

LOS  
PRESUPUESTOS  
GENERALES  
DEL ESTADO  
PARA EL 2013



INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS

© 2012 INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS  
C/ Castelló, 128 - 6.ª planta • 28006 Madrid  
Tel.: 917 820 580  
Correo: [iee@ieemadrid.com](mailto:iee@ieemadrid.com)

Depósito Legal : M-34179-2012

# ÍNDICE

Unos Presupuestos para el comienzo de la normalización.....	5
La recuperación económica mundial pierde impulso.....	7
El gasto en los Presupuestos Generales del Estado para 2013.....	14
Aumenta, de nuevo, la presión fiscal para cumplir con el objetivo de déficit... ..	22
El control del déficit público está en entredicho.....	33



## Unos Presupuestos para el comienzo de la normalización

### La recuperación de la economía mundial ha perdido

**impulso** este año debido al impacto de la crisis de la deuda europea, que en el continente se ha traducido no ya

en una ralentización del crecimiento sino en una nueva recesión. Los balances de muchas entidades crediticias del continente siguen sin sanearse, los mercados financieros siguen sin funcionar adecuadamente y, como resultado, el crédito sigue sin fluir a la economía –aunque no en la misma medida en todos los países- a pesar de las medidas extraordinarias de provisión de liquidez llevadas a cabo por el Banco Central Europeo.

*La crisis europea se contagia al resto del mundo*

*La falta de acceso a financiación exterior asfixia la economía española*

En el caso de la **economía española**, el deterioro de las condiciones económicas globales, y más concretamente el agravamiento de la crisis de la deuda, han conducido a una recaída del PIB. El principal canal de transmisión en esta ocasión ha sido el agotamiento de la financiación procedente del exterior. No obstante, el año próximo las reformas puestas en marcha comenzarán a ofrecer sus frutos, y, con la ayuda de un entorno exterior más favorable, las condiciones económicas internas comenzarán a mejorar paulatinamente.

En el contexto actual, la recuperación de la confianza en la solvencia de la economía española es fundamental, y

*El Cuadro macroeconómico de los PGE no aporta credibilidad*

para ello es necesario cumplir con la senda de equilibrio fiscal comprometida con Europa y presentar unos Presupuestos realistas y rigurosos que no dejen margen para la duda en cuanto al compromiso con respecto al objetivo de la **consolidación** presupuestaria. En este sentido, el escenario macroeconómico para 2013 contemplado en los mismos, que apunta hacia una estabilización de la economía, se puede calificar de excesivamente optimista.

*Se producirán desviaciones en algunas partidas de gasto*

Pero la **credibilidad de los Presupuestos** no solo depende del escenario macroeconómico de partida, sino de las estimaciones de los ingresos que se sustentan sobre el mismo, así como de las previsiones de gastos de las partidas sobre las que el Gobierno tiene menos capacidad de determinación, es decir, las pensiones, las prestaciones por desempleo y los intereses de la deuda. En cuanto a las pensiones y las prestaciones por desempleo, las previsiones de gasto contenidas en el documento presupuestario han sido, probablemente, infraestimadas, pero en el caso de los intereses de la deuda, la partida reservada está sobrevalorada, lo que permitirá compensar la desviación al alza del gasto total derivado de las dos primeras. Como resultado final, los gastos totales pueden situarse en línea con las cifras contenidas en los PGE-2013. En cualquier caso, es necesario un cambio de orientación en la estrategia de consolidación presupuestaria seguida hasta ahora. Se debe llevar a cabo una profunda reforma de la Administración pública, del sistema de gestión del personal y de las prestaciones sociales.

El **aumento de la presión fiscal** que contempla los Presupuestos Generales del Estado para 2013, introduce nuevas distorsiones sobre las decisiones de consumo, de empleo o de inversión. Suponiendo que no se produzcan desviaciones futuras en la

*Las nuevas medidas en materia tributaria deberían ser eliminadas una vez recuperado el equilibrio presupuestario*

recaudación -hecho que parece bastante improbable, dado que los ingresos no dejan de ser previsiones y que, por lo tanto, el aumento de la presión fiscal contribuya a reducir las necesidades de financiación del sector público-, las nuevas medidas en materia tributaria deberían ser eliminadas en aras de favorecer la dinamización de la economía a través de la liberalización de los recursos de los hogares y las empresas con el consiguiente efecto positivo en la base imponible y, por ende, en los ingresos públicos.

*La consolidación fiscal debe centrarse en la reducción del gasto corriente*

La **consolidación fiscal** debe seguir siendo una de las prioridades del Gobierno. Tras la desviación en la liquidación de los Presupuestos de 2011 y el probable incumplimiento con el objetivo de déficit para 2012, se hace más necesario que nunca frenar la espiral déficit-deuda que condiciona la credibilidad de la economía española en su conjunto. Teniendo en cuenta que la opción de subidas de impuestos debe estar, a estas alturas, totalmente agotada, es necesario ahondar en políticas de reducción de gasto, particularmente del gasto corriente. Existe suficiente consenso sobre que las consolidaciones fiscales más eficaces son las que se centran en la reducción del gasto no productivo y no en las subidas impositivas. Es más, debería acometerse la, ya anunciada, reducción de las cotizaciones sociales en aras de reducir las barreras que dificultan el crecimiento económico empresarial y lastran las posibilidades de mejorar la competitividad.

### **La recuperación económica mundial pierde impulso**

La **economía mundial ha moderado de forma sensible su ritmo de recuperación** como consecuencia, en última

*La crisis de la deuda sigue sin resolverse*

instancia, de la recaída de la economía europea. Esta se debe, a su vez, a la situación de restricción crediticia que en mayor o menor grado se vive en toda el área como resultado de una combinación de elementos relacionados entre sí: la crisis de la deuda soberana, la incertidumbre, las disfunciones en los mercados financieros, la desconfianza y los problemas aún sin resolver de muchas entidades crediticias europeas. A todo ello se suma el fuerte encarecimiento del petróleo y de las materias primas agrícolas en los mercados internacionales, en este último caso debido a una grave sequía que ha diezariado la producción agrícola norteamericana.

*La Comisión Europea alarga el plazo de consolidación presupuestaria*

Como respuesta a este empeoramiento del escenario global, en julio la Comisión Europea concedió a España un **alargamiento del plazo de consolidación fiscal** hasta 2014, y, consiguientemente, una ampliación del objetivo de déficit de las Administraciones Públicas para este año y el que viene dentro del marco del Procedimiento de Déficit Excesivo abierto a nuestro país. El cumplimiento riguroso de dichos objetivos es vital para recuperar la confianza de los

mercados internacionales y para que retornen los flujos de financiación del exterior, sin los cuales estamos condenados a la asfixia. En este contexto, la credibilidad de los Presupuestos Generales del Estado es esencial, y para ello, en primer lugar estos deben partir de un diagnóstico realista de la situación y de unas previsiones creíbles y rigurosas.

El escenario descrito de incertidumbre global se está viendo agravado por el temor creciente a que en Estados Unidos se produzca lo que se ha denominado el *fiscal cliff*, consistente en que si el Congreso no se pone de acuerdo en un plan de reducción del déficit antes del 1 de enero de 2013, se suprimirán de forma automática una serie de exenciones y reducciones fiscales y un recorte de los gastos de enorme envergadura. Esto daría lugar a un notable descenso del déficit fiscal –que este año se situará en el 8,3% del PIB- pero su efecto inmediato sobre la actividad económica sería la inducción de una nueva recesión.

*Temor creciente a un fiscal cliff en Estados Unidos*

*El fiscal cliff podría frustrar las mejores perspectivas que se vislumbran*

La recuperación en el país norteamericano es aún débil, con un crecimiento inferior a su tasa tendencial, pero en septiembre se registraron datos positivos de empleo, con una bajada de la tasa de paro de hasta el 7,8%, por debajo de la barrera del 8% por primera vez desde enero de 2009. Además, su mercado inmobiliario ha tocado por fin suelo, tras seis años de una crisis que se inició con el pinchazo de su burbuja a comienzos de 2006. Así, el precio de la vivienda ha comenzado lentamente a subir, al tiempo que las ventas y la construcción residencial han empezado a dar señales de reactivación. Todo ello podría ser el prelude del inicio de una nueva etapa expansiva a partir del próximo año, que, sin embargo, se frustraría si el *fiscal cliff* se pone en marcha.

En cualquier caso, la Reserva Federal ha continuado con su polémica política de expansión cuantitativa, recientemente ampliada con el lanzamiento de la denominada QE3, consistente en la adquisición todos los meses de hasta 40.000 millones de dólares en bonos, y el anuncio de que los tipos de interés excepcionalmente bajos se van a mantener hasta mediados de 2015. De momento la inflación se encuentra en niveles moderados y no se considera un peligro.

El PIB de **Japón** presenta un modesto ritmo de recuperación desde mediados de 2011, sustentado sobre todo en el consumo privado y, en menor medida, en la inversión. No obstante, la evolución de los últimos meses de la producción industrial y del empleo, cuyo crecimiento parece haberse interrumpido, podría señalar un punto de inflexión a la baja. Las economías emergentes también presentan síntomas claros de pérdida de dinamismo. El crecimiento de China se rebajó hasta un 7,6% en el segundo trimestre, y los indicadores de actividad industrial anuncian una ralentización aún mayor en el tercero. En este contexto, el Gobierno ha anunciado la puesta en marcha de un programa de inversiones en infraestructuras por valor de 150.000 millones de dólares. Las economías latinoamericanas tampoco escapan al impacto de la crisis europea, que se transmite a través de la bajada de las exportaciones y de los flujos de inversión. Además, están sufriendo el efecto del descenso de los precios de las materias primas.

*Japón y las economías emergentes también han perdido impulso*

*La eurozona es la única área que se encuentra en recesión*

La **eurozona** registró un retroceso del PIB del 0,2% en el segundo trimestre del año, y todo apunta a que la evolución volvió a ser negativa en el tercero. Solo Alemania y Austria han logrado esquivar la recesión, aunque con ritmos de crecimiento poco satisfactorios. Francia tampoco ha presentado tasas negativas, pero su economía ha permanecido completamente estancada desde el último trimestre de 2011. Las otras dos grandes economías del área, España e Italia, se encuentran sumidas en una profunda recesión. Fuera del área euro, el Reino Unido también encadenó tres trimestres consecutivos de descenso del PIB. La tasa de desempleo en la región se mueve rápidamente al alza desde mediados del pasado año, y en agosto se situó en el 11,4%, frente al 10,2% registrado un año antes.

