

Presupuestos Generales del Estado 2011:

España en la encrucijada

Madrid
18 de octubre de 2010

1. Resumen ejecutivo	5
2. Las grandes claves de los Presupuestos Generales del Estado 2011	9
2.1 Cuadro macroeconómico	10
2.2 Las partidas de gasto	14
2.3 Las partidas de ingresos	17
3. Deterioro y sostenibilidad de las cuentas públicas españolas	21
3.1 Déficit y rápido crecimiento de la deuda pública	23
3.2 El papel de las administraciones autonómicas y municipales	28
3.3 Esfuerzo necesario para la consolidación fiscal	30
<i>Consolidación fiscal y sostenibilidad de la deuda</i>	32
4. Propuestas del Círculo de Empresarios	37
4.1 Medidas de gasto e ingresos públicos	38
4.2 Reformas estructurales	45
4.3 Las pensiones y la sanidad	47
5. Apéndice	49
6. Bibliografía	51
7. Publicaciones recientes del Círculo de Empresarios	53

1. Resumen ejecutivo

Si bien su horizonte temporal es tan sólo anual, los Presupuestos Generales del Estado para 2011 no pueden tratarse sólo desde un punto de vista meramente coyuntural. **Es esencial afrontarlos también con una perspectiva de medio y largo plazo, con el objetivo claro de un fuerte ajuste fiscal de naturaleza estructural.** Si no se adopta este planteamiento, varios riesgos amenazan la sostenibilidad de nuestras cuentas públicas. En concreto, unos bajos ritmos de crecimiento real, un desempleo persistente y una subida de los tipos de interés pueden desembocar en una escalada del endeudamiento público (deuda pública/PIB) y del servicio de la deuda difícilmente soportable. Sin embargo, factores políticos influyen negativamente en la adopción creíble de un enfoque como el que hoy es necesario para el ajuste de nuestros graves desequilibrios:

- **Se supedita la aprobación del proyecto gubernamental exclusivamente a acuerdos políticos sobre cuestiones diferentes de los propios presupuestos,** relegando el principal criterio con que deberían juzgarse: su adecuación a las necesidades de la economía española.
- Nos encontramos con el **desgastado capital político de un gobierno que primero negó sistemáticamente la existencia de la crisis y después retrasó la adopción de medidas,** creando además desconcierto con anuncios de políticas luego no concretados en la práctica. Con un desorbitado e ineficiente gasto nos situó en los elevados niveles de déficit público que tanta carga suponen; e **incumplió los compromisos asumidos en sus propios presupuestos anteriores.** El resultado ha sido un empeoramiento de la coyuntura y una mayor duración de la crisis, que hacen más difícil recuperar la confianza perdida.

Frente a esos condicionantes, contamos con las exigencias y supervisión de la Unión Europea, que obliga al realismo y pragmatismo de una consolidación fiscal duradera en el medio y largo plazo, **cuyo marco inexcusable es el de una política económica centrada en la reactivación de un crecimiento sostenible.** La política fiscal puede contribuir a ello de dos maneras. Primero, con una corrección severa en pos de la estabilidad que genere confianza. En segundo lugar, sumándose a un programa de reformas que alimente el crecimiento desde el lado de la oferta. Las políticas fiscales expansivas no sólo han agotado el margen que permite el Pacto de

Estabilidad y Crecimiento, sino que han perdido toda eficacia. Los desequilibrios acumulados en la fase de crecimiento desbocado de la demanda interna, más la ineficacia de los programas de gasto público de los últimos tres años, ponen de manifiesto la necesidad de políticas de oferta. La situación resultante y el diseño de una buena política de consolidación presupuestaria son complejas, porque España tiene ante sí el enorme reto de aplicar estrategias de ajuste fiscal sin dañar más a una renqueante economía.

Así, para 2011 y años siguientes necesitamos de una voluntad clara de corrección de los desequilibrios, unos objetivos fiscales creíbles, un plan y un calendario para lograrlos, y unas reformas estructurales serias y coherentes. Pero, por desgracia, **el proyecto de presupuestos presentado no satisface plenamente esos requisitos**. Es cierto que la dirección de la política fiscal es la adecuada y se puede calificar a estos presupuestos de austeros (aunque no tanto como proclama el Gobierno), pero es difícil ver cómo ayudan a asentar el nuevo modelo de crecimiento que el Ejecutivo pretende consolidar. Además, los presupuestos no generan la credibilidad y confianza necesarias, ya que se apoyan sobre unas **previsiones macroeconómicas irreales**, que auguran un año 2011 mucho más bonancible que lo que anticipan los demás organismos y analistas. Sólo el Gobierno cree en un crecimiento del 1,3%, un valor inalcanzable. Esta visión poco realista amenaza con un **claro incumplimiento de los supuestos de partida** y, por lo tanto, con unos resultados fiscales peores de lo anunciado. Surge entonces un doble peligro: el de un **castigo de los mercados en forma de mayores primas de riesgo** y el del inevitable recurso a **medidas adicionales de ajuste**, cuya posibilidad debería anticiparse con un plan de acciones correctivas ante cualquier desviación.

El **Círculo de Empresarios** entiende que **acometer inmediatamente la consolidación fiscal tendrá grandes beneficios**, aunque a corto plazo obligue a asumir ciertos sacrificios. Permitiría reducir el coste del servicio de la deuda, al provocar mayor confianza y contraer las primas de riesgo; haría posible reducir los tipos de interés y el coste de financiación para el sector privado al liberar recursos, impulsando la inversión productiva y el crecimiento; mejoraría las perspectivas económicas y animaría el gasto privado; y otorgaría mayores márgenes futuros de maniobra a la política fiscal. Pero el **Círculo** está también convencido de que **es preciso un programa de política económica integral y más valiente**, de largo recorrido, con reformas estructurales más amplias y profundas que las planteadas hasta el momento por el Gobierno.

- En primer lugar, para corregir el desequilibrio fiscal y para dar inicio a un auténtico cambio de modelo productivo, **el Gobierno debe profundizar y extender las reformas estructurales en los mercados de bienes, servicios y factores**, cuyas rigideces restan crecimiento potencial a la economía. No podemos permitirnos caer en una total y larga atonía económica. Necesitamos de mercados más eficientes, con condiciones propicias para la aparición de nuevos emprendedores capaces de generar empleo y prosperidad.
- En segundo lugar, hay que acometer la **reforma del sistema de pensiones y de la sanidad** española para garantizar su viabilidad financiera y su capacidad como sólida red de protección social. El creciente gasto en pensiones y sanidad seguirá incrementando el gasto público por mor del envejecimiento poblacional. Cualquier estrategia que se adopte para la consolidación fiscal debe incluir reformas en estos dos pilares del estado del bienestar.

Ante la magnitud del gasto asociado, la adopción hoy de políticas adecuadas en estos ámbitos facilitará el avance hacia la estabilidad fiscal por su positivo efecto sobre la credibilidad de los planes de consolidación. Si se diseñan y aplican correctamente, estas medidas no dañarán la recuperación e incluso podrían impulsar la demanda y oferta agregadas. Por supuesto, estas medidas han de ponerse en marcha cuidando la paz social y con un afán pedagógico que se echa de menos en los anuncios de política económica.

- En tercer lugar, hay que **plantear medidas fiscales eficaces en la reducción del déficit**, con la firme colaboración de las diferentes Administraciones en la búsqueda de los equilibrios presupuestarios, con mención especial para algunas CCAA y CCLL que **son la clave para el cumplimiento de los objetivos fiscales adoptados frente a la Unión Europea**. Estas Administraciones deben asumir su enorme responsabilidad como gestores de una parte sustancial del gasto público que no ha estado sujeta a la disciplina exigible. A todo ello contribuiría la exigencia de un techo de gasto para las CCAA, un límite para el recurso al endeudamiento y la aplicación de mecanismos como los de **una autoridad fiscal independiente, que velase por la transparencia y el cumplimiento de los límites establecidos**. Es igualmente obligado el esfuerzo de todos los españoles. En ese sentido, y en aras de la equidad, hay que reforzar la lucha contra la evasión fiscal, el fraude y la economía sumergida.

Aunque la crisis aprieta y complica el análisis sereno de las posibilidades existentes, estamos ante una oportunidad única para reconsiderar el papel que le corresponde al Estado en la actividad económica. A corto plazo, los recortes presupuestarios chocan con la rigidez de los compromisos adquiridos en muchas partidas durante los tiempos de expansión. Pero a medio plazo es posible recuperar capacidad de acción, realizando una evaluación pormenorizada de todas las políticas de gasto, aplicando los criterios de austeridad y eficiencia. La solución no consiste meramente en recortar gasto agregado, sino en hacerlo buscando fórmulas para la provisión más eficiente de los servicios públicos que competen a nuestras administraciones. **Es necesario repensar el gasto público, revisando el destino poco eficiente –económica y socialmente- que se da a muchos recursos a costa de otras partidas.** Las empresas y otras instituciones públicas son un buen ejemplo al respecto. El ciudadano debería conocer cuál es el coste y el beneficio de cada una de ellas, y qué finalidad justifica su existencia.

Posiblemente haya que reestructurar también un sistema impositivo que depende en exceso del dinamismo de la actividad en el sector inmobiliario o de la construcción. Ahora bien, tal cambio, con subidas de algunos impuestos, sólo puede justificarse si acompaña a un recorte drástico y responsable de las partidas de gasto. La experiencia demuestra que la consolidación fiscal sólo es un auténtico proceso de saneamiento y regeneración si se basa en el control del gasto.

En las páginas que siguen se tratan todas estas cuestiones. En primer lugar, en el capítulo que sucede a este resumen, se comentan las grandes claves del proyecto gubernamental de presupuestos para 2011. A continuación, en un tercer capítulo, se analiza el deterioro experimentado el último trienio por las cuentas públicas de nuestro país y se aborda la cuestión del esfuerzo necesario para su saneamiento. En los dos últimos capítulos, se recogen las propuestas del Círculo y se sintetiza el contenido del documento en una serie de conclusiones.

2. Las grandes claves de los Presupuestos Generales del Estado 2011

Como es casi tradición de obligado cumplimiento en la presentación de los Presupuestos Generales del Estado, a lo largo de los últimos años, el Gobierno atribuye a éstos unos ambiciosos objetivos que más tarde, en la práctica, quedan minimizados por la terca realidad. Los PGE-2011 abundan en esta costumbre. Según el Gobierno, estos presupuestos avanzan en la consolidación fiscal, son austeros y sientan las bases para una recuperación sólida y sostenible.

El tono general de los presupuestos es, ciertamente, el de la austeridad, con un recorte significativo del gasto público. Estos presupuestos se han construido con el objetivo evidente de cerrar 2011 situando el déficit público en el 6% del PIB (2,3% para la Administración Central), en aplicación del programa de consolidación exigido por la Unión Europea, y a cuyo cumplimiento tan atentos permanecerán los mercados en los que nuestro país ha de financiarse. El gran objetivo es avanzar en la consolidación presupuestaria durante 2011 y 2012 a un buen ritmo que haga viable cerrar 2013 con el déficit público en el famoso 3% del PIB (cuadro 1).

Cuadro 1

Objetivo de estabilidad presupuestaria 2011-2013

Capacidad (+) Necesidad (-) financiación pública en % del PIB

	2009	2010*	2011*	2012	2013
Administración Central	-9,5	-5,9	-2,3	-3,2	-2,1
Comunidades Autónomas	-2,0	-3,1	-3,3	-1,3	-1,1
Entidades Locales	-0,5	-0,6	-0,8	-0,3	-0,2
Seguridad Social	0,8	0,2	0,4	0,4	0,4
Total Administraciones Públicas	-11,2	-9,3	-6,0	-4,4	-3,0

* Incluye el efecto de la previsión de las liquidaciones del sistema de financiación de CC.AA. y EE.LL. a favor del Estado.

Fuente: Gobierno de España

- Ahora bien, esa austeridad no está exenta de limitaciones:
 - Hay que matizar, en primer lugar, la afirmación de que el gasto público se reducirá en 2011 en un 7,9% (una vez excluida la participación de las Administraciones Territoriales). Esa cifra es cierta si no se tienen en cuenta los recortes de gasto ya anunciados y puestos en marcha a lo largo del año en curso. Si los mismos se consideraran

reducciones del gasto en 2010, la reducción efectiva en 2011 será sensiblemente menor que el 7,9% anunciado. En otras palabras, parte del esfuerzo de control del déficit y del gasto que los presupuestos sitúan en 2011 ya ha comenzado a realizarse en 2010.

- Es criticable también que **el recorte debería haberse realizado tras un minucioso análisis de la composición del gasto público –un ejercicio de presupuesto base cero-** que llevara a una estructura presupuestaria coherente con los ambiciosos objetivos anunciados por el Gobierno.
- En cuanto a la supuesta **capacidad de los presupuestos para sentar las bases de una recuperación sólida y sostenible, las dudas son todavía mayores**. En la medida en que el recorte del gasto no responde a un esquema de reestructuración bien diseñado, se limitan las posibilidades de que vaya acompañado de un crecimiento del 1,3% en 2011 como prevén los presupuestos. Además, **el programa de reformas estructurales del Gobierno**, que éste califica de ambicioso, **sigue siendo insuficiente** y repleto de interrogantes que socavan la confianza en los planes gubernamentales.
- Los PGE-2011 igualmente adolecen de debilidades por el costado de los **ingresos**.
 - **El cambio tributario incluido** con la adición de dos tramos en el IRPF para que las rentas de trabajo de 120.000 euros o más paguen más impuestos es un gesto de **mero maquillaje político**, pero con una limitadísima capacidad recaudatoria.
- Tampoco el **cuadro macroeconómico** sobre el que se han construido las previsiones de gastos e ingresos de 2011 tiene visos de cumplimiento, por ser demasiado positivo en sus proyecciones de crecimiento. Así, será prácticamente imposible cumplir con los ingresos y gastos esperados y, por lo tanto, con los objetivos de consolidación fiscal planteados por el ejecutivo.

