

Coronavirus y finanzas públicas: *Let's do whatever it takes*

Orden de prioridades

No estábamos preparados. Nos enfrentamos a un *shock* de tal magnitud que nuestras estructuras sanitarias, financieras, fiscales e incluso mentales se encuentran ante graves dificultades para superar la situación generada por el Coronavirus-19. No hace falta decir que el principal problema que nos ha de ocupar actualmente es el sanitario, lo cual, eso sí, implica e implicará costes macroeconómicos causados por la paralización de la actividad productiva y de consumo (Baldwin, 2020). Ahora bien, las recomendaciones o, dada la elevada incertidumbre existente (Furman, 2020), las opiniones de los economistas pueden ser de utilidad en la medida en que los gobernantes necesitan saber, y a la población también le interesa saber, cuáles van a ser las consecuencias económicas de este *shock*.

Pensamos que es justo reconocer que los economistas han respondido. A modo de ejemplo, más allá de las valoraciones que podemos encontrar en las redes sociales, el blog nadaesgratis.es ha lanzado una serie diaria de contribuciones valorando diversos aspectos de la pandemia, o VoxEU.org, aparte también de las contribuciones de su blog, ha publicado un libro de acceso libre recopilatorio de éstas, *Mitigating the COVID Economic Crisis: Act Fast and Do Whatever It Takes*, editado por R. Baldwin y B. Weder di Mauro. De hecho, su título resume bien la valoración general de los economistas: hay que actuar rápido para, en la medida de lo posible, generar o no impedir – cuando la pandemia esté bajo control – una recuperación rápida, y para ello, hay que poner en marcha políticas públicas independientemente de su coste. El hecho de actuar rápido y de poner en marcha una amplia batería de políticas quiere decir que puede haber errores, pero “no es el momento de ser cauteloso” (Gourinchas, 2020), o, si se prefiere, de no serlo especialmente. Dicho por un economista, este tipo de afirmaciones ganan especial valor.

Políticas públicas y magnitud del problema económico

El IEB inicia, a partir de ésta, una serie de contribuciones tratando de manera monográfica diversos aspectos económicos relacionados con la pandemia. En ésta, en concreto, analizaremos el papel de la política fiscal y de los impuestos, en particular. Acorde con la magnitud del *shock*, el impacto, digamos directo, sobre el [presupuesto público](#) no estará por debajo de los 117.000 millones de euros, lo cual incluye, por el momento, gasto sanitario, el derivado de los expedientes de regulación de empleo temporal (ERTE) o los avales públicos para garantizar la liquidez de las empresas. Si lo relativizamos respecto del [PIB previsto en ausencia de pandemia](#), ello implica un incremento del déficit de 9,25 puntos porcentuales (p.p.), esto es, añadiéndolo al [déficit previsto por el ejecutivo central](#) a inicio de año, 1,8%, supondría un déficit del 11,05% expresado sobre el PIB, de nuevo, previsto en ausencia de la pandemia. Obsérvese que, de entrada, esta cifra es un máximo, pues no todos los avales antes referidos tienen necesariamente que materializarse.

Supongamos que el PIB cayera un 9,45%, que es una media de las previsiones actualmente disponibles; en ese caso, el déficit público previsto para 2020 sería del 12,4%. En términos per cápita, eso implica un pasivo de 2.968 euros por individuo

De acuerdo con las simulaciones de [Boscá, Doménech y Ferri \(2020\)](#), el PIB podría caer en 2020 entre el 4,1 y el 7,9%, mientras que si se tiene en cuenta el impacto positivo de las medidas antes referidas, podría hacerlo entre el 0,6% y el 4,5%. Digamos, por tanto, con la cautela propia de toda estimación, basada en este caso en un modelo simulado de equilibrio general dinámico y estocástico, que el PIB podría caer entre el 7,9% y el 0,6%. Por poner estas estimaciones en perspectiva, a finales de marzo, el servicio de estudios del [Deutsche Bank](#) ha pronosticado para España una caída del PIB de entre el 8,7% y el 18,3%, dependiendo del escenario macro que se dé. Por tanto, el abanico se situaría ahora entre el 0,6% y el 18,3%, lo cual no hace sino confirmar la incertidumbre económica derivada, a su vez, de la existente en relación con la persistencia de la pandemia. Supongamos que el PIB cayera un 9,45%, que es la media del último rango de valores; en ese caso, el déficit público previsto para 2020 sería del 12,4% en lugar del 11,05% antes referido, pues la ratio del denominador déficit/PIB ha disminuido. En términos per cápita, eso implica un pasivo de 2.968 euros por individuo. Y, a pesar de su magnitud, éste es un coste que la mayoría de los economistas no tenemos duda de que debe asumirse; véanse, por ejemplo, los resultados de esta [encuesta](#), en particular la respuesta dada a la pregunta 3 sobre el nivel máximo de deuda tolerable para hacer frente a esta crisis.