El origen de la recaída de la economía europea se encuentra en las **graves tensiones que sufren los mercados financieros** como consecuencia de la crisis de la deuda soberana, así como del problema aún no resuelto de debilidad de las entidades financieras europeas. Dichas tensiones se aliviaron a finales de julio tras unas declaraciones del Gobernador del Banco Central Europeo en el sentido de que esta

*El anuncio del BCE tranquiliza, de momento, a los mercados*

institución haría todo lo necesario para garantizar la supervivencia del euro, declaraciones que fueron confirmadas a comienzos de septiembre. Desde entonces los mercados se encuentran en una situación de calma expectante, a la espera de cómo se desarrollen los acontecimientos.

*Las inyecciones de liquidez no se transmiten a la economía*

La vía de **transmisión de las tensiones financieras a la economía real** ha sido a través de la incertidumbre y de la agudización de la situación de restricción crediticia que vive el continente desde el inicio de la crisis, con tasas de crecimiento ligeramente negativas del crédito al sector privado pese a la política monetaria altamente acomodaticia. El Banco Central Europeo sigue desarrollando subastas quincenales con adjudicación plena de toda la liquidez solicitada por las entidades financieras; además en diciembre de 2011 y febrero de este año realizó colocaciones extraordinarias de un gran volumen de liquidez, y el tipo de activos admitidos como colateral se ha ampliado hasta casi cualquier tipo de título. Lo que sucede es que los canales de transmisión de la política monetaria permanecen absolutamente bloqueados, debido al déficit de capital de muchas entidades de crédito y a la desconfianza mutua con respecto a su situación. Otro indicador que pone de manifiesto la falta de confianza es la práctica paralización del mercado interbancario a un año.

En el caso de España la situación anterior se agudiza por las **dudas de los inversores exteriores en torno a la solvencia del Estado**, y por el temor que despierta la

*En España las CC.AA. son fuente de desconfianza*

estrecha vinculación entre esta y la de las entidades financieras, así como por la escasa credibilidad del compromiso de consolidación presupuestaria de las Comunidades Autónomas. La reforma financiera actualmente en marcha, junto con las novedades introducidas por la nueva *Ley de Estabilidad Financiera y Sostenibilidad Presupuestaria* aprobada el pasado mes de abril en cuanto a la introducción de medidas de control y de disciplina de las Administraciones Territoriales, contribuirán sin duda a recuperar la confianza y la credibilidad perdidas.

De hecho, la ejecución presupuestaria de las Comunidades Autónomas a la altura del segundo trimestre del año ha sido bastante satisfactoria, lo que constituye una señal positiva. En cualquier caso, mientras que la reforma financiera no se implemente

totalmente y se haya comprobado que las Administraciones Públicas españolas no avancen claramente hacia la consolidación fiscal cumpliendo con sus objetivos de déficit, la economía nacional puede seguir sufriendo enormes dificultades para encontrar financiación exterior.

*La caída del PIB español va a más a lo largo de este año*

Precisamente el problema de la práctica **ausencia de financiación**, que se refleja en un saldo negativo de la cuenta financiera de la balanza de pagos en la primera mitad del año equivalente al 42% del PIB de ese periodo, es lo que explica la recaída actual de la economía española. En el segundo trimestre de 2012, el PIB español descendió un 0,4%, acumulando una caída interanual del 1,3%, todo apunta a que el retroceso en el tercer trimestre fue incluso algo superior. La tasa de paro se ha elevado hasta el 24,6% en el segundo trimestre, y el desempleo juvenil supera el 50%. La buena marcha de las exportaciones, y más concretamente de la actividad turística, que este año ha experimentado un extraordinario auge, solo compensa parcialmente el desplome de la demanda nacional.

El **fuerte aumento de la tasa de inflación** va a añadir más dificultades de cara a lo que queda del año. En septiembre se situó en un 3,5%, pero este elevado nivel no refleja tensiones inflacionistas estructurales sino circunstancias externas como el aumento del precio del petróleo, y cambios regulatorios que afectan a los precios que paga el consumidor y que se han producido a lo largo de este año, como el cambio en el régimen de financiación de los medicamentos, el cambio en la fiscalidad del tabaco, el aumento de tasas y precios públicos y el aumento del IVA.

*El aumento de los precios empeora aún más la situación*

*Las previsiones del Gobierno para 2012 se van a cumplir*

La conjunción del impacto negativo de la pérdida de capacidad adquisitiva derivada del aumento de la inflación y de la concentración en el último tramo del año de las medidas más importantes de ajuste fiscal tanto de la Administración Central como de las Comunidades Autónomas, supone que **la actividad económica seguirá contrayéndose en el último trimestre del año**. Las exportaciones apenas supondrán un alivio dado el desfavorable contexto económico mundial, en general, y europeo, en particular. La caída del PIB en dicho periodo, será, por tanto, la

mayor de todo el año, aunque la variación para el conjunto del ejercicio no se distanciará significativamente del -1,5% previsto por el Gobierno.

De cara a 2013, las **reformas** puestas en marcha en el último año comenzarán a ejercer sus efectos y las condiciones económicas mejorarán paulatinamente. En primer lugar, la flexibilidad y la mejor capacidad de adaptación de la empresa que introduce la reforma laboral se reflejarán en una evolución menos desfavorable del empleo y de la actividad. En segundo lugar, de la culminación del proceso de reforma financiera surgirán entidades más sólidas y solventes de modo que la restricción crediticia comenzará a suavizarse. Por otra parte, los ajustes fiscales comenzarán también a ejercer sus efectos positivos a través de una recuperación de la confianza de los inversores, así como a través de la minoración del efecto *crowding-out* –es decir, las menores necesidades de financiación del sector público dejarán más recursos disponibles para la financiación del sector privado-. Finalmente, las condiciones externas serán más favorables debido a la mejoría del contexto económico mundial y europeo (suponiendo que en Estados Unidos no se produzca finalmente el *fiscal cliff*). De este modo, en la segunda mitad del año la situación mejorará sensiblemente, pese a lo cual será muy difícil que se cumpla la previsión contenida en los PGE, que apunta hacia una pequeña contracción del PIB del -0,5%, siendo más probable una caída de algo más del 1%.

*Las previsiones  
correspondientes a 2013  
son poco creíbles*

*El consumo va a  
empeorar*

El **consumo privado** seguirá deprimido el año próximo como consecuencia de la pérdida de poder adquisitivo derivado del aumento de la inflación y del proceso de devaluación interna.

Además, es necesario que el empleo comience a repuntar antes de que lo haga el gasto de las familias. Por ello, la caída de esta variable del 1,4% contemplada en los PGE-2013, muy cercana al retroceso previsto para 2012, es excesivamente optimista. Más razonable es, sin embargo, la estimación del consumo público, que intensificará su caída como consecuencia del proceso de ajuste fiscal que seguirá en marcha el año próximo.

CUADRO 1  
PREVISIONES ECONÓMICAS (Variación porcentual sobre el año anterior)

	2011	2012	2013
<b>GASTO EN CONSUMO FINAL NACIONAL</b>	<b>-0,8</b>	<b>-2,4</b>	<b>-3,1</b>
-Gasto en consumo final privado	-1,0	-1,5	-1,4
-Gasto en consumo final de las AA.PP.	-0,5	-4,8	-8,2
<b>FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL FIJO</b>	<b>-5,5</b>	<b>-9,9</b>	<b>-2,1</b>
Variación de existencias (contribución al crecimiento del PIB)	-0,1	0,0	0,0
<b>DEMANDA NACIONAL</b>	<b>-1,9</b>	<b>-4,0</b>	<b>-2,9</b>
-Exportaciones de bienes y servicios	7,6	1,6	6,0
-Importaciones de bienes y servicios	-0,9	-6,7	-1,5
<b>SECTOR EXTERIOR (contribución al crecimiento del PIB)</b>	<b>2,3</b>	<b>2,5</b>	<b>2,3</b>
<b>PIB</b>	<b>0,4</b>	<b>-1,5</b>	<b>-0,5</b>
<b>PIB a precios corrientes (m.m. de €)</b>	<b>1.063,4</b>	<b>1.050,6</b>	<b>1.062,9</b>
<b>% de variación</b>	<b>1,4</b>	<b>-1,2</b>	<b>1,2</b>
Deflactor del PIB	1,0	0,3	1,6
<b>MERCADO LABORAL</b>			
Remuneración por asalariado	0,7	-1,0	1,5
Empleo	-1,9	-3,7	-0,2
Productividad por ocupado	2,2	2,6	0,7
Coste Laboral Unitario	-1,4	-3,5	0,8
Tasa de paro	21,6	24,6	24,3
Parados (miles)	4.999,0	5.671,1	5.598,6
<b>DESEQUILIBRIOS</b>			
Saldo de operaciones corrientes con el resto del mundo	-3,7	-1,9	0,1
Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación frente al exterior (% del PIB)	-3,2	-1,4	0,6

Fuente: Informe Económico y Financiero de los PGE para el 2013.

La **inversión** en construcción seguirá descendiendo a un ritmo muy intenso, fundamentalmente como consecuencia de la caída en la obra pública, mientras que la inversión en bienes de equipo se estabilizará gracias a las condiciones de financiación menos restrictivas, a las mejores perspectivas e incentivos derivadas tanto de la reforma laboral como de la consolidación presupuestaria, así como por el importante volumen de ahorro acumulado por las empresas desde el inicio de la crisis, gracias al cual han podido reducir sensiblemente su endeudamiento. Pese a ello, la moderación en la caída de la Formación Bruta de Capital Fijo será menos acusada de lo contemplado en estos Presupuestos.

*La caída de la inversión se va a moderar*

*Las condiciones externas serán algo más favorables que este año*

Las condiciones más favorables para la economía mundial, unidas a la recuperación de competitividad-precio de nuestras exportaciones como resultado del proceso de devaluación interna, impulsará la **reactivación de las ventas al exterior**, aunque de forma algo más modesta de lo anticipado en el Cuadro macroeconómico del Gobierno. De este modo, la aportación del sector exterior al crecimiento será inferior a lo que indica dicho Cuadro.

En consonancia con todo lo anterior, la **destrucción de empleo** el año próximo será más moderada que en 2012, pero más intensa que lo indicado en los PGE. La reducción en la tasa de desempleo que contemplan los PGE-2013, hasta un 24,3%, que el Gobierno lo explica por el descenso de la población activa como consecuencia de factores demográficos, también resulta, consecuentemente, excesivamente favorable, siendo lo más probable un aumento. Finalmente, hay que recordar que, de cara a la recuperación de la credibilidad de nuestra economía, necesaria para que tanto el sector público como el privado puedan obtener nuevamente financiación externa, no solo son relevantes las cuentas de la Administración Central sino también las de las Comunidades Autónomas.