2.1 Cuadro macroeconómico

¿Es realista el cuadro de previsiones macroeconómicas sobre el que se han elaborado los PGE-2011? (cuadro 2). Esta pregunta adquiere mayor importancia ante la

magnitud del desafío fiscal que nos aguarda. **En un momento crítico, en el que se necesita crear confianza y credibilidad, unas proyecciones injustificadamente positivas añaden nuevas incertidumbres** y dudas en torno a la viabilidad de los planes gubernamentales de ajuste fiscal. Desgraciadamente, como también es costumbre en la política presupuestaria, las previsiones gubernamentales pecan de dosis excesivas de poco realismo.¹

Cuadro 2
Escenario macroeconómico 2009-2011

% Variación anual

PIB

PIB a precios corrientes

Gasto en consumo final

Gasto en consumo final privado (a)

Gasto en consumo final de las AAPP

Formación bruta de capital fijo

Bienes de Equipo

Otros productos

Construcción

Demanda Nacional (contribución al crecimiento del PIB)

Exportaciones de bienes y servicios

Importaciones de bienes y servicios

Saldo exterior (contribución al crecimiento del PIB)

Empleo total (b)

Productividad por ocupado (b)

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

(b) Equivalente a tiempo completo

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda

	2009	2010	2011
PIB	-3,7	-0,3	1,3
PIB a precios corrientes	-3,1	0,1	2,6
Gasto en consumo final	-2,3	0,5	0,9
Gasto en consumo final privado (a)	-4,2	0,5	1,8
Gasto en consumo final de las AAPP	3,2	0,6	-1,6
Formación bruta de capital fijo	-16,0	-8,5	-1,5
Bienes de Equipo	-24,8	1,8	4,2
Otros productos	-16,2	-11,4	-0,4
Construcción	-11,9	-11,7	-4,5
Demanda Nacional (contribución al crecimiento del PIB)	-6,0	-1,6	0,4
Exportaciones de bienes y servicios	-11,6	9,3	6,4
Importaciones de bienes y servicios	-17,8	3,3	2,9
Saldo exterior (contribución al crecimiento del PIB)	2,7	1,4	0,9
Empleo total (b)	-6,6	-2,2	0,3
Productividad por ocupado (b)	3,1	1,9	1,0

En efecto, el proyecto gubernamental se ha presupuestado sobre la hipótesis de un **crecimiento del PIB real de 1,3% en 2011**, muy superior a las proyecciones que manejan diversos organismos, tanto españoles como internacionales, ninguno de los cuales llega a la expectativa de un crecimiento del 1% (la Comisión Europea anticipa un avance del 0,8%; FUNCAS se queda en un paupérrimo 0,4%; la OCDE es algo más optimista con una proyección del 0,9%, mientras que el FMI maneja una previsión del 0,7%) (ver cuadro 3). Hay que tener en cuenta, además, que la evidencia internacional muestra como las políticas de consolidación fiscal tienen, a corto plazo, un efecto

¹ Evidentemente, los pronósticos gubernamentales no responden en su elaboración a las mismas motivaciones que manejan analistas y distintas instituciones, cuyo único interés es construir previsiones tan certeras como sea posible. Como gestor de la política económica –en este caso, de la política fiscal– el Gobierno genera expectativas en el público acerca del comportamiento de dicha política y de los resultados de la misma. Esto es, puede utilizar sus anuncios para tratar de llevar las expectativas en la dirección que facilite el logro de sus objetivos. Así, si el mayor crecimiento anticipado por el Gobierno es incorporado a sus expectativas por los agentes económicos, estos pueden comportarse de forma que ayuden a un mayor crecimiento (por ejemplo, con un mayor gasto en consumo). El riesgo radica en que unas proyecciones en exceso optimistas pueden actuar como un boomerang y volverse en contra del Gobierno si se identifican con falta de voluntad o capacidad para manejar la situación.

contractivo sobre crecimiento y empleo (FMI, 2010), aunque a medio plazo ese efecto sea expansivo.

Cuadro 3
Previsiones para España, 2010-2011

	PIB	
	2010	2011
OCDE (mayo 2010)	-0,2	0,9
FMI (octubre 2010)	-0,3	0,7
Comisión Europea (septiembre 2010)	-0,3	0,8
FUNCAS (septiembre 2010)	-0,4	0,4
Consenso analistas (septiembre 2010)	-0,4	0,6
Máximo	0,0	1,2
Mínimo	-0,9	0,0
Banco de España (marzo 2010)	-0,4	0,8
Gobierno (septiembre 2010)	-0,3	1,3

Fuente: Elaboración propia

Para sustentar las previsiones de crecimiento, en el proyecto de presupuestos se confía que tanto demanda nacional (0,4 puntos) como exterior (0,9 puntos) realicen aportaciones positivas al crecimiento agregado. Esto es, se confía en la recuperación de nuestros principales clientes comerciales (con Francia y Alemania a la cabeza) y se espera una sensible mejora en el consumo privado y la inversión.

Cuadro 4
Escenario macroeconómico 2009-2011

	2009	2010*		2011*	
		Gobierno	FUNCAS	Gobierno	FUNCAS
% Variación anual					
PIB	-3,7	-0,3	-0,4	1,3	0,4
PIB a precios corrientes	-3,1	0,1	0,1	2,6	1,2
Gasto en consumo final	-2,3	0,5	...	0,9	...
Gasto en consumo final privado (a)	-4,2	0,5	1,2 ^c	1,8	0,7 ^c
Gasto en consumo final de las AAPP	3,2	0,6	-0,4	-1,6	-1,8
Formación bruta de capital fijo	-16,0	-8,5	-7,4	-1,5	-4,0
Bienes de Equipo	-24,8	1,8	...	4,2	...
Otros productos	-16,2	-11,4	...	-0,4	...
Construcción	-11,9	-11,7	-11,0	-4,5	-8,5
Demanda Nacional (contribución al crecimiento del PIB)	-6,0	-1,6	-1,1	0,4	-0,9
Exportaciones de bienes y servicios	-11,6	9,3	9,1	6,4	6,3
Importaciones de bienes y servicios	-17,8	3,3	5,8	2,9	1,3
Saldo exterior (contribución al crecimiento del PIB)	2,7	1,4	0,7	0,9	1,3
Empleo total (b)	-6,6	-2,2	-2,3	0,3	-0,8
Productividad por ocupado (b)	3,1	1,9	1,9	1,0	1,2

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

(b) Equivalente a tiempo completo

(c) Consumo hogares

* Previsiones

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda

Si la recuperación de Francia y Alemania plantea algunas dudas, el **crecimiento previsto de la demanda interna parece absolutamente irreal** (ver cuadro 4). Por un lado, por el recorte del gasto público y la caída de la inversión, con menor construcción de viviendas y paralización de las obras públicas. Por otro, por las dificultades para que el consumo privado se vaya a tasas de crecimiento cercanas al 2% anual. No hay que olvidar que los hogares españoles siguen ahorrando tanto por un

motivo precaución (desconfianza en la situación futura) como por un proceso de desapalancamiento tras el fuerte endeudamiento de los años anteriores a la crisis. Además, tasas de paro del 20% difícilmente son compatibles con ninguna alegría consumista.

En la misma línea de optimismo, los PGE-2011 anticipan que el **empleo** se recuperará el próximo año, con un aumento neto del empleo del 0,3%, aunque Funcas, por ejemplo, anuncia una caída del empleo del 0,8% y una tasa de paro del 20,3% de la población activa. Un comportamiento del mercado laboral peor del que se contempla en los presupuestos hará inalcanzable el crecimiento previsto del 1,8% en el consumo privado, con la consiguiente merma para la recaudación por las principales figuras impositivas, sobre todo IVA e IRPF. Por el lado de los gastos, estos errores de previsión también se dejarán sentir pues, de confirmarse el exceso de optimismo del cuadro macro, supondrán la necesidad de destinar a las prestaciones y subsidios por desempleo más recursos que los previstos.

Mayor gasto y menores ingresos sólo pueden conducir el déficit presupuestario hasta valores superiores a lo previsto. Esa brecha puede o bien obligar a improvisar nuevas medidas fiscales, o bien generar un círculo vicioso a través de dos canales. Por un lado, las desviaciones con respecto al plan de consolidación fiscal del gobierno revertirán en una pérdida de confianza que los mercados castigarán con la exigencia de mayores tipos para la financiación del déficit. Por otro lado, este mayor déficit obligará al recurso a la emisión de más deuda pública. Ambos fenómenos se traducirán en mayores intereses a pagar por el Estado y en un efecto de expulsión (*crowding out*) del sector privado, que verá como su acceso al crédito se complica incluso más en este entorno de crédito restringido.

Sobre este particular, conviene tener presente que los mercados permanecerán muy atentos ante cualquier posible desviación, y que nuestro historial de cumplimiento de los presupuestos no es demasiado positivo en los años recientes (ver cuadro 5).

Cuadro 5**Desviaciones entre lo presupuestado y lo ejecutado (2008 - agosto 2010)**
Resumen por capítulos

Millones de euros y desviación en porcentaje

	2008			2009			2010 (hasta agosto 2010)		
	PGE-08 (1)	Recaudado neto (2)	Desv. (2)-(1)	PGE-09 (1)	Recaudado neto (2)	Desv. (2)-(1)	PGE-10 (hasta agosto*) (1)	Recaudado neto (2)	Desv. (2)-(1)
PRESUPUESTO DE INGRESOS									
1. Impuestos directos y cotizaciones sociales	90.753	71.904	-20,8	77.041	51.759	-32,8	66.393	44.262	-34,2
2. Impuestos indirectos	53.363	37.728	-29,3	50.202	26.812	-46,6	40.736	27.157	-32,0
3. Tasas, precios públicos y otros ingresos	2.780	4.916	76,8	3.732	9.528	155,3	3.147	2.098	-34,9
4. Transferencias corrientes	6.013	7.168	19,2	5.807	5.519	-4,9	5.491	3.661	-33,9
5. Ingresos patrimoniales	3.293	3.112	-5,5	3.181	3.292	3,5	3.445	2.297	-34,2
6. Enajenación de inversiones reales	126	148	17,7	120	115	-4,2	107	71	-32,7
7. Transferencias de capital	2.431	521	-78,6	1.028	480	-53,3	1.886	1.257	-33,6
Total operaciones no financieras	158.757	125.496	-21,0	141.110	97.506	-30,9	121.206	80.804	-32,9
Total operaciones financieras	2.798	-	-	2.340	-	-	3.192	2.128	-33,8
TOTAL PPTO INGRESOS	161.555	-	-	143.450	-	-	124.398	82.932	-34,5
PRESUPUESTO DE GASTOS									
1. Gastos de personal	25.377	25.062	-1,2	26.848	26.247	-2,2	27.572	18.382	-33,5
2. Gastos corrientes en bienes y servicios	3.563	3.984	11,8	3.502	4.290	22,5	3.515	2.343	-33,7
3. Gastos financieros	16.631	15.927	-4,2	17.424	17.647	1,3	23.224	15.483	-33,6
4. Transferencias corrientes	83.372	82.146	-1,5	85.754	104.020	21,3	103.137	68.758	-33,7
Total operaciones corrientes	128.944	127.118	-1,4	133.528	152.204	14,0	157.448	104.966	-33,9
5. Fondo de contingencia y otros imprevistos	3.100	-	-	3.251	-	-	3.745	2.497	-33,8
6. Inversiones reales	10.588	8.714	-17,7	10.408	8.508	-18,3	9.390	6.260	-33,8
7. Transferencias de capital	9.699	7.716	-20,4	10.717	8.928	-16,7	14.452	9.635	-33,8
Total operaciones de capital	20.287	16.430	-19,0	21.125	17.436	-17,5	23.842	15.895	-33,8
Total operaciones no financieras	152.331	143.548	-5,8	157.904	169.640	7,4	185.036	123.357	-33,8
Total operaciones financieras	49.490	-	-	68.265	-	-	51.407	34.271	-33,8
TOTAL PPTO GASTOS	201.821	-	-	226.169	-	-	236.443	157.628	-33,8

* Estimación del presupuesto para los ocho primeros meses del año

Fuente: IGAE, Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos

2.2 Las partidas de gasto

El gasto público –no podía ser de otra forma- es el gran protagonista de los PGE-2011. Si en los años precedentes lo ha sido por la cuantía en que ha aumentado gracias al funcionamiento de los estabilizadores automáticos y a decisiones discrecionales de política fiscal, para 2011 lo va a ser por el recorte que experimenta. Un recorte condicionado por factores que van desde los objetivos de consolidación fiscal, hasta el servicio de la deuda, pasando por el gasto ya comprometido.

