de Estados Unidos en 2018. El presidente anunció el 1 de marzo su decisión de gravar con 25% y 10% las importaciones de acero y aluminio, respectivamente, procedentes de China y otros países, incluidas las de Canadá, México y la UE a partir del 31 de mayo, lo que provocó una respuesta similar de los países afectados sobre productos importados de Estados Unidos. **El conflicto escaló unos peldaños cuando Trump impuso en junio un arancel del 25% a 1.000 productos chinos** cuyas importaciones ascendían a 34.000 millones, provocando una respuesta similar de China, **y se tornó en guerra abierta al aprobar el 30 de agosto un arancel del 10% a 200.000 millones de importaciones chinas que se elevaría al 25% a partir del 1 de enero de 2019.** La respuesta de China fue imponer aranceles a 110.000 millones de importaciones de productos estadounidenses. El pasado 2 de diciembre, se declaró una tregua y Estados Unidos y China se sentaron a negociar el 7-9 de enero para evitar la subida de aranceles, inicialmente prevista para entrar en vigor el 1 de enero, y el plan avanzado por Trump de gravar la totalidad de las importaciones chinas en el segundo trimestre de 2019. Las espadas siguen en alto.

El anuncio por Trump de la imposición de aranceles en marzo de 2018 desencadenó una serie de reacciones similares de China, Canadá, México y la UE

GRÁFICO 6

COMERCIO INTERNACIONAL Y PRODUCCIÓN INDUSTRIAL (Índice, 2015 = 100)



Fuente: FMI (2018): *Perspectivas de la Economía Mundial*. Washington.

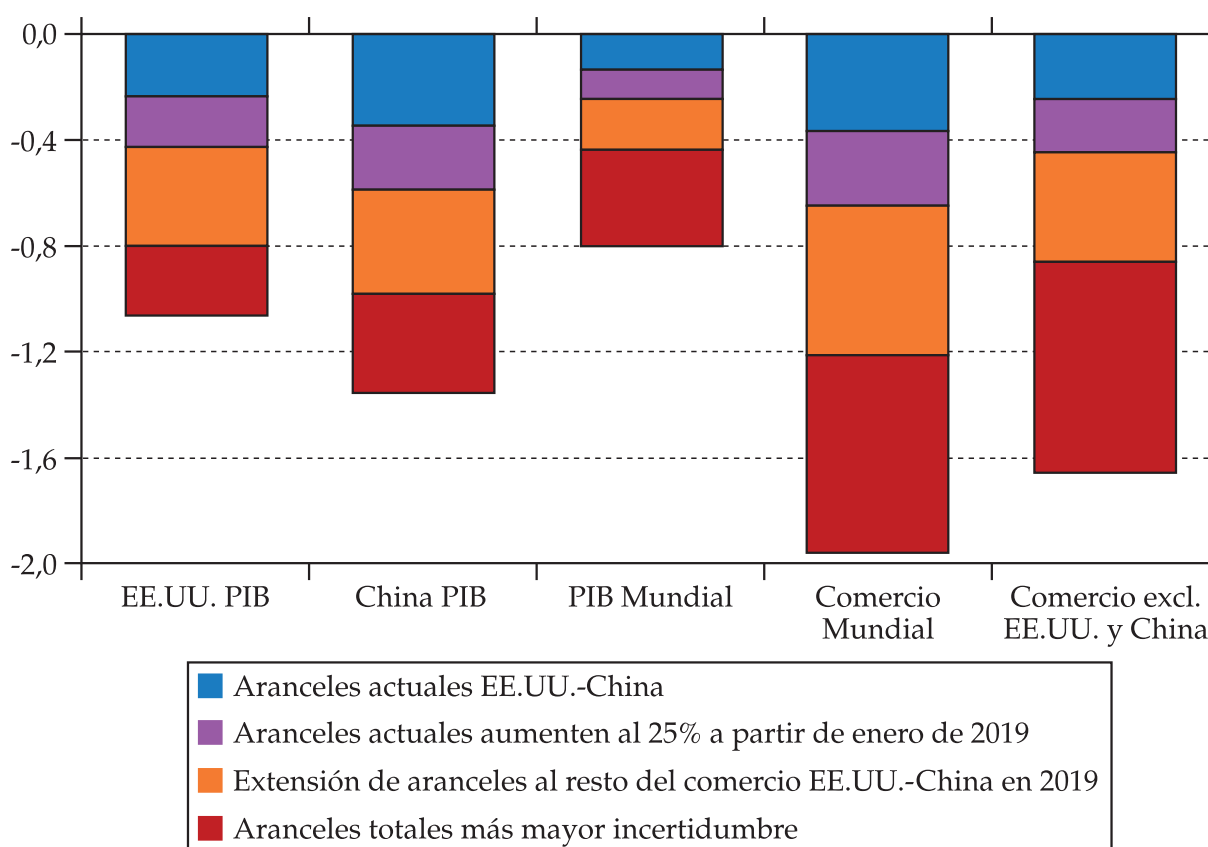
Las medidas proteccionistas han producido un parón en el comercio mundial y su impacto sobre el PIB mundial podría aproximarse al 1%

Como puede observarse en el Gráfico 6, **las medidas proteccionistas** adoptadas por Estados Unidos, China y otros países **han producido un estancamiento del comercio** y llevado al FMI a **revisar a la baja las tasas de crecimiento de exportaciones e importaciones para 2019**, incluso más en las economías desarrolladas que en las emergentes, si bien el crecimiento de China se ha revisado también a la baja. El Gráfico 7 muestra que los **impactos de la guerra comercial sobre el PIB y el comercio mundial en 2021 podrían llegar a ser de 0,8 y casi 2 puntos porcentuales**, respectivamente, en el peor escenario.

GRÁFICO 7

IMPACTO DE LA GUERRA COMERCIAL SOBRE EL PIB

(Reducción en puntos porcentuales respecto escenario base)



Nota: Aranceles actuales incluyen todos los aranceles impuestos sobre el comercio bilateral entre EE.UU. y China en 2018 hasta finales de septiembre. El escenario morado muestra el impacto adicional del incremento por parte de los Estados Unidos de aranceles por un valor de \$200 mil millones sobre las importaciones chinas, del 10% al 25% en enero de 2019 (con una acción recíproca de parte de China sobre \$60 mil millones de importaciones desde los Estados Unidos). El escenario naranja muestra el impacto adicional si aranceles del 25% se imponen sobre el resto del comercio bilateral, excluyendo las materias primas, entre China y los Estados Unidos a partir de junio de 2019. El escenario rojo muestra el impacto adicional relacionado con la incertidumbre causada por el incremento de 50 puntos base de la prima de riesgo en las inversiones en todos los países durante el periodo 2019-2021.

Fuente: OCDE (2018): *Perspectivas Económicas*. París.

En cuanto a los **efectos de los aranceles** sobre el déficit comercial de Estados Unidos, las últimas cifras disponibles indican que **si bien han reducido tanto las importaciones como las exportaciones, el déficit del pasado octubre es, en términos nominales, el más elevado de los registrados desde 2009**. Hay, por otra parte, casi unanimidad entre los principales organismos internacionales, analistas y académicos acerca de que **la guerra comercial está desacelerando también el crecimiento mundial a corto plazo y tendrá efectos incluso más perjudiciales sobre la asignación de los recursos y los precios a medio plazo**. La desaceleración en China ha arrastrado la tasa de crecimiento del PIB de China hasta el 6,4% en tasa interanual en el cuarto trimestre de 2018, la más baja desde el primer cuatrimestre de 2009 durante la Gran Recesión. Pero **el daño de la guerra comercial se está dejando también notar en Estados Unidos** donde algunos indicadores de sorpresas económicas se han adentrado en zona negativa y los pedidos a la industria manufacturera registraron una caída del 2,1% en octubre.² A la vista de estos desarrollos negativos y el incierto resultado de las negociaciones de nuevo paralizadas entre Estados Unidos y China, **algunos analistas dan por seguro el retraso en los planes de la FED para subir tipos**.

La salida del Reino Unido de la UE

A los efectos genéricos de la guerra comercial sobre el comercio y la producción mundial, hay que sumar en el caso de la UE una perturbación específica que añade más incertidumbre a sus economías: **el rechazo por el Parlamento británico del acuerdo alcanzado por el Gobierno May con la Comisión Europea**. Además de agravar la inestabilidad política en el Reino Unido, deja en el aire el acuerdo alcanzado entre ambas partes tras una larga negociación para la salida ordenada del Reino Unido. Quizá ello explique, **la sustancial revisión a la baja de las previsiones del FMI sobre el crecimiento de Alemania y Francia en 2018 y 2019** (véanse las dos últimas columnas del Cuadro 1), solo superada por las de Brasil y Sudáfrica. Resulta sorprendente, sin embargo, que la revisión para el Reino Unido sea tan solo de 2 décimas en 2018.

El déficit comercial de Estados Unidos el pasado octubre fue el mayor registrado desde 2009

El rechazo por el Parlamento británico del acuerdo para la salida del Reino Unido de la UE puede estar detrás de la revisión a la baja del crecimiento de la UE

² Bloomberg, <https://www.bloomberg.com/news/videos/2019-01-22/u-s-china-businesses-at-lose-lose-situation-amid-trade-war-ab-s-winograd-says-video>, y U.S. Bureau of the Census: <https://www.census.gov/manufacturing/m3/index.html>

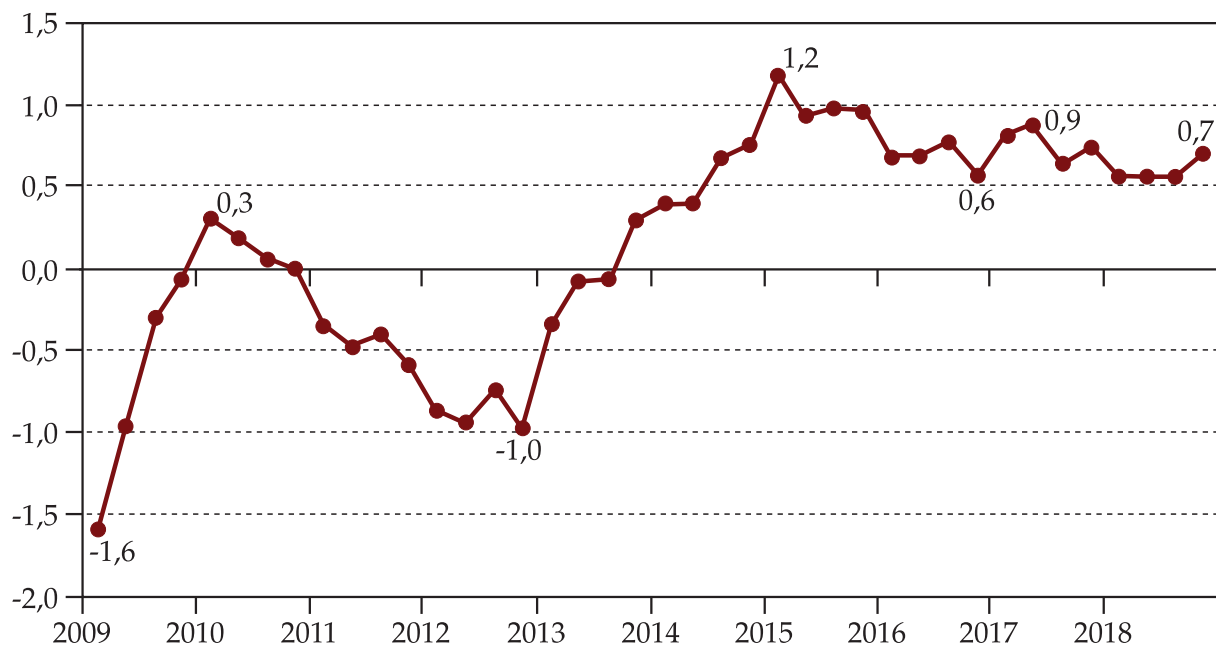
La economía española: evolución reciente y perspectivas

La economía española, que registró una evolución muy favorable en 2013-2017, muestra signos evidentes de desaceleración

Como muestra el Gráfico 8, la economía española registró una evolución muy favorable desde finales de 2013 hasta 2017, año en que registró una ligera desaceleración durante el segundo semestre que se prolongó en el primer trimestre de 2018. Si en 2017, el PIB creció a una tasa media del 3%, 2 décimas menos que en 2016, en 2018 crecerá el 2,5%, según se desprende del avance del PIB en el cuarto trimestre publicado por el INE hace unos días y el Informe trimestral del BdE de diciembre. Además, **todas las previsiones apuntan a que la desaceleración continuará en 2019 (2,2%) y en 2020 (1,9%)**, circunstancia que el Gobernador del Banco de España confirmó en su comparecencia ante la Comisión de Presupuestos del Congreso el 28 de enero.³

Las series de ocupación de la EPA brutas y desestacionalizadas indican que, si bien la economía continúa creando empleo a buen ritmo y reduciendo la tasa de paro, uno de cada cuatro asalariados nuevos encontró trabajo en el sector público.

GRÁFICO 8
CRECIMIENTO INTERANUAL DEL ÍNDICE DE VOLUMEN DEL PIB
(En porcentaje)



Fuente: INE (2019): *Contabilidad Nacional Trimestral de España*.

³ Banco de España (2018): *Informe trimestral de la economía española*. Madrid. https://www.bde.es/bde/es/secciones/informes/boletines/relac/Boletin_Economic/Informes_trimes1/

El crecimiento de la formación bruta de capital fijo, tanto en viviendas y otros edificios y construcciones (7,8%) como en maquinaria y equipo (6,3%) en el segundo trimestre de 2018, parecía indicar que la expansión tenía todavía cierto recorrido en el segundo semestre. No obstante, **los datos del tercer y cuarto trimestres muestran una importante desaceleración hasta 4,8% tanto para vivienda como maquinaria**. Por otra parte, no conviene olvidar que la inversión es el componente más volátil de la demanda agregada y los cambios de tendencia de esta variable son los más impredecibles. **El raquítico crecimiento del sector Industria en el tercer trimestre de 2018, 1,2%, y la caída (1,2%) registrada en el cuarto trimestre**, unido a la desaceleración de la Construcción (6,3%), **bien podría ser una advertencia de que el ciclo expansivo está aproximándose a su fin**.