*La tasa de desempleo va a aumentar*

### **El gasto en los Presupuestos Generales del Estado para 2013**

*Los gastos totales aumentan por la carga de la deuda*

La previsión de **gastos no financieros** del Presupuesto Consolidado (es decir, del Presupuesto que integra al Estado, la Seguridad Social, los Organismos Autónomos y otros entes

públicos de la Administración Central del Estado) asciende a 305.532 millones de euros, un 2,2% más que en los PGE-2012. Si incluimos las partidas de gasto por operaciones financieras, el gasto total se eleva a 382.049 millones de euros, superior en un 5,5% a lo presupuestado en los PGE-2012. No obstante, el crecimiento de esta última cifra es fruto del aumento de la partida destinada a amortización de la deuda pública, que crece en 12.299 millones de euros. El incremento del gasto no financiero también está relacionado con el peso de la carga de la deuda, ya que la partida destinada al pago de intereses se dispara un 33,7%.

Si se excluye todo lo relacionado con el servicio de la deuda, es decir, los capítulos III y VIII, la previsión de gasto asciende a 280.800 millones de euros, un 0,7% menos que lo presupuestado para el año en curso, es decir, un descenso de poco más de 2.000 millones de euros.

*Limitadas posibilidades de ahorro en gastos de personal*

Los **gastos de personal** sufrirán un incremento del 0,4% que se explica en su totalidad por la inercia alcista del gasto en clases pasivas (pensiones de funcionarios). Las retribuciones salariales, por el contrario, se reducen como consecuencia de la congelación salarial, la no reposición de vacantes y las medidas adoptadas el pasado mes de julio, relativas a la gestión del personal (modificación en la remuneración de las bajas por enfermedad, reducción de días de libre disposición, etc.). Pero el hecho de que, pese a tales medidas, y a otras que han afectado a otros ejercicios, como la eliminación de la paga extra de diciembre de este año, el volumen total de este capítulo no descienda pone de manifiesto lo limitado de los avances que pueden lograrse por este camino.

El fuerte crecimiento del capítulo de **gastos financieros** -un 33,7%, que equivale a casi 10.000 millones de euros más que en los PGE del año en curso- obedece, según explica el

*Se dispara el servicio de la deuda*

Gobierno, al aumento de la deuda pública derivado, tanto del propio déficit, como del préstamo para la recapitalización del sector financiero aprobado por la Facilidad Europea de Estabilidad Financiera –para lo que estos Presupuestos asumen, en principio

**CUADRO 2**  
**PRESUPUESTO CONSOLIDADO DE GASTOS DEL ESTADO, ORGANISMOS**  
**AUTÓNOMOS, SEGURIDAD SOCIAL Y ENTES PÚBLICOS (Millones de euros)**

<i>Capítulos de Gasto</i>	<i>Presupuesto inicial 2012</i>		<i>2013</i>		<i>Variación</i>	
	<i>Importe</i>	<i>% PIB</i>	<i>Importe</i>	<i>% PIB</i>	<i>Importe</i>	<i>%</i>
<b>OPERACIONES CORRIENTES</b>	<b>283.739,29</b>	<b>27,0</b>	<b>292.401,98</b>	<b>27,5</b>	<b>8.662,69</b>	<b>3,1</b>
I. Gastos de personal	33.150,73	3,2	33.289,84	3,1	139,11	0,4
II. Compra de bienes y servicios	7.619,82	0,7	7.180,64	0,7	-439,18	-5,8
III. Gastos financieros	28.913,88	2,8	38.660,23	3,6	9.746,35	33,7
IV. Transferencias corrientes	214.054,86	20,4	213.271,27	20,1	-783,59	-0,4
<b>V. FONDO DE CONTINGENCIA</b>	<b>2.367,26</b>	<b>0,2</b>	<b>2.565,84</b>	<b>0,2</b>	<b>198,58</b>	<b>8,4</b>
<b>OPERACIONES DE CAPITAL</b>	<b>12.800,83</b>	<b>1,2</b>	<b>10.564,71</b>	<b>1,0</b>	<b>-2.236,12</b>	<b>-17,5</b>
VI. Inversiones reales	6.182,28	0,6	5.252,19	0,5	-930,09	-15,0
VII. Transferencias de capital	6.618,55	0,6	5.312,52	0,5	-1.306,03	-19,7
<b>TOTAL OPERACIONES NO FINANCIERAS</b>	<b>298.907,38</b>	<b>28,5</b>	<b>305.532,53</b>	<b>28,7</b>	<b>6.625,15</b>	<b>2,2</b>
<b>OPERACIONES FINANCIERAS</b>	<b>63.158,42</b>	<b>6,0</b>	<b>76.516,29</b>	<b>7,2</b>	<b>13.357,87</b>	<b>21,1</b>
VIII. Activos financieros	12.869,25	1,2	13.928,07	1,3	1.058,82	8,2
IX. Pasivos financieros	50.289,17	4,8	62.588,22	5,9	12.299,05	24,5
<b>TOTAL GASTOS</b>	<b>362.065,80</b>	<b>34,5</b>	<b>382.048,82</b>	<b>35,9</b>	<b>19.983,02</b>	<b>5,5</b>

*Fuente:* Informe Económico y Financiero de los PGE para el 2013.

que el Estado recibiría 30.000 millones-, así como de las líneas de liquidez destinadas a apoyar financieramente a las Administraciones Territoriales. Con esto, los intereses de la deuda de la Administración Central del Estado se elevarían hasta un 3,6% del PIB, frente al 1,4% que representaban en 2007, antes del inicio de la crisis. El servicio total de la deuda, es decir, sumando a los intereses la cuantía anual destinada a la amortización de la deuda en circulación, se ha disparado desde un 7,5% del PIB en 2012 –según las cifras presupuestadas- hasta un 9,5% en los PGE-2013. Esta *ratio* es, además, el doble de la que se registró en 2009, año en el que presentó el mínimo (Cuadro 3).

**CUADRO 3**  
**SERVICIO DE LA DEUDA DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL (Millones de euros)**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Gastos financieros	14.538	15.929	17.651	19.641	22.195	28.914	38.660
<i>en % PIB</i>	1,4	1,5	1,7	1,9	2,1	2,8	3,6
Pasivos financieros	47.746	41.608	32.781	51.120	49.672	50.289	62.588
Servicio total deuda	62.284	57.537	50.432	70.761	71.867	79.203	101.248
<i>en % PIB</i>	5,9	5,3	4,8	6,7	6,8	7,5	9,5

*Fuente:* 2007-2011, liquidación de los Presupuestos; 2012-2013, PGE respectivos.

*Sin embargo, los pagos por intereses parecen sobreestimados*

No obstante, el incremento en el **pago de intereses** previsto en estos PGE podría estar sobreestimado. De hecho, viene sucediendo en los últimos años. Los Presupuestos correspondientes al ejercicio en curso estimaban una cuantía de casi 29.000 millones de euros, cifra que probablemente quedará reducida a unos 25.000. Por tanto, si se calcula el incremento de los gastos financieros en 2013 con respecto a la cuantía efectiva de 2012 en lugar de a lo presupuestado, el resultado es todavía más llamativo: el aumento es de más de un 50%. Ninguno de los motivos que ofrece el Gobierno explica este extraordinario ascenso. Quizás esta práctica tenga por objeto proporcionar cierto margen de maniobra por si se

producen desviaciones en el cumplimiento del objetivo de déficit, lo que efectivamente podría producirse, como veremos, en las pensiones y en las prestaciones por desempleo.

Las **transferencias corrientes** de los PGE consolidados se reducen en 784 millones, un 0,4%. La *El ahorro en transferencias asciende a 2.500 millones* variación de este capítulo viene motivada por la evolución del gasto en pensiones, que se estima crecerá un 4,6% (4.700 millones de euros). Si excluimos las pensiones, además del resto de prestaciones de la Seguridad Social (incapacidad temporal, maternidad, etc.), las prestaciones por desempleo y las sumas destinadas a la financiación de las Administraciones Territoriales, es decir, las partidas sobre las que, en principio, existe menor capacidad de disposición por parte del Gobierno, el resto de las transferencias, cuya suma asciende a 30.600 millones de euros, sufren una reducción del 7,4%, equivalente a casi 2.500 millones de euros, cifra más representativa del esfuerzo de ajuste en transferencias que incorporan estos Presupuestos.

*El gasto en pensiones será mayor de lo reflejado en los PGE*

Es probable que el gasto en pensiones y en prestaciones por desempleo esté subestimado. En lo que se refiere al gasto en **pensiones contributivas**, los PGE-2013 contemplan un total de 106.350 millones de euros, lo que supone casi 4.400 millones más (un 4,3% más) con respecto a los casi 102.000 millones presupuestados en los PGE de este año. El crecimiento parece razonable, pero la cifra final de gasto en pensiones de 2012, en vista de la evolución ofrecida hasta el mes de agosto, será sensiblemente superior a la presupuestada: unos 104.000 millones. Es sobre esta cifra, la ejecución real, sobre la que debe aplicarse el incremento anterior. Esto nos llevaría a una desviación al alza del gasto final en pensiones para el próximo ejercicio de unos 2.000 millones de euros con respecto a la partida consignada en los PGE.

Con las **prestaciones por desempleo** sucede algo semejante. Cuando finalice 2012 su volumen se situará en torno a los 32.000 millones de euros (es decir, su incremento con respecto a 2011 rondará el 6,5%) frente a los 28.500 presupuestados inicialmente. La cuantía asignada para 2013 asciende a 26.696 millones, cuyo descenso con respecto a la contemplada en los PGE de este año se justifica fundamentalmente por la modificación normativa introducida el *El gasto en desempleo superará lo reflejado en los PGE*

pasado mes de julio, consistente en la reducción de la prestación desde el 60% al 50% de la base reguladora a partir del séptimo mes para los nuevos beneficiarios. Por tanto, si dicho descenso del gasto se aplica sobre la cifra final más probable para 2012 en lugar de sobre la presupuestada, y asumiendo que el cálculo del ahorro que supondrá la medida mencionada es correcto y aplicable a dicha cifra final, y que se cumplen las previsiones del Cuadro macroeconómico en cuanto a la evolución del desempleo, se puede abrir otra brecha de unos 3.500 millones de euros. Probablemente la desviación será mayor, ya que la previsión relativa a la evolución del empleo de estos Presupuestos, como ya se ha indicado, es excesivamente optimista.