Cuadro 6**Comparación del presupuesto de gastos 2010-2011**

En millones de euros

	Presupuesto 2010	Presupuesto 2011	Variación 2011-2010	
			M€	% Δ
1. PRESUPUESTO DE GASTO NO FINANCIERO	185.036	150.056	-34.980	-18,9
2. Financiación de Administraciones Territoriales	52.594	28.034	-24.560	-46,7
3. PRESUPUESTO DE GASTO EXCLUIDO SISTEMAS FINANCIACIÓN AATT (1-2)	132.442	122.022	-10.419	-7,9
4 Otros gastos obligatorios (intereses, UE, Clases pasivas, Fondo de Contingencia)	49.605	52.447	2.843	5,7
5. Otros gastos no ministeriales (Casa SM el Rey, órganos constitucionales, FCI y Sección 32)	4.379	3.326	-1.053	-24,0
6. GASTO DISPONIBLE PARA LOS MINISTERIOS (3-4-5)	78.458	66.249	-12.209	-15,6

Fuente: IGAE, Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos

Los Presupuestos Generales del Estado para 2011 reducen un 7,9% el gasto de la Administración General del Estado con respecto al gasto presupuestado en 2010 (cuadro 6). Esa reducción es más de cuatro puntos menor si en la comparación se tiene en cuenta la reducción del gasto puesta en marcha este año con el plan de acción inmediata y las medidas anunciadas en mayo de este año.

En términos homogéneos, el **techo de gasto no financiero del Estado se fija en 122.022 millones de euros**, entre los que no se incluye la financiación de las administraciones territoriales. El Gobierno ha decidido presentar así la información ya que el nuevo sistema de financiación autonómica desvirtuaría cualquier comparación directa que se quisiera hacer frente a los datos de 2010.²

El ajuste llega a prácticamente todos los epígrafes presupuestarios:

- Una de las partidas que más sufre el tijeretazo presupuestario es la de las **infraestructuras** (ver cuadro 7), cuya dotación cae cerca del 30% (7.188 millones de euros).

Cuadro 7
Algunos ajustes presupuestarios

En millones de euros

	Presupuesto 2010	Presupuesto 2011	Variación 2011-2010	
			M€	% Δ
Política de Infraestructuras (PGE)	14.325	8.493	-5.832	-40,7
Inversiones del Sector Público Empresarial	13.356	10.100	-3.256	-24,4
Operaciones internas*	-3.420	-1.520	1.900	-55,6
TOTAL	24.262	17.074	-7.188	-29,6

* Aportaciones patrimoniales a ADIF, SEITTSA y Sociedades de Aguas

Fuente: IGAE, Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos

- Los PGE-2011 contemplan la **congelación de las retribuciones del personal** al servicio de la Administración. Esta medida reforzaría la rebaja media del 5% que ya fue puesta en práctica a mediados del año en curso, así como la restricción de la oferta de empleo público (se aplicará una tasa de reposición del 10%, es decir, sólo se va a cubrir una de cada diez de las vacantes que surjan en la Administración).

² El modelo aprobado a finales de 2009 implica una reducción del gasto estatal, asociada al menor importe del Fondo de Suficiencia, siendo la causa final la mayor cesión de impuestos a las CCAA. En cualquier caso, si añadimos la financiación territorial, el techo de gasto no financiero del Estado asciende a 150.056 millones de euros, un 18,9% menor que el de 2010.

- Los PGE-2011 introducen una **disminución media del 15,6% en las partidas asignadas a los ministerios**, encargados de trasladar el recorte a las actuaciones propias de sus ámbitos de competencia.
- Se recortan también, en un **6,7%, los gastos de funcionamiento de la Administración General del Estado**.
- En el proyecto gubernamental se presupuesta un **gasto en pensiones** en 2011 de 112.215,76 millones de euros, lo que representa un **3,6% de incremento con respecto a 2010**. Ese aumento proviene de la revalorización de las pensiones mínimas y las no contributivas en un 1%, mientras que se congelan las contributivas. El número de pensionistas aumenta y se produce un *efecto sustitución*, ya que los que se incorporan han acumulado derechos a una pensión más elevada. Los presupuestos dotan asimismo al Fondo de Reserva de las pensiones con 3.457 millones de euros.

Además de las pensiones, hay dos gastos en los que el margen de maniobra es prácticamente nulo o muy limitado, y cuya enorme cuantía los hace apropiarse de cerca de la mitad del presupuesto.

- Uno de ellos es el pago de **las prestaciones por desempleo**, que se situará en los 30.474 millones de euros, prácticamente la cuarta parte del total de gastos no financieros. Esta partida se reduce en un 1,6%, y no porque se espere un descenso apreciable en el número de desempleados, sino por una desasosegante razón: porque muchos de ellos pasarán a ser parados de larga duración que han agotado el derecho al cobro de la prestación y que, en el mejor de los casos, podrán acceder a la ayuda de 426 euros. El peligro evidente es la posibilidad de que aparezcan nuevos parados no previstos en un cuadro macro demasiado optimista.
- El otro apartado es el de los **intereses de la deuda** que, sumado a la partida de prestaciones por desempleo, acaparan cerca del 50% del gasto corriente presupuestado. Suponen un incremento del 18% con respecto a lo presupuestado el pasado ejercicio.

El Tesoro emitirá 192.000 millones de deuda pública bruta el próximo año, un 14,4% por debajo de las emisiones estimadas para 2010, de 224.300

millones de euros. La deuda acumulada tendrá un gran peso, y una parte importante de las emisiones, cerca de 150.000 millones, tendrá como destino la refinanciación de deuda que vence en 2011. De hecho, sólo el pago de intereses se irá a los 27.400 millones, nada menos que un 2,5% del PIB español, y 4.000 millones por encima del dato de 2010. Con esas cifras, las necesidades de financiación neta (el incremento de la deuda el próximo año) serán de unos 43.000 millones, algo más de la mitad que en 2010, cuando fueron de alrededor de 76.000 millones. En este caso, las amenazas provienen de un posible encarecimiento del acceso a la financiación, riesgo en absoluto despreciable, sobre todo en unos mercados de nuevo suspicaces ante los problemas de Irlanda y Portugal.

2.3 Las partidas de ingresos

Por el lado de los ingresos, son pocas las novedades que introducen los PGE-2011. Aparecen algunas medidas fiscales nuevas pero que, como se reconoce explícitamente por parte del Gobierno, tendrán un efecto limitado en la recaudación. Así, la finalidad de las mismas parece más política o de imagen que de eficiencia fiscal.

- En concreto, se prevén dos nuevos tramos en el IRPF para las rentas del trabajo y de actividades económicas más altas. El primero se aplicará a contribuyentes cuya base liquidable general caiga entre 120.000 y 175.000 euros, y conllevará la elevación en un punto del tipo marginal máximo de la cuota estatal del IRPF (del 21,5% al 22,5%). El segundo tramo gravará a los contribuyentes cuyas bases liquidables superen los 175.000 euros. En este segundo caso, el tipo marginal máximo sube dos puntos, hasta el 23,5%. Se establece, asimismo, un nuevo techo de 300.000 euros en el IRPF para las retribuciones plurianuales, a partir del cual no será aplicable la reducción del 40%.
- Por otra parte, se modifica la normativa de las sociedades de inversión de capital variable (sicav), con efectos a partir del 23 de septiembre del presente año, para sujetar a gravamen todas las percepciones que materialicen sus partícipes sea cual sea el método utilizado. Cualquier norma con efectos retroactivos es perniciosa por la inseguridad jurídica que genera.

- En el **Impuesto sobre Sociedades** se introduce una modificación para que aquellas entidades de reducida dimensión que pierdan dicha condición, al incrementarse su facturación o por operaciones societarias, puedan seguir acogidas al régimen especial previsto para esta clase de empresas durante los tres ejercicios siguientes. Estarán además exentas en el Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados en las operaciones de ampliación de capital que realicen en 2011-2012.³

Cuadro 8
Presupuesto de Ingresos

En millones de euros

	2010		Presupuesto 2011 (3)	Incremento	
	Presupuesto (1)	Previsión de liquidación (2)		(3)/(1)	(3)/(2)
1. INGRESOS TRIBUTARIOS (antes de cesión a Entes Territoriales)	155.322	155.449	164.932	6,2	6,1
IRPF	70.026	67.601	71.761	2,5	6,2
SOCIEDADES	20.184	14.648	16.008	-20,7	9,3
IVA	36.931	45.625	48.952	32,5	7,3
IIEE	21.442	20.352	20.825	-2,9	2,3
Otros Ingresos Tributarios	6.739	7.223	7.386	9,6	2,3
2. INGRESOS TRIBUTARIOS (después de cesión a Entes Territoriales)	107.631	107.737	92.035	-14,5	-14,6
3. INGRESOS NO TRIBUTARIOS	13.575	13.813	13.985	3,0	1,2
4. TOTAL INGRESOS NO FINANCIEROS (2+3) (después de cesión a Entes Territoriales)	121.206	121.550	106.020	-12,5	-12,8

Fuente: IGAE, Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos

Se prevé que los **ingresos no financieros del Estado**, antes de descontar la participación de las administraciones territoriales, alcanzarán los 178.917 millones de euros, un 5,7% más que la cantidad que se espera recaudar en el transcurso del presente ejercicio. Tras la cesión a los entes territoriales, esos ingresos quedarían en 106.020 millones de euros. En relación a estas cifras, un elemento que puede causar nuevas desviaciones es la cantidad de alrededor de 20.000 millones de euros correspondiente a las transferencias a cuenta a las CCAA pendiente de devolución y que el Estado ya ha contabilizado como ingresos.

³ Los PGE-2011 también añaden medidas fiscales ya incluidas en otros proyectos normativos, con la idea de garantizar su puesta en funcionamiento el 1 de enero de 2011. Es el caso de la eliminación parcial de la deducción en el IRPF por adquisición de vivienda habitual para contribuyentes con bases imponibles de al menos 24.170,20 euros, que se acompaña con la equiparación de los límites establecidos para aplicar este beneficio fiscal con los de la deducción por alquiler. También se incluye en los PGE-2011 para las retribuciones plurianuales un límite 300.000 euros en la cuantía del rendimiento íntegro sobre la que se aplicará la reducción del 40%.

En cuanto a los **ingresos tributarios del Estado** antes de la cesión de parte a los entes territoriales, se espera un aumento del 6,1%, hasta los 164.932 millones de euros, casi 10.000 millones más que en 2010 (cuadro 8).

- Las proyecciones gubernamentales sitúan la recaudación del **IRPF** en los 71.761 millones de euros, un 6,2% más que la prevista en 2010. El Impuesto sobre Sociedades, por su parte, generará, de cumplirse lo presupuestado, una recaudación de 16.008 millones de euros, cerca de un 10% más que la liquidación prevista para el final de este año.
- El **IVA**, como segunda figura tributaria, producirá una recaudación de 48.952 millones, 7,3% más que en 2010. El Gobierno atribuye esa mejora, al menos en su mayor parte, a la vigencia de los mayores tipos de este impuesto durante el año completo. También se espera un incremento, en esta ocasión del 2,3%, en la recaudación por los Impuestos Especiales hasta acercarse a los 21.000 millones de euros y en el capítulo de otros ingresos tributarios, hasta los 7.386 millones.

El Gobierno basa sus previsiones para esta positiva evolución de los impuestos en un buen comportamiento del conjunto de la economía. Si se produce un incremento en las rentas del capital, un moderado crecimiento del empleo y una mejora en los beneficios empresariales, podrán cumplirse las expectativas gubernamentales. Pero **existen temores fundados de que terminen produciéndose importantes desviaciones si las optimistas perspectivas macroeconómicas que maneja el Gobierno no tienen refrendo en la evolución real de nuestra economía.**

De ser así, se acusarían aún más los errores del pasado que nos situaron en la deteriorada posición fiscal en que ahora nos hallamos, y se complicaría la senda de consolidación presupuestaria, obligando a un esfuerzo extraordinario y más costoso. Ambas cuestiones –deterioro reciente y sostenibilidad fiscal– se discuten en detalle en el siguiente capítulo.

3. Deterioro y sostenibilidad de las cuentas públicas españolas

Tal como ha sucedido en otros países desarrollados, las finanzas públicas españolas han experimentado un gran deterioro en el trienio 2008-2010, fruto de la caída en la recaudación impositiva y del incremento del gasto vía estabilizadores automáticos y programas de estímulo fiscal. Sin embargo, y también por la erosión estructural del potencial de crecimiento, la situación económica y financiera ha empeorado en España sustancialmente más que en la mayoría de esas otras economías. Tanto que se han suscitado dudas acerca de la sostenibilidad de la deuda. Junto con Grecia, Irlanda y Portugal –las naciones con problemas fiscales más graves - nuestro país es el que mayores presiones ha experimentado en los mercados de deuda, con recalificaciones a la baja por parte de las agencias de *rating*,⁴ elevadas primas de riesgo en los tipos de interés (Cuadro 9)⁵ y desfavorables diferenciales en los CDS (*credit default swaps*)⁶.

Cuadro 9
Tipos de interés armonizados a largo plazo

	sep-10		sep-10
Grecia	11,34	Austria	2,80
Portugal	6,08	Francia	2,68
Irlanda	6,14	Reino Unido	2,84
España	4,09	Holanda	2,52
Italia	3,86	Alemania	2,30
Bélgica	3,12		

Nota: Medias mensuales, mercado secundario bonos gubernamentales, vencimiento más próximo a 10 años
Fuente: BCE

⁴ El pasado 30 de septiembre, Moody's retiró la máxima calificación a la deuda pública española, tras haber hecho lo propio el resto de agencias.

⁵ Resulta significativo que, en agosto de 2010 y en toda la Unión Europea, sólo en Irlanda, Grecia, Portugal y España los tipos de interés a 10 años están en niveles superiores a los de agosto de 2009.