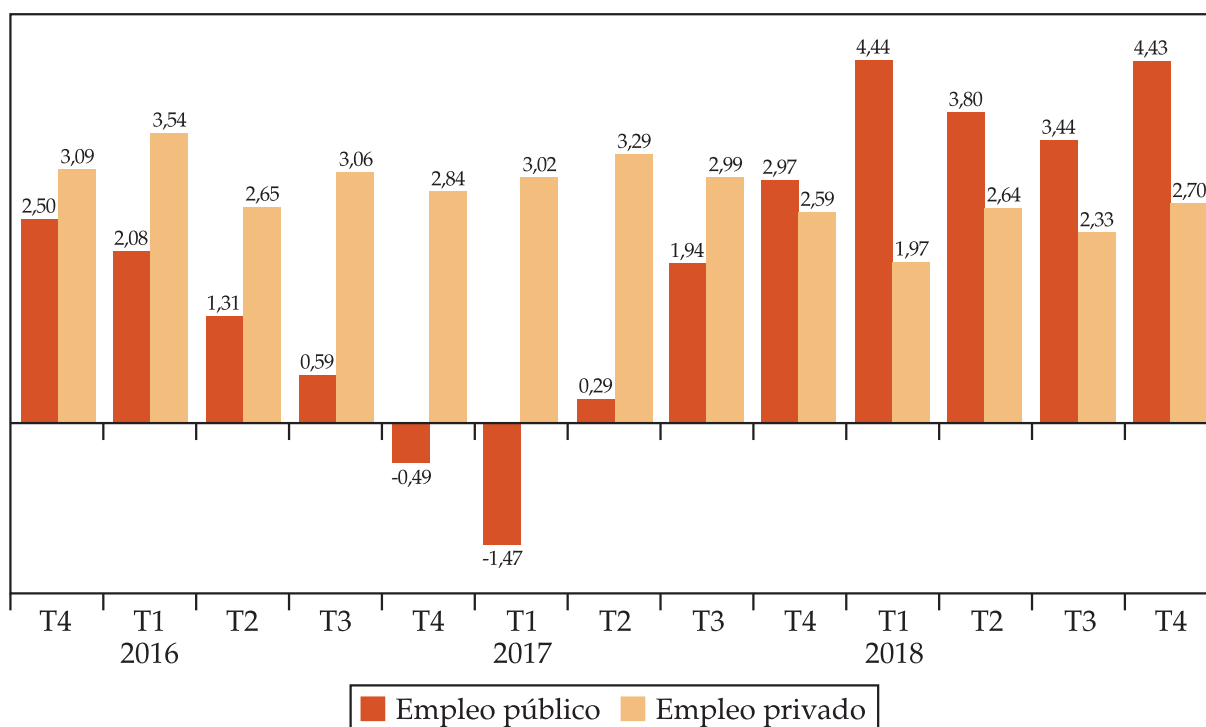
Los datos del tercer y cuarto trimestres de 2018 muestran una desaceleración de la formación bruta en vivienda y maquinaria

El Gráfico 9 pone de manifiesto que **la ocupación ha crecido con mayor intensidad en el sector público que en el privado en los últimos trimestres**, a diferencia de lo que ocurría en años anteriores. Sumar más empleados públicos aumenta el gasto en personal y la factura de los contribuyentes sin que ello, a falta de cambios organizativos de calado, asegure mejores servicios públicos a los ciudadanos. **Conviene tomar con cautela la afirmación** que se hace en el

La ocupación ha crecido con más intensidad en el sector público que en el privado en los últimos trimestres

GRÁFICO 9

EMPLEO PRIVADO Y PÚBLICO: TASAS INTERANUALES DE VARIACIÓN



Fuente: EPA, cuarto trimestre 2018. INE.

Informe Económico y Financiero de los PGE 2019 de que «el aumento del empleo se ha concentrado principalmente en el sector privado»: cierto, en términos absolutos, como no podía ser de otra manera por el dispar tamaño de ambos sectores, pero incierto si atendemos a las tasas de crecimiento.

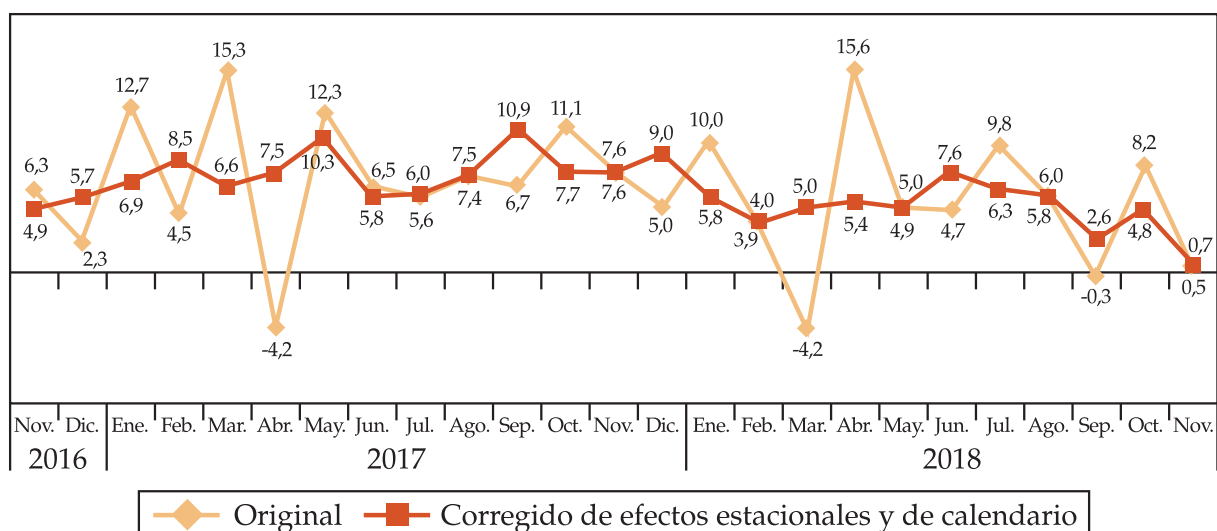
El Índice de cifra de negocios de la Industria no muestra una favorable evolución en el segundo semestre de 2018

El Índice de cifras de negocios de la Industria que se muestra en el Gráfico 10 no apunta a una evolución favorable de la actividad en el segundo semestre de 2018. Por otra parte, el sorprendente crecimiento del Índice de entradas de pedidos (IEP) en noviembre de 2018 a una tasa del 22,3%, hay que tomarlo con mucha precaución, al explicarse exclusivamente por el crecimiento de los pedidos al sector bienes de equipo (58,7%), con el resto de sectores en negativo. Dicho aumento extraordinario se debe a su vez al excepcional aumento (684,2%) de los pedidos a la rama Otro material de transporte. En suma, la afirmación que se hace en el *Informe Económico y Financiero* (pp. 83-84) de que el «dinamismo de la inversión se sustenta en el afianzamiento de las expectativas y las favorables condiciones financieras», parece ser más un deseo que una previsión con fundamentos.

Los saldos de la balanza comercial se han deteriorado en 2017 y 2018

El dinamismo de las exportaciones a partir de 2010, y la recuperación en 2011 y posterior crecimiento de la llegada de turistas internacionales, desde 52,7 millones en 2010 a 81,7 millones en 2017, permitieron reducir el insostenible desequilibrio de la balanza comercial alcanzado al final del anterior período expansivo (8,6% del PIB en 2007) y obtener superávits de la balanza de bienes y servicios a partir de 2012. Los datos de la CNTR muestran que los saldos tanto

GRÁFICO 10
ÍNDICE GENERAL DE LA CIFRA DE NEGOCIOS DE LA INDUSTRIA



Fuente: INE (2019).

de la balanza comercial como de la balanza de bienes y servicios (incluidos ingresos por turismo) se han deteriorado en 2017 y 2018, y el Cuadro 2 y el Gráfico 11 revelan que la aportación al crecimiento de la demanda exterior ha sido insignificante o negativa en los últimos trimestres.

Explicaciones al empeoramiento del empuje exportador podrían encontrarse, además de en la ya mencionada desaceleración de

CUADRO 2

PRINCIPALES AGREGADOS MACROECONÓMICOS DE ESPAÑA^(a) (PIB variación intertrimestral y contribución al PIB, 2017-2018)

			2017				2018			
	2017	2018	I TR	II TR	III TR	IV TR	I TR	II TR	III TR	IV TR
Contabilidad Nacional										
Tasas de variación intertrimestral, salvo indicación contraria										
Producto interior bruto	3,0	2,5	0,8	0,9	0,6	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6
Contribución de la demanda nacional ^(b)	2,9	3,1	1,1	0,6	1,2	0,4	0,9	0,8	0,8	0,5
Contribución de la demanda exterior neta ^(b)	0,1	-0,6	-0,3	0,3	-0,5	0,3	-0,3	-0,2	-0,2	0,0
Tasas de variación interanual										
Empleo	2,9	2,5	2,7	2,9	2,9	2,9	2,6	2,5	2,5	2,6
Indicadores de precios ^(c)										
Índice armonizado de precios de consumo (IAPC)	2,0	1,8	2,7	2,1	1,8	1,6	1,1	1,8	2,3	2,0
Índice armonizado de precios de consumo sin energía ni alimentos	1,2	1,1	1,1	1,3	1,6	1,0	1,2	1,0	0,9	1,1

(a) Contribución del Banco de España al ejercicio conjunto de proyecciones del Eurosistema de diciembre de 2018.

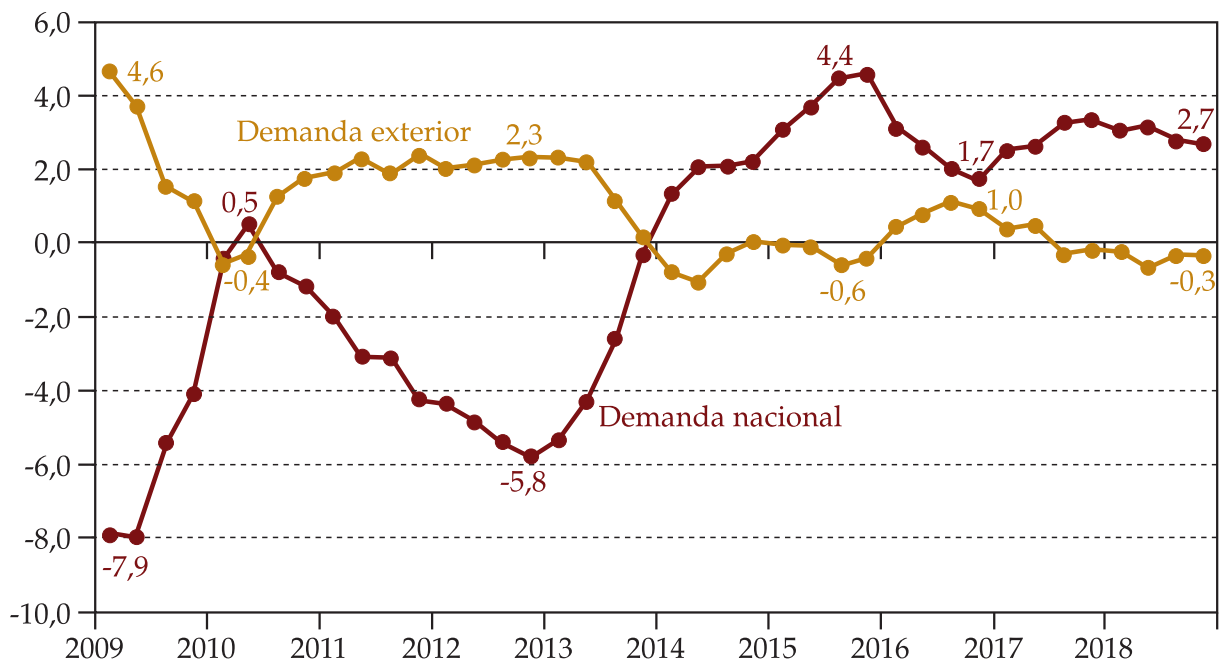
(b) Contribución a la tasa de variación intertrimestral del PIB, en puntos porcentuales.

(c) El dato del cuarto trimestre de 2018 es la media de las tasas interanuales de los meses de octubre y noviembre. El dato del mes de noviembre de 2018 se publicó con posterioridad al cierre de estas previsiones.

Fuente: Informe trimestral de la economía española, diciembre 2018. Banco de España.

GRÁFICO 11

APORTACIONES DE LA DEMANDA NACIONAL Y EXTERIOR AL PIB



Fuente: INE (2019): *Contabilidad Nacional Trimestral de España*, cuarto trimestre 2018.