*Es inasumible una  
revalorización de las pensiones*

En cualquier caso, la capacidad del Gobierno para determinar la cuantía de las partidas anteriores puede ser reducida, pero no nula. Se pueden y se deben adoptar medidas normativas destinadas a **contener el gasto** en pensiones, que crece de forma insostenible, así como el gasto en prestaciones por desempleo. Concretamente, en lo que se refiere a las primeras, convendría adelantar el calendario de la reforma del sistema de pensiones en lo relativo a la edad de jubilación. Por otra parte, es inasumible la actualización de las prestaciones con la tasa de inflación, e incluso debería replantearse el anunciado aumento del 1% a partir del 1 de enero. También deberían reformularse algunas de las pensiones que forman parte del sistema de la Seguridad Social. En cuanto a las prestaciones por desempleo, precisamente la reforma aprobada en julio, sobre la que se sustenta el ahorro previsto, demuestra que existe capacidad de determinación sobre las mismas. En este sentido, se debería ir más allá en dicha reforma, de modo que se combine la necesaria protección social con los incentivos adecuados a la formación, el reciclaje y la búsqueda activa de empleo. Cabe recordar que la duración de la prestación en España es de las más largas de entre los países de nuestro entorno.

En cuanto a la **inversión pública**, para la incluida dentro del capítulo VI de gasto se han presupuestado 5.252 millones de euros, con una reducción de 930

*El ahorro en inversión será de  
1.177 millones*

millones con respecto a los anteriores Presupuestos. Pero dicha cifra no es representativa de la inversión total que efectivamente lleva a cabo el sector público, ya

que esta no solo se instrumentaliza por la vía del capítulo VI de gasto sino también por la del capítulo VII (transferencias de capital, entre las cuales destacan las transferencias a Administraciones Territoriales por convenios de desarrollo de infraestructuras) y del capítulo VIII (adquisiciones de activos financieros). La suma del gasto total en estos tres capítulos nos ofrece una visión más completa de la inversión total de todo tipo realizada por la Administración Central (en la que se incluyen infraestructuras, I+D, proyectos de desarrollo industrial, créditos del Fondo de Ayuda al Desarrollo, modernización de la justicia, subvenciones para rehabilitación de edificios, fondo de compensación interterritorial, etc.), tanto de forma directa como de forma indirecta vía aportaciones patrimoniales, transferencias de capital o préstamos, y que afectan a todas las políticas de gasto. Sumando el gasto presupuestado en estos tres capítulos, excluyendo del mismo la aportación española al Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), que asciende a 3.809 millones de euros, tanto en los PGE de 2012 como en los de 2013 (y se incluye dentro del capítulo VIII), tenemos que la inversión total realizada por la Administración Central será de 20.684 millones de euros en 2013, un 5,4% menos, es decir, 1.177 millones de euros menos, que en los PGE-2012 (Cuadro 4). El recorte es mucho menos intenso que en los Presupuestos anteriores, en el que la inversión pública, medida según estos mismos criterios, se redujo en más de 11.000 millones.

**CUADRO 4**  
**INVERSIÓN TOTAL DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL (Millones de euros)**

	2012	2013	Variación	
			Importe	%
Cap. VI. Inversiones reales	6.182,28	5.252,19	-930,09	-15,0
Cap. VII. Transferencias de capital	6.618,55	5.312,52	-1.306,03	-19,7
Cap. VIII. Activos financieros (ex. MEDE)	9.060,07	10.118,89	1.058,82	11,7
<b>TOTAL INVERSIÓN</b>	<b>21.860,90</b>	<b>20.683,60</b>	<b>-1.177,30</b>	<b>-5,4</b>

*Fuente:* Elaboración propia a partir de los PGE respectivos.

De la inversión realizada por la vía de las transferencias de capital destaca el ajuste practicado a la destinada a los programas de investigación, así como a los fondos de compensación interterritorial. También cabe mencionar el fuerte descenso que sufren las aportaciones patrimoniales, dentro del capítulo VIII, a ADIF y al ICO.

*Se reducen las partidas asignadas a casi todas las políticas*

Desde la perspectiva de la **clasificación del gasto según políticas** (Cuadro 5), llama la atención el incremento de la cuantía destinada a *servicios sociales y promoción social*, que crece un 34,4% debido a ciertas obligaciones de pago adquiridas en años anteriores en materia de Dependencia, pese a que en julio se aprobaron una serie de medidas destinadas a contener el gasto en este ámbito. El resto de actuaciones que se integran en esta política (drogodependencias, inmigración, etc.) sufren recortes en sus asignaciones. La política de *Gestión y administración de la Seguridad Social* también registra un notable ascenso, que se explica por la adquisición de activos financieros por parte de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales. Junto con *Pensiones y Deuda Pública*, estas son prácticamente las únicas políticas cuyo gasto crece en relación a los Presupuestos anteriores. *Fomento del Empleo, Desempleo e Infraestructuras* son las políticas que presentan mayores descensos en sus asignaciones.

Si del gasto consolidado total (de los capítulos I a VIII) excluimos las partidas destinadas a la financiación de las Administraciones Territoriales, la aportación al MEDE y la deuda pública, además de las pensiones, las prestaciones por desempleo y el resto de las prestaciones de la Seguridad Social (solo las cuantías destinadas al pago de las prestaciones, no el gasto de administración de las mismas) tenemos que el gasto resultante, sobre el que en principio el margen del Gobierno para su determinación es mayor, se reduce en un 3,8%, equivalente a 3.731 millones de euros. De esta última cifra, 1.177 millones, es decir un 31,6%, procede de **recortes** en la inversión pública, y el resto, 2.554 millones, de recortes en gasto corriente (prácticamente en su totalidad, de transferencias corrientes), lo cual representa una composición mucho más equilibrada y mejor orientada que en los PGE-2012.

*Los recortes se concentran en mayor medida en el gasto corriente*

*El cumplimiento de los gastos, en su conjunto, es factible*

En **conclusión**, probablemente se producirá una desviación importante con respecto a lo presupuestado en las partidas de pensiones y de desempleo, pero esta será compensada por la holgura con la que se ha calculado el capítulo de gastos financieros, de modo que, al menos por el lado de los gastos, el cumplimiento de los PGE-2013 es factible. Por otra parte, el esfuerzo de ajuste y de austeridad por el lado del gasto que representan estos Presupuestos parece limitado (2.000 millones o 3.700 millones según el criterio que empleemos), pero poco más puede conseguirse con la estrategia de consolidación fiscal actual. Dicha estrategia sigue consistiendo en un simple recorte de las asignaciones presupuestarias programa a programa. La capacidad de ahorro que puede lograrse por esta vía está prácticamente agotada, y la única manera de seguir reduciendo el déficit con dicho planteamiento sería rebajando la inversión pública por debajo del nivel de reposición del capital productivo depreciado, lo cual debería evitarse.

Solo se podrá cumplir con la senda de consolidación presupuestaria a la que nos hemos comprometido cambiando de **estrategia**. Es imprescindible, en primer lugar, un plan de reforma integral de las Administraciones Públicas con el fin de elevar su eficiencia y de reducir su tamaño, mediante una profunda reorganización de su estructura y funcionamiento, la apertura a la iniciativa privada en la gestión de diferentes áreas y servicios y la introducción de un sistema de gestión de personal moderno, activo y descentralizado con incentivos a la productividad. Deben replantearse muchos programas de gasto y, tras la realización del análisis coste-beneficio correspondiente, abandonar definitivamente aquellos cuya rentabilidad social sea cuestionable. Finalmente, se requieren cambios normativos de calado al objeto de reformar algunas prestaciones sociales y acelerar la reducción del personal al servicio de las AA.PP

*La estrategia de consolidación presupuestaria está equivocada*

### **Aumenta, de nuevo, la presión fiscal para cumplir con el objetivo de déficit**

Los ingresos impositivos esperados para el año 2013 ascenderán, según los Presupuestos Generales del Estado, a los 174.099 millones de euros, lo que supone 6.288 millones de euros más que la recaudación del periodo anterior. A pesar de la

*El aumento esperado de la recaudación impositiva del Estado y de la Seguridad Social para el año 2013, derivará en un aumento de la presión fiscal, derivará en un aumento de la presión fiscal*

**CUADRO 5**  
**POLÍTICAS DE GASTO DE LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO**  
**CONSOLIDADOS. CAPÍTULOS I A VIII (Millones de euros)**