Este porcentaje todavía ha de aumentarse al tomar en consideración el impacto negativo sobre la recaudación impositiva prevista antes de la pandemia. La gente, incluyendo los turistas, deja de consumir; las empresas y autónomos dejan de ingresar; los salarios de los trabajadores, incluso con los ERTE, caen. En definitiva, en ausencia de estimaciones sobre estos impactos, sí sabemos que el incremento del déficit público será todavía mayor. Ciertamente, por ejemplo, con el IVA, al ser un impuesto proporcional, podríamos, entre otros, hacer una estimación en base al consumo no realizado por los turistas. Sin embargo, de nuevo, dada la elevada incer-

tidumbre (por ejemplo, ¿cómo irá la campaña de verano?), y ya sabiendo de la considerable importancia del impacto fiscal directo, creemos que la realización de más ejercicios de cálculo no aporta demasiado.

En la siguiente sección, propondremos o, mejor dicho, identificaremos medidas impositivas que deberían contribuir o bien a minimizar el impacto sobre el déficit público o bien a ayudar a la estabilización macroeconómica; básicamente, esta estabilización debe tratar de asegurar la liquidez de la economía para evitar su colapso en el corto plazo, con los consecuentes efectos negativos en el largo. Se ha de actuar rápido, dejando la economía en estado de hibernación, de manera que cuando esta dura etapa finalice, la estructura económica esté en condiciones de volver a funcionar con normalidad.

Antes de ello, no obstante, vale la pena remarcar una serie de cuestiones importantes también:

- De acuerdo con nuestros sencillos cálculos, como mínimo, la deuda pública aumentaría en 12,4 p.p. Esto es, fácilmente, la ratio deuda pública sobre el PIB alcanzará el 110% en 2020, aproximadamente. Este nivel no es excepcional en la medida en que el *shock* actual, pendiente de conocer su duración, es similar al provocado por una guerra (Eichengreen, El-Ganainy, Esteves y Mitchener, 2019; Draghi, 2020).
- Por tanto, se trata de un nivel elevado de deuda pública, pero en un contexto económico sin duda excepcional. Además, se produce en un entorno de tipos de interés reales muy bajos, que no se prevé que vaya a modificarse en el medio plazo, lo cual no debería poner en duda su sostenibilidad (Krugman, 2020).
- En cualquier caso, por el hecho de ser un *shock* simétrico, esto es, afecta en mayor o menor medida a todos los países, es esperable que la prima de riesgo no aumente, en este caso, para España, o para otros países como Italia que partían de niveles de deuda pública muy elevados. En este sentido, la no aplicación por parte del ECOFIN del protocolo de déficit excesivo en tanto en cuanto éste sea originado por la pandemia, o la aprobación del denominado Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP), cuyo objetivo es generar una línea de crédito de hasta 750.000 millones de euros por parte del Banco Central Europeo para comprar deuda emitida tanto por el sector público como por el privado van en la buena dirección, pendiente de comprobar si son suficiente o habrá que activar otro tipo de medidas financieras (véase, por ejemplo, Bénassy-Quéré y otros, 2020; Galí, 2020; o Garicano, 2020). En la medida en que se mantenga el apoyo de las instituciones de la UE, y la excepcionalidad del momento así lo requiere (Blanchard, 2020), tanto menor será el coste fiscal y, por tanto, mayor garantía de sostenibilidad de nuestra deuda pública (Alesina y Giavazzi, 2020).