⁶ Los CDS son unos instrumentos para cubrirse de los riesgos crediticios. En esta clase de contrato el comprador se compromete a efectuar una serie de pagos en el tiempo (primas), mientras que el vendedor asume el compromiso de cubrir parte o el total del crédito asegurado en caso de impago o *default*. Aunque se asemejan a los seguros tradicionales, el mercado de CDS no está regulado.

La magnitud y composición del deterioro fiscal, su carácter estructural, su generalización al conjunto de Administraciones Públicas y las grises perspectivas macroeconómicas obligarán a España a un esfuerzo especialmente intenso para restablecer la estabilidad fiscal en el medio plazo, tal y como se nos exige desde la Unión Europea en el cumplimiento de nuestros compromisos con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

Recuadro 1: Algunos conceptos importantes

A lo largo del presente documento se utilizan con frecuencia diversos conceptos de política fiscal que conviene aclarar. Son los siguientes:

Gasto primario: Gasto público que no incluye el gasto del pago de los intereses de la deuda.

Saldo primario: Saldo presupuestario que no incluye el gasto del pago de los intereses de la deuda. Si los gastos no financieros superan a los ingresos, aparece un *déficit primario*. Si los ingresos son mayores que los gastos, se habla de *superávit primario*.

Saldo estructural (o saldo ajustado al ciclo): Saldo presupuestario neto de la influencia del ciclo. Es el saldo que se alcanzaría si la economía estuviera en su nivel potencial de crecimiento. Este saldo puede empeorar por dos razones:

- *Decisiones discrecionales de política:* es lo que ha sucedido en España y otros países con la puesta en marcha de programas de estímulo fiscal que han disparado el gasto.

- *Caída del crecimiento potencial:* también este factor está operando en nuestro país. La crisis no sólo tiene un efecto coyuntural, sino que además ha dañado a la capacidad productiva de la economía.

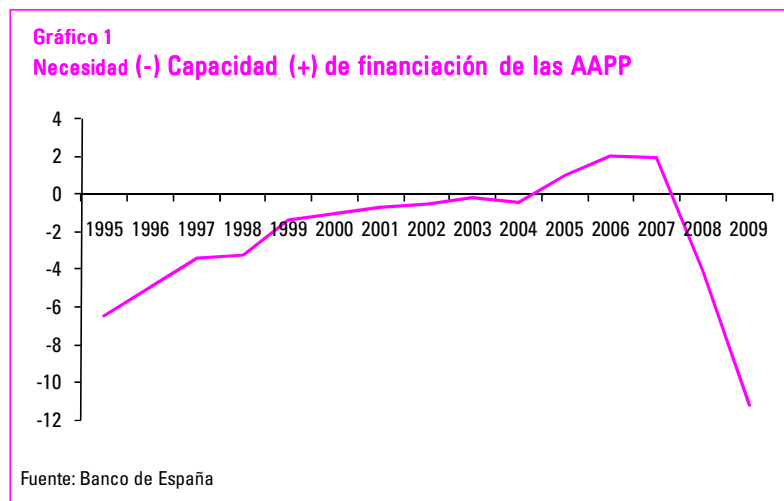
Saldo cíclico: La parte del saldo presupuestario que se explica por la posición cíclica de la economía. Está muy vinculado al funcionamiento de los estabilizadores automáticos, empeorando en fases de menor crecimiento y mejorando cuando el crecimiento supera al potencial.

Estabilizadores automáticos: se trata de aquellas partidas de los presupuestos públicos, tanto de gastos como de ingresos, que responden automáticamente a las fluctuaciones cíclicas de la economía, reduciéndolas o amortiguándolas, y sin que se produzca ninguna decisión discrecional por parte de los responsables de la política fiscal. Son generadores de superávit

fiscales en la etapa expansiva de la economía y de déficit en la etapa bajista del ciclo. Los ejemplos más claros son el gasto en prestaciones por desempleo y los ingresos tributarios: el primero aumenta y los segundos caen en una fase de mayor desempleo y reducción del PIB.

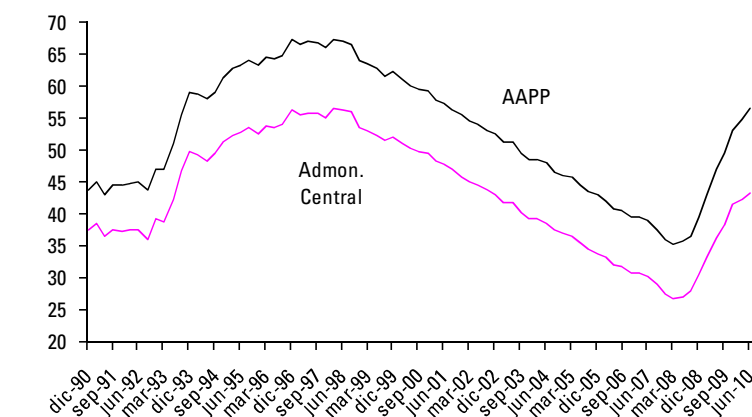
3.1. Déficit y rápido crecimiento de la deuda pública

España se ha convertido en uno de los países donde con mayor celeridad e intensidad ha empeorado la posición fiscal. Si hace apenas tres años las Administraciones Públicas registraban un superávit del 2% del PIB, el año pasado se cerraba con un déficit público superior al 11% del PIB (gráfico 1).



Las consiguientes necesidades de financiación han disparado el recurso a la emisión y colocación de deuda. Así, según los datos del Banco de España, desde finales de 2007 hasta junio de este año, la ratio deuda pública/PIB se ha incrementado en más de 20 puntos porcentuales, hasta aproximarse al límite del 60% establecido por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (gráfico 2), tope que se verá rebasado en los próximos meses, como el propio Gobierno reconoce en los Presupuestos para 2011.

Gráfico 2
Deuda pública (% PIB)



Fuente: Banco de España

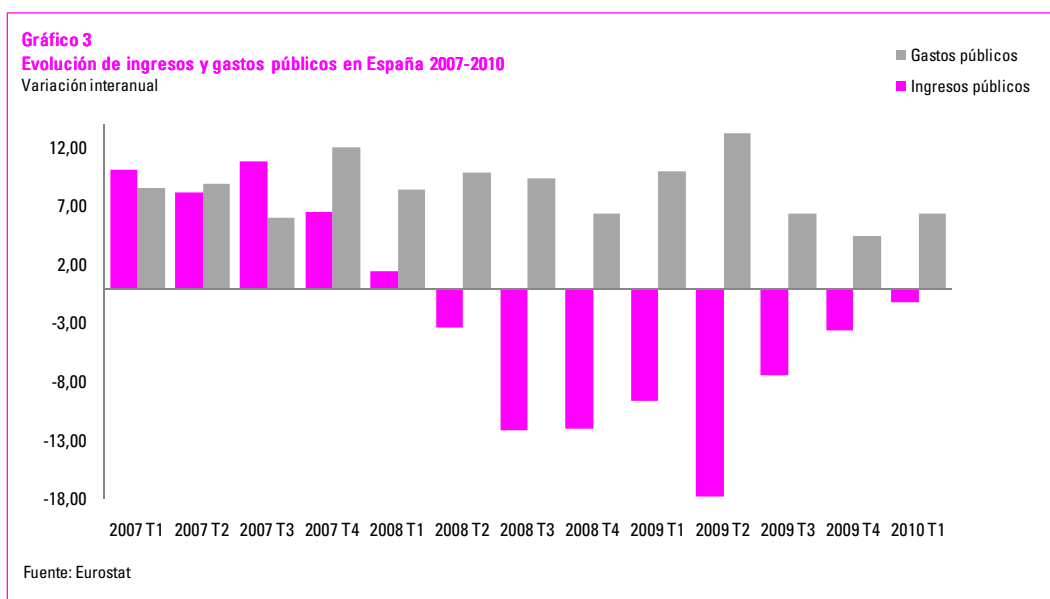
Este endeudamiento público de España es relativamente bajo cuando se compara con el resto de naciones de la Unión Europea. Países como Reino Unido, Francia, Alemania, Bélgica o Italia superan claramente a España en términos del cociente deuda pública/PIB, incluso en 40 puntos o más como en el caso italiano, a pesar de que, como se mostraba en el cuadro 9, todos ellos se enfrentan a menores primas de riesgo. La respuesta a esta aparente contradicción hay que buscarla en la **dinámica que siguen la deuda** y las **expectativas** de los agentes en casos como el español.

La **principal preocupación que despierta el incremento de la ratio deuda pública/PIB** es la que rodea a su **sostenibilidad**. Cuanto más rápidamente crece la ratio, mayores dudas asaltan a los inversores, cuya confianza en el correspondiente gobierno comienza a debilitarse. Esto se refleja en la subida de tipos, ya que los inversores reclaman mayores primas de riesgo. Irónicamente, esta subida acrecienta las incertidumbres que la provocaron pues incrementa la carga del servicio de la deuda.

El deterioro de la situación y de la confianza es aún más pronunciado si empeoran las expectativas sobre variables decisivas para la evolución del endeudamiento, tales como el crecimiento potencial de la economía a medio y largo plazo, los tipos de interés futuros y la capacidad gubernamental para recortar su necesidad de financiación. Si se dan semejantes circunstancias, los agentes que adquieren títulos del Estado en el mercado consideran que la acumulación de deuda no es coyuntural, sino que se convierte en un proceso de naturaleza estructural que amenaza a la sostenibilidad del endeudamiento público. Por último, la propia deuda puede terminar convirtiéndose en un lastre para el crecimiento, agravando los problemas de sostenibilidad si no sirve para financiar actividad productiva.

Algo de todo ello ha ocurrido con la interpretación que los mercados han hecho del endeudamiento español y del déficit que lo causa. **La sucesión de crecientes saldos negativos en las cuentas públicas ha sido el resultado del aumento muy significativo del gasto público y de la pronunciada caída de los ingresos fiscales** (gráfico 3):

- Por un lado, **los estabilizadores automáticos** –aumento del gasto no discrecional, en partidas como las prestaciones por desempleo, y reducción de la recaudación tributaria por la caída de la actividad y el empleo- han respondido a la magnitud de la crisis con cambios relativos mayores que los del PIB.
- De otra parte, el gasto público ha registrado notables incrementos por la puesta en marcha de **programas públicos** con cuantiosas dotaciones, así como por un incremento del servicio de la deuda. Muchas de las finalidades a que se han dedicado los recursos de esos programas son, cuando menos, discutibles ya que no han servido para una reactivación sostenida y han quedado limitadas a meras transferencias de renta.
- Por último, y de la mano de la caída del crecimiento potencial, **los ingresos se han visto mermados por el empeoramiento estructural de la base imponible**, sobre todo de la conectada a la evolución del sector inmobiliario y construcción.



En su mayoría, **el empeoramiento de la posición presupuestaria debe considerarse de carácter estructural** (ajeno al ciclo, independiente del funcionamiento de los estabilizadores automáticos) y se explica por las llamadas políticas de estímulo fiscal, puestas en marcha sobre todo en 2009, y por la drástica reducción (en 2008 principalmente) de ingresos públicos extraordinarios. En concreto, **el efecto del ciclo o de la contracción de la actividad explicaría algo menos de un tercio del deterioro, siendo los dos tercios restantes de la caída el resultado de políticas discrecionales y del deterioro estructural de la base imponible ocasionado por la caída del crecimiento potencial de la economía** (BBVA, 2009).

Según ese trabajo del Servicio de Estudios del BBVA (2009), de los algo más de 13 puntos porcentuales de PIB en que cayó el saldo presupuestario entre 2007 y 2009, aproximadamente 8 puntos corresponden al aumento del gasto y más de 5 puntos son consecuencia de los menores ingresos.

- Del **aumento del gasto**, destacan los 2,2 puntos que se explican por el mayor gasto en prestaciones sociales y los 3 puntos atribuibles al consumo público, además de un gasto en inversión (como el Plan E) cuya eficiencia es más que dudosa.
- **Por el lado de los ingresos**, resulta muy notable que éstos han caído más que el PIB, reduciendo su cuantía relativa en alrededor de 5,5 puntos de PIB. De esa caída, algo menos de un tercio (1,5 puntos) es consecuencia del funcionamiento de los estabilizadores automáticos. Otros 1,5 puntos se deben a políticas discrecionales del Gobierno (deducción de 400 euros en el IRPF, anticipo de las devoluciones del IVA, ...), de manera que 2,5 puntos de caída tienen su causa en un deterioro estructural de las bases imponibles de diversos impuestos muy relacionados con la actividad inmobiliaria y los beneficios empresariales.

Es cierto que en el transcurso del año, el déficit del Estado en términos de caja acumulado (enero-agosto) cayó en 25.000 millones con respecto al mismo período de 2009. Esta mejora fue el resultado del aumento de los ingresos (10,1% sin descontar la participación de las Administraciones Territoriales) y de la ralentización de los pagos (4,6% interanual de caída) tras las medidas aprobadas por el Gobierno. La positiva evolución en estos meses, a la espera de que se produzca el efecto previsto sobre el déficit del aumento de los impuestos y el recorte de gastos en la segunda mitad del

año, podría reconducir el saldo final de 2010 hacia los objetivos presupuestarios del Gobierno.