	Presupuesto inicial 2012		2013		Variación	
	Importe	% PIB	Importe	% PIB	Importe	%
<b>SERVICIOS PÚBLICOS BÁSICOS</b>	<b>17.917,48</b>	<b>1,7</b>	<b>16.724,61</b>	<b>1,6</b>	<b>-1.192,87</b>	<b>-6,7</b>
Justicia	1.612,63	0,2	1.542,85	0,1	-69,78	-4,3
Defensa	6.269,32	0,6	5.786,01	0,5	-483,31	-7,7
Seguridad Ciudadana e Inst. Penitenciarias	8.354,91	0,8	7.903,48	0,7	-451,43	-5,4
Política exterior	1.680,62	0,2	1.492,27	0,1	-188,35	-11,2
<b>GASTO SOCIAL</b>	<b>175.393,09</b>	<b>16,7</b>	<b>178.771,36</b>	<b>16,8</b>	<b>3.378,27</b>	<b>1,9</b>
Pensiones	115.825,93	11,0	121.556,51	11,4	5.730,58	4,9
Otras prestaciones económicas	12.013,28	1,1	11.880,26	1,1	-133,02	-1,1
Servicios sociales y promoción social	2.119,02	0,2	2.848,49	0,3	729,47	34,4
Fomento del empleo	5.764,74	0,5	3.771,51	0,4	-1.993,23	-34,6
Desempleo	28.805,05	2,7	26.993,70	2,5	-1.811,35	-6,3
Acceso a la vivienda y fom. De la edificación	819,91	0,1	765,88	0,1	-54,03	-6,6
Gestión y admón. de la Seguridad Social	2.901,12	0,3	4.436,30	0,4	1.535,18	52,9
Sanidad	3.975,62	0,4	3.852,27	0,4	-123,35	-3,1
Educación	2.270,90	0,2	1.944,73	0,2	-326,17	-14,4
Cultura	897,52	0,1	721,71	0,1	-175,81	-19,6
<b>ACTUAC. DE CARÁCTER ECONÓMICO</b>	<b>26.995,30</b>	<b>2,6</b>	<b>24.177,34</b>	<b>2,3</b>	<b>-2.817,96</b>	<b>-10,4</b>
Agricultura y pesca	8.454,63	0,8	7.661,87	0,7	-792,76	-9,4
Industria y energía	1.897,06	0,2	1.653,53	0,2	-243,53	-12,8
Comercio, turismo y pymes	1.095,96	0,1	889,56	0,1	-206,40	-18,8
Subvenciones al transporte	1.616,80	0,2	1.178,23	0,1	-438,57	-27,1
Infraestructuras	6.900,83	0,7	5.966,62	0,6	-934,21	-13,5
Investigación, desarrollo e innovación civil	5.562,78	0,5	5.562,85	0,5	0,07	0,0
Investigación, desarrollo e innovación militar	757,68	0,1	363,38	0,0	-394,30	-52,0
Otras actuaciones	709,56	0,1	901,30	0,1	191,74	27,0
<b>ACTUACIONES DE CARÁCTER GENERAL</b>	<b>91.470,76</b>	<b>8,7</b>	<b>99.787,29</b>	<b>9,4</b>	<b>8.316,53</b>	<b>9,1</b>
Alta Dirección	633,35	0,1	595,64	0,1	-37,71	-6,0
Servicios de carácter general	6.545,62	0,6	6.814,65	0,6	269,03	4,1
Administración financiera y tributaria	5.757,72	0,5	5.501,59	0,5	-256,14	-4,4
Transferencias a otras AA.PP.	49.686,07	4,7	48.285,87	4,5	-1.400,21	-2,8
Deuda Pública	28.848,00	2,7	38.589,55	3,6	9.741,55	33,8
<b>TOTAL CAPÍTULOS I a VIII</b>	<b>311.776,63</b>	<b>29,7</b>	<b>319.460,60</b>	<b>30,1</b>	<b>7.683,97</b>	<b>2,5</b>
<i>Total I a VIII excluyendo financiac. AA.TT., aportación MEDE, deuda pública, pensiones, prestaciones por desempleo y resto de las prestaciones de la SS.</i>	<i>98.155,00</i>	<i>9,3</i>	<i>94.423,54</i>	<i>8,9</i>	<i>-3.731,46</i>	<i>-3,8</i>

Fuente: Informe Económico y Financiero de los PGE para el 2013.

merma de las bases imponibles de las principales figuras impositivas a consecuencia de la prolongación de la etapa contractiva durante el próximo ejercicio, los cambios normativos realizados en determinadas figuras tributarias contribuirán al aumento de la recaudación impositiva. Los reiterados incumplimientos de los objetivos de déficit desde que se inició el proceso de consolidación, con el consecuente deterioro de la confianza de los inversores y, por ende, sobre la capacidad de crecimiento de la economía española, ha desembocado en la necesidad un ajuste fiscal sin precedentes para el año 2013. Las estimaciones que recogen los Presupuestos Generales del Estado sobre crecimiento del PIB nominal del 1,2 por 100, más moderadas que el aumento esperado de la recaudación impositiva del Estado y de la Seguridad Social para el año 2013, derivará en un aumento de la presión fiscal, lo que, en definitiva, introduce distorsiones sobre la eficiencia económica, sobre todo cuando la estructura del sistema fiscal descansa, ante todo, en la tributación del capital y de la inversión, que son las variables que más condicionan el potencial de crecimiento económico a largo plazo. Los beneficios netos de los ajustes fiscales, junto con la aplicación del plan de reformas estructurales que pretende llevar a cabo el Gobierno, pueden tener efectos positivos sobre el crecimiento en el medio plazo si, con ellos, se corrige el excesivo endeudamiento y se disipan todas las dudas sobre la capacidad de pago de la economía española, siempre y cuando se mantenga el carácter transitorio de las medidas que afectan, especialmente, a los gravámenes del trabajo o de la inversión.

*En los PGE para 2013 se estima una contracción de los ingresos consolidados*

En los PGE para 2013 se estima que la **recaudación** del Estado junto con la de los organismos autónomos, la de la Seguridad Social, la de las agencias estatales y la de otros organismos públicos, ascenderán a 271.466 millones de euros, lo que implica una contracción de los ingresos consolidados del 1,8% con relación al Presupuesto inicial del año anterior. A pesar de que el aumento esperado de los ingresos resultantes de las operaciones no financieras, que representan el 98% del total de los recursos consolidados, experimentan un tímido crecimiento del 0,9%, este no será suficiente para compensar la significativa contracción que se advierte en determinados capítulos del

CUADRO 6  
EVOLUCIÓN DE LA EJECUCIÓN TRIBUTARIA (Variación anual en %)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 (pv.)	2013 (ppto)
<b>El aumento de la presión fiscal</b>								
PIB nominal	8,4	6,9	3,3	-3,7	0,1	1,4	-1,2	1,2
Impuestos del Estado y S.S.	9,5	7,4	-7,2	-16,7	8,1	6,2	4,3	3,7
Diferencia de crecimiento (a)	1,1	0,5	-10,5	-13	8,0	4,8	5,5	2,5
<b>La mejora de la estructura tributaria</b>								
Impuestos Directos	11,7	9,1	-7,8	-10,4	-1,8	6,5	10,1	-1,5
Impuestos Indirectos	6,6	5,3	-6,3	-25,8	23,7	5,7	-3,0	11,0
Diferencia de crecimiento (b)	5,1	3,8	-1,5	15,4	-25,5	0,8	13,1	-12,5

a) La diferencia entre el crecimiento de la recaudación impositiva directa e indirecta del Estado junto con la de la Seguridad Social y el crecimiento del PIB nominal, es un indicador del aumento de la presión fiscal.

(b) La diferencia entre el crecimiento de los Impuestos Directos y de los Impuestos Indirectos es un indicador del exceso de gravamen que provoca la estructura del sistema impositivo. Esta distorsión se multiplica cuanto mayor es el crecimiento en términos relativos de los Impuestos Directos en relación a los Indirectos.

*Fuente:* Elaboración propia a partir del Informe Económico y Financiero de los PGE para el 2013.

Presupuesto de ingresos. Así, las transferencias corrientes que en 2012 representaban el 3,7% del PIB, se reducirán en el próximo ejercicio más del 59% en relación con el año anterior debido, principalmente, a la liquidación de los recursos del sistema de la financiación autonómica correspondiente a 2010 y practicada en 2012, la que, con objeto de compensar el exceso de entregas a cuenta del Fondo de Suficiencia calculadas con parámetro del sistema de financiación anterior, supuso un aumento de la transferencias de las Comunidades Autónomas hacia el Estado en el año en curso. Del mismo modo se contraen los ingresos en concepto de enajenación de las inversiones reales, un 21,5%; las transferencias de capital un 12% y los ingresos por activos financieros un 57,4% en vista de la reducción de la venta de bonos y obligaciones de fuera del Sector Público a largo plazo.

CUADRO 7  
PRESUPUESTO CONSOLIDADO DE INGRESOS DEL ESTADO, ORGANISMOS  
AUTÓNOMOS, SEGURIDAD SOCIAL Y OTROS ORGANISMOS( Millones de euros)

(Millones de euros)	P. inicial 2012	P. inicial 2013	Variación (%)	2012 (% PIB)	2013 (% PIB)
<b>INGRESOS CORRIENTES</b>	<b>261.432</b>	<b>264.042</b>	<b>1,0</b>	<b>24,9</b>	<b>24,8</b>
Impuestos directos y cot. sociales	184.268	192.500	4,5	17,5	18,1
Impuestos indirectos	21.095	39.594	87,7	2,0	3,7
Tasas y otros ingresos	8.716	7.692	-11,7	0,8	0,7
Transferencias corrientes	38.522	15.560	-59,6	3,7	1,5
Ingresos patrimoniales	8.831	8.696	-1,5	0,8	0,8
<b>INGRESOS DE CAPITAL</b>	<b>2.384</b>	<b>2.072</b>	<b>-13,1</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>
Enajenación inversiones reales	288	226	-21,5	0,0	0,0
Transferencias de capital	2.096	1.846	-12,0	0,2	0,2
<b>INGRESOS NO FINANCIEROS</b>	<b>263.816</b>	<b>266.114</b>	<b>0,9</b>	<b>25,1</b>	<b>25,0</b>
Activos Financieros	12.574	5.352	-57,4	1,2	0,5
<b>TOTAL INGRESOS PRESUPUESTO</b>	<b>276.390</b>	<b>271.466</b>	<b>-1,8</b>	<b>26,3</b>	<b>25,5</b>

Fuente: Elaboración propia a partir del proyecto PGE para el 2013.

Además de los cambios normativos realizados hasta el momento con el objeto de corregir los desequilibrios presupuestarios, el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013 contempla algunas **modificaciones en materia tributaria** afectando, todos ellos, a las principales figuras impositivas como al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, al Impuesto sobre Sociedades, al Impuesto sobre el Valor Añadido, al Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y a los Impuestos Especiales.