Por último, desafortunadamente, nada puede garantizar que no se vaya a repetir una crisis sanitaria en el medio plazo, por ejemplo, en el otoño-invierno de 2020. Ello quiere decir que, para entonces, los países, o las entidades supranacionales, tendrán que haber ajustado sus estructuras sanitarias, fiscales y financieras para poder hacer frente con mayores garantías a este tipo de contingencias. Y ello quiere decir que a los esfuerzos fiscales que tendremos que hacer derivados de este *shock* se deberían añadir otros para mantener un escudo protector mínimo. Para entonces, ya estaremos avisados. En la siguiente sección, no obstante, trataremos sólo propuestas de financiación extraordinarias para el corto plazo, que

La ratio deuda pública sobre el PIB alcanzará el 110% en 2020, aproximadamente. Este nivel no es excepcional en la medida en que el *shock* actual, pendiente de conocer su duración, es similar al provocado por una guerra

es también excepcional. Ahora bien, como dijimos anteriormente, por el momento, esta crisis está generando graves problemas de liquidez a los agentes privados, cuestión sobre la cual, como veremos, el sistema fiscal también puede incidir para evitar caer en problemas de solvencia.

¿Qué papel debe jugar el sistema fiscal?

Generar suficiencia financiera para el sector público

Como acabamos de decir, no es nuestro objetivo plantear ahora una serie exhaustiva de medidas concretas para que nuestras finanzas públicas sean sostenibles en el futuro, tiempo habrá para ello y, sin duda, no es ello ahora lo prioritario. En cambio, sí enumeramos diversas medidas excepcionales para tiempos excepcionales:

- Un elemento importante que incide en el cumplimiento fiscal de un país es el grado de "moral fiscal" de sus ciudadanos, es decir, el conjunto de valores de una sociedad con relación a los impuestos: cuanto mayor sea el nivel de moral o de compromiso con la sociedad, mayor es el cumplimiento y, por tanto, menor es la pérdida de recaudación derivada del fraude (Luttmer y Singhal, 2014). Probablemente, éste sea el mejor momento de poner en valor, como sociedad, la importancia de pagar impuestos y de destacar, como ya hizo en 1852 la Comisión legislativa del estado americano de Vermont, que es el precio a pagar por la civilización. ¡Sin impuestos, no tendríamos la sanidad pública que ahora nos permite hacer frente a esta terrible pandemia! En 1942, una exitosa campaña publicitaria en Estados Unidos, *The New Spirit*, utilizó al Pato Donald para fomentar el pago del impuesto sobre la renta como contribución de los patriotas americanos que querían que su país ganara la guerra. A pesar de la parálisis de la actividad productiva, un mayor grado de concienciación tributaria – a través de la realización de campañas publicitarias por parte de la administración en estos momentos junto con la facilitación de medidas para el cumplimiento fiscal, que describiremos más adelante –, podría generar ciertos réditos en el corto plazo, pero, en este caso concreto, probablemente también en el largo.
- La crisis afecta muy negativamente a la mayoría de actividades económicas, que ven como de la noche al día sus ingresos desaparecen, pero en cambio, empresas de determinados sectores pueden verse especialmente beneficiadas obteniendo unos beneficios extraordinarios, esto es, por encima de los que podrían considerarse normales. Tal y como se ha hecho en otros momentos excepcionales, como la Segunda Guerra Mundial, podría ser el momento de, excepcionalmente, generar cierta progresividad en el impuesto sobre sociedades para gravar tales rentabilidades extraordinarias (Saez y Zucman, 2020).

- Por último, en la medida en que la deuda pública se financie, siquiera en parte, a partir de políticas monetarias de expansión cuantitativa como el citado PEPP del BCE, parte del déficit público se podrá financiar a partir del señoriaje o “impuesto” de la inflación. Esto será, si lo es, tanto más relevante cuanto mayor sea la inflación resultante.