Cuadro 10				
Medidas de Consolidación Fiscal				
Plan de Acción Inmediata y Medidas de 20.5.2010				
Millones de euros y porcentaje del PIB				
	Millones de euros		Porcentajes del PIB	
	2010	2011	2010	2011
	1	2	3	4
Plan de acción inmediata (recorte en gastos)	5.000		0,48	
Compras de bienes y servicios	1.540		0,15	
Subvenciones	210		0,02	
Inversiones	850		0,08	
Transferencias de capital	2.400		0,23	
Paquete de medidas de 20.5.2010	5.250	10.000	0,50	0,94
Recorte en gastos de personal	2.300	2.200	0,22	0,21
Ahorro por congelación de pensiones		1.530		0,14
Ahorro en ayudas y gasto farmacéutico	825	2.200	0,08	0,21
Recorte de gastos en Administraciones Territoriales		1.200		0,11
Recorte adicional en inversiones	2.125	2.870	0,20	0,27
Total Medidas de Consolidación Fiscal	10.250	10.000	0,98	0,94
Fuente: Gobierno de España y Banco de España				

Esas medidas de consolidación fiscal (véase cuadro 10) no atacan el problema de fondo –ej. no se simplifica la Administración– aunque se orientan en la dirección correcta, pues suponen un recorte permanente de partidas de gasto corriente en el marco del programa de estabilidad. Incluso han servido para satisfacer los compromisos adquiridos con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, acelerando el proceso de reducción del déficit (los objetivos para el déficit de las AAPP son el 9,3% del PIB en 2010, 6% en 2011, 4,4% en 2012 y 3% en 2013) (cuadro 1).

Así, no despejan todas las sombras que sobrevuelan las cuentas públicas de nuestro país. En su dictamen de junio de 2010 sobre el programa de estabilidad actualizado de España (2009-2013), el Consejo de Europa invitaba a España a “aplicar rigurosamente los ambiciosos planes presupuestarios contemplados en el programa con el fin de corregir el déficit excesivo de aquí a 2013, reforzándolos con medidas concretas para los años posteriores a 2010”⁷ advirtiéndole así a nuestro gobierno de que deben especificarse las medidas de saneamiento presupuestario a partir de 2011, además de indicarle la presencia de varios riesgos: unas previsiones macroeconómicas demasiado favorables a partir del año que viene y serias dificultades para el

⁷ Véase el Dictamen del Consejo sobre el programa de estabilidad actualizado de España (2009-2013). Diario Oficial n° C 146 de 04/06/2010 p. 1-6.

cumplimiento de las previsiones presupuestarias de las administraciones autonómicas y locales.

3.2 El papel de las administraciones autonómicas y municipales

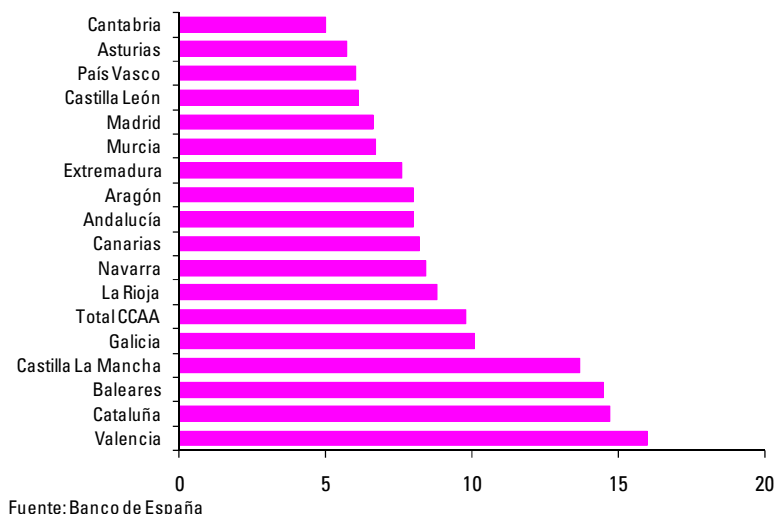
La descentralización del sector público español ha dejado en manos de las Administraciones Territoriales aproximadamente la mitad del gasto total. Estas administraciones, en especial algunas CCAA, han experimentado una hipertrofia institucional, con una expansión desproporcionada e ineficiente de sus burocracias y una creciente desconexión entre sus ingresos y sus gastos.

Así las cosas, en una situación como la actual, la efectividad de los PGE en la consolidación fiscal está más limitada que nunca por el comportamiento de las administraciones territoriales, que escapa del control de las administraciones centrales. La magnitud de estas complicaciones es apreciable en los 3,3 puntos porcentuales de PIB en los que los PGE-2011 sitúan el déficit de las CCAA, más del 50% del déficit objetivo para el conjunto de las AAPP. **Puesto que será difícil, por no decir imposible, alcanzar el crecimiento real del 1,3% previsto, va a ser crucial que en las CCAA se establezcan medidas rigurosas de control del gasto.**

Ya se ha comentado que el fuerte ritmo de incremento de la deuda pública es el factor que mayor incertidumbre genera, aunque el nivel de la misma es aún inferior a lo que se observa en el resto de Europa. En ese sentido, preocupa la tendencia al alza que se registra en la deuda de las CCAA que, de acuerdo con los datos del Banco de España, está a dos décimas del 10% del PIB, habiendo crecido entre junio de 2009 y junio de 2010 a un ritmo superior al 25%, hasta situarse en 105.000 millones de euros (de los que 29.000 corresponden a Cataluña, 16.000 a la Comunidad Valenciana y cerca de 13.000 a Madrid, sumando entre estas tres comunidades la mitad de la deuda pública total de las regiones españolas).

Es necesario aclarar que, evidentemente, **el comportamiento fiscal/presupuestario de las CCAA presenta importantes diferencias por regiones.** Por ejemplo, mientras la Comunidad Valenciana alcanza un nivel de deuda del 16% del PIB regional, Cantabria, Asturias, País Vasco y Castilla León se mueven en un endeudamiento público mucho menor, en el entorno del 5-6% sobre el PIB regional (gráfico 4).

Gráfico 4
Deuda por CCAA
% PIB
2º trimestre 2010



De todos modos, el comportamiento agregado de estas administraciones ha supuesto un evidente incremento de las partidas de gasto a lo largo de años, que ahora dificulta enormemente el logro de la estabilidad presupuestaria. En ese sentido, es muy significativo el **fuerte incremento en el número total de trabajadores** de las AAPP, atribuible a la expansión del empleo público no sólo en las CCAA, sino también en las Administraciones Locales (cuadro 11).

Cuadro 11
Evolución del personal al servicio de las AA.PP.: 1998-2009*

Número de personas, porcentajes y puntos porcentuales

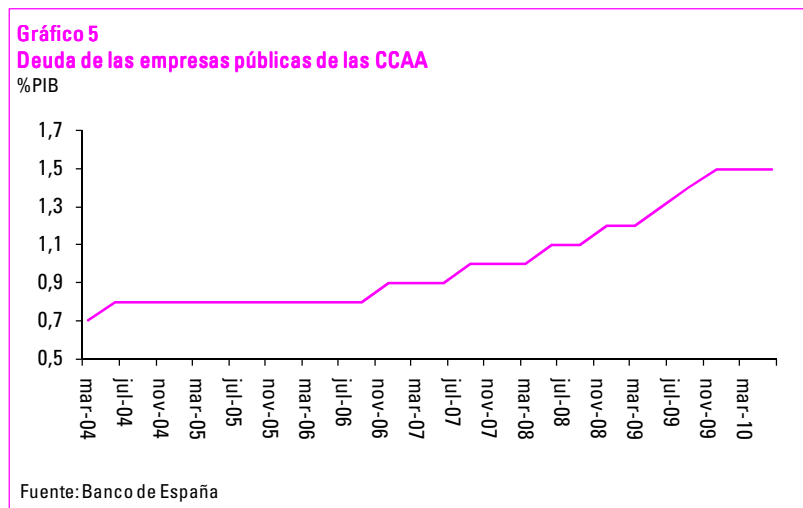
	Número de efectivos			Estructura		
	1998	2009	Diferencia	1998	2009	Diferencia
Admón. Pública Estatal	886.037	583.447	-302.590	42,3	21,9	-20,4
Admón. CCAA	677.160	1.345.577	668.417	32,3	50,6	18,3
Admón. Local	440.972	627.092	186.120	21,1	23,6	2,5
Universidades	89.874	102.894	13.020	4,3	3,9	-0,4
TOTAL	2.094.043	2.659.010	564.967	100	100	

* Los datos de 2009 corresponden al mes de julio

Fuente: FUNCAS

El fenómeno llama más aún la atención si nos centramos en el periodo de crisis. Según los datos del INE, en la fase de espectacular repunte del paro que va desde comienzos de 2008 hasta la mitad de 2010, las AAPP habrían incrementado el número de sus asalariados en 212.000 personas, de las que 182.000 serían empleados de las CCAA y 28.500 de las Administraciones Locales, frente a los 25.000 puestos creados por la Administración Central. Seguridad Social y empresas e instituciones públicas habrían reducido sus efectivos en 7.000 y 15.000 personas respectivamente.

Un problema en la disciplina fiscal de las CCAA es el que generan, precisamente, las **empresas públicas**, cuya deuda también crece (gráfico 5) (el Banco de España sitúa la misma en 16.248 millones de euros, por los más de 27.000 millones de las empresas públicas de la Administración Central). En concreto, desde 2004 hasta mediados de 2010, esta deuda se ha duplicado, pasando del 0,7% sobre el PIB al 1,5%. Aquí también conviene subrayar que el comportamiento es dispar por regiones. Si Cataluña alcanza el 3,9% del PIB en este indicador, Rioja, Extremadura y Murcia no superan el 0,1%.



Es imprescindible cortar esa sangría, **impidiendo el recurso descontrolado de las diferentes administraciones a la constitución de empresas e instituciones públicas**, cuya razón de creación, objeto social y financiación están, en no pocas ocasiones, ocultas tras un telón de opacidad⁸. Algo muy parecido, por otra parte, a lo que cabe decir acerca de las televisiones autonómicas, las delegaciones de las CCAA en el extranjero y las muchas unidades administrativas de las regiones que generan ineficientes duplicidades con otras administraciones.

3.3 Esfuerzo necesario para la consolidación fiscal

Las opciones existentes para contener y reducir el endeudamiento público no son muy numerosas en un país desarrollado como España: una primera posibilidad consiste en la consolidación fiscal mediante el logro de superávits primarios que

⁸ Según la IGAE, a fecha 1 de junio de 2010, el número de entidades incluidas por las CCAA en sus propios inventarios asciende a 2.181.

generen capacidad de cancelar deuda contraída. Otra alternativa se refiere a políticas macroeconómicas y reformas estructurales que incrementen el crecimiento potencial y reduzcan así el peso de la deuda en términos de PIB.

Sobre este tema, en un documento de trabajo publicado por el Banco Central Europeo en septiembre de este mismo año, Nickel y otros (2010) encuentran que, a lo largo de los últimos 25 años, **el mayor factor de reducción del nivel de endeudamiento público en la Unión Europea 15 ha sido el fuerte endurecimiento de las políticas fiscales**. Señalan, por otra parte, que los incrementos de ingresos no han sido causantes de la reducción del endeudamiento, sino que ese papel lo han desempeñado fundamentalmente las reducciones de gasto primario (el que excluye el pago de intereses).

Asimismo, subrayan que, al menos en la muestra que utilizan, las grandes reducciones de la ratio deuda pública/PIB ocurrieron en periodos de fuerte carga de los tipos de interés o elevado coste del servicio de la deuda. Los autores del estudio interpretan este último hallazgo como prueba del **carácter disciplinador que para los gobiernos tiene la presión ejercida por los inversores al exigir mayores primas**. Este resultado enlaza con las conclusiones del estudio del FMI (2010), en el que se sostiene que la consolidación fiscal tiene menor efecto contractivo en aquellos países que arrostran un mayor riesgo percibido de impago (mayores primas de riesgo en los tipos de interés).

De esta manera, las intensas reducciones del endeudamiento serían la mejor y necesaria respuesta para enfrentarse al efecto de auto-reforzamiento ejercido en la acumulación de deuda por el diferencial entre el tipo de interés (ritmo al que crece la deuda) y la tasa de crecimiento real de la economía (ritmo al que aumenta la capacidad de pago). Sin duda, esta descripción encajaría en el presente estado de nuestra economía.

En otro reciente trabajo, Cotarelli y otros (2010) cuantifican el esfuerzo fiscal que los países avanzados deben hacer para, por lo menos, estabilizar el nivel deuda pública. Según sus cálculos, el mundo más desarrollado debe pasar de un déficit del 5,3% del PIB a un superávit del 1% del PIB, en términos del saldo primario medio ajustado cíclicamente (esto es, el saldo presupuestario calculado sin tener en cuenta el pago de intereses y descontando también el efecto del ciclo económico). En el caso de España, como se puede ver en el cuadro 12, ese esfuerzo sería mayor que la media, debiéndose pasar de un saldo primario del -5,8 al 1,3% del PIB. De hecho, **España es uno de los**

países estudiados que mayor superávit primario tendría que generar para alcanzar el objetivo fijado.