Los aumentos salariales y cotizaciones sociales en los PGE 2019 no ayudarán a impulsar el crecimiento de las exportaciones

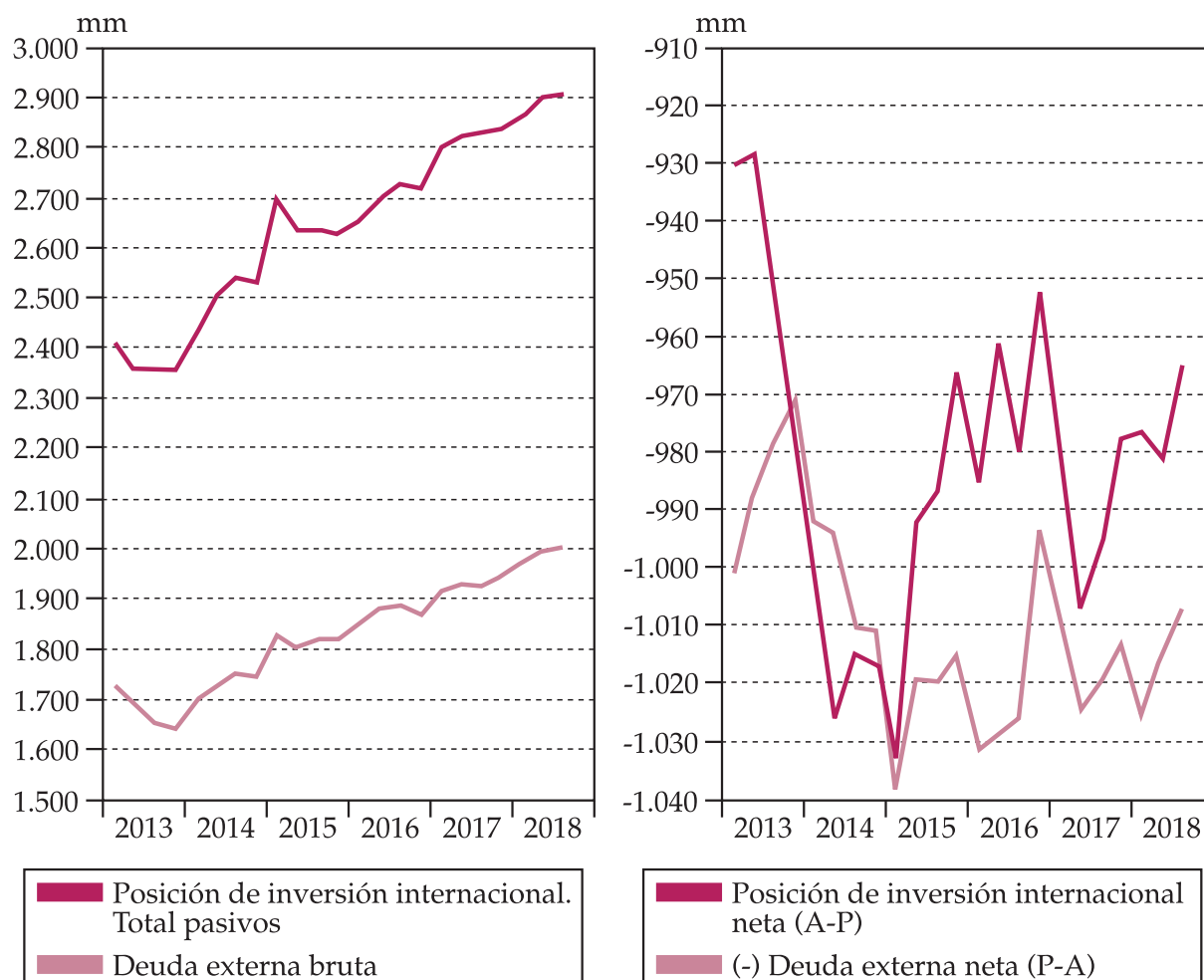
La deuda externa bruta superó por primera vez los 2 billones en el tercer trimestre de 2018 y la deuda externa neta superó 1 billón

la demanda mundial, en el freno que han registrado las ganancias de competitividad y en la menor presión existente sobre las empresas para buscar mercados en el exterior por el mayor crecimiento de la demanda nacional. Desde esta perspectiva, los aumentos salariales y subidas de cotizaciones sociales e impuestos indirectos en los PGE 2019 no constituyen una buena noticia para impulsar las exportaciones.

Una circunstancia que conviene tener siempre presente, especialmente en el incierto momento económico actual, es el elevado endeudamiento de la economía española. Según los últimos datos publicados en el Boletín Estadístico del BdE, la deuda externa total bruta superó por primera vez los 2 billones de euros (2.003.697 millones) a finales del III trimestre de 2018 distribuida así entre AA.PP., 593.603, Banco de España, 478.761, Otras instituciones monetarias, 433.332, Otros sectores residentes, 267.607, e Inversión directa, 230.693. El desapalancamiento al calor de la expansión económica de Otros sectores residentes y, en menor medida, de Otras instituciones monetarias, se ha visto compensado por el mayor endeudamiento de las AA.PP. y del propio BdE, mientras que la inversión directa ha mantenido un perfil plano desde 2014. La deuda externa neta total alcanzó 1,008 billones en el III trimestre de 2018, el mismo valor que en 2010, al recuperarse tras un leve retroceso en 2013.

GRÁFICO 12

POSICIÓN DE INVERSIÓN INTERNACIONAL: TOTAL PASIVOS, DEUDA EXTERNA BRUTA;
POSICIÓN DE INVERSIÓN INTERNACIONAL NETA Y DEUDA EXTERNA NETA



Fuente: Boletín Estadístico del Banco de España.

¿Cuán intensa será la desaceleración?

Esta es la gran pregunta cuya respuesta desearíamos conocer. Lo que sí sabemos es que **todos los organismos internacionales y nacionales acaban de revisar a la baja las previsiones de crecimiento del pasado otoño** que, a su vez, corregían a la baja las previsiones de primavera. La **normalización de las políticas monetarias**, las consecuencias sobre la actividad productiva de **la guerra comercial**, y la incertidumbre provocada por el **Brexit** son algunas de las sombras que planean sobre la economía mundial a comienzos de 2019.

En el caso de la economía española, el FMI rebajó el pasado octubre en 16.000 millones el superávit por cuenta corriente de España para 2019 y 2020 y la evolución de las entradas de turistas en

Todos los organismos internacionales acaban de revisar a la baja sus previsiones de crecimiento para 2019

La mayoría de indicadores apuntan a que continuará la desaceleración de la economía española

el Gráfico 13 sugiere que no cabe esperar nuevos crecimientos importantes de servicios turísticos. Por otra parte, **la mayoría de los indicadores de los sectores Construcción, Industria y Servicios** recogidos por el Gobierno en el *Informe Económico y Financiero* de los PGE 2019 (p. 52) que aparecen en el **Cuadro 3, apuntan a una desaceleración de la actividad productiva**. La intensidad de la desaceleración dependerá, en parte, de cómo evolucionen las economías mundial y europea en los próximos trimestres, pero también de **la confianza que las políticas del Gobierno plasmadas en el proyecto de PGE para 2019 aporten a empresarios e inversores**.

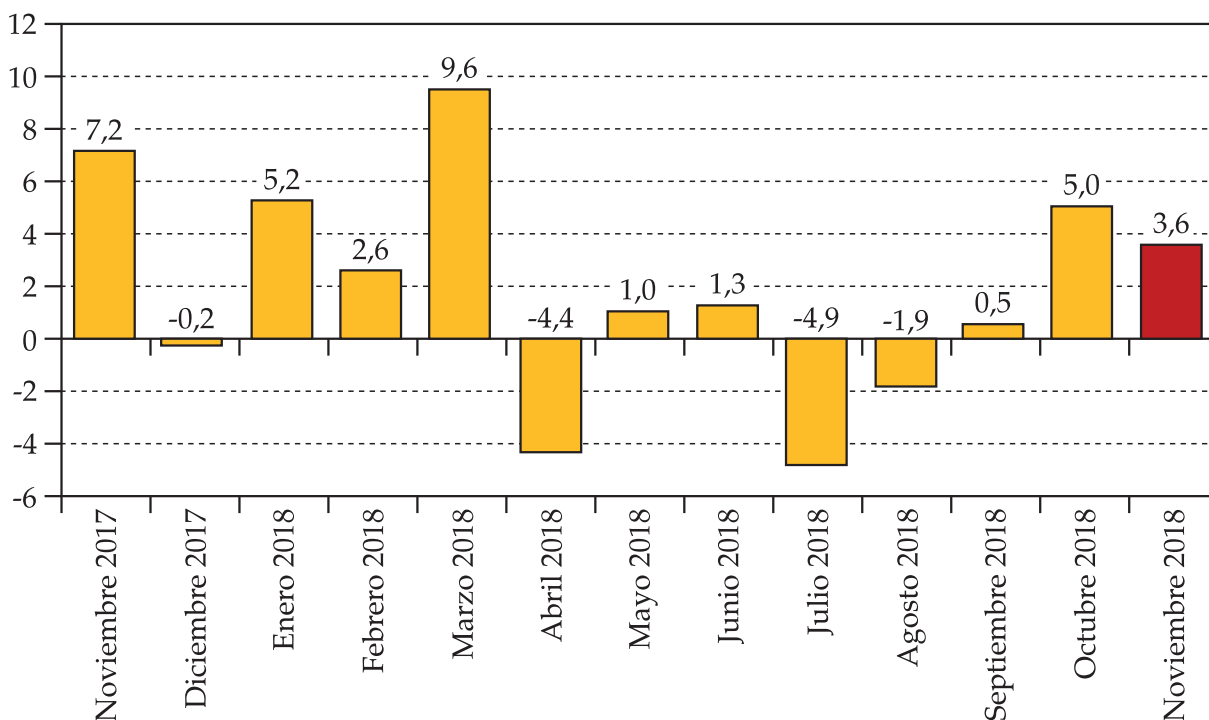
El proyecto de PGE de 2019

Los PGE 2019 llegan en un momento delicado y no parece que vayan a aportar la certidumbre y transparencia deseable a los agentes económicos

Los PGE 2019 llegan, como se ha indicado en la primera parte de este Informe, **en un momento extraordinariamente delicado** tanto de la economía mundial como, en particular, **de la economía española cuyo brío se ha ido apagando en los últimos trimestres y sobre la que pesa una doble fuente de inestabilidad política**: el proceso insurreccional que viene desarrollándose en Cataluña desde

GRÁFICO 13

VARIACIÓN DEL NÚMERO DE TURISTAS INTERNACIONALES
(Tasa interanual)



Fuente: Estadística de movimientos turísticos en frontera, INE.

CUADRO 3

INDICADORES SINTÉTICOS Y SECTORIALES DE ACTIVIDAD Y PRODUCCIÓN

	2017		2018				Ult. dato	
	2017	2018 ⁽¹⁾	IV	I	II	III		IV ⁽¹⁾
I. Sintético Actividad ⁽²⁾	3,1	2,7	2,9	2,9	2,7	2,5	—	T.III
Consumo de Energía Eléctrica ⁽³⁾	1,8	0,8	3,0	1,8	-0,2	1,5	-0,6	Nov.
Importaciones no energéticas (vol.)	3,9	1,9	4,0	0,7	5,1	-0,8	3,0	Oct.
Í. sentimiento económico (90-17=100)	108,6	108,6	110,1	110,0	109,8	106,7	107,3	Nov.
Ventas grandes empresas. Totales ⁽⁴⁾	3,7	3,2	3,7	3,4	3,2	3,0	3,2	Oct.
Ventas grandes empresas. Interiores ⁽⁴⁾	3,1	2,9	3,4	3,0	2,7	2,9	3,3	Oct.
INDUSTRIA								
I. Sintético Industria ⁽²⁾	3,9	2,7	4,2	3,0	3,0	2,3	—	T.III
IPI General (ccal)	3,2	1,3	5,2	2,7	0,9	0,3	1,0	Oct.
Vtas. int. grandes empresas. Industria ⁽⁴⁾	2,3	1,6	3,7	1,7	1,3	1,8	1,8	Oct.
Exportación productos industriales (vol.)	5,3	-1,8	6,3	-0,9	-1,0	-5,0	1,9	Oct.
Empleo industria (EPA)	5,0	3,1	5,1	4,1	3,3	2,1	—	T.III
Afiliados industria (SS) ⁽⁵⁾	3,1	2,7	3,2	3,3	3,0	2,6	2,2	Dic.
Indicador confianza industrial (saldos)	1,0	0,2	4,3	2,8	1,2	-2,6	-1,2	SNov.
Utilización capacidad productiva (en %)	78,7	79,5	79,1	79,7	80,3	79,3	78,6	T.IV
CONSTRUCCIÓN								
I. Sintético Actividad en Construcción ⁽²⁾	3,3	4,4	3,9	5,5	4,1	3,7	—	T.III
I. Producción Ind. de la Construcción (ccal)	-1,4	1,9	-4,9	6,0	1,4	-0,6	-1,1	Oct.
Ventas int. grandes emp. Construcc. ⁽⁴⁾	0,6	3,9	1,9	3,6	3,4	5,2	2,3	Oct.
Empleo construcción (EPA)	5,1	7,1	6,0	6,5	7,2	7,4	—	T.III
Afiliados construcción (SS) ⁽⁵⁾	6,2	6,7	7,1	6,8	6,6	7,0	6,5	Dic.
Licitación oficial. Precios corrientes	38,0	-4,6	107,0	77,5	-54,8	-8,7	-33,6	Oct.
Superficie a construir. Visados obra nueva	21,8	24,0	24,5	19,1	31,1	27,0	11,0	Oct.
- en edificios de viviendas	24,8	22,9	24,8	18,9	23,5	32,7	8,0	Oct.
Ind. confianza construcción (saldos)	-26,9	-4,4	-15,7	-4,3	-4,1	-8,3	1,0	Nov.
Hipotecas. Capital prestado	14,3	10,1	15,4	3,6	12,3	13,3	13,9	Oct.
Precio de la vivienda	6,2	6,7	7,2	6,2	6,8	7,2	—	T.III
SERVICIOS								
I. Sintético Servicios ⁽²⁾	3,7	3,1	3,3	3,3	3,1	2,9	—	T.III
Ventas grandes emp. Servicios ⁽⁴⁾	3,6	3,3	3,5	3,6	3,2	3,0	3,5	Oct.
Viajeros-km. (Renfe)	3,0	3,2	2,5	2,3	3,1	3,4	5,5	Oct.
Mercancías Tm-Km. (Renfe)	0,7	-4,4	-1,4	-9,2	-4,5	-1,9	4,0	Oct.
Tráfico aéreo viajeros. Total	8,3	5,7	8,0	9,8	4,8	3,7	6,7	Nov.
Pernoctaciones en hoteles	2,8	-0,2	1,4	3,5	-2,3	-1,0	1,9	Nov.
Entrada turistas	8,7	0,7	2,7	6,0	-0,5	-2,2	4,5	Nov.
Empleo servicios (EPA)	1,9	2,3	2,1	2,0	2,6	2,4	—	T.III
Afiliados servicios (SS) ⁽⁵⁾	3,6	3,1	3,6	3,5	3,1	2,9	3,0	Dic.
Indicador confianza servicios (saldos)	22,5	22,4	22,3	23,5	23,5	21,6	20,3	Nov.
I. confianza comercio minorista (saldos)	11,0	10,7	10,4	11,7	10,4	10,4	10,1	Nov.

(1) Cifras referidas al período para el que se dispone de información.

(2) Corregido de variaciones estacionales, calendario y atípicos.

(3) Corregido de los efectos calendario y temperatura.

(4) Datos corregidos de estacionalidad y de calendario, deflactados y a población constante.

(5) Total sistema. Media mensual de los datos diarios.

Fuente: Informe Económico y Financiero de los PGE 2019, p. 52.