*Las modificaciones en materia tributaria afectan a varias figuras impositivas*

- *Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.* Se elevan un punto porcentual los coeficientes correctores del valor de adquisición para las transmisiones de bienes inmuebles no afectos a actividades económicas. Se regula la compensación por la pérdida de beneficios fiscales que afecta a los perceptores de determinados rendimientos del capital mobiliario con periodo de generación superior a dos años en 2012 respecto a los establecidos en la normativa del IRPF vigente hasta el 31 de diciembre de 2013. Se suprime la deducción por inversión en vivienda habitual. Las ganancias derivadas de la transmisión de elementos patrimoniales pasan a tributar a la tarifa general del Impuesto siempre que

- hubieran permanecido durante un año o menos en el patrimonio del contribuyente. Se crea un gravamen del 20% sobre los premios de las loterías y apuestas.
- *Impuesto sobre Sociedades.* Durante los ejercicios 2013 y 2014 se establece, únicamente para las grandes empresas, un límite a la deducibilidad fiscal de las amortizaciones del inmovilizado material cifrado en un 70% del coeficiente máximo de amortización previsto en las tablas. Los sujetos pasivos podrán acogerse voluntariamente a la actualización del valor de todos los elementos patrimoniales de su inmovilizado material excepto de activos inmobiliarios que podrán ser objeto de actualización individualizada. El importe de la revalorización contable sobre el que se establecerá un gravamen del 5% se reflejará contablemente en una cuenta de reserva por revalorización de activos transitoriamente indisponible. Se fijan los coeficientes aplicables a los activos inmobiliarios en los supuestos de transmisión y se regula la forma de determinar los pagos fraccionados del Impuesto durante el ejercicio.
  - *Impuesto sobre el Valor Añadido.* Desde el 1 de septiembre del presente año se sube el tipo general que pasa del 18% al 21% y el reducido del 8% al 10%. Del mismo modo, se suprime el tipo reducido a determinados bienes que pasarán a ser gravados al tipo general y se aumentan los porcentajes de compensación del Régimen especial de la agricultura, ganadería y pesca y, de los tipos general y reducido del Régimen especial de recargo de equivalencia.
  - *Impuesto sobre Hidrocarburos.* En el Impuesto sobre Hidrocarburos, el gas licuado de petróleo destinado a usos distintos de los de carburante deja de tributar a tipo impositivo cero.
  - *Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.* Se procede a actualizar la escala que grava la transmisión y rehabilitación de grandezas y títulos nobiliarios al 1%.
  - *Tasas.* Se actualizan con carácter general al 1% los tipos de cuantía fija de las tasas de la Hacienda Estatal, excepto las tasas que se hayan creado o actualizado por normas dictadas en el año 2012. Se mantienen los tipos y cuantías fijas establecidas que gravan los juegos de suerte, envite o azar, en los importes exigibles durante 2012. Del mismo modo se mantiene la cuantificación de los parámetros necesarios para determinar el importe de la tasa por reserva del

dominio público radioeléctrico. Se ajustan las tasas exigibles por la Jefatura Central de Tráfico. Se incrementa la tasa del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas por emisión de informes de auditoría de cuentas. Se establecen las bonificaciones aplicables en los puertos de interés general a las tasas de ocupación, del buque, del pasaje y de la mercancía de acuerdo con la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.

*Se espera un aumento de los ingresos en concepto de IRPF del 1,5%*

La recaudación esperada del Estado y de las Administraciones territoriales en concepto de **impuestos directos** que prevén los PGE para 2013 ascenderá a 95.475 millones de euros, lo que supone un leve incremento del 0,4% en relación con lo presupuestado en el año 2012 o, del 1,2% si atendemos al avance de la liquidación. Esta tímida recuperación en la recaudación se debe, principalmente, al aumento esperado de los ingresos en concepto de *Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas*, que concentra el 77% de los ingresos obtenidos por imposición directa. De este modo, con el aumento de la recaudación del 1,5% con relación al Presupuesto anterior, se prevé que el IRPF aportará 74.215 millones de euros a las arcas del Estado. El tenue optimismo que desprenden las previsiones macroeconómicas contempladas en los PGE para 2013 sobre el mercado de trabajo con repuntes esperados de las rentas salariales, de las rentas de los autónomos y de la estabilidad de las pensiones tendrán un efecto negativo sobre la recaudación debido al desfase que existe entre el periodo de devengo de las rentas y el de ingreso impositivo. Por lo tanto, el aumento esperado de los ingresos responde a los cambios introducidos en la normativa tributaria que compensará con 979 millones de euros esta merma de la recaudación. Así, el Estado espera obtener 2.751 millones de euros adicionales derivados de estas medidas de los que el 64,4% provienen del gravamen complementario y del aumento de la cuota anual que incorporará la subida de tipos que gravan la base imponible del ahorro. La supresión de la deducción por vivienda habitual y la creación del gravamen del 20% sobre los premios de las loterías y apuestas superiores a 2.500 euros, aportarán, por su parte, 1.250 millones de euros.

## CUADRO 8

## IMPUESTOS DIRECTOS Y COTIZACIONES SOCIALES (Millones de euros)

	<i>Presupuesto</i> 2012 (a)	<i>Liquidación</i> 2012(b)	<i>Presupuesto</i> 2013 (c)	2013/2012 (c/a)	2013/2012 (c/b)
Estado y Admones. Territoriales	95.081	94.374	95.475	0,4%	1,2%
-IRPF	73.106	72.588	74.215	1,5%	2,2%
-Sociedades	19.564	19.581	19.012	-2,8%	-2,9%
-Renta no Residentes	2.411	2.205	2.248	-6,8%	2,0%
Seguridad Social (cotiz. soc.)	106.323	106.323	105.863	-0,4%	-0,4%
<b>Total Impuestos Directos</b>	<b>95.081</b>	<b>94.374</b>	<b>95.475</b>	<b>0,4%</b>	<b>1,2%</b>

*Fuente:* Elaboración propia a partir de los PGE respectivos y de la previsión de liquidación para el 2012 del Informe Económico y Financiero de los PGE para el 2013.

La recaudación por el *Impuesto sobre Sociedades* alcanzará en 2013 los 19.012 millones de euros, lo que supone una contracción del 2,8% con respecto al Presupuesto inicial del año 2012. Los cambios y novedades normativas que tendrán un mayor impacto recaudatorio durante el ejercicio 2013 serán, por un lado, la limitación de la deducibilidad de los gastos de amortización cuyos ingresos esperados serán de 2.371 millones de euros, el nuevo gravamen por revalorización de activos que permitirá ingresar 300 millones de euros adicionales, la limitación en la deducibilidad de los gastos financieros que supondrán 286 millones de euros y la supresión de la libertad de amortización que generará, por su parte, 145 millones de euros. La restricción a los recursos que suponen estas y otras medidas como la reducción del límite de las deducciones para la realización de determinadas actividades, entre las que se incluye la reinversión de beneficios extraordinarios, erosionan los incentivos para recuperar la inversión y entorpecen los flujos de autofinanciación, lo que, en definitiva, frena la acumulación de capital físico a pesar de que esta se erige como la vía más segura para estimular el crecimiento del empleo y de la productividad. Una vez restablecido el equilibrio presupuestario, debería plantearse – ya que no se hizo durante la etapa alcista del ciclo– una reforma del *Impuesto sobre Sociedades* en la que se incluyese una reducción del tipo de gravamen –todavía por

*La recaudación por el Impuesto sobre Sociedades se reducirá un 2,8%*

encima de la media europea- y una estructura del impuesto menos distorsionante para las decisiones empresariales.

*Los ingresos por Cotizaciones a la Seguridad Social experimentarán una reducción de 460 millones de euros con relación a 2012*

El Presupuesto de la Seguridad Social experimentará, por segundo año consecutivo, una reducción. Los ingresos en concepto de *Cotizaciones a la Seguridad Social* alcanzarán los 105.863 millones de euros, lo que supone una minoración de 460 millones de euros con relación a 2012. A pesar del aumento esperado en las cotizaciones a la Seguridad Social a cargo de empresas y trabajadores del 1,6%, la significativa contracción de las cotizaciones de desempleados, de beneficiarios de la prestación por cese de actividad y bonificaciones sociales que aporta el Servicio Público de Empleo de más de 1.980 millones de euros, presionarán a la baja el Presupuesto de ingresos del próximo ejercicio. Son de sobra conocidas las distorsiones que introducen las contribuciones al sistema de la Seguridad Social a cargo de las empresas en el mercado de trabajo y los beneficios sociales que, por lo tanto, reportaría una reducción de las mismas. Así, la minoración de los costes empresariales por este concepto estimularía las posibilidades de ahorro de las unidades productivas al tener que destinar una menor cuantía del beneficio a la obligación contributiva que podría materializarse en proyectos de inversión y en la creación de nuevos puestos de trabajo. Por otro lado, mejoraría la competitividad de las empresas, vía precios, ya que estas aportaciones suponen un incremento adicional de los costes empresariales cuyo efecto será más notable cuanto más intensiva en mano de obra sea la actividad a la que se dedica la empresa. Así debió entenderlo el Gobierno cuando anunció en el RDL 20/2012, junto con la subida del IVA, una rebaja de las cotizaciones sociales en 2013 y en 2014 que, sin embargo, parece haber sido aplazada con las negativas consecuencias sobre el empleo y la competitividad que ello implica.

Según el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado, los ingresos provenientes de la **tributación indirecta**, que suponen el 40% de la recaudación impositiva, ascenderán en el año 2013 a 77.497 millones de euros. En vista de que el avance de la liquidación de 2012 arroja ingresos

*El Estado espera recaudar más de 7.700 millones de euros en 2013 en concepto de IVA*

CUADRO 9  
IMPUESTOS INDIRECTOS (*Millones de euros*)

	<i>Presupuesto</i>	<i>Liquidación</i>	<i>Presupuesto</i>	<i>2013/2012</i>	<i>2013/2012</i>
	<i>2012 (a)</i>	<i>2012(b)</i>	<i>2013 (c)</i>	<i>(c/a)</i>	<i>(c/b)</i>
Impuesto sobre el Valor Añadido	47.691	48.293	54.657	14,6%	13,2%
Impuestos Especiales	18.426	18.528	19.956	8,3%	7,7%
Resto de Impuestos Indirectos	2.960	2.965	2.884	-2,6%	-2,7%
<b>Total Impuestos Indirectos</b>	<b>69.077</b>	<b>69.786</b>	<b>77.497</b>	<b>12,2%</b>	<b>11,0%</b>

*Fuente:* Elaboración propia a partir de los Presupuestos respectivos y de la previsión de liquidación para el 2012 del Informe Económico y Financiero de los PGE para el 2013.

por la imposición indirecta por valor de 69.786 millones de euros, el Estado espera ingresar más de 7.700 millones de euros en 2013. El incremento más significativo viene de la mano del aumento de los ingresos en concepto de *Impuesto sobre el Valor Añadido* cuya recaudación se estima en 54.657 millones de euros. El crecimiento de la tasa de paro, el endeudamiento de las familias y de las Administraciones Públicas, que sigue siendo elevado, continúan haciendo mella en las rentas de los hogares, lo que, unido a las restricciones de crédito, está impidiendo la recuperación del gasto en consumo final y con este la base del impuesto. La mayor capacidad recaudatoria viene determinada, por lo tanto, por la subida de los tipos impositivos desde septiembre del presente año, cuyo impacto en la recaudación será de 7.800 millones de euros para 2013. En el largo plazo, lo usual sería que parte de la carga tributaria repercutiese, en parte, en el consumidor final, con el sacrificio del mismo que tendrá que pagar más para consumir menos, con la consiguiente contracción del consumo, pero en el actual contexto de crisis no faltarán mercados en los que la competencia provocará que la medida la soporte la cuenta de resultados de las empresas, con el correspondiente efecto depresor sobre la inversión y el empleo. La elevada capacidad recaudatoria del IVA, la mayor neutralidad relativa frente a la tributación directa y el inferior tipo con relación a los países europeos, serían los argumentos que avalan la subida de esta figura tributaria pero solo si se compensase con una reducción de los impuestos estrechamente vinculados a la competitividad, como son el Impuesto sobre Sociedades o las cotizaciones sociales que, aun siendo anunciada esta última, no ha sido introducida.