Cuadro 12
Economías Avanzadas: Estado de las finanzas públicas y saldo primario estabilizador de la deuda

Países	Deuda bruta	Saldo primario	Saldo primario ajustado al ciclo	Saldo primario ajustado al ciclo necesario para estabilizar deuda
Francia	84,2	-6,0	-4,6	-0,1
Grecia	115,1	-8,6	-10,0	5,5
Irlanda	78,8	-10,0	-6,0	0,4
Italia	118,6	-0,8	0,9	1,7
Japón	227,1	-8,3	-6,5	-0,1
Holanda	64,2	-4,1	-3,4	0,8
Portugal	86,6	-5,6	-4,1	1,7
España	66,9	-8,7	-5,8	1,3
Reino Unido	78,2	-8,8	-5,4	-0,7
Estados Unidos	92,6	-9,2	-7,6	0,0
<i>Media</i>	101,2	-7,0	-5,3	1,0

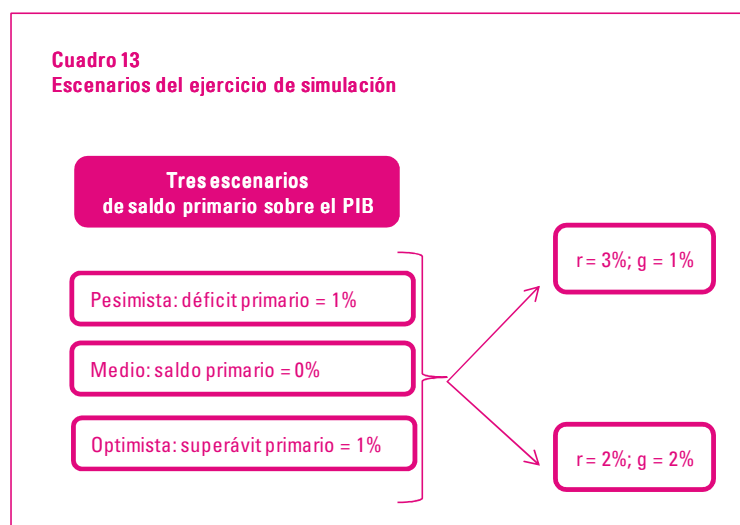
Nota: Cálculos realizados para estabilizar la deuda bruta de 2012.
A cada país se le aplican tipos de interés y tasas de crecimiento específicas
Fuente: Cotarelli y otros (2010)

La necesidad de ese ajuste queda más patente por el modo y rapidez con que España está agotando su capacidad de maniobra fiscal –también llamada “*espacio fiscal*” por los expertos-. En otro reciente estudio, Ostry y otros (2010) llevan a cabo una cuantificación de ese margen o *espacio fiscal* para 23 economías avanzadas. El indicador que emplean es la **diferencia entre el nivel observado de endeudamiento y el nivel que, en función de la historia fiscal del país, determina la frontera por encima de la cual comienza a haber problemas muy serios para contener la ratio deuda/PIB**. Según ese estudio, España está entre los países con menor *espacio fiscal*, sólo por detrás del grupo de Italia, Grecia, Japón y Portugal, y muy pareja con Islandia, Estados Unidos, Irlanda y Reino Unido. La interpretación que de sus propios resultados hacen los autores del estudio es que estos países deben hacer esfuerzos de ajuste fiscal marcadamente superiores a los de su trayectoria histórica.

Consolidación fiscal y sostenibilidad de la deuda

Para completar el análisis de la consolidación fiscal y de la sostenibilidad de la deuda, puede llevarse a cabo un sencillo pero ilustrativo **ejercicio de simulación**, basado en la aritmética del déficit público y en su impacto sobre la evolución de la deuda pública. Se trata, en concreto, de **prever la senda que seguirá la ratio deuda pública/PIB a partir de la deuda acumulada y el déficit público**.

A partir del planteamiento teórico explicado en el Apéndice se determina qué progresión seguiría el nivel de endeudamiento, en porcentaje de PIB, bajo una serie de supuestos sobre las variables relevantes –crecimiento, tipos de interés y déficit primario-. Se plantean, en concreto, tres escenarios alternativos en cuanto al saldo primario promedio entre 2011 y 2029: +1% (escenario optimista), 0% (escenario medio) y -1% (escenario pesimista) del PIB. Para los tipos de interés reales se toman dos posibles valores promedio, del 2% y el 3%. Por último, se deja el crecimiento real medio entre el +1% y el +2%.



Estos valores son, evidentemente, discutibles pero cuando menos resultan razonables:

- Para el **saldo primario**, por ejemplo, podemos fijarnos en el caso de Francia, cuyo déficit se ha movido en el entorno del 3% del PIB durante los últimos 15 años, con un déficit primario promedio de cerca de medio punto del PIB y partiendo de niveles de endeudamiento cercanos al 60% del PIB.
- Un **tipo de interés real** entre el 2% y el 3% tampoco es excesivo; incluso puede considerarse bajo dadas las condiciones de los mercados financieros, la posible subida de tipos nominales si otras economías europeas retoman mayores ritmos de crecimiento y las bajas tasas de inflación en que se mueve España por la atonía de su demanda interna.
- Por último, **difícilmente el crecimiento potencial de nuestra economía superará el 2%**, sobre todo si no se acometen reformas estructurales profundas.

Gráfico 6
Proyección de la relación deuda pública/PIB
(escenario pesimista: déficit primario 1% PIB)

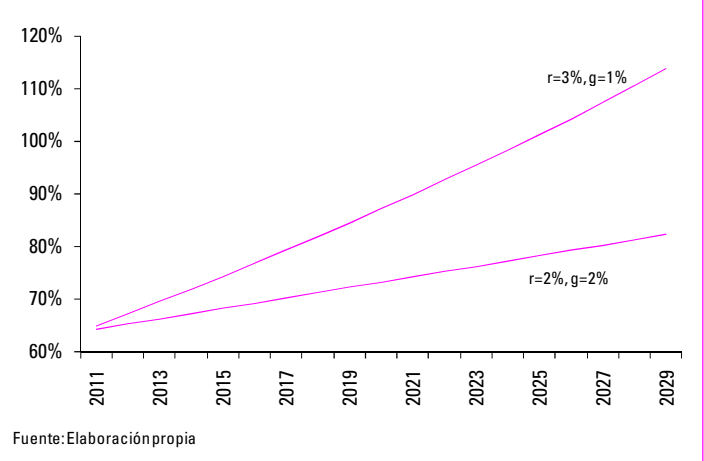


Gráfico 7
Proyección de la relación deuda pública/PIB
(escenario medio: saldo primario 0% del PIB)

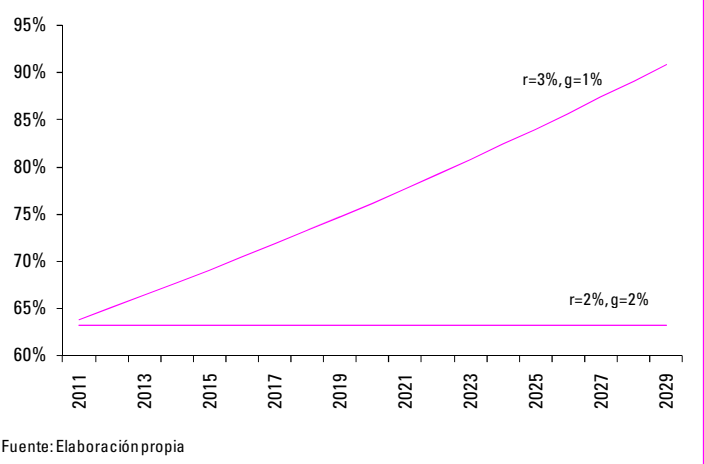
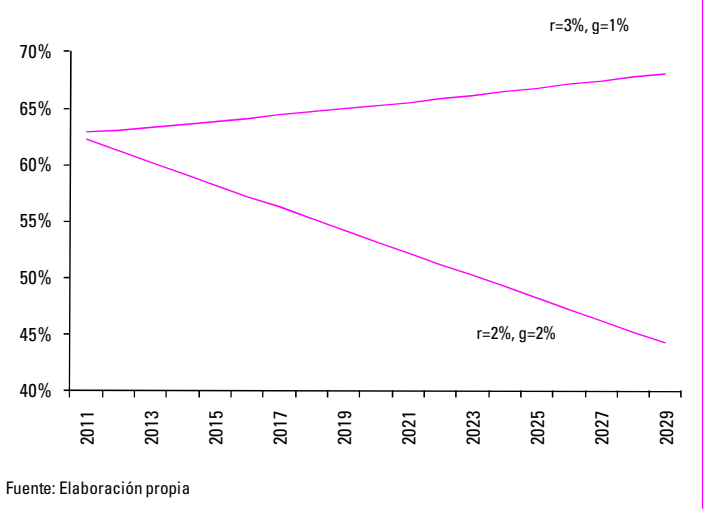


Gráfico 8
Proyección de la relación deuda pública/PIB
(escenario optimista: superávit primario 1% del PIB)



Como se puede ver en los gráficos 6, 7 y 8, en cada posible escenario **la peor evolución de la ratio deuda pública/PIB se da, lógicamente, cuando mayor brecha separa al tipo de interés real del crecimiento real**, mientras que la mejor se registra siempre que esa brecha se reduce al mínimo, que es cero en nuestro ejemplo.

Tanto en el escenario medio como en el negativo, la evolución del endeudamiento situaría a nuestro país fuera del cumplimiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. En ambos escenarios, la deuda podría situarse entre 20 y 50 puntos por encima del 60% del PIB permitido. Sólo en el escenario positivo parece posible una reconducción adecuada de la variable deuda pública/PIB.

Así las cosas, y más allá de la sencillez del ejercicio aquí propuesto, estos resultados ilustran que debe hacerse un gran esfuerzo de contención fiscal, con el que se establezca el saldo público primario en valores positivos y que, en colaboración con reformas estructurales ambiciosas, facilite un mayor crecimiento potencial del que hoy se vislumbra.⁹ El Círculo de Empresarios propone, a continuación, una serie de medidas encaminadas precisamente en esa dirección.

⁹ BBVA (2010) lleva a cabo un ejercicio de simulación más sofisticado, en el que se concluye que la deuda pública sería claramente sostenible. Sin embargo, eso ocurre en un marco de mejores previsiones, en el que la tasa de crecimiento converge hacia un potencial del 2%, que incluso se supera a partir de 2012. En el mismo estudio se aclara que con escenarios de crecimiento potencial más cercanos al 1%, el proceso de consolidación sería mucho más difícil, en línea con lo argumentado en el texto.

4. Propuestas del Círculo de Empresarios

España necesita llevar a cabo un profundo ajuste de sus desequilibrios fiscales. Es una tarea que no puede ni debe resolverse en un único ejercicio, en este caso 2011, sino que ha de afrontarse con voluntad política –superando más de una legislatura- y con objetivos progresivos en el tiempo a lo largo de varios años. Pero hay que empezar inmediatamente, con paso firme, estableciendo un plan y un calendario ambiciosos que resulten creíbles y, por tanto, den lugar a una mayor confianza en el futuro de nuestra economía. Contamos, para ello, con las lecciones que cabe extraer del pasado y de las experiencias de otros países, así como con la interpretación que de las mismas hacen los expertos en la materia (véase Recuadro 3). También contamos con la supervisión y guía de la Unión Europea, en el marco de los requisitos de obligado cumplimiento establecidos por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

Son dos los frentes que han de atenderse en el proceso de ajuste fiscal:

- Por un lado, encontramos **las medidas de carácter netamente fiscal**, presupuestario o tributario, que afectan de modo directo a los gastos e ingresos de las Administraciones Públicas.
- De otra parte aparecen las **políticas de oferta**, enfocadas a una flexibilización de los mercados que facilite la creación de empleo y riqueza por parte del sector privado. Se trata de impulsar la salida de la crisis y fundamentar un crecimiento sostenido. **Las reformas estructurales han de permitir que la iniciativa privada resurja y aparezcan nuevos empresarios y emprendedores, porque esa es la forma en que finalmente podrá crearse empleo al ritmo necesario**¹⁰.

¹⁰ El Círculo de Empresarios en su documento *Prioridad: más empresarios. El empresario como soporte esencial para la creación de empleo* cifró en alrededor de 500.000 el número de nuevos empresarios que necesita nuestra economía para crear empleo y modernizar el patrón de especialización productiva.

4.1 Medidas de gasto e ingresos públicos

La reducción del déficit y el progreso hacia valores sostenibles de la ratio deuda pública/PIB no pueden lograrse, en las circunstancias presentes y en los plazos señalados por la Unión Europea, sin medidas con efectos rápidos sobre las cuentas de las Administraciones Públicas. Con una perspectiva de más largo plazo, tampoco pueden alcanzarse en ausencia de mecanismos disciplinadores de la política fiscal.

- Ante la delicada situación no sólo de las finanzas públicas, sino del conjunto de la economía española, convendría una **revisión exhaustiva de las partidas presupuestarias y de su razón de ser, con las técnicas propias de la elaboración de un presupuesto base cero**. No se trata sólo de recortar, sino de hacerlo siguiendo unas líneas de reestructuración del presupuesto que faciliten el mantenimiento de la estabilidad presupuestaria.
- Sería muy positivo contar con **mecanismos institucionales para garantizar la estabilidad presupuestaria**, por ejemplo a través de un organismo fiscal independiente, como en el caso de EEUU (ver recuadro 2), y de una Ley de Estabilidad Presupuestaria exigente, en la línea del espíritu del Pacto de Estabilidad y Crecimiento que permite una supervisión continua, con recomendaciones, evaluaciones e, incluso, sanciones. Estos mecanismos deberían operar sobre todas las administraciones.