2012 y los precarios e interesados apoyos con que cuenta el Gobierno de Sánchez en el Congreso para sacar adelante las cuentas. **Resultará, por ello, difícil que estos Presupuestos, caso de aprobarse en marzo, aporten la deseable certidumbre y transparencia a los agentes económicos** sobre los planes de actuación del Estado, OO.AA., la Administración de la S.S. y otros Entes públicos, y sirvan para aumentar la competitividad y el empleo privado, promover la inversión productiva y alargar la fase expansiva del ciclo.

Presupuestos electoralistas

Al contar con solo 84 diputados en el Congreso, el Gobierno se ha visto obligado a recurrir a otros grupos parlamentarios para elaborar los PGE

Para situarnos, conviene recordar brevemente la **génesis de las cuentas** que el Consejo de Ministros aprobó el 11 de enero y presentó en el Congreso tres días después. Al contar con el apoyo de solo 84 de los 350 diputados en el Congreso, **el Gobierno se vio en la ineludible necesidad de sentarse a negociar con otros grupos parlamentarios para elaborar los PGE 2019**. El pasado 11 de octubre, el Gobierno presentó el *Acuerdo de los Presupuestos Generales del Estado 2019: Presupuestos para un Estado Social* alcanzado con el grupo Unidos Podemos. Aunque el proyecto incluye también mayores inversiones para Cataluña y el Gobierno ha prometido también transferir nuevas competencias al País Vasco, ni los partidos que integran el gobierno de la Generalidad de Cataluña ni el PNV han dado todavía su visto bueno a las cuentas.

El tono autocomplaciente ha llevado al Gobierno a presentar estas cuentas como las más adecuadas para prolongar la expansión y reducir el déficit

Los PGE 2019, según el **Ministerio de Hacienda**, «refuerzan el crecimiento de la economía española y elevan un 5,6% el gasto en I+D+i. La dotación para la dependencia se eleva un 60%, la partida de becas al estudio crece un 10% y se suprime el copago farmacéutico para los pensionistas más vulnerables. Aumenta la protección de los parados un 4% a pesar de que la tasa de desempleo se reducirá y se dota con 670 millones el Plan de Choque de Empleo Joven. Los Presupuestos incluyen una rebaja de impuestos para las pymes y una reducción del IVA de los productos de higiene femenina, de los servicios veterinarios y del libro y periódico electrónicos». En el *Informe Económico y Financiero* que acompaña a los PGE, **el Gobierno afirma** también en este mismo tono autocomplaciente **que «la prolongación de esta senda expansiva de la economía española junto con la reducción del déficit público son dos elementos de vital importancia** para garantizar la sostenibilidad de nuestro Estado de Bienestar y nuestras finanzas públicas».⁴

⁴ *Informe Económico y Financiero* (2019), p. 104.

A nadie sorprenderá la valoración tan positiva del Ministerio de Hacienda. Pero la realidad es, sin embargo, bien distinta. En primer lugar, **los PGE 2019 tienen un descarado cariz electoralista** que promete más transferencias a numerosos colectivos con importante peso electoral: pensionistas, empleados públicos, perceptores del SMI y asalariados cuyas retribuciones están ligadas al SMI, parados, jóvenes, estudiantes, dependientes y cuidadores, mujeres, etc. **Un anzuelo, sin duda, enormemente atractivo que busca prolongar la legislatura** y decantar las próximas elecciones generales.

En segundo lugar, **los PGE 2019 aumentan los gastos menos productivos y los compromisos de más gasto a medio plazo, elevan salarios y cotizaciones sociales, y penalizan a las empresas y familias con más impuestos directos e indirectos y cotizaciones sociales.** Favorecen el consumo y penalizan el ahorro, elevan los costes laborales y reducen la rentabilidad de las empresas. Resulta incongruente afirmar, como hace el Gobierno, que pretenden prolongar la senda expansiva de la economía española para hacer sostenible el Estado de bienestar. **La realidad es que aumentan la incertidumbre de inversores y empresas y no estimulan la inversión ni el aumento de la productividad, y ponen en riesgo el proceso de consolidación fiscal a medio plazo.**

En torno a esta última cuestión, conviene recordar que **el conjunto de las AA.PP. incurrieron en déficits en 20 de los 23 años entre 1995 y 2017**, pese a que la mayoría de esos años la economía creció a buen ritmo. El déficit nominal acumulado durante el período ascendió a una cuantía astronómica: 823.549 millones, merecedora de quitar el sueño a cualquier gobernante preocupado por asegurar el bienestar de los ciudadanos a medio y largo plazos. Con esta pesada losa sobre nuestras espaldas, **revertir algunas de las reformas impulsadas en los últimos años para consolidar las cuentas públicas**, como el retraso pautado de la edad de jubilación y el establecimiento de unos límites a la revalorización de las pensiones en función de la situación financiera del sistema y de la economía, y lanzarse a revalorizar todas las pensiones a tasas iguales o superiores al IPC, o, incrementar al menos un 2,25% los salarios de los empleados públicos y un 22,3% el SMI, así como elevar las prestaciones a dependientes y cuidadores, a jóvenes y mayores, a parados, mujeres y estudiantes, etc., fiando la consecución del objetivo de déficit acordado con la UE (1,3% del PIB en 2019) al aumento de la presión fiscal sobre sociedades y hogares y a la intensificación de la lucha contra el fraude, **resulta, además de temerario, contraproducente.**

Aumentar el gasto público antes de convocar elecciones constituye una tentación casi irresistible para cualquier Gobierno ansioso de captar votos. Estimulará, sin duda, el consumo a corto plazo

Los PGE 2019 tienen un marcado cariz electoralista y el Gobierno busca prolongar la legislatura para afrontar reforzado las próximas elecciones generales

Los PGE 2019 aumentan los gastos menos productivos y penalizan a empresas y familias con más cotizaciones e impuestos directos e indirectos

Revertir algunas reformas realizadas para consolidar las cuentas públicas resulta, además de temerario, contraproducente

Las políticas expansivas, cuando deterioran la rentabilidad y la competitividad de las empresas, son pan para hoy y hambre para mañana

de los colectivos beneficiados y les proporcionará una transitoria e ilusoria ola de prosperidad. Pero sabemos que **esas políticas expansivas son pan para hoy y hambre para mañana, cuando deterioran la rentabilidad y la competitividad de las empresas**. Rodríguez Zapatero ya lo intentó sin ningún éxito en 2008 y 2009, pero ni Sánchez ni los colectivos beneficiados por los PGE 2019 están interesados en averiguar si **los aumentos presupuestados en pensiones, salarios y todo tipo de prestaciones son sostenibles a medio plazo, o pueden acabar produciendo efectos contrarios a los pretendidos**, como ocurrió en 2010-2013.

Hipótesis de partida y cuadro macroeconómico de los PGE 2019

Las hipótesis básicas del Gobierno en los PGE 2019 son más optimistas que las de los principales organismos internacionales

El Cuadro 4 muestra las hipótesis básicas empleadas por el Gobierno para elaborar los PGE 2019. El crecimiento del PIB mundial y de la eurozona son algo mayores que las previsiones del FMI en octubre, y las revisadas a la baja en enero. Son asimismo más optimistas que las últimas previsiones de la OCDE y del Instituto Mundial de Kiev. Según el FMI, el PIB mundial crecerá un 3,7% y un 3,5%

CUADRO 4
HIPÓTESIS BÁSICAS DEL ESCENARIO PRESUPUESTARIO, 2018-2019

Conceptos	2018	2019	Fuente
Demanda mundial			
PIB mundial excluida la zona euro	3,9	3,7	CE
PIB zona euro	2,1	1,9	CE
Mercados españoles	3,6	3,8	MECE
Tipo de cambio			
Dólares por euro	1,18	1,15	CE
Apreciación (+) o depreciación (-) euro en porcentaje	4,9	-2,7	"
Precio petróleo "Brent"			
Dólares/barril	71,0	65,0	MECE
Variación porcentual	31,1	-8,5	"
Euros/barril	60,0	56,4	"
Variación porcentual	25,0	-6,0	"
Tipos de interés			
Corto plazo (euribor a tres meses)	-0,3	-0,2	CE
Largo plazo (deuda diez años)	1,6	1,8	MECE

Fuente: Informe Económico y Financiero de los PGE 2019, p. 81.

en 2018 y 2019, respectivamente, y la eurozona un 1,8% y un 1,6%, respectivamente. **Las previsiones del Gobierno en los PGE 2019, si bien no están muy alejadas, son más optimistas que las de los principales organismos internacionales.**⁵

El Cuadro 5 presenta el desglose de las previsiones macroeconómicas del Gobierno para 2018 y 2019. El crecimiento previsto del PIB para 2018 es una décima superior a las últimas estimaciones

CUADRO 5
CUADRO MACROECONÓMICO DE LOS PGE 2019

Conceptos	2018	2019
Gasto en consumo final nacional	2,2	1,7
<i>Gasto en consumo final nacional privado^(a)</i>	2,3	1,7
<i>Gasto en consumo final de las AA.PP.</i>	1,9	1,4
Formación bruta de capital	5,5	4,3
Variación de existencias (contribución al crecimiento del PIB)	0,0	0,0
Demanda nacional (contribución al crecimiento del PIB)	2,9	2,2
Exportación de bienes y servicios	2,4	2,8
Importación de bienes y servicios	3,5	3,1
Saldo exterior (contribución al crecimiento del PIB)	-0,3	-0,1
PIB	2,6	2,2
PIB a precios corrientes: miles de millones de euros	1.208,8	1.255,3
% variación	3,6	3,8
PRECIOS (% variación)		
Deflactor del PIB	1,0	1,7
Costes laborales, empleo y paro (% de variación)		
Remuneración (coste laboral) por asalariado	1,0	2,1
Empleo total ^(b)	2,5	1,8
Productividad por ocupado ^(b)	0,1	0,3
Coste laboral unitario	0,9	1,7
Pro memoria (Encuesta de Población Activa)		
<i>Tasa de paro (% de la población activa)</i>	<i>15,5</i>	<i>14,0</i>
Sector exterior (porcentaje del PIB)		
Saldo operaciones corrientes con el resto del mundo	1,1	1,0
Capacidad (+) necesidad (-) de financiación frente resto mundo	1,3	1,2

(a) Incluye a los hogares y a las instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares.

(b) Puestos de trabajo equivalente a tiempo completo.

Fuente: Informe Económico y Financiero de los PGE 2019, p. 82.

⁵ FMI (2019a y 2019b) y OCDE (2018).

Los dos componentes principales de la demanda agregada, consumo e inversión, se desaceleran

Según el Gobierno, el crecimiento de los costes salariales y los precios será compatible con la creación de empleo

Las últimas proyecciones del Banco de España indican que el Gobierno subestima la aportación de la demanda interna y sobreestima la aportación del sector exterior

Los PGE 2019 sobreestiman la creación de empleo y la reducción de la tasa de paro

del INE, BdE, FMI y OCDE para 2018 (2,5%) pero coinciden (2,2%) para 2019, siendo ésta todavía dos décimas superior a la previsión del Instituto Mundial de Kiev (2%). Descendiendo en el desglose, **los dos componentes principales de la demanda nacional, consumo y formación bruta de capital, se desaceleran 0,5 y 1,2 puntos porcentuales en 2019**, respectivamente. El Gobierno prevé también que **la aportación negativa de la demanda externa neta se reducirá 2 décimas**.

El Gobierno contempla, asimismo, un aumento de los precios y los costes laborales y una **reducción del ritmo de creación de empleo** que, no obstante, permitirá reducir la tasa de paro 1,5 puntos porcentuales y aumentar ligeramente la productividad por ocupado. El saldo de operaciones corrientes con el RDM se mantendrá en 1% del PIB y el saldo positivo de la balanza de transferencias elevará dicho porcentaje un par de décimas.

El cuadro macroeconómico del Gobierno difiere de manera apreciable de las previsiones que presentó el IEE en su informe «Una contrarreforma laboral y una subida de impuestos directos acortarían la expansión» el pasado noviembre. Para concretar, el IEE considera que **el PIB crecerá una décima menos en 2019** de lo que prevé el Gobierno y **la tasa de paro será dos décimas superior a la prevista por el Gobierno**.

Para contrastar ambas previsiones, el Cuadro 6 presenta **las últimas proyecciones del Banco de España** de las principales macromagnitudes en 2018-2021. Al compararlas con el cuadro macroeconómico en los PGE, **se observan las siguientes diferencias en la línea apuntada por el IEE: el Gobierno subestima la demanda nacional en 2 décimas en 2018 y 2019, y sobreestima la aportación del sector exterior** al sobrevalorar el crecimiento de las exportaciones y subestimar el de las importaciones. Por otra parte, **el Gobierno subestima el aumento del deflactor del PIB en 2019, sobreestima la tasa de paro en 2018 y la creación de empleo en 2019, y subestima la tasa de paro de 2019**.

En suma, **los PGE 2019 sobreestiman los crecimientos del mundo, de la eurozona y de España; infravaloran la aportación de la demanda nacional y sobrevaloran la de la demanda exterior al crecimiento; y sobreestiman la creación de empleo y la reducción de la tasa de paro**. Hechas estas precisiones a las hipótesis básicas y al cuadro macroeconómico del Gobierno, pasamos ya a analizar los gastos e ingresos presupuestados.