*La recaudación atribuible a los Impuestos Especiales crecerán un 8,3%*

La recaudación atribuible a los *Impuestos Especiales*, asciende a 19.956 millones de euros lo que implica un significativo crecimiento del orden del 8,3% con relación al Presupuesto inicial de 2012. El aumento más significativo lo experimentará el *Impuesto Especial sobre Hidrocarburos*, que concentra el 13,4% de la imposición indirecta, con un crecimiento del 18% en relación con el avance de la liquidación del presente ejercicio debido a que, a partir de 2013, se integrará en el mismo la cuota estatal del *Impuesto sobre Ventas Minoristas de Hidrocarburos*. Se espera, del mismo modo, un crecimiento de un 3,6% de los ingresos en concepto de *Impuesto sobre la Electricidad* por la subida de las tarifas. Por su parte, se espera una reducción de los ingresos por los *Impuestos sobre las Labores del Tabaco* y sobre el Alcohol y las bebidas derivadas del orden del 2,6% para ambas rúbricas y una leve contracción de la recaudación por los impuestos sobre la cerveza. Los Presupuestos para 2013 advierten que, en ausencia de medidas, los ingresos por Impuestos Especiales hubieran sido similares a los del año anterior.

El Proyecto sobre los Presupuestos Generales del Estado para 2013 responde a la inminente necesidad de controlar el déficit. Este objetivo ha primado sobre otros que persigue la política fiscal,

*En el medio plazo, las nuevas medidas en materia tributaria deberían ser eliminadas en aras de favorecer la dinamización de la*

entre los que se encuentran el de contrarrestar las bruscas fluctuaciones del ciclo económico, es decir, garantizar la estabilidad macroeconómica y la asignación eficiente de los recursos bajo determinados criterios de distribución. No cabe ninguna duda de que el nivel de **endeudamiento público** resulta insostenible; pese a ello, los ajustes realizados para estimular la recaudación no harán más que introducir nuevas distorsiones sobre las decisiones de consumo, de empleo o de inversión y, en definitiva, sobre el crecimiento económico. Los ingresos contenidos en los Presupuestos Generales del Estado para 2013 no dejan de ser previsiones sujetas a posibles desviaciones futuras. Suponiendo que estas no se produzcan –hecho que parece bastante improbable, en vista del optimismo que exhiben las previsiones macroeconómicas elaboradas por el Gobierno para el próximo año- y que, por lo tanto, el aumento de la presión fiscal contribuya e reducir las necesidades de financiación del sector público, las nuevas medidas en materia tributaria deberían ser eliminadas en aras de favorecer la dinamización de la economía a través de la liberalización de recursos de los hogares y

de las empresas con el consiguiente efecto positivo en la base imponible y, por ende, en los ingresos públicos.

### **El control del déficit público está en entredicho**

*El Gobierno de España y la Comisión se vieron obligados a renegociar la senda de reducción de déficit*

A lo largo de este año 2012, el **problema del déficit público** se ha ido recrudeciendo a medida que se han ido conociendo nuevos datos de la ejecución presupuestaria de 2011. A pesar de que el compromiso de déficit para ese mismo año se situaba en el 6% del PIB, el endeudamiento alcanzó el 8,96% del PIB, y esto sin tener en cuenta las ayudas que se concedieron a la banca –al no computar como déficit según el Protocolo de Déficit Excesivo (PDE)- de lo contrario, esa cifra se dispararía al 9,44%. Esta situación ha llevado a una caída de la credibilidad en las Cuentas españolas a mínimos históricos. Prueba de ello ha sido el elevado diferencial del riesgo soberano que se ha llegado a alcanzar con respecto al bono a 10 años alemán (638 pb). En este contexto, el actual Gobierno aprobó los Presupuestos de 2012 tratando de recuperar la confianza perdida; ante la imposibilidad de una reducción tan brusca, el Gobierno de España y la Comisión se vieron obligados a renegociar la senda de reducción de déficit, para establecer objetivos más creíbles y plausibles.

A pesar de todos los esfuerzos realizados para frenar el descrédito, los datos que se van ofreciendo apuntan a que será muy difícil que este año se cumpla la cifra renegociada del déficit público

*El sector público se esfuerza en cumplir con la senda de corrección del déficit excesivo*

situada en el 6,3%. En primer lugar, por la merma que se está produciendo en la recaudación impositiva. Tanto es así, que el Gobierno se vio abocado a aprobar una subida de tipos del IVA con el objetivo de contener la caída de los ingresos públicos. En segundo lugar, por las dificultades de las Comunidades para cumplir sus compromisos de déficit, lo que ha llevado al Gobierno a la aprobación de un Ley de Estabilidad Presupuestaria para tratar de controlar las cuentas de las mismas y poder intervenirlas en caso de incumplimiento flagrante. Pese a todas las dificultades, el sector público se esfuerza en cumplir con la senda de corrección del déficit excesivo acordado en el Programa de Estabilidad Presupuestaria con la Comisión Europea, y para los

Presupuestos de 2013 se estima que el déficit de todas las Administraciones Públicas se situará en el 4,5% del PIB.

*La desviación en la liquidación podría situarse entre un -0,6% y un -1,1%*

La consecución de este objetivo estará muy condicionada por el déficit de 2012 y el cumplimiento del Cuadro macroeconómico. La posibilidad de que el entorno económico mundial se deteriore en el próximo año es creciente –lo que hace prever una contracción del crecimiento económico español por encima del 1%- y, por lo tanto, deje a las previsiones realizadas por el Gobierno como demasiado optimistas. En este contexto parece plausible la desviación de las partidas presupuestadas tanto por la parte de los ingresos públicos como de los gastos, especialmente si los datos de empleo no cesan de empeorar en España. Es muy probable que la caída del PIB supere con mucho el 0,5% que pronostica el Estado, por lo que **la desviación en la liquidación podría situarse entre un -0,6% y un -1,1%**. Es decir, el déficit presupuestario del conjunto de las Administraciones públicas se situaría entre el -5,1% y el -5,6% del PIB para el año 2013 (Cuadro 10).

**CUADRO 10**  
**EL DÉFICIT EN EL 2013**

	<i>Mill. Euros</i>	<i>% PIB</i>
Ingresos del Estado	124.044	11,7
Gastos del Estado	162.106	15,3
Déficit del Estado	-38.063	-3,6
Ajuste Contabilidad Nacional	-2.327	-0,2
Necesidad de financiación del Estado	-40.390	-3,8
Capacidad/Necesidad de financiación S. Social		0,0
Necesidad de financiación de los OO.AA.		0,0
Necesidad de financiación de la Administración Central		-3,8
Necesidad de financiación de las CC.AA.		-0,7
Necesidad de financiación de las Corporaciones Locales		0,0
Necesidad de financiación de las AA.PP.		-4,5
<i>Estimación de desviación en liquidación (IEE)</i>		<i>De -0,6 a -1,1</i>
<i>Déficit (-) de las Administraciones Públicas estimado (IEE)</i>		<i>De -5,1 a -5,6</i>

*Fuente:* Elaboración propia e Informe Económico y Financiero de los PGE para el 2013.

En un entorno económico tan débil, con un escenario de recaudación y de gasto público tan volátil, el control del déficit público se hace especialmente difícil al disponer los poderes públicos de tan escaso margen de maniobra. Aún así, el Gobierno de España, siendo consciente de la dificultad para alcanzar lo acordado con nuestros socios europeos, plantea un **plan nacional de reformas estructurales** para compensar el empeoramiento de las condiciones económicas promoviendo la mejora de la competitividad y del marco institucional. Lo cierto es que, si bien estos Presupuestos están diseñados para reducir el déficit, estos no se caracterizan por ser unos Presupuestos austeros para el Estado, ya que se prevé un aumento de la partida de gastos con respecto al presupuesto del año 2012 de 9.476 millones de euros. Esto ha supuesto que el gasto público haya pasado de representar el 14,3% del PIB en al 15,3% en el año 2013. Además, el déficit previsto en términos absolutos es superior al del año pasado, y si se confirmasen unas previsiones de crecimiento menos optimistas, el déficit se podría desviar en gran medida. Por ello, en este Presupuesto se hacía más necesario que nunca continuar recortando por la vía del gasto corriente de una manera más agresiva, aunque se previese un incremento de la recaudación dada la volatilidad de las propias previsiones.

*Los Presupuestos están diseñados para reducir el déficit, pero no son austeros para el Estado*

*Se debe incorporar una descripción detallada de las partidas de ajuste y un mecanismo de ordenación que permita distinguir la prioridad entre ellas*

Para regresar a la senda del **equilibrio presupuestario**, los PGE deberían incorporar, por un lado, una descripción detallada de las partidas de ajuste y, por otro lado, un mecanismo de ordenación que permita distinguir la prioridad entre ellas. Así, en caso de que se produjera cualquier desviación imprevista en el déficit, se podrían suprimir, de forma automática, las partidas menos prioritarias evitando desajustes de la previsión inicial por la vía del gasto sin tener que recurrir a subidas impositivas que aumentan la presión fiscal y merman la recuperación económica. Del mismo modo, todo crédito presupuestario debe ser intervenido con responsabilidad administrativa de forma previa a su realización valorando no solo su legalidad formal sino también su motivación y racionalidad, a semejanza de lo que la Inspección de Hacienda valora en la comprobación de los tributos. Siguiendo esta lógica, los interventores deberían tener una prima de incentivos en función de las

irregularidades detectadas y anuladas en firme al igual de lo que ya sucede en el ámbito del ingreso, con la inspección de los tributos. Esta es la vía por la que debería optar el organismo que el Gobierno ha anunciado que se creará para la supervisión del cumplimiento del déficit por parte de todas las Administraciones.

CUADRO 11  
EL DÉFICIT DE LAS  
ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

	2012	2013	Var. %	Var. absoluta
Estado	4,5	3,8	-15,6	-0,7
Comunidades Autónomas	1,5	0,7	-53,3	-0,8
Corporaciones Locales	0,3	0,0	-100,0	-0,3
Administraciones de Seguridad Social	0,0	0,0	0,0	0,0
Total Administraciones Públicas	6,3	4,5	-29,0	-1,8

Fuente: Elaboración propia e Informe Económico y Financiero de los PGE para el 2013.