Recuadro 2: EEUU: la Oficina de Presupuesto del Congreso

Con la Ley de Presupuesto del Congreso de 1974 (*Congressional Budget and Impoundment Control Act*), el poder legislativo estadounidense reafirmó su control constitucional sobre los recursos. Esta ley estableció nuevos procedimientos para controlar las confiscaciones de fondos por parte de la presidencia; introdujo un proceso formal a través del cual el Congreso podría desarrollar, coordinar y hacer valer sus propias prioridades presupuestarias independientemente del Presidente (vía la adopción de un acuerdo presupuestario aprobado por el Congreso y el Senado pero sin fuerza de ley a falta de la firma del Presidente); y creó una serie de instituciones legislativas para implementar el nuevo proceso de presupuesto legislativo:

- las Comisiones de Presupuesto de la Cámara de Representantes y del Senado (*House and Senate Budget Committees*), cuya misión es controlar la ejecución del proceso de presupuesto;

- la **Oficina de Presupuesto del Congreso** (*Congressional Budget Office – CBO*) que tiene como principal función la de proporcionar a las comisiones de presupuesto y al Congreso una fuente neutral e independiente de información presupuestaria y económica.

La responsabilidad principal de la CBO es ayudar a las comisiones de presupuesto en los asuntos que están bajo su jurisdicción – principalmente el acuerdo sobre el presupuesto del Congreso y su ejecución-. Para ello, entre otras funciones, prepara informes que brindan proyecciones económicas relacionadas con el presupuesto, un análisis de las propuestas del Presidente, y opciones alternativas de gastos e ingresos para ser consideradas por los legisladores.

La CBO también prepara informes a demanda del Congreso en los que se analizan cuestiones específicas de políticas y programas significativos para el presupuesto. En todo su trabajo, la CBO informa sobre los métodos y supuestos utilizados. Para mantener el papel no partidista del organismo, sus análisis no contienen recomendaciones sobre políticas específicas. Esa posición no partidista ha sido esencial para preservar la reputación profesional del organismo y ha incrementado la credibilidad de sus productos.

En cuanto a su composición la Oficina cuenta con un Director nombrado por el Presidente de la Cámara de Representantes y el del Senado por un periodo de cuatro años prorrogables sin límite salvo remoción por cualquiera de las Cámaras del Congreso. El Director es el que forma el resto del equipo. Las designaciones se basan exclusivamente en la competencia profesional del personal, sin considerar su afiliación política (la mayoría: economistas y analistas de políticas públicas, de los que alrededor del 80% poseen postgrados).

Una propuesta interesante, para el caso español, sería la creación de un organismo de las características del aquí analizado que cumpliese unas funciones similares a las desarrolladas por la Comisión Europea en cuanto a los planes de estabilidad de todas las administraciones.

- **Los programas de gestión del gasto público** deberían ser objeto de una **rigurosa evaluación** tanto antes de su aprobación, en función de los objetivos de las políticas públicas, como sobre todo ex post, como **elemento fundamental de control y disciplina del gasto público**.
- **Reducción del gasto:** ante las perspectivas actuales de crecimiento, y tras la erosión de carácter estructural o permanente de la base imponible de algunos tributos, es muy difícil que los ingresos públicos recuperen una parte significativa del terreno perdido en términos de porcentaje sobre PIB. Así, para llevar el déficit al 3% del PIB exigido por la Comisión Europea, los esfuerzos de

consolidación deben dirigirse a una fuerte reducción del gasto público. En estimaciones realizadas por el BBVA (2010), bajo unos supuestos benignos – crecimiento ligeramente superior al 2% a partir de 2012 y recuperación de un 3% de PIB en el nivel de ingresos-, la reducción necesaria del gasto público desde el final de 2009 hasta el de 2013 estaría en 5,5 puntos porcentuales de PIB (ver cuadro 14). Tal como propone dicho estudio, el Círculo de Empresarios aboga por los recortes de los gastos de remuneración del personal, los consumos intermedios, y las transferencias y otros gastos corrientes.

Cuadro 14	
Ajustes para la consecución del objetivo del 3%	
Variación en puntos porcentuales	
Ingresos	3,0
Desaparición de medidas de impulso fiscal	0,7
Incremento del IVA	0,6
Recuperación económica	1,7
Gastos	-5,5
Intereses	1,2
Prestaciones sociales (no desempleo)	1,0
Prestaciones por desempleo	-0,5
Gastos en inversión	-1,9
Reducción del consumo público: remuneración asalariados, consumos intermedios, transferencias corrientes, etc.	-5,3
Total ajuste necesario	8,5
Fuente: BBVA	

Asimismo, no hay que olvidar que, de acuerdo con la experiencia internacional, las reducciones del déficit vía recorte del gasto son un mecanismo de consolidación fiscal que, para lograr un efecto claramente benéfico a medio plazo, provocan un menor efecto contractivo a corto plazo que las subidas de impuestos (FMI, 2010).

- **Cooperación de todas las Administraciones Públicas:** los esfuerzos de austeridad y ajuste por parte de las Administraciones centrales serán infructuosos si no se ven acompañados por los esfuerzos en la misma dirección por parte de las CCAA y las Administraciones Locales. Todas las Administraciones Públicas han de comprometerse firmemente en la reducción y estricto control del gasto público.
- Hay que tener muy presente que las CCAA gestionan, con excepción de las pensiones, los principales servicios y prestaciones públicas, por ejemplo la sanidad. Son estas administraciones las grandes responsables de poner en marcha fórmulas que aseguren la sostenibilidad de dichos servicios y

prestaciones. Pero, por supuesto, la Administración Central debe asumir plenamente su responsabilidad mediante la normativa básica bajo su competencia, además de mediante una coordinación activa en la búsqueda de alternativas eficaces.

- Las CCAA, siguiendo el ejemplo de algunas de ellas, **deberían acometer reducciones de sus unidades administrativas**, cuyo número y tamaño no ha dejado de crecer en los años de bonanza. Deberían terminar igualmente con el despilfarro injustificado que acarrear las televisiones autonómicas o las delegaciones en el extranjero, prebendas para sus funcionarios, coches oficiales, asesores, etc. También deberían aligerar la carga de sus empresas e instituciones públicas, generadoras de una deuda de importante cuantía que, si bien no se registra contablemente como deuda pública, sí es un factor desestabilizador adicional.
- Es necesario **fixar un techo de gasto también para las CCAA**, que obligara a éstas a una mayor disciplina presupuestaria.
- El sistema de financiación autonómica debería propiciar un **mayor grado de corresponsabilidad fiscal** que dé lugar a una mayor disciplina y austeridad por parte de estas administraciones. De la misma forma que los gobiernos autonómicos tienen una gran capacidad de decisión en el gasto deben estar dispuestos a asumir los costes de su financiación vía impuestos.
- Un **cambio en el sistema de transferencias** a las CCAA contribuiría a estos objetivos. En concreto, dichas transferencias deberían responder, al menos en parte, a un **sistema de condicionalidad**, en el que el Estado pueda evaluar la eficiencia del uso que se da a esos recursos.
- Las políticas fiscales de las CCAA habrían de estar plenamente sujetas al **organismo fiscal independiente** que se proponía en un punto anterior, incluso arriesgándose a sufrir sanciones en caso de incumplimiento. De esa manera se corregiría la actual asimetría del sistema en el que las posibles sanciones europeas recaen únicamente sobre la Administración Central.
- **Establecer prioridades en la inversión pública:** la austeridad llega a todas las partidas y, si bien no debe recortarse la inversión pública de manera irresponsable, tampoco hay que olvidar que no toda inversión pública en infraestructuras es productiva, por mucho que las reclamen las distintas administraciones territoriales. Ese tipo de inversión sí ha sido económica y socialmente rentable durante una época en que España debía cerrar una

amplia desventaja frente nuestros socios europeos (beneficiándose de los fondos estructurales, por otro lado). Pero estamos entrando en la fase de rendimientos decrecientes. Así, es necesario seleccionar cuidadosamente, en función de sus costes de oportunidad, los proyectos de obra pública que se acometen, apostando por los que tienen un potencial real no de réditos políticos, sino de rentabilidad económica y social.

- **Lucha contra el fraude y la evasión fiscal:** el fraude y la evasión no sólo restan recaudación, complicando la lucha contra el déficit; también significan una profunda injusticia, sobre todo en tiempos de crisis como la actual. Se pueden articular diversas medidas, como las contempladas recientemente por Peláez Martos (2010)¹¹, entre las que destacan:
 - Endurecer el régimen sancionador y reformar los procedimientos de la Ley General Tributaria con un procedimiento especial, que se aplicaría a personas o entidades que estén en situación de ilocalizadas, que reiteradamente desoigan los llamamientos de la Administración y no comparezcan, que participen en una trama organizada de defraudación, o que hayan sido declaradas insolventes como responsables de una deuda tributaria.
 - Potenciar la colaboración ciudadana a la vez que se moderniza el modo en que nuestro sistema jurídico-tributario contempla y trata el delito fiscal.
 - Establecer la responsabilidad solidaria de despachos e instituciones en fraudes de ingeniería fiscal.
 - Reformar el régimen de módulos para impedir la emisión de facturas falsas.
 - Incrementar los medios humanos y materiales en la lucha contra el fraude. Convendría la creación de una oficina nacional antifraude y de una policía fiscal, con una especialización mayor en la materia de jueces y fiscales, y con el auxilio a la Justicia por parte de la Agencia Tributaria.
- **Reconsiderar el sistema tributario actual:** es evidente que los recortes por el lado del gasto no van a ser suficientes para lograr reequilibrar las cuentas públicas. Por tanto, hay que **analizar cuidadosamente cómo podría**

¹¹ Círculo de Empresarios (2010) Libro Marrón 2010, Implicaciones de la economía sumergida en España.

modificarse el actual marco de impuestos para lograr un difícil equilibrio entre mejora de la recaudación, la equidad y los incentivos para el cambio de modelo productivo. Entre las razones de la debilidad mostrada en el último trienio no sólo por España, sino también por otras economías como la irlandesa, encontramos un limitado margen de maniobra para la política fiscal. Este problema resulta de una estructura impositiva desequilibrada y sólo sostenible en aquellas etapas de expansión alimentadas por el boom inmobiliario, cuyo poder recaudatorio es, como se ha visto en nuestro país durante más de una década, muy elevado. En el momento en que la burbuja inmobiliaria estalla, caen los ingresos públicos y se diluye un superávit fiscal más aparente que real, dejando al descubierto la fragilidad del esquema de ingresos públicos. Nuestra economía precisa de un sistema impositivo coherente, que responda a una lógica económica y política clara. Necesitamos, por tanto, de una reforma fiscal bien pensada y diseñada, con una visión global, y no de ineficaces parches y remiendos de última hora, como la introducción de nuevos tramos del IRPF propuesta en los presupuestos.

- Habría que **revisar los gastos fiscales** (las desgravaciones y deducciones fiscales) difícilmente justificables en una mayoría de casos, y con cuya eliminación se fortalecerían las finanzas públicas.
- En cualquier caso, no deberían incrementarse el impuesto sobre sociedades ni la fiscalidad sobre el ahorro.
- **Por supuesto, cualquier subida de impuestos debería estar ligada y condicionada a un programa de reestructuración del gasto que contribuyera eficazmente a la consolidación presupuestaria.** Como ya se ha comentado en el presente documento, la evidencia es clara en que dicha consolidación sólo es real y sostenida si se llevan a cabo recortes del gasto.

Recuadro 3: Los 10 mandamientos para el ajuste fiscal

Los economistas Olivier Blanchard y Carlo Cottarelli resumían recientemente, en forma de decálogo¹², las principales recomendaciones que pueden hacerse para llevar a cabo un ajuste

¹² Disponible en <http://www.imf.org/external/spanish/np/vc/2010/062410s.htm>

fiscal capaz de generar confianza en su eficacia, a la vez que compatible con la recuperación del crecimiento económico en los países avanzados. Esas recomendaciones, que se exponen a continuación, coinciden en su espíritu con las que el Círculo de Empresarios propone para España en el presente documento.

1. Se debe contar con un plan fiscal a medio plazo creíble, con una referencia clara que actúe como ancla, ya sea un ritmo medio de ajuste o un objetivo fiscal que deberá alcanzarse en cuatro o cinco años. Por supuesto, el plan ha de ser más ambicioso y exigente cuanto mayores sean los niveles de déficit y deuda.

2. No debe concentrarse el ajuste fiscal en el ejercicio inicial, en la medida en que las necesidades de financiación lo permitan. Ahora bien, es necesario un ajuste inicial importante, que dote de credibilidad a todo el plan.

3. Hay que reducir a largo plazo la ratio deuda pública/PIB, de manera gradual pero constante. De no hacerse así, la consiguiente subida de tipos de interés se convertirá en un lastre para el crecimiento y para la propia política fiscal.

4. Deben emplearse las herramientas de consolidación fiscal que propician un crecimiento potencial vigoroso. En general, es mejor recurrir al recorte del gasto corriente. Pero las promesas de “no más impuestos”, en todo momento y en cualquier circunstancia, no son realistas.

5. Hay que afrontar con prontitud las reformas de las pensiones y la salud, porque las tendencias actuales ponen en evidente peligro la sostenibilidad financiera de dichos sistemas.

6. El ajuste fiscal debe ser justo, equitativo. Para ello, hay que actuar en varios ámbitos, por ejemplo mantener una red de protección social adecuada y suministrar servicios públicos que nivelen el terreno de juego, así como luchar contra la evasión fiscal.