CUADRO 6
 PROYECCIÓN DE LAS PRINCIPALES MACROMAGNITUDES, 2018-2021
 (Tasas de variación anual sobre volumen y porcentaje del PIB)

	Proyecciones de diciembre de 2018					Diferencia entre las previsiones actuales y las realizadas en septiembre de 2018		
	2017	2018	2019	2020	2021	2018	2019	2020
PIB	3,0	2,5	2,2	1,9	1,7	-0,1	0,0	-0,1
Consumo privado	2,5	2,4	1,9	1,5	1,3	0,2	0,2	0,1
Consumo público	1,9	2,1	1,6	1,2	1,2	0,2	0,2	0,0
Formación bruta de capital fijo	4,8	6,2	4,7	3,6	2,7	1,1	0,7	-0,3
Inversión en bienes de equipo	5,7	7,8	5,9	3,8	3,0	2,7	2,1	0,1
Inversión en construcción	4,6	6,1	4,5	3,7	2,8	0,6	0,1	-0,7
Exportación de bienes y servicios	5,2	1,8	3,4	4,0	3,8	-0,8	-0,6	0,0
Importación de bienes y servicios	5,6	3,8	4,1	4,1	3,8	0,7	0,1	0,2
Demanda nacional (contribución al crecimiento)	2,9	3,1	2,4	1,9	1,6	0,4	0,3	0,0
Demanda exterior neta (contribución al crecimiento)	0,1	-0,6	-0,2	0,0	0,1	-0,5	-0,2	-0,1
PIB nominal	4,3	3,6	4,0	3,7	3,5	-0,1	0,1	-0,1
Deflactor del PIB	1,2	1,0	1,8	1,8	1,8	0,0	0,1	0,0
Índice armonizado de precios de consumo (IAPC)	2,0	1,8	1,6	1,6	1,7	0,0	-0,1	0,1
Índice armonizado de precios de consumo sin energía ni alimentos (IAPC)	1,2	1,1	1,5	1,7	1,8	0,1	0,1	-0,1
Empleo (puestos de trabajo equivalente)	2,9	2,5	1,6	1,6	1,6	0,1	-0,3	-0,1
Tasa de paro (porcentaje de la población activa). Datos fin de período	16,5	14,6	14,1	12,9	12,2	0,0	0,9	1,0
Tasa de paro (% de la población activa). Media anual	17,2	15,3	14,3	13,3	12,4	0,0	0,5	0,9
Capacidad (+) / necesidad (-) de financiación de la nación (% del PIB)	2,2	1,0	0,8	0,7	0,6	-0,2	-0,3	-0,4
Capacidad (+) / necesidad (-) de financiación de las AAPP (% del PIB)	-3,1	-2,7	-2,4	-2,0	-1,8	0,0	0,1	0,2

Fuente: Banco de España.

Presupuesto consolidado de gastos

El gasto en operaciones de capital es el componente del gasto que menos crece y lo hace 1,5 puntos menos que el PIB nominal

El Cuadro 7 permite hacer una primera valoración de la orientación del gasto en los PGE 2019. El gasto consolidado total asciende al 37,7% del PIB (1.255,3 mm) y crece un 5,1% respecto a 2018. En cuanto a su distribución, las operaciones corrientes suponen un 25,9% del PIB y crecen un 5,4%; las operaciones de capital ascienden al 2,8% del PIB y aumentan el 2,3%; el fondo de contingencia, el 0,2% del PIB, crece el 9,9%; y las operaciones financieras, el 10,1% del PIB, aumentan el 4,5%. **Habida cuenta que el Gobierno contempla un crecimiento del PIB nominal del 3,8%, el gasto en operaciones de**

CUADRO 7

PRESUPUESTO CONSOLIDADO DE GASTOS DEL ESTADO, SEGURIDAD SOCIAL, ORGANISMOS AUTÓNOMOS Y ENTES PÚBLICOS
(En millones de euros)

Capítulos	Presupuesto 2018		Presupuesto 2019		% Δ 19 / 18
	Importe	% s/total	Importe	% s/total	
I. Gastos de personal	22.504,80	5,0	23.372,20	4,9	3,9
II. Gastos corrientes en bienes y servicios	8.143,75	1,8	8.587,83	1,8	5,5
III. Gastos financieros	31.602,25	7,0	31.448,50	6,7	-0,5
IV. Transferencias corrientes	246.423,67	54,8	261.961,11	55,4	6,3
Operaciones corrientes	308.674,48	68,6	325.369,64	68,8	5,4
V. Fondo de contingencia y otros imprevistos	2.276,68	0,5	2.501,28	0,5	9,9
VI. Inversiones reales	7.576,81	1,7	7.752,64	1,6	2,3
VII. Transferencias de capital	9.426,84	2,1	9.734,88	2,1	3,3
Operaciones de capital	17.003,65	3,8	17.487,52	3,7	2,8
OPERACIONES NO FINANCIERAS	327.954,81	72,9	345.358,45	73,1	5,3
VIII. Activos financieros	40.414,22	9,0	35.325,06	7,5	-12,6
IX. Pasivos financieros	81.416,06	18,1	91.976,26	19,5	13,0
OPERACIONES FINANCIERAS	121.830,27	27,1	127.301,32	26,9	4,5
TOTAL PRESUPUESTO	449.785,08	100,0	472.659,76	100,0	5,1

Fuente: Informe Económico y Financiero de los PGE 2019, p. 482.

capital es el único concepto cuyo presupuesto crece 1,5 puntos menos que el PIB.

De las cuatro partidas del gasto corriente, **las Transferencias corrientes, 261.961,11 millones, suponen el 55,4% del total y es, además, la partida que más crece: 6,3%**; los gastos de personal, 23.372,20 millones, comprenden el 4,9% del gasto total y crecen un 3,9%; las compras de bienes y servicios ascienden a 8.587,83 millones, absorben el 1,8% del gasto total y crecen el 5,5%; y **los gastos financieros, 31.448,5 millones**, principalmente pago de intereses de la deuda, **suponen un desembolso superior a la suma de gastos de personal y compras de bienes y servicios**, absorben el 6,7% del gasto total y se reducen el 0,5%. Esta sencilla comparación permite constatar por qué endeudarse hipoteca el futuro, incluso cuando las condiciones de financiación son extraordinariamente favorables como ha ocurrido en los últimos años.

Al sumar las transferencias de capital, 9.734,88 millones, el total de transferencias del Estado asciende a 271.695,99 millones, y sus destinatarios son las familias e ISFLSH que reciben 77,1% del total, las Administraciones Territoriales (AA.TT.), 17,1%, la UE y el RDM, 5%, las empresas privadas, 4,4%, y las sociedades, entidades públicas empresariales, fundaciones y otros entes públicos, 1,2%. **Descontadas las transferencias y los gastos financieros del Estado, el total de gastos consolidados en los PGE asciende a 39.712,67** (personal, 23.372,3 millones, bienes y servicios, 8.587,3 millones, e inversiones reales, 7.752,64 millones), **una cifra notablemente inferior a los 46.471,0 millones transferidos por el Estado a las AA.TT.** Resulta muy claro también quienes son los principales actores del gasto en el Estado de las Autonomías.

El montante de las operaciones financieras de adquisición de activos (35.325,66 millones) y reducción de pasivos (91.726,66) suponen un 26,9% del gasto total, esto es, 3,2 veces el gasto en personal, bienes y servicios e inversiones reales del Estado. Las principales adquisiciones de activos presupuestadas son **préstamos** concedidos a los sectores público (18.115,85 millones) y privado (2.171,50 millones) y **aportaciones patrimoniales** (13.052,11 millones), y el componente principal de la reducción de pasivos es **amortización de deuda pública** (91.767,77 millones).

El Cuadro 8 presenta el desglose por políticas de los capítulos I a VIII del gasto consolidado del Estado, OO.AA., Seguridad Social y otros entes. **La rúbrica Gasto social con 209.509,54 millones** supone el 57,3% del gasto total, e **incluye todas las actuaciones dirigidas a suplementar las rentas de los ciudadanos** (pensiones, prestaciones y subsidios a desempleados, incapacidad temporal, reincorporación laboral, dependencia, gestión de la S.S., etc.) y **la producción**

Las transferencias corrientes suponen el 55,4% del gasto total y los gastos financieros superan el gasto en personal y compra de bienes y servicios

El total de gastos consolidados del Estado, descontadas las transferencias y los gastos financieros, resulta inferior a las transferencias a las Administraciones Territoriales

Las operaciones financieras de adquisición de activos y reducción de pasivos ascienden al 26,9% del gasto total

Las pensiones son la partida más importante del gasto social, 153.864,29 millones

CUADRO 8

POLÍTICAS DE GASTOS DE LOS PGE CONSOLIDADOS CAPÍTULOS I A VIII

Políticas	Presupuesto 2018	% s/total	Presupuesto 2019	% s/total	% Δ
SERVICIOS PÚBLICOS BÁSICOS	20.180,89	5,7	20.961,93	5,7	3,9
Justicia	1.780,74	0,5	1.869,20	0,5	5,0
Defensa	8.400,56	2,4	8.537,06	2,3	1,6
Seguridad ciudadana e Instituciones penitenciarias	8.418,14	2,4	8.878,73	2,4	5,5
Política Exterior y de Cooperación para el Desarrollo	1.581,44	0,4	1.676,94	0,5	6,0
GASTO SOCIAL (1+2)	196.910,75	55,5	209.509,54	57,3	6,4
GASTO SOCIAL sin desempleo	179.208,57	50,5	191.107,82	52,3	6,6
1. ACTUACIONES DE PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN SOCIAL	189.219,44	53,4	201.542,30	55,1	6,5
Pensiones	144.834,31	40,9	153.864,29	42,1	6,2
Otras Prestaciones Económicas	14.388,37	4,1	15.621,73	4,3	8,6
Servicios Sociales y Promoción Social	2.630,34	0,7	3.645,05	1,0	38,6
Fomento del empleo	5.716,14	1,6	5.984,61	1,6	4,7
Desempleo	17.702,18	5,0	18.401,72	5,0	4,0
Acceso a la Vivienda y Fomento de la Edificación	481,46	0,1	678,69	0,2	41,0
Gestión y Administración de la Seguridad Social ⁽¹⁾	3.466,65	1,0	3.346,22	0,9	-3,5
2. PRODUCCIÓN DE BIENES PÚBLICOS DE CARÁCTER PREFERENTE	7.691,31	2,2	7.967,24	2,2	3,6
Sanidad sin incluir Asistencia sanitaria del Mutualismo Administrativo	2.004,16	0,6	2.037,35	0,6	1,7
Asistencia sanitaria del Mutualismo Administrativo	2.249,10	0,6	2.254,78	0,6	0,3
Educación	2.569,49	0,7	2.722,26	0,7	5,9
Cultura	868,56	0,2	952,85	0,3	9,7
ACTUACIONES DE CARÁCTER ECONÓMICO	29.666,76	8,4	32.617,29	8,9	9,9
Agricultura, Pesca y Alimentación	7.746,86	2,2	7.760,70	2,1	0,2
Industria y Energía	5.773,66	1,6	5.803,27	1,6	0,5
Comercio, Turismo y P.Y.M.E.S.	896,20	0,3	907,87	0,2	1,3
Subvenciones al transporte	2.148,76	0,6	2.430,28	0,7	13,1
Infraestructuras	5.411,39	1,5	7.572,46	2,1	39,9
Investigación, Desarrollo e Innovación Civil	6.371,83	1,8	6.728,72	1,8	5,6
Investigación, Desarrollo e Innovación Militar	678,59	0,2	684,32	0,2	0,8
Otras Actuaciones de Carácter Económico	639,47	0,2	729,67	0,2	14,1
ACTUACIONES DE CARÁCTER GENERAL	107.780,55	30,4	102.430,74	28,0	-5,0
Órganos Constitucionales, Gobierno y otros	681,46	0,2	710,58	0,2	4,3
Servicios de Carácter General	24.651,67	7,0	16.545,01	4,5	-32,9
Administración Financiera y Tributaria	1.389,53	0,4	1.527,46	0,4	9,9
Transferencias a otras Administraciones Públicas	49.510,40	14,0	52.249,20	14,3	5,5
Deuda Pública	31.547,48	8,9	31.398,48	8,6	-0,5
CAPÍTULOS 1 A 8	354.538,94	100,0	365.519,50	100,0	3,1

(1) Excluido Préstamo del Estado a la Seguridad Social.

Fuente: Informe Económico y Financiero de los PGE 2019, p. 123.

de bienes públicos preferentes (sanidad, educación y cultura). Las pensiones son la partida más importante del gasto social, 153.864,29 millones, pero hay otros programas que reciben cientos y miles de millones año tras año sin examinar su eficacia y rentabilidad social.

Las actuaciones de carácter general (órganos constitucionales, servicios de carácter general administración financiera y tributaria, servicio deuda y transferencias a otras Administraciones Públicas) y los servicios básicos (justicia, seguridad y prisiones, defensa y servicios exteriores) absorben el 28% y el 5,7% del gasto total, respectivamente. Resulta llamativo que los recursos destinados a financiar los servicios básicos de Justicia asciendan a 1.869,20 millones, por no hablar de la ingente cifra (18.401,72 millones) destinada a Desempleo. Pocos economistas sostendrían que los programas de Fomento del empleo en España son eficaces, y muchos quienes consideran que las prestaciones por desempleo desincentivan la búsqueda de trabajo.

Las actuaciones de carácter económico, 32.617,9 millones y 8,9% del gasto total, son junto con los servicios básicos la Cententa de los Presupuestos, y lo serían todavía más de no ser por las subvenciones de la UE a Agricultura, pesca y alimentación. Llama poderosamente la atención que el gasto presupuestado en Infraestructuras, 7.572,46 millones, pese a crecer aparentemente 39,9%, sea tan solo 2,1% del gasto total, y que el crédito destinado a Comercio, turismo y pymes sea de 980,2 millones y suponga 0,2% del gasto total. Más atención merecería este último sector por parte del Gobierno, aunque solo sea por el papel motriz que desempeña el turismo en nuestra economía.

Con la excepción de los Servicios de carácter general que sufren una reducción inexplicada del 32,9%, casi todas las políticas discrecionales registran aumentos muy superiores a los aumentos previstos de salarios, precios e incluso el PIB nominal. Aparte de los ya mencionados Servicios de carácter general, las únicas reducciones proyectadas son en Gestión y administración de la Seguridad (3,5%) e intereses de la deuda (0,5%). Incluso las prestaciones a los desempleados, pese a que el Gobierno prevé una reducción de 1,5 puntos porcentuales en la tasa de paro, aumentan 4,0%. Por otra parte, los mayores incrementos se observan en Acceso a la vivienda (41,0%), Inversiones (39,9%), Servicios sociales y promoción social (38,6%), Otras actuaciones de carácter económico (14,1%), Subvenciones al transporte (13,1%) y Cultura (9,7%).