Generar liquidez a los agentes privados

En el momento actual, numerosas [asociaciones y colegios profesionales tributarios](#) como el REAF, la AEDAF o el Consejo General de la Abogacía Española, se han manifestado a favor de una moratoria generalizada en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias, correspondan a 2019 como el IRPF o el impuesto de sociedades, o sean del año en curso, como las retenciones o el IVA. Sin embargo, el gobierno español no se ha mostrado favorable a esta moratoria generalizada al necesitar, según ha manifestado la Ministra de Economía, los ingresos porque “los gastos públicos no desaparecen”. Las medidas adoptadas hasta el momento (Real Decreto-ley 7/2020) se limitan en general a “pymes” y hasta un máximo de 30.000 euros, por un periodo de seis meses y sin coste financiero alguno durante los tres primeros. Y se ha anunciado también que la Tesorería de la Seguridad Social concederá moratorias a las empresas y autónomos, si bien condicionado al cumplimiento de ciertos requisitos, que en el momento de preparar este documento aún se desconocen.

- Las circunstancias extraordinarias obligan, sin duda, a tomar medidas extraordinarias que garanticen la liquidez a los agentes privados, pero no podemos olvidarnos de que un mejor diseño de los impuestos permitiría una adaptación mucho más rápida a la realidad, reduciendo, por tanto, la necesidad de nuevas medidas bajo situaciones de estrés. Como vamos a ver, no son cuestiones nuevas que se destaquen por primera vez, pero sí que su análisis en el contexto actual pone de manifiesto la importancia que un buen diseño tiene en un mejor funcionamiento de los impuestos:
- El plazo temporal que transcurre en la mayoría de los impuestos entre su devengo, esto es, el nacimiento de la obligación de pago, y el cumplimiento de dicha obligación va a provocar situaciones complejas de difícil comprensión para los contribuyentes. Así, por ejemplo, un empresario persona física propietario de un exitoso restaurante verá cómo este mes de junio tendrá que pagar una parte de su IRPF de 2019, a pesar de que su nivel actual de ingresos sea nulo y quizá no disponga de liquidez suficiente. Esta circunstancia, sin embargo, no se dará con la mayoría de los trabajadores, aunque su sueldo también haya bajado sensiblemente en 2020, porque en este caso la retención sufrida sobre su salario se calcula ajustando mucho mejor el importe retenido con la cuota final a pagar. Si el restaurante es propiedad de una sociedad, ahora, en el mes de abril, tendrá que efectuar un pago a cuenta del impuesto sobre sociedades de 2020, pero calculado en función del resultado de la empresa en 2018. Es verdad que para su cálculo se permite optar por tomar como base el resultado del primer trimestre de 2020, pero para ello la empresa lo tendría que haber solicitado expresamente a la administración tributaria durante el pasado mes de febrero.
- En consecuencia, la crisis actual permite destacar, algo ya conocido con anterioridad, pero que no siempre se valoraba suficientemente como es la importancia de ajustar al máximo el cálculo de los pagos a cuenta con la cuota final, así como de la frecuencia para efectuar el ingreso de estos pagos. Los medios tecnológicos actuales permiten de manera sencilla mejorar este aspecto, de manera que, entonces,

Posiblemente, sea éste un buen momento para poner en valor los impuestos. Entre otros motivos porque a los esfuerzos fiscales que tendremos que hacer derivados de este *shock*, se deberían añadir otros para mantener un escudo protector mínimo en el futuro más cercano. Para entonces, ya estaremos avisados

implícitamente, pierda importancia el lapso temporal entre el momento del devengo y el pago de la obligación tributaria.