7. Deben aplicarse reformas estructurales amplias para promover el crecimiento potencial. Se calcula que un aumento de 1 punto porcentual en el crecimiento potencial —con una presión fiscal del 40%— reduce la ratio deuda/PIB en 10 puntos porcentuales en 5 años, y en 30 puntos porcentuales en una década, siempre que se ahorren los mayores ingresos resultantes. En el contexto actual de una débil demanda agregada, las reformas que fomentan la inversión son más convenientes que las reformas que estimulan el ahorro, pues incrementan la demanda a corto plazo.

8. Hay que fortalecer las instituciones fiscales de modo que den credibilidad a los compromisos y mecanismos de ajuste, por ejemplo mediante organismos fiscales independientes similares a los creados en el Reino Unido.

9. Hay que coordinar adecuadamente las políticas monetaria y fiscal. Un endurecimiento rápido de la política monetaria plantearía grandes dificultades.

10. Las políticas nacionales deben coordinarse con las de otros países.

4.2 Reformas estructurales

El problema de la sostenibilidad de la deuda en España es, en gran parte, un problema de crecimiento económico inane. La situación sólo puede cambiar en la medida en que nuestra economía retome el pulso, lo que requiere, a su vez, de una regeneración de nuestra capacidad productiva. Así, **la delicada situación fiscal que vivimos no va a poder resolverse si no se implementan medidas de política que relancen la actividad desde el lado de la oferta.**

Es decir, **la política presupuestaria y fiscal no será capaz por sí sola de lograr el exigente objetivo de un déficit público del 3% en 2013.** Para alcanzar esa meta, el Gobierno debe afrontar de una vez por todas las reformas que flexibilicen los mercados de bienes, servicios y factores, para de ese modo relanzar el crecimiento potencial de la economía a partir de la iniciativa de nuevos emprendedores y empresarios. Si el crecimiento y la creación de empleo no se recuperan en los próximos ejercicios fiscales, la consolidación presupuestaria será imposible o tremendamente costosa.

- Resulta esencial una reforma más ambiciosa del **mercado laboral**¹³, que introduzca los ingredientes de la flexiseguridad como receta para la creación de empleo y el impulso a la productividad. Una reforma como la que el Círculo viene defendiendo desde hace largo tiempo en distintas publicaciones. Los cambios adoptados con la reciente aprobación de Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo no modifican el diseño institucional de nuestro mercado de trabajo, que debe

¹³ Ver Documento de Círculo de Empresarios: “Nuevas soluciones para crear empleo”, febrero/marzo 2009.

considerarse el causante de los males que aquejan a este mercado. Tras la pretendida reforma, siguen vigentes aspectos como la sustancial brecha, en términos de coste de extinción, entre contratos temporales e indefinidos; se mantienen los principios que rigen la negociación colectiva y que hacen de los convenios una herramienta de ineficiente rigidez; tampoco se alteran sustancialmente los mimbres de las políticas activas de empleo. Bajo esas condiciones, y con un sector de la construcción completamente estancado, es muy difícil que se termine con la dualidad actual y se cree empleo en la cantidad y con los niveles de productividad que España requiere para una recuperación sólida y el asentamiento de un nuevo patrón de crecimiento.

- Debe introducirse la **competencia** en sectores aislados de la misma, como ciertos servicios. Hay que terminar con subvenciones que mantienen la actividad en determinados sectores de forma cara, ineficiente y, por tanto, insostenible a medio plazo.
- Entre los sectores cuya reforma y modernización es más urgente por su importancia para el conjunto de la economía, destaca sin duda el de **la energía**. Este sector precisa de un **marco regulatorio claro**, que garantice la **seguridad jurídica** y no esté sujeto a vaivenes políticos, que haga posible el desarrollo de un **mix energético eficiente, estable y seguro en el suministro, competitivo en los precios y garante del cumplimiento de los compromisos medioambientales** suscritos por nuestro país¹⁴.
- Debemos **simplificar el marco regulatorio y apostar por la unidad de mercado**: la eficiencia del mercado como sistema de asignación de los recursos depende de la calidad de la regulación vigente. Una regulación insuficiente, excesiva o desacertada distorsiona los resultados del mercado y dificulta la labor de aquellas empresas y personas emprendedoras cuya iniciativa genera empleo y riqueza. Un mercado de 45 millones de personas resulta mucho más atractivo que múltiples mercados más pequeños.

¹⁴ Por otro lado, el sistema tarifario en nuestro país y de hecho, el déficit de tarifa acumulado –alrededor del 2% del PIB- puede suponer en los próximos años una reducción del crecimiento del PIB por sus posibles efectos sobre el consumo.

4.3 Las pensiones y la sanidad

Cualquier intento serio de reconducción de las cuentas públicas hacia una senda sostenible en el medio y largo plazo ha de afrontar las tensiones que la evolución demográfica y otras variables suponen –y supondrán cada vez más– para los sistemas de pensiones y sanidad. Dada la magnitud de los incrementos del gasto que se prevén para ambos sistemas, es imprescindible iniciar reformas desde ya mismo, algo que debería ayudar a la consolidación fiscal al provocar una mayor confianza en el rumbo de la política presupuestaria.

- **La reforma del sistema de pensiones:**¹⁵ en su configuración actual, el sistema de pensiones está abocado a profundos problemas de sostenibilidad financiera que terminarán repercutiendo sobre la sostenibilidad del conjunto de las cuentas públicas. Los problemas irán incrementándose en los años venideros conforme se agudice el proceso de envejecimiento en que ya está sumida la población española.
 - Para asegurar una buena salud financiera del sistema, convendría implementar cambios paramétricos que aliviasen el creciente peso que el mismo tendrá que soportar. Medidas como la prolongación de la vida activa, no sólo con el retraso de la edad de jubilación, sino con incentivos para una jubilación progresiva, por ejemplo, podrían tener además un efecto muy positivo sobre el crecimiento, en especial si se combinasen con una reforma laboral en la línea arriba indicada.
 - Los cambios paramétricos pueden aliviar la presión, pero es necesario **introducir progresivamente esquemas de capitalización** que refuercen al sistema de reparto, promuevan la responsabilidad personal y garanticen la libertad y la justicia. El sistema ha de aspirar a un equilibrio entre estos dos últimos conceptos a través de la combinación capitalización-reparto: libertad para que cada persona tome las decisiones que afectarán a su futuro desde su capacidad actual de ahorro, y justicia cubriendo las necesidades de aquellas personas cuya capacidad es muy limitada o inexistente.

¹⁵ Para una propuesta y una discusión amplias sobre este tema, véase el documento “El sistema de pensiones: propuesta para una reforma necesaria”, publicado por el Círculo de Empresarios en junio de 2009.

- **Reforma del sistema sanitario:** junto con las pensiones, la sanidad constituye la columna vertebral del Estado del Bienestar en nuestro país. Al igual que aquellas, la sanidad se enfrenta a desafíos para su sostenibilidad. Hay que apuntalar ésta, a la vez que se mantiene la calidad del sistema.
 - En 10 años, la demanda de servicios sanitarios crecerá a un ritmo elevado, acrecentando la falta de recursos con los actuales niveles de productividad y llevando el gasto sanitario a niveles que doblen a los actuales y abran una brecha de financiación de más de 50.000 millones de euros (FEDEA-McKinsey, 2009).
 - Hay que poner en funcionamiento mecanismos que permitan una mejor gestión de la demanda (corresponsabilidad, copago) y de la oferta (gestión más autónoma y transparente por parte de los centros, con mayor colaboración pública-privada). Se trata de lograr el mejor uso posible de los recursos escasos sin que ello vaya en detrimento de la calidad del servicio.

5. Apéndice

El **déficit público** de un año t (Def_t) se determina de la siguiente forma:

$$Def_t = G_t - T_t + i_t B_{t-1} \quad (1)$$

donde G_t representa el gasto público en el periodo, T_t son los ingresos del sector público e $i_t B_{t-1}$ son los intereses que han de pagarse por el stock de deuda pública acumulado al inicio del periodo.

Puesto que $G_t - T_t$ es el **déficit primario** (superávit primario si toma valor negativo), lo anterior puede expresarse como

$$Def_t = \text{déficit primario}_t + i_t B_{t-1} = D_t + i_t B_{t-1} \quad (2)$$

Por otra parte, la relación entre déficit y deuda viene dada por la siguiente expresión:

$$B_t = B_{t-1} + Def_t \quad (3)$$

en la que se ha supuesto que todo el déficit se financia con deuda emitida en moneda doméstica.

Si se combinan (1), (2) y (3), se llega a que

$$B_t = B_{t-1} + Def_t = B_{t-1} + G_t - T_t + i_t B_{t-1} = (1 + i_t) B_{t-1} + D_t \quad (4)$$

Si se descompone el tipo de interés nominal (i) en tipo de interés real (r) y tasa de inflación (π), la expresión resultante es:

$$B_t = (1 + \pi_t)(1 + r_t) B_{t-1} + D_t \quad (5)$$

Si se dividen ambos lados de la ecuación por el PIB nominal del año (Y_t), se obtiene

$$(B_t / Y_t) = (1 + \pi_t)(1 + r_t)(B_{t-1} / Y_t) + (D_t / Y_t) \quad (6)$$

Además, el PIB nominal de un año responde a la siguiente expresión

$$Y_t = (1 + \pi_t)(1 + g_t)Y_{t-1} \quad (7)$$

Es decir, el PIB nominal del año t es el resultado de aplicar al PIB nominal del año anterior la tasa de crecimiento real g_t y la tasa de inflación π_t (el PIB nominal crece porque lo hace bien el PIB real, bien los precios o bien ambos).

Así, combinando (6) y (7) se llega a que

$$(B_t / Y_t) = \frac{(1 + r_t)}{(1 + g_t)} (B_{t-1} / Y_{t-1}) + (D_t / Y_t) \quad (8)$$

cuya interpretación sencilla dice que el nivel de deuda sobre PIB crecerá más cuanto mayores sean el tipo de interés y el déficit primario y cuanto menor sea el ritmo de crecimiento real de la economía.

6. Bibliografía

BBVA (2010) *La consolidación fiscal en España: un reto ambicioso y exigente pero factible a medio plazo*. Observatorio Económico, 18 de enero de 2010. Servicio de Estudios del BBVA.

BBVA (2009) *Cambios estructurales en las cuentas públicas españolas. Situación España, noviembre 2009*. Servicio de Estudios del BBVA.

Blanchard, Oliver y Cottarelli, Carlo (2010) *Diez mandamientos para el ajuste fiscal en las economías avanzadas*, en IMF Direct Blog. Departamento de relaciones exteriores del FMI.

Círculo de Empresarios (2010) *XXVI Edición del Libro Marrón: Implicaciones de la economía sumergida en España*, septiembre 2010.

Círculo de Empresarios (2010) *Prioridad: más empresarios. El empresario como soporte esencial para la creación de empleo*, febrero/marzo 2010.

Círculo de Empresarios (2009) *El sistema de pensiones: propuesta para una reforma necesaria*, mayo/junio 2009.

Círculo de Empresarios (2009) *Nuevas soluciones para crear empleo*, febrero/marzo 2009.

Cottarelli, C., Forni, L., Gottschalk, J. y Mauro, P. (2010) *Default in Today's Advanced Economies: Unnecessary, Undesirable, and Unlikely*. IMF Staff Position Note, SPN/10/12.

FEDEA-McKinsey (2009) *Impulsar un cambio posible en el sistema sanitario*.

FMI (2010) *Will It Hurt? Macroeconomic Effects of Fiscal Consolidation*. World Economic Outlook, octubre 2010, capítulo 3.

Nickel, C., Rother, P. y Zimmermann, L. (2010) *Major Public Debt Reductions: Lessons from the Past, Lessons for the Future*. Working paper series no 1241/September 2010. Banco Central Europeo.

Ostry, J., Ghosh, A. R., Kim, J. I. y Qureshi, M. S. (2010) *Fiscal Space*. IMF Staff Position Note, SPN/10/11.

Peláez Martos, J.M. (2010) *Implicaciones de la economía sumergida en España*, en XXVI Edición del Libro Marrón del Círculo de Empresarios, septiembre 2010.

7. Publicaciones recientes del Círculo de Empresarios

XXVI Edición del Libro Marrón, *Implicaciones de la economía sumergida en España*, septiembre 2010.

Documentos Círculo de Empresarios, *Una industria competitiva, clave para recuperar el crecimiento*, julio/septiembre 2010.

Documentos Círculo de Empresarios, *Prioridad: más empresarios. El empresario como soporte esencial para la creación de empleo*, febrero/marzo 2010.

Anuario 2009 *Internacionalización de la empresa española*, Wharton School y Círculo de Empresarios, noviembre 2009.

Documentos Círculo de Empresarios, *Presupuestos Generales del Estado 2010: Unas cuentas insostenibles*, septiembre/octubre 2009.

Libro Marrón 2009, *Retos y oportunidades de la transposición de la Directiva de Servicios*, octubre 2009.

XII Premio Círculo de Empresarios, *La Imagen Exterior de España y la Competitividad. Un plan de acción necesario para el futuro de la economía y las empresas españolas*, J. Cerviño Fernández, R. J. Marcos del Blanco, J. Rivera-Camino, y J. Casilimas Quintero, julio 2009.

XII Premio Círculo de Empresarios, *La Imagen Exterior de España y la Competitividad. El posicionamiento estratégico de la marca España*, R. Peralba Fortuny, julio 2009.

Documentos Círculo de Empresarios, *El sistema de pensiones: propuesta para una reforma necesaria*, mayo/junio 2009.

Documentos Círculo de Empresarios, *Nuevas soluciones para crear empleo*, febrero/marzo 2009.