Para proporcionar una visión global del esfuerzo inversor consolidado en los PGE, el Cuadro 9 presenta las inversiones reales del capítulo VI, las transferencias de capital interiores del capítulo

Resulta llamativo que los recursos destinados a financiar los servicios básicos de Justicia asciendan a 1.869,20 millones

Las actuaciones de carácter económico, 32.617,9 millones y 8,9% del gasto total, son, junto con los servicios básicos, la Cententa de los Presupuestos

Casi todas las políticas discrecionales registran aumentos muy superiores a los aumentos previstos de salarios, precios e incluso el PIB nominal

Los PGE 2019 destinan 4.852,56 millones a inversiones de uso general, una cifra muy inferior a los 5.984,81 millones destinados a fomento del empleo

VII y las adquisiciones de activos financieros del Capítulo VIII. Conviene observar, en primer lugar, que **algunas de las partidas incluidas en el capítulo de Inversión no se corresponden con el concepto de inversión productiva**, esto es, inversión orientada a aumentar, directa o indirectamente, la productividad de nuestras empresas o familias. En segundo lugar, **la cifra destinada a inversiones de uso general** (infraestructuras nuevas, reposición de infraestructuras, inversiones asociadas al funcionamiento de servicios y de carácter inmaterial), **4.852,56 millones, es muy inferior a los 5.984,81 millones dedicados a fomentar el empleo.**

CUADRO 9

GASTO CONSOLIDADO EN INVERSIONES, TRANSFERENCIAS DE CAPITAL Y ADQUISICIÓN DE ACTIVOS: CAPÍTULOS VI, VII Y VIII

VI. Inversiones reales	7.752,64
Uso general	4.852,56
Nueva en infraestructuras	1.091,18
Reposición en infraestructuras	1.777,77
Nueva asociada al funcionamiento de servicios	639,77
Reposición asociada al funcionamiento de servicios	629,49
Carácter inmaterial	714,35
Militares	2.900,07
Infraestructuras y otros bienes	2.421,67
Asociadas al funcionamiento de servicios	455,34
Carácter inmaterial	23,06
VII. Transferencias de capital interiores	9.274,05
Entes públicos	1.004,56
CC.AA.	2.362,85
EE.LL.	121,35
Empresas privadas	5.303,67
Familias	481,62
VIII. Adquisición de activos financieros	35.325,06
Adquisición deuda sector público	938,96
Créditos sector público	18.115,85
Créditos fuera sector público	2.171,50
Acciones y participaciones sector público	507,09
Acciones y participaciones sector privado	0,30
Aportaciones patrimoniales	13.052,11
Dotaciones	347,30
TOTAL	52.351,75

Fuente: Elaboración propia a partir de la información en el proyecto de los Presupuestos consolidados, Serie Amarilla.

Abundando sobre esta última observación, **convendría examinar con rigor la rentabilidad social de la inversión en infraestructuras** que ahorra energía y tiempo a empresas y familias, y compararla con los beneficios derivados de los cuantiosos recursos destinados a otros programas, como Fomento del empleo y Desempleo, o de los créditos del Estado al Sector Público, buena parte de ellos (15.164 millones) destinados a cubrir el agujero del sistema de la Seguridad Social.

Convendría examinar con rigor la rentabilidad de los recursos destinados a infraestructuras y compararla con la de otros programas de gasto

Distribución territorial de las inversiones

Algunas de las inversiones reales del Estado pueden adscribirse a las Comunidades y Ciudades Autónomas, si bien los criterios empleados son siempre discutibles, como se reconoce en el *Informe Económico y Financiero*, habida cuenta del carácter de red de muchas de las infraestructuras y la distinción entre el lugar donde se efectúa la inversión y los beneficiarios de las mismas. En todo caso, **la primera columna del Cuadro 10 muestra la distribución territorial de 3.271,73 de los 7.752,3 millones de inversiones reales en los PGE 2019.**

El Cuadro 10 muestra la distribución territorial de las inversiones reales del Estado y del sector público con Presupuesto limitativo de gasto

La segunda columna del Cuadro 10 presenta la distribución territorial de las inversiones del Sector Público con presupuesto estimativo (sector público empresarial y fundacional y resto de entidades con presupuesto estimativo) cuyo montante total, 9.194,59 millones se aproxima a las Transferencias de capital (9.734,88 millones) no destinadas al exterior (460,84 millones). **A las cifras totales que aparecen en la tercera columna del Cuadro 10 hay que sumar 200 millones más para Cataluña en cumplimiento de la sentencia TS 1668/2017.** El resultado final de esta distribución muestra que Cataluña con 2.251,38 millones, será la Comunidad que recibirá mayores inversiones, seguida por Andalucía, 2.132,77 millones, y a bastante distancia la Comunidad de Madrid, 1.249,25, la Comunidad Valenciana, 1.189,88 millones y Castilla y León, 1.094,05 millones.

La tercera columna del Cuadro 10 proporciona las inversiones en cada Comunidad y Ciudades Autónomas. Cataluña, con 2.251,3 millones, recibirá el doble de inversiones que Madrid

En dos trabajos recientes, J.L. Feito (2018a y 2018b) ha examinado la distribución territorial de las inversiones en infraestructuras teniendo en cuenta la inversión total a lo largo de un período dilatado de tiempo y empleando tres indicadores razonables: PIB, población y territorio. **La conclusión a que llega el autor es que «el esfuerzo inversor del Estado en infraestructuras en Cataluña se corresponde adecuadamente (y mejor que en casi todas las CC.AA.) con la proporción que representa Cataluña del conjunto del PIB, la población y el territorio del país».**

El esfuerzo inversor del Estado en infraestructuras en Cataluña se corresponde con la proporción que representa en el PIB, la población y el territorio (J.L. Feito)

CUADRO 10

DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE LA INVERSIÓN REAL Y OTROS GASTOS

Comunidades Autónomas	S.P. administrativo con Presupuesto limitativo	S.P. con Presupuesto estimativo	TOTAL	% s/total reg.
País Vasco	19,64	449,72	469,37	3,9
Cataluña(*)	164,89	1.886,50	2.051,38	16,8
Galicia	202,29	554,80	757,10	6,2
Andalucía	397,25	1.735,52	2.132,77	17,5
Principado de Asturias	97,91	197,52	295,44	2,4
Cantabria	106,36	140,49	246,85	2,0
La Rioja	29,83	8,65	38,48	0,3
Región de Murcia	93,40	280,92	374,32	3,1
Comunitat Valenciana	288,43	901,44	1.189,88	9,8
Aragón	352,21	187,39	539,60	4,4
Castilla-La Mancha	306,41	330,93	637,34	5,2
Canarias	48,64	234,36	283,01	2,3
Comunidad Foral de Navarra	25,90	82,60	108,51	0,9
Extremadura	102,63	389,26	491,89	4,0
Illes Balears	24,09	127,94	152,03	1,2
Comunidad de Madrid	485,35	763,90	1.249,25	10,3
Castilla y León	473,76	620,30	1.094,05	9,0
Ceuta	16,92	3,83	20,74	0,2
Melilla	35,81	14,13	49,94	0,4
TOTAL REGIONALIZABLE	3.271,73	8.910,21	12.181,94	100,0
No regionalizable y varias regiones	4.450,76	277,59	4.728,35	
Extranjero	30,15	6,80	36,94	
TOTAL	7.752,64	9.194,59	16.947,23	

(*) A esta cuantía se le añadirían los 200 millones de euros que figuran en el capítulo 7 del Ministerio de Fomento derivados del acuerdo CMAF de 25 de septiembre en cumplimiento de la Sentencia TS 1668/2017.

Fuente: Informe Económico y Financiero de los PGE 2019, p. 306.

El aumento del 22,3% del SMI hasta 900 € para 2019 destruirá 125.000 puestos de trabajo

No podemos acabar este repaso a los Presupuestos sin mencionar una de las medidas estrella del mencionado Acuerdo firmado por el Gobierno: **el aumento del 22,3% del salario mínimo interprofesional para situarlo en 900 € en 2019 (véase, IEF p. 465) y alcanzar 1.000 € en 2020.** De consumarse estos planes, el aumento del SMI desde 2016 (655,20 €) hasta 2020 sería 52,63%. En un estudio reciente del Banco de España, Lacuesta, Izquierdo y Puente (2019)

cuantifican el impacto de la subida del SMI en 2017 sobre la probabilidad de perder el empleo y extrapolando sus resultados concluyen que **el aumento del SMI en los PGE 2019 reducirá en 125.000 los puestos de trabajo en 12 meses**. Quienes mantengan sus puestos de trabajo percibirán salarios más altos, pero decenas de miles perderán su empleo y acabarán en el paro. Sobre los efectos de una subida del salario mínimo interprofesional, ver estudio de J.L. Feito (2017).

Además de los efectos negativos que tendrá la subida sobre la contratación de trabajadores poco cualificados, directamente y por su posible traslación al resto de la escala salarial, **la fuerte subida del SMI elevará también las bases mínimas de cotización** en ese mismo porcentaje, e incrementará los costes salariales de las empresas que además verán aumentadas el 7,5% las bases máximas de cotización. Así que **más salarios y más cotizaciones, mayores costes laborales unitarios y menor competitividad es lo que prometen los PGE 2019**.

En síntesis, **el proyecto de PGE desde el punto de vista de las políticas del gasto es continuista en el peor sentido de la palabra: aumenta el gasto en casi todas las políticas pero primando el gasto social** sobre el gasto productivo, buscando ganarse la simpatía de diversos colectivos con fuerte peso electoral, en lugar de primar las políticas de carácter económico y la producción de servicios públicos básicos orientadas a aumentar la productividad y mejorar la competitividad y la internacionalización de nuestras empresas. **Unos Presupuestos, en fin, que apuestan por mantener y reforzar las mismas fórmulas de prestaciones y subsidios a desempleados y de programas de fomento del empleo que nos han convertido en una de las economías con tasas de paro más elevadas del mundo**.

Por último, **la aprobación de los PGE 2019 constituye una amenaza a medio plazo para la economía española**, no solo por el tipo de políticas de gasto que impulsa, sustentadas como veremos enseguida en unos crecimientos poco realistas de los ingresos, sino **por la agenda oculta de gasto que encierra el Acuerdo con Unidos Podemos**. De la infinidad de medidas allí recogidas, solo 17 se cuantificaron e incluyeron en los Presupuestos por una comprensible razón: evitar contabilizar su impacto en el déficit. Pero esas medidas están ahí, esperando que se presente el momento oportuno para llevarlas al Congreso, y podemos estar seguros de que ese momento llegará si los PGE 2019 se aprueban y la legislatura se prolonga hasta 2020.

Presupuesto consolidado de ingresos

Si las políticas de gasto (aumentar salarios y repartir beneficios e inversiones) conforman la parte luminosa que el Gobierno presenta

La subida del SMI y la ampliación de las bases de cotización aumentarán los costes laborales unitarios

Los PGE aumentan el gasto primando el gasto social frente a la inversión productiva y mantienen y refuerzan los mecanismos que nos han convertido en una de las economías con tasas de paro más elevadas

La aprobación de los PGE 2019 constituye una amenaza a medio plazo por la agenda oculta de gasto que incluye el Acuerdo firmado por el Gobierno con el grupo parlamentario Unidos Podemos

La necesidad de financiar esos gastos constituye la dolorosa contrapartida

El saldo por operaciones corrientes y de capital se aleja de la necesidad de financiación de las AA.PP. fijada por el Gobierno

a los ciudadanos, **la necesidad de financiar esos gastos constituye la dolorosa contrapartida**. El Cuadro 11 muestra el presupuesto consolidado de ingresos corrientes y de capital y por venta de activos financieros con el que el Gobierno cuenta para financiar las políticas de gasto.

Lo primero que observará el lector es que **los recursos con que cuenta por operaciones corrientes y de capital (caps. I-VII), 316.181,2 millones, son inferiores al gasto total por operaciones corrientes y de capital en el Cuadro 7 que asciende a 345.358,45 millones**. La diferencia entre ambas cifras, 29.177,25 millones, equivale al 2,34% del PIB de 2019 en el Cuadro 5 (1.255,3 miles de millones). Por tanto, el saldo por operaciones corrientes y de capital se aleja considerablemente de la necesidad de financiación del conjunto de las AA.PP. fijada por el Gobierno en un 1,8% del PIB.

La segunda observación se refiere a **las elevadas tasas de crecimiento que se asumen al calcular las tres principales fuentes de**

CUADRO 11

PRESUPUESTO CONSOLIDADO DE INGRESOS DEL ESTADO, OO.AA., SEGURIDAD SOCIAL Y OTROS ENTES PÚBLICOS
(En millones de euros)

Capítulos	Presupuesto 2018		Presupuesto 2019		% Δ 19 / 18
	Importe	% s/total	Importe	% s/total	
I. Impuestos directos y cotizaciones sociales	210.024,87	69,8	223.613,59	68,9	6,5
II. Impuestos indirectos	47.191,00	15,7	54.627,00	16,8	15,8
III. Tasas y otros ingresos	14.643,86	4,9	14.523,09	4,5	-0,8
IV. Transferencias corrientes	12.223,10	4,1	13.349,42	4,1	9,2
V. Ingresos patrimoniales	5.965,76	2,0	7.316,12	2,3	22,6
Operaciones corrientes	290.048,59	96,4	313.429,23	96,5	8,1
VI. Enajenación inversiones reales	231,68	0,1	525,18	0,2	126,7
VII. Transferencias de capital	2.917,99	1,0	2.226,80	0,7	-23,7
Operaciones de capital	3.149,67	1,0	2.751,97	0,8	-12,6
OPERACIONES NO FINANCIERAS	293.198,26	97,4	316.181,20	97,4	7,8
VIII. Activos financieros	7.704,95	2,6	8.531,75	2,6	10,7
TOTAL CAPÍTULOS I a VIII	300.903,21	100,0	324.712,95	100,0	7,9

Fuente: Informe Económico y Financiero de los PGE 2019, p. 485.

ingresos tributarios del Estado: 6,5% para impuestos directos y cotizaciones sociales y 15,8% para impuestos indirectos. Para calibrar la importancia de estas tasas, conviene recordar que el crecimiento del PIB nominal en el cuadro macroeconómico del Gobierno es 3,8%. Estos cálculos se sustentan en los **aumentos salariales y de las bases de cotización, en la subida de tipos en Sociedades, IRPF y Patrimonio, así como en la introducción de nuevos impuestos indirectos** sobre las Transacciones mobiliarias y Determinados servicios digitales.