- El IVA, cuya normativa fundamental se basa en los criterios fijados por una directiva comunitaria de 1977, funciona de acuerdo con el principio del devengo, en virtud del cual lo importante a efectos del impuesto no es cuándo se cobra o se paga, sino cuándo se realiza la operación gravada. De hecho, no fue hasta la llegada de la Gran Recesión que la normativa comunitaria permitió introducir un régimen especial de acuerdo con el criterio de caja. Ahora bien, es ampliamente conocido que su aplicación es casi testimonial, por lo que estos días habrá empresas que quizá tengan que avanzar un IVA por ventas efectuadas durante el primer trimestre, pero que no han cobrado. ¿No se puede pensar en un IVA de caja como criterio general de funcionamiento, con las matizaciones necesarias para evitar abusos? Desde un punto de vista de equidad tributaria, ¿es razonable que sean las empresas las que, al menos en una primera fase, tengan que hacer frente a la eventual morosidad? No nos parecía justo antes de la crisis actual (Durán Cabré, 2013); no nos lo parece tampoco ahora.
- Como consecuencia de la Gran Recesión, se aprobaron en la normativa del impuesto sobre sociedades diversas restricciones con el objetivo de atenuar la caída en su nivel de recaudación dirigidas, en especial, a las empresas de mayor facturación. Así, por ejemplo, se limita el importe a compensar de bases imposables negativas con beneficios futuros, siendo el límite más restrictivo a medida que crece la facturación de la empresa, o también se acota la cuantía de los gastos financieros deducibles. Estas medidas, que por su naturaleza se justifican de acuerdo con un objetivo recaudatorio, son más discutibles desde el punto de vista de la capacidad económica de los contribuyentes. ¿Tiene sentido su mantenimiento cuando las empresas tengan que pagar el impuesto de sociedades el próximo mes de julio?
- El impuesto sobre sociedades trata de manera asimétrica beneficios y pérdidas: por los primeros se tributa; por las segundas no se “cobra”. Las pérdidas, en todo caso, se podrán compensar con beneficios futuros, aunque con ciertas restricciones como hemos señalado en el punto anterior. No obstante, en la última reforma del impuesto, que entró en vigor en 2016, se introdujo a favor de las entidades de reducida dimensión una cierta compensación “hacia atrás”, mediante la conocida como reserva de nivelación que permite diferir la tributación de una parte de los beneficios un máximo de cinco años. La corrección de esta asimetría y permitir la compensación de pérdidas hacia atrás, con

efectos retroactivos en las liquidaciones de 2019 a presentar en julio de este año, sería una medida que sin duda ayudaría a las empresas que tuvieran problemas de liquidez.

- En el sistema fiscal español existen algunas figuras impositivas cuya configuración resulta a todas luces obsoleta, y que sólo se pueden explicar por la importancia que la inercia tiene en el campo impositivo y por la ausencia total de interés por parte de nuestros gobernantes de llevar a cabo una reforma profunda del sistema fiscal español. Entre otros, constituyen claros ejemplos la determinación de la renta de acuerdo con el sistema de módulos en el IRPF, el régimen simplificado del IVA y el cálculo del IAE (Esteller Moré y Durán Cabré, 2013) La determinación de las bases a gravar a partir de unas variables alejadas de la realidad de cada empresa (por ejemplo, el número de mesas de un restaurante con independencia de que estén ocupadas o vacías), como si en el siglo XXI no fuera posible determinar fácilmente el resultado real de una empresa por muy pequeña que sea, provoca que en muchos casos se tendrá que tributar de acuerdo con un hipotético resultado muy alejado de la verdadera capacidad económica. Ciertamente es que se puede cambiar la normativa y modificar los importes de los módulos, pero, por definición, nunca coincidirán con la realidad de cada actividad.
- En un país descentralizado como el nuestro, donde el gasto de las comunidades autónomas representa más de un tercio del gasto total de las administraciones públicas (y con el previsible aumento en el gasto sanitario, su peso aún será mayor) resulta fundamental disponer de un buen sistema de financiación que, entre otras cuestiones, permita cumplir con la función estabilizadora del sector público. Como es sabido, la fuente impositiva más importante para las CCAA es el IRPF, al corresponderles aproximadamente la mitad del importe pagado por sus residentes. Las comunidades tienen su propia tarifa impositiva, pero sin embargo esta tarifa no se tiene en cuenta a la hora de practicar las retenciones del impuesto, por lo que se dilata el plazo comentado con anterioridad entre el devengo del impuesto y su pago (Esteller, 2008). Pero es que, además, los recursos definitivos disponibles derivados del sistema de financiación, tanto por impuestos cedidos como por transferencias de nivelación, se calculan con un retraso de dos años. Mientras tanto, funciona un sistema de entregas a cuenta calculadas a partir de previsiones de ingresos que no suelen corresponder con la realidad, como claramente se vio al inicio de la Gran Recesión, y retrasó la adopción de las oportunas medidas correctoras (Comisión de expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica, 2017; Durán Cabré y Esteller Moré, 2020).