Para analizar el déficit en profundidad, no solo debemos analizar el déficit del Estado sino también del conjunto de las Administraciones Territoriales, dado que el compromiso de consolidación presupuestaria abarca al conjunto de las

*Las Comunidades Autónomas se verán obligadas realizar un mayor esfuerzo para corregir sus desequilibrios presupuestarios*

Administraciones Públicas y no solo a la Administración Central. En este ámbito, serán las **Comunidades Autónomas** las que, durante el próximo ejercicio y por segundo año consecutivo, se verán obligadas realizar un mayor esfuerzo para corregir sus desequilibrios presupuestarios ya que tendrán que reducir en un 53,3% su déficit para alcanzar el objetivo del 0,7% del PIB. Este proceso es lógico si tenemos en cuenta que el conjunto de las Comunidades (existen excepciones) fueron las últimas en comenzar el proceso de consolidación fiscal, ya que no se inició hasta 2012, por lo que la reducción del déficit deberá ser más rápida e intensa si se pretende cumplir con los objetivos de déficit para el conjunto de las Administraciones. En cuanto a las Entidades Locales, para 2013 se establece como objetivo el equilibrio presupuestario, ya que el Gobierno confía en todas las medidas que ha llevado a cabo para mejorar la financiación de los Ayuntamientos y en la efectividad de la aplicación de la ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local. Si se cumplen las previsiones del Gobierno

-incluido el cumplimiento con el objetivo de déficit- y se llevan a cabo las reformas planteadas con el consecuente beneficio que de ellas se espera, España mejoraría la credibilidad y la imagen frente a los acreedores internacionales y asentaría las bases para una senda de crecimiento sostenido.

*La Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera resulta muy positiva para dotar de mayor verosimilitud al cumplimiento del objetivo de déficit*

En este camino de recuperación de la confianza, resulta muy positiva para dotar de mayor verosimilitud al cumplimiento del objetivo de déficit, la Ley Orgánica 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera; dicha ley otorga mecanismos al Estado para auditar, controlar y, en última instancia, intervenir las cuentas de los organismos territoriales que se desvíen de sus compromisos. El techo de gasto es una de las medidas que recoge la Ley para garantizar la sostenibilidad de las Cuentas Públicas. Antes de la elaboración de los Presupuestos, todas las Administraciones Públicas deberán aprobar un límite de gasto público que no podrá crecer por encima de la tasa de crecimiento del PIB. La aplicación de esta ley está eliminando el escenario de descontrol y falta de responsabilidad de algunos entes territoriales en la consecución de la consolidación presupuestaria, lo cual repercutía negativamente sobre la percepción de cumplimiento del conjunto de las Administraciones Públicas.

**La mejora de la credibilidad y la atracción del crédito internacional** son cruciales; en los PGE de este año, el pago de intereses se ha incrementado en 9.742 millones de euros, este aumento del gasto incontrolado resulta

*Es imprescindible frenar la espiral déficit-deuda que mina las opciones de controlar los Presupuestos del sector público*

insostenible en una etapa de consolidación fiscal y de fuertes reducciones de las bases imponibles que limitan la capacidad recaudatoria. El constante incremento del pago de intereses y del endeudamiento público frena la capacidad de maniobra del Gobierno para controlar el déficit y dificulta la vuelta al equilibrio presupuestario. Por ello, la reducción del déficit no es una panacea ni un mantra que se repita sin sentido; en un contexto donde el acceso a la financiación resulta casi imposible, es imprescindible frenar la espiral déficit-deuda que mina las opciones de controlar los Presupuestos del

sector público. Que se ponga fin a esta espiral es fundamental para recobrar la confianza en las Administraciones Públicas españolas y se favorezcan las condiciones de financiación tanto del sector público como del privado, determinantes éstas últimas para la recuperación del crecimiento en la economía española.

*Nuestro país cuenta con unos niveles de impuestos excesivos*

Durante todo el año 2012 se han ido adoptando medidas para realizar un **ajuste** sin precedentes con el fin último de ir situando los niveles de endeudamiento en rangos sostenibles y prudentes que calmen a los mercados y que, en definitiva, se traduzcan en una menor prima de riesgo. Sin embargo, la evidencia empírica demuestra que los procesos de consolidación suelen ser más exitosos cuando se afrontan por el lado de la reducción del gasto público y no a través de aumentos impositivos. Así, la subida del IRPF ha colocado a nuestro país en uno de los puestos más altos de Europa en lo que a este impuesto se refiere, por delante de países como Francia, Italia, Alemania o incluso Noruega. Por su parte, la subida de tipos para la rentas del ahorro dificultará enormemente la atracción de capital exterior, al mismo tiempo que perjudica el ahorro nacional y, por tanto, la inversión. La subida del IVA, aunque menos distorsionante que la subida de impuestos directos, y a pesar de haber alineado los tipos impositivos con la media europea, debería haber sido compensada con rebajas en los impuestos que más inciden en la competitividad del tejido empresarial como las cotizaciones sociales.

En este sentido, la consolidación fiscal debería centrarse en la reducción del gasto corriente en cualquier partida no prioritaria. Pero la reducción del gasto corriente no ha sido tal, ya que los

*La colaboración público-privada puede compensar la caída de la inversión pública*

gastos no financieros de los PGE consolidados para 2013 han aumentado un 2,2% con relación a los gastos presupuestados en 2012. Aunque es cierto que el incremento se debe, sobre todo, al aumento del gasto por intereses de la deuda pública (partida que se incrementa casi un 34%), si aislamos esta partida vemos que el gasto apenas disminuye. Un ejemplo esclarecedor es que, aún habiéndose congelado el empleo público y haberse eliminado la paga extraordinaria, los gastos de personal aumentan un 0,4% respecto al año anterior. Donde sí se ha producido una reducción importante es en el gasto no corriente como son las inversiones públicas, un 15% en los PGE consolidados de 2013

respecto al año anterior. A pesar de la limitación de los recursos públicos y en vista de la importancia que tiene para el crecimiento el denominado gasto productivo, como la inversión, debería incentivarse la participación de la iniciativa privada mediante modelos de **colaboración público-privada** para identificar los proyectos que son viables y que se pueden acometer mediante su financiación total o parcial por sus usuarios.

*Deben diseñarse incentivos adecuados para que las Comunidades Autónomas sean más responsables respecto a sus ingresos y sus gastos*

A pesar de que todas las Administraciones han de realizar importantes ajustes presupuestarios para cumplir con el objetivo de déficit, son las Comunidades Autónomas las que deberán realizar mayores esfuerzos como consecuencia, fundamentalmente, de las distorsiones que introduce el sistema de **financiación autonómica**. Por un lado, el resultado de mantener el denominado *statu quo*, es decir, el hecho que cada Comunidad deba disponer, en cada revisión del sistema de financiación, de los recursos con los que contaba previamente, no coincide con lo que resultaría de aplicar una fórmula de reparto lógica que siguiera criterios económicos para imputar las necesidades de financiación de las Comunidades. De este modo, se perpetúan los problemas de escasez de recursos de algunas de ellas, generando inestabilidad debido a las exigencias de continuas revisiones del mismo. Por otro lado, la mayoría de los recursos que recibe una Comunidad se hacen a través de un mecanismo de entregas a cuenta que dependen de los Presupuestos Generales de Estado que se aprueban cada año, lo que implica de que la mayor parte de los ingresos autonómicos dependen de cantidades presupuestadas y no de las realmente recaudadas. Así, el Gobierno adelanta las cantidades que corresponden a cada Comunidad en función de lo que ha presupuestado, y hasta dos años después no se liquidan las diferencias entre esta cifra y lo realmente recaudado. En épocas de recesión como la actual, los Gobiernos suelen ser demasiado optimistas y los ingresos reales resultan ser menores que los presupuestados. Sin embargo, las Comunidades Autónomas no tienen ningún incentivo para ajustar sus gastos de forma inmediata debido a que la mayor parte de sus ingresos no se ven inmediatamente afectados por el ciclo, lo que genera un sesgo al alza del gasto público e importantes problemas para las Comunidades cuando se liquidan las diferencias.

El proceso de consolidación fiscal debería ir acompañado de una **reforma del sistema financiero** que descansase en tres pilares esenciales: transparencia de la exposición problemática, reestructuración de las entidades con problemas y recapitalización donde se minimice la aportación de recursos públicos. En este aspecto se han dado pasos importantes durante todo el 2012. Aunque desde 2010 se han realizado cinco evaluaciones de nuestra banca, no ha sido hasta las últimas tres realizadas en 2012 cuando se han obtenido los resultados más ajustados a la realidad. La última, realizada por Oliver Wyman y publicada el 28 de septiembre, determinó unas necesidades de financiación de 54.000 millones. Esta última presenta una importante diferencia con las anteriores que puede ser esencial: en las valoraciones anteriores no se delimitaba cuáles eran los mecanismos de recapitalización disponibles si las entidades no eran capaces de obtener los recursos por sí mismas. Ahora, en cambio, el Gobierno ha obtenido del Eurogrupo la asistencia financiera necesaria para inyectar capital a entidades que lo requieran, hasta un máximo de 100.000 millones de euros. Para ello firmó en junio el Memorando de Entendimiento (o MoU) que refleja las condiciones para poder obtener la citada asistencia financiera, a la vez que el 31 de agosto aprobó el real decreto que recoge las condiciones del MoU y que sienta las bases para crear el banco malo. Sin embargo, no hay que olvidar que Europa otorga 100.000 millones de financiación, pero posiblemente sea el contribuyente, en última instancia, quién corra a cargo de las pérdidas de la banca (al menos hasta los 100.000 primeros millones y sin perjuicio de la parte que puedan asumir los inversores que posean preferentes o subordinadas).

*El Gobierno cuenta, por fin, con los mecanismos de recapitalización necesarios para solucionar los problemas del sistema financiero*

*La reducción de cotizaciones sociales y la ley de emprendedores, una prioridad*

A las ineludibles reformas, con mayor o menor fortuna, del sistema financiero y de medidas de consolidación fiscal no deben dejarse de lado otros aspectos importantes para mejorar la competitividad de nuestra economía. Un buen punto de partida debe ser la ineludible reducción de cotizaciones sociales; en este aspecto el Gobierno debe ir más allá de lo anunciado, que es el rebajarlas un punto en 2013 y otro en 2014, para ser mucho más ambicioso: la reducción debería ser de cinco puntos, y cuanto antes mejor. Asimismo, el Gobierno ha anunciado que presentará