Antes de valorar la plausibilidad de las previsiones de ingresos, **el Cuadro 12 muestra la desagregación de los ingresos consolidados por subsectores y la necesidad de endeudamiento de cada uno de ellos.** Hay que subrayar, en primer lugar, el **elevado volumen de endeudamiento que tendrán que afrontar el Estado, OO.AA., Seguridad Social y Otros entes, 147.946,81 millones (11,79% del PIB),** si bien el grueso del endeudamiento, 132.744,30 millones, recaerá sobre el Estado que es la única Administración con capacidad para colocar deuda en el mercado. En segundo lugar, conviene llamar la atención sobre **la situación de la Seguridad Social, necesitada un año más de recibir un crédito de 15.164 millones para cuadrar sus cuentas en 2019.** En realidad, el agujero es bastante mayor, puesto que 4.802,44 millones son ingresos obtenidos por venta de activos del cada vez más exhausto Fondo de Reserva y el déficit real de 19.966,44 millones.

Como ya se ha comentado, **las hipótesis básicas y el escenario macroeconómico del Gobierno son bastante optimistas,** al contemplar crecimientos del PIB mundial, de la eurozona y de España ligeramente superiores a los proyectados en las últimas revisiones del FMI y del BdE. **Pero las previsiones de ingresos pueden serlo incluso más optimistas,** al ignorar el impacto negativo que los aumentos salariales, la mayor presión fiscal y la introducción de nuevos impuestos tendrán sobre los precios y la competitividad, sobre la producción, la inversión y el empleo.

El **Cuadro 13 resume el impacto de las nuevas medidas acordadas por el Gobierno para impulsar la recaudación en 2019.** Con las **subidas de 2 y 4 puntos en los tipos del IRPF** para rentas superiores a 130.000 y 140.000 €, respectivamente, y subidas de 1 punto en el impuesto sobre el Patrimonio para patrimonios superiores a 10 millones de euros y de 4 puntos para las rentas de capital superiores a 140.000 euros. Con estas subidas el Gobierno prevé recaudar 667 millones más. Pero donde se espera un aumento más notable en términos absolutos y relativos es en el **impuesto de Sociedades que aportará 1.516 millones netos adicionales, gracias al aumento del 6% en la base imponible consolidada, al establecimiento de tipos**

Las tasas a que crecen los impuestos directos y cotizaciones sociales (6,5%) e impuestos indirectos (15,8%) son muy superiores al crecimiento nominal del PIB (3,8%)

El Cuadro 12 muestra el elevado grado de endeudamiento que tendrán que afrontar el Estado, OO.AA., Seguridad Social y Otros entes en 2019

Las hipótesis básicas y el cuadro macroeconómico del Gobierno son optimistas pero las previsiones de recaudación lo son más

El Gobierno confía en la continuidad de la expansión y en las subidas de tipos e introducción de nuevos impuestos para aumentar la recaudación

CUADRO 12

INGRESOS CONSOLIDADOS DEL ESTADO, OO.AA. SEGURIDAD SOCIAL
Y RESTO DE ENTIDADES
(En millones de euros)

Capítulos	Estado	OO.AA del Estado	Seg. Social	Resto de entidades	Transf. internas	Total consolidado
I. Impuestos directos y cotizaciones sociales	73.091,89	26.937,99	123.583,7	—	—	223.613,59
II. Impuestos Indirectos	54.627,00	—	—	—	—	54.627,00
III. Tasas y otros ingresos	10.977,10	2.078,75	1.027,16	440,08	—	14.523,09
IV. Transferencias Corrientes	7.666,15	8.229,00	15.493,90	2.240,62	20.280,25	13.349,42
V. Ingresos Patrimoniales	7.072,56	115,97	118,88	8,71	—	7.316,12
OPERACIONES CORRIENTES	153.434,70	37.361,72	140.223,65	2.689,41	20.280,25	313.429,23
VI. Enajenación de Inversiones Reales	381,65	132,08	1,46	10,00	—	525,18
VII. Transferencias de Capital	858,26	1.749,50	30,56	4.865,03	5.276,56	2.226,80
OPERACIONES DE CAPITAL	1.239,91	1.881,58	32,02	4.875,03	5.276,56	2.751,97
OPERACIONES NO FINANCIERAS	154.674,61	39.243,29	140.255,66	7.564,44	25.556,81	316.181,20
VIII. Activos Financieros	2.712,82	809,99	4.802,44	206,50	—	8.531,75
TOTAL INGRESOS	157.387,43	40.053,28	145.058,10	7.770,94	25.556,81	324.712,95
Capacidad (+) Necesidad (-) Endeud. Bruto	-132.744,30	-18,51	-15.164,00	-20,00	—	-147.946,81
TOTAL = GASTOS	290.131,73	40.071,80	160.222,10	7.790,94	25.556,81	472.659,76

Fuente: Informe Económico y Financiero de los PGE 2019, p. 481.

mínimos de tributación (15% para sociedades sujetas a un tipo nominal del 25% y 18% para entidades financieras y explotación de hidrocarburos sujetas a un tipo nominal del 30%) y a la **reducción de exenciones**, entre ellas las de dividendos y plusvalías generadas por filiales en el exterior que pasan del 100% al 95%. De hecho, más que

CUADRO 13

NUEVAS MEDIDAS PARA AUMENTAR LA RECAUDACIÓN

(En millones de euros)

Medida	Impacto
Impuesto sobre Sociedades: Limitación de las exenciones y tributación mínima	1.776
Impuesto sobre Sociedades: Rebaja del tipo para PYMES	-260
Creación del Impuesto sobre Transacciones Financieras	850
Creación del Impuesto sobre Determinados Servicios Digitales	1.200
Incremento del IRPF	328
Fiscalidad verde	670
Rebaja del IVA los servicios veterinarios	-35
Medidas de fiscalidad de género y desigualdad	-18
Rebaja del IVA del libro electrónico	-24
Incremento del Impuesto de patrimonio	339
Limitación de los pagos en efectivo	218
Reforzar la lista de morosos	110
Adopción de las mejores prácticas internacionales en la prevención y lucha contra el fraude	500
Total impacto	5.654

Fuente: Informe Económico y Financiero de los PGE 2019, p. 114.

una reducción de exenciones, se debe hablar de un incremento de la doble tributación a las empresas españolas por los beneficios generados en el exterior, por los cuales ya han tributado previamente en cada país.

En cuanto al **extraordinario aumento esperado en la recaudación por impuestos indirectos, 15,3%**, el Gobierno confía en la expansión de las bases que producirá la continuidad de la fase expansiva del ciclo y también en las nuevas medidas tributarias. **Para el IVA, se espera un incremento del 11,7%** por la introducción del nuevo Sistema de Información Instantánea, cifra que se reduce a 5,6% cuando se elimina este efecto. **Para los impuestos Especiales, el aumento de la recaudación se cifra en 11,8%** como resultado de la expansión de las bases y el aumento del tipo en el gasóleo no profesional. Por último, **el Gobierno introduce dos nuevos impuestos sobre Transacciones financieras y Determinados Servicios Digitales con los que espera recaudar 850 y 1.200 millones, respectivamente.**

Los impuestos especiales crecerán el 11,8% y el Gobierno prevé recaudar por los nuevos impuestos sobre Transacciones financieras y Determinados servicios digitales 2.050 millones

La intensificación de la lucha contra el fraude nacional e internacional proporcionará 828 millones

El Gobierno prevé aumentar en 8.668 millones la recaudación por cotizaciones sociales

El IEE aboga por una política impositiva muy distinta, con menores cotizaciones e impuestos al ahorro y mayores tasas y precios públicos

La aparición de estas dos nuevas figuras impositivas no solo constituye un grave error al no estar armonizadas con la Unión Europea, sino que resta atractivo a nuestro país como destino de nuevas inversiones empresariales ante las posibles deslocalizaciones generadas por el Brexit.

Las tres últimas entradas en el Cuadro 13 prevén, además, que **la intensificación de la lucha contra el fraude fiscal elevará la recaudación por este concepto en 828 millones**, más de lo que lo hará la subida de tipos en IRPF y Patrimonio. Nadie sabe si se trata de un mero deseo que busca satisfacer al socio preferente del Gobierno (Podemos), o existe un plan de la Agencia Tributaria para hacerlo realidad.

En el apartado de gastos, ya hemos comentado **el impacto negativo que tendrá sobre el empleo el aumento hasta 900 € del SMI (22,3%)**: 125.000 puestos de trabajo perdidos en un año, según un reciente estudio del Banco de España. A este efecto hay que añadir el 2,25% de aumento de los salarios de todos los empleados públicos, aunque la subida será muy superior para algunos colectivos, y la elevación de las bases mínimas y máximas de cotización, unas medidas con las que el Gobierno prevé aumentar un 7,5% los ingresos por cotizaciones sociales. No hay ninguna duda de que **las subidas de salarios y cotizaciones sociales elevarán los costes laborales unitarios, menoscabarán la competitividad de las empresas y destruirán empleo**. Como tampoco cabe dudar de que los mayores impuestos indirectos se trasladarán a los precios, erosionarán la competitividad y reducirán el volumen de negocio y la rentabilidad de las empresas.

En un trabajo reciente, **el IEE (2018) propone una combinación de políticas impositivas bien distinta a la plasmada en los PGE 2019**. Para impulsar la competitividad y reducir el endeudamiento externo y consolidar las cuentas públicas, se propone **reducir las cotizaciones sociales y los impuestos que gravan el ahorro** para favorecer el ahorro privado, y **subir las tasas, los precios públicos, los impuestos especiales y el tipo efectivos del IVA para aumentar la recaudación y reducir el déficit público**. Se trata, en definitiva, de impulsar la inversión en capital fijo para «sustentar crecimientos en los salarios que no dañen la competitividad exterior y el aumento del empleo».

¿Son realistas las previsiones de ingresos?

El **Cuadro 14** proporciona información que nos permite valorar el realismo de algunas de las previsiones de crecimiento de los

CUADRO 14

RECAUDACIÓN PRESUPUESTADA EN 2018 Y 2019 Y RECAUDACIÓN EFECTIVA EN 2018
(En millones de euros)

	PGE 2018	PGE 2019	E/D 2017*	E/N 2017**	E/N 2018**
IRPF y otros	44.269,00	44.604,40	40.302	39.094	42.919
Sociedades	24.258,00	27.579,00	23.143	19.540	21.955
Directos y otros	68.527,00	72.183,40	63.445	58.634	64.874
C. Sociales	141.497,87	151.430,19	135.831	—	—
Directos y CS	210.024,87	223.613,59	—	—	—
IVA***	—	—	29.235	29.410	32.936
Especiales	—	—	7.349	7.016	6.912
Otros	—	—	3.563	3.285	3.288
Indirectos	47.191,00	54.627,00	40.148	39.711	43.136
Total D+CS+IND	257.215,87	278.240,59	—	—	—
PIB	1.166.319	1.211.811	—	—	—
D+CS+IND/PIB %	22,05	22,96	—	—	—

(*) Recaudación acumulada hasta diciembre (E-D).

(**) Información acumulada hasta noviembre.

(***) Recaudación tras aplicarse el Sistema Información Inmediata (SII) que infla la recaudación de 2018.
Nota: IRPF y otros incluye, además del IRPF sobre las familias, el IRPF sobre no residentes, otros impuestos e impuestos sobre la producción de energía eléctrica y combustible.

Fuente: Elaboración propia a partir del Informe Económico y Financiero de los PGE 2019 y los Informes de recaudación tributaria de la Agencia Tributaria.

ingresos por impuestos directos y cotizaciones sociales e impuestos indirectos, a la luz la evolución de la recaudación en 2018. **La recaudación por IRPF** acumulada hasta noviembre de 2018 y las cifras recaudadas en diciembre de 2017, **sugieren que se alcanzarán los ingresos presupuestados en 2018. Por tanto, la diferencia entre las cifras en los PGE de 2018 y 2019 nos permite aproximar las tasas de crecimiento efectivas esperadas para este año: 0,7% para IRPF y 13,7% para sociedades.**

Para los impuestos indirectos, las cifras de recaudación hasta noviembre de 2018 (43.136) y las cifras de recaudación en diciembre de 2017 (407 millones) sugieren que **es bastante probable que no se alcancen los 47.191 millones de ingresos presupuestados para 2018. En este caso, el aumento de recaudación tendría que exceder el 15,8% presupuestado para alcanzar los 54.627 millones de ingresos**

La recaudación por sociedades tendría que crecer el 13,7% para cumplir el objetivo de recaudación

A la vista de la evolución de la recaudación en 2018, los ingresos por impuestos indirectos en 2019 tendrían que exceder el 15,8% presupuestado

Previsiones macroeconómicas y de recaudación optimistas llevan a pensar que el déficit y la necesidad de endeudamiento de las AA.PP. excederán las cuantías presupuestadas

El elevado nivel de endeudamiento del Estado y del conjunto de las Administraciones supone un alto riesgo para una economía también muy endeudada

La desaceleración de la economía mundial es motivo de preocupación, especialmente en la eurozona

presupuestados para 2019. En un contexto de desaceleración económica mundial, regional y local, con aumentos de costes laborales y pérdida de competitividad **resulta bastante implausible otorgar credibilidad a aumentos tan elevados de la recaudación.** En todo caso, el cumplimiento de las previsiones presupuestarias elevaría casi 1 punto la participación de estos tres impuestos en el PIB atribuible al Estado, sin tener en cuenta la participación de las AA.TT.

Si como se ha argumentado, **las hipótesis de partida en el proyecto de PGE 2019 son muy optimistas**, al sobrevalorar el aumento del PIB mundial, regional y español, **y también lo son las previsiones de ingresos**, al contemplar aumentos en la recaudación de las principales figuras impositivas directas (IRPF y Sociedades), cotizaciones sociales e indirectas (IVA, Especiales y nuevos impuestos) que, en bastantes casos, doblan y triplican el crecimiento del PIB, **cabe esperar que las necesidades de financiación del conjunto de las Administraciones Públicas sobrepase el 1,8% del PIB** que figura en el *Informe Económico y Financiero* (p. 100) del Gobierno. De estar nosotros en lo cierto, **las necesidades de endeudamiento bruto del Estado, OO.AA., Seguridad Social y otros Entes desbordarían los 147.946,81 millones** previstos por el Gobierno en el Cuadro 13.