Referencias

- Alesina, A., F. Giavazzi (2020): "The EU must support the member at the centre of the COVID-19 crisis", en Baldwin, R., B. Weder di Mauro (Eds.) (2020), *op. cit.*, Capítulo 4.
- Baldwin, R. (2020): "The supply side matters: Guns versus butter, COVID-style", Voxeu.org, 22 de marzo.
- Baldwin, R., B. Weder di Mauro (Eds.) (2020): *Mitigating the COVID Economic Crisis: Act Fast and Do Whatever It Takes*, Voxeu.org y CEPR.
- Bénassy-Quéré, A., R. Marimon, R.J. Pisani-Ferry, L. Reichlin, D. Schoenmaker, B. Weder di Mauro (2020): "Europe needs a catastrophe relief plan", en Baldwin, R., B. Weder di Mauro (Eds.) (2020), *op. cit.*, Capítulo 13.
- Blanchard, O. (2020): "Italy, the ECB, and the need to avoid another euro crisis", en Baldwin, R., B. Weder di Mauro (Eds.) (2020), *op. cit.*, Capítulo 4.
- Boscá, J. E., R. Doménech, J. Ferri (2020): "El Impacto de la Medidas Económicas en la Crisis del Coronavirus", nadaesgratis.es, 26 de marzo.
- Comisión de expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica (2017), *Informe de la Comisión de expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica*.
- Draghi, M. (2020): "We face a war against coronavirus and must mobilise accordingly", *Financial Times*, 25 de marzo.
- Durán Cabré, J. M. (2013), "Los impuestos sobre el consumo en el sistema fiscal español: revisión y propuestas de reforma", en *Por una verdadera reforma fiscal*, Esteller Moré, A.; Durán Cabré, J.M. (ed.), Ariel Economía, e-book.
- Durán Cabré, J.M., A. Esteller Moré (2020): "Coronavirus y nivelación horizontal", 28 de febrero, Blog Expansión.
- Esteller, A. (2008): "Tax Administration in Spain: A Description and Analysis of the current institutional organization and some proposals of reform", en *Fiscal Federalism and Political Decentralization: Lessons from Spain, Germany and Canada*, N. Bosch y J.M. Durán (Editores), págs. 209-47, Edward Elgar.
- Esteller Moré, A.; Durán Cabré, J.M. (2013), *Por una verdadera reforma fiscal* (ed.), Ariel Economía, e-book.
- Eichengreen, B., A. El-Ganainy, R. P. Esteves, K. J. Mitchener (2019): "Public Debt Through the Ages", IMF Working Paper 19/6, Washington DC.
- Furman, J. (2020): "Protecting people now, helping the economy rebound later", en Baldwin, R., B. Weder di Mauro (Eds.) (2020), *op. cit.*, Capítulo 21.
- Gali, J. (2020): "Helicopter money: The time is now", en Baldwin, R., B. Weder di Mauro (Eds.) (2020), *op. cit.*, Capítulo 6.
- Garicano, L. (2020): "The COVID-19 bazooka for jobs in Europe", en Baldwin, R., B. Weder di Mauro (Eds.) (2020), *op. cit.*, Capítulo 14.
- Gourinchas, P.O. (2020): "Flattening the pandemic and recession curves", en Baldwin, R., B. Weder di Mauro (Eds.) (2020), *op. cit.*, Capítulo 2.
- Krugman, P. (2020): "The case for permanent stimulus", en Baldwin, R., B. Weder di Mauro (Eds.) (2020), *op. cit.*, Capítulo 24.
- Luttmer, E.F.P., M. Singhal (2014): "Tax Morale", *Journal of Economic Perspectives*, 28, 149-68.
- Saez, E., G. Zucman (2020): "Jobs Aren't Being Destroyed This Fast Elsewhere. Why Is That?", *New York Times*, 30 de marzo.

José María Durán (UB-IEB)
Alejandro Esteller (UB-IEB)