No podemos terminar esta revisión del proyecto de PGE sin comentar **el elevado nivel de endeudamiento del Estado y del conjunto de las AA.PP. que**, en un contexto de elevaciones de tipos de interés a medio plazo, **supone un alto grado de exposición y riesgo para la economía española**, agravado por la muy elevada deuda exterior. El Tesoro planea colocar 209.525 millones en letras, bonos y obligaciones para cubrir las amortizaciones por vencimiento de la deuda viva y atender las necesidades netas de financiación estimadas en 35.000 millones. La previsión del Gobierno es finalizar 2019 con 1,039 billones de deuda y unos pagos por intereses de 31.398 millones (IEF, pp. 410-411). **De aprobarse y ejecutarse el PGE podemos afirmar que la necesidad de financiación y la deuda serían todavía mayores.**

Conclusiones

La economía mundial en su conjunto, la UE y la eurozona y España presentan signos cada vez más evidentes de desaceleración de la producción, y aunque resulta prematuro hablar de final de la fase expansiva a nivel global, **hay suficientes motivos de preocupación sobre todo en la eurozona** que creció un 0,2% respecto al trimestre anterior en el cuarto trimestre de 2018, y un 1,2% respecto a igual trimestre de 2017, y donde Italia acaba de entrar en recesión.

El FMI focaliza la incertidumbre en dos cuestiones que pueden afectar a la mayoría de las economías: **la intensidad de los conflictos comerciales** globales y regionales y **el rumbo que tomen las condiciones financieras en 2019**.

En cuanto al primero, **el Fondo advierte que la intensificación de la guerra comercial**, además de elevar los costes de bienes (intermedios y de capital) importados, y los precios de los bienes de consumo, **dañaría la inversión empresarial, frenaría el crecimiento de la productividad y reduciría la rentabilidad de las empresas**, lo que acabaría afectando a los mercados financieros. **Entre los motivos específicos de preocupación por la salud de estos mercados**, el Fondo menciona las **tensiones en los tipos de la deuda europea**, especialmente en Italia, **la posibilidad de un Brexit sin acuerdo** que podría dar alas al euroescepticismo y **el agravamiento de la desaceleración de China** que podría provocar una oleada de ventas masivas como ocurrió en 2015-2016.

El proyecto de PGE 2019 llega en un momento muy delicado con la desaceleración económica como telón de fondo y con un Gobierno obligado, por su acusada debilidad parlamentaria (84 diputados sobre 350), **a satisfacer las exigencias de otras fuerzas políticas** para sacar adelante las cuentas de 2019 y prolongar unos meses la legislatura. No de otro modo cabe interpretar el *Acuerdo de Presupuestos Generales del Estado 2019: Presupuestos para un Estado Social*, firmado por el Gobierno con el grupo parlamentario Unidos Podemos el 11 de octubre de 2018, que permitió a la ministra de Hacienda completar el proyecto de PGE 2019, y presentarlo para su tramitación en el Congreso con 2019 ya empezado.

En cumplimiento de dicho Acuerdo, **los PGE que el Gobierno intentará aprobar tiene un marcado cariz electoralista** y destina más recursos a políticas que benefician colectivos con importante peso electoral (pensionistas, empleados públicos, perceptores del SMI, desempleados, padres e hijos, dependientes y cuidadores, mujeres, jóvenes y estudiantes, etc.) **sin plantearse si estos aumentos del gasto son sostenibles**, no ya en 2019 con los aumentos impositivos anunciados para 2019, sino a medio plazo. Paradigmático de este enfoque miope resulta, por su enorme importancia, el **abandono del planteamiento acordado para revalorizar las pensiones en función de la situación económica y los recursos del sistema**, y el compromiso adquirido por el Gobierno de aumentarlas incluso por encima del crecimiento del IPC, pese a que las cuentas de la Seguridad Social presentarán un agujero cercano a los 20.000 millones en 2019 y la deuda del sistema con el Estado superará 56.000 millones.

El aumento del gasto en actuaciones de carácter económico del 9,9% resulta bastante engañoso. La partida destinada a Comercio,

El FMI advierte que la intensificación de la guerra comercial podría tener efectos muy adversos y las tensiones financieras podrían afectar especialmente a los mercados de deuda en la eurozona

El proyecto de PGE 2019 llega en un momento muy delicado con la desaceleración económica como telón de fondo y con un Gobierno obligado a satisfacer las exigencias de otras fuerzas políticas

El proyecto de PGE 2019 tiene un marcado cariz electoralista sin plantearse si el aumento de los gastos y compromisos adquiridos son sostenibles no ya en 2019 sino a medio plazo

El aumento del gasto de carácter económico del 9,9% resulta muy engañoso y las infraestructuras del Estado crecen 5,9% menos que el gasto social

Cataluña recibirá la mayor partida de inversiones reales, más del doble que Madrid, sin que existan razones de peso que justifiquen tal asimetría

En los PGE 2019, las tasas de crecimiento de la recaudación de los principales tributos duplican y triplican el crecimiento del PIB nominal

El aumento previsto en la recaudación del impuesto de Sociedades se sustenta en el establecimiento de tipos mínimos y en la eliminación de exenciones que reducirán la rentabilidad de las empresas

Turismo y Pymes (907,7 millones) aumenta solo un 1,3%, mientras que Subvenciones al transporte (2.430,28 millones) crece un 13,1%. Además, la información que aparece en la p. 123 del *Informe Económico y Financiero*, según la cual **los recursos destinados a Infraestructura (7.572,46) crecen 39,9% es completamente engañosa**. La distribución de la Inversión real que proporciona el propio *Informe* en la p. 302, muestra que **las infraestructuras del Estado crecen un 5,9%, bastante menos que el gasto social**, y que la inversión real en su conjunto lo hace al 2,3% sobre la cifra presupuestada en 2018. Alguna partida se ha cambiado de lugar para obrar el milagro.

Otra de las características singulares del proyecto de PGE 2019 es que **Cataluña recibirá la mayor partida de inversiones reales, 2.251,38 millones, del Estado y Otros Entes**, más del doble de los recursos destinados a la Comunidad de Madrid. Como ya se ha explicado en el texto, **no hay razones de peso que avalen este trato preferente**, salvo convencer a los diputados de los grupos parlamentarios que representan los intereses de la Generalidad de Cataluña de la conveniencia de aprobar el proyecto.

En cuanto a las previsiones de ingresos, la desaceleración económica que están registrando la economía mundial, la eurozona y la economía española **aconsejaría cierta prudencia al cuantificar el aumento en la recaudación**. Por el contrario, **los PGE 2019 presentan un escenario donde la recaudación de los principales tributos crece a tasas que duplican y triplican el crecimiento del PIB nominal (3,8%)**. La mayor recaudación prevista obedece en parte a los aumentos esperados en las bases de los tributos resultantes del crecimiento del PIB y el empleo, pero también a decisiones discrecionales adoptadas por el Gobierno.

Detrás de la previsión de **aumento en la recaudación por cotizaciones sociales**, está el aumento de las bases de cotización originado por los aumentos del SMI y los salarios de los empleados públicos, pero también la ampliación de las bases mínimas y máximas de cotización. El aumento de recaudación por el **impuesto de Sociedades** es la consecuencia de la decisión del Gobierno de establecer tipos mínimos y reducir exenciones que aumentan la doble tributación. En el caso del **IRPF y Patrimonio**, se elevan dos y hasta cuatro puntos los tipos aplicables a rentas superiores a 130.000 euros, así como se eleva la tributación de los rendimientos de capital. Además, el proyecto de PGE 2019 **eleva el tipo al gasóleo no profesional e introduce dos nuevos impuestos indirectos sobre Transacciones financieras y Determinados servicios tecnológicos** con los que el Estado prevé recaudar 2.000 millones más.

Hay razones para pensar que las previsiones de ingresos incorporadas en el proyecto de PGE 2019 son muy optimistas, incluida

la previsión de 828 millones de la intensificación de la lucha contra el fraude fiscal, y que, **si las cuentas se aprueban y las políticas de gasto comprometidas se ejecutan, la previsión de déficit de las AA.PP., cifrada en 1,8% del PIB, y la necesidad de endeudamiento, estimada en 147.946,81 millones, se verán desbordadas por la realidad. Tanto el Banco de España como la AIREF han advertido ya de la sobreestimación de los ingresos y prevén que el déficit público se sitúe en 2,2% del PIB en 2019, no en el 1,8% incluido en los Presupuestos. Posponer el proceso de consolidación fiscal, resulta poco aconsejable en una economía con 2 billones de deuda externa bruta y 1,08 billones de deuda pública a finales del III trimestre de 2018.**

Los PGE 2019 prometen más gasto, más impuestos y más deuda, mayores salarios y cotizaciones sociales y mayor presión fiscal sobre las sociedades y el ahorro de los hogares. Dibujan, en síntesis, un escenario donde el aumento de los costes laborales y de los impuestos reducirá la creación de empleo y la rentabilidad y la competitividad de las entidades financieras y empresas no financieras. No parecen las medidas más oportunas para prolongar la fase expansiva del ciclo.

El Banco de España y la AIREF han advertido de la sobreestimación de los ingresos y prevén que el déficit público se sitúe en el 2,2% del PIB en 2019, no en el 1,8%

Los PGE 2019 prometen más gasto, más impuestos y más deuda, mayores salarios y cotizaciones sociales y mayor presión fiscal. No parecen las medidas más apropiadas para prolongar la fase expansiva del ciclo

Referencias

- AIREF (2019): *Informe de los proyectos y líneas fundamentales de Presupuestos de las Administraciones Públicas, Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 2019*. Madrid. <http://www.airef.es/es/centro-documental/informes/lineas-fundamentales-presupuestos/>
- BdE (2019): *Comparecencia del Gobernador del Banco de España ante la Comisión de presupuestos del Congreso*. Madrid. <https://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/SalaPrensa/IntervencionesPublicas/Gobernador/Arc/Fic/hdc280119.pdf>
- (2018): *Informe trimestral de la economía española, diciembre*. Madrid. https://www.bde.es/bde/es/secciones/informes/boletines/relac/Boletin_Economic/Informes_trimes1/
- CEOE (2018): *Informe trimestral de la economía española*. Madrid.
- (2019): *Panorama económico*. Madrid: CEOE.
- FEITO, J.L. (2017): *Las consecuencias de la subida del salario mínimo en España*. Madrid: IEE.
- (2018a): *La inversión del Estado en infraestructuras de transporte en Cataluña*. Madrid: IEE.
- (2018b): *La inversión del Estado en infraestructuras de transporte en Cataluña y otras Comunidades Autónomas*. Madrid: IEE.
- (2018c): *¿Deben bajar o subir los impuestos en España?* Madrid: IEE.

- FMI (2018): *Perspectivas de la Economía Mundial*. Washington.
- (2019a): *Actualización de las Perspectivas de la economía mundial*. Washington. <https://www.imf.org/es/Publications/WEO/Issues/2019/01/11/weo-update-january-2019>
 - (2019b): *World Economic Outlook Projections*. Washington. <https://blogs.imf.org/wp-content/uploads/2019/01/WEO-table-update-012019.png>
<https://blogs.imf.org/2019/01/21/a-weakening-global-expansion-amid-growing-risks/>
- IEE (2015): *Los Presupuestos Generales del Estado para el 2016*. Madrid.
- (2018): *Una contrarreforma laboral y una subida de impuestos directos acortarían la expansión*. Madrid.
 - (2019): *El crecimiento del PIB mundial*. Nota de Documentación.
- INE (2018): *Contabilidad Nacional Trimestral de España*, tercer trimestre 2018. <http://www.ine.es/daco/daco42/daco4214/cntr0318.pdf>
- (2019): *EPA cuarto trimestre de 2018*. Madrid.
 - (2019): *Estadística de movimientos turísticos en frontera*. Madrid. http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176996&menu=ultiDatos&idp=1254735576863
 - (2019): *Índice general de la cifra de negocios*. Madrid. <https://www.ine.es/daco/daco42/icn/icn1118.pdf>
- LACUESTA, A., IZQUIERDO, M. y PUENTE, S. (2019): «Un análisis del impacto de la subida del salario mínimo interprofesional en 2017 sobre la probabilidad de perder el empleo», *Documentos ocasionales*, n.º 1902, Banco de España. <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSeriadadas/DocumentosOcasiones/19/Fich/do1902.pdf>
- MINISTERIO DE HACIENDA (2018): *Contabilidad Nacional*. Madrid: IGAE. <http://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/ContabilidadNacional/Paginas/ContabilidadNacional.aspx>
- (2019a): *Proyecto de Presupuestos Generales del Estado*. Madrid. <http://www.sepg.pap.hacienda.gob.es/sitios/sepg/es-ES/Presupuestos/ProyectoPGE2019/Paginas/ProyectoPGE2019.aspx>
http://www.sepg.pap.hacienda.gob.es/Presup/PGE2019/Proyecto/MaestroDocumentos/PGE-ROM/N_19_A_R_6_2_R.htm
 - (2019b): *Informe Económico y Financiero*. Madrid. http://www.sepg.pap.hacienda.gob.es/Presup/PGE2019Proyecto/MaestroDocumentos/PGE-ROM/N_19_A_A_1.htm

- (2019c): *Presupuesto Consolidado* (Serie amarilla). Madrid. http://www.sepg.pap.hacienda.gob.es/Presup/PGE2019Proyecto/MaestroTomos/PGE-ROM/doc/L_19_A_A5.PDF
 - (2019d): *Nota de prensa PGE 2019*. Madrid. <http://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Notas%20Prensa/2019/CONSEJO%20DE%20MINISTROS/11-01-19%20NP%20Aprobacion%20PGE%202019.pdf>
 - (2019e): *Presentación PGE 2019 en el Palacio de la Moncloa*. <http://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Notas%20Prensa/2019/CONSEJO%20DE%20MINISTROS/11-01-19%20Presentacion%20PGE%202019%20Consejo%20de%20Ministros.pdf>
- OCDE (2018): *Perspectivas Económicas*. París. <https://www.oecd.org/economy/outlook/OECD-Economic-Outlook-noviembre-2018-presentacion-espanol.pdf>
- PRESIDENCIA DE GOBIERNO (2018): *Acuerdo de los Presupuestos Generales del Estado 2019: Presupuestos para un Estado Social*. Madrid. http://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2018/4_5906908181916812206.pdf

INSTITUTO
DE ESTUDIOS
ECONÓMICOS

40

años

*por la economía
de mercado*

INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS

Servicio de Publicaciones
Castelló, 128 - 6.^a planta
28006 Madrid
Tel.: 917 820 580 - Fax 915 623 613
Correo: iee@ieemadrid.com
www.ieemadrid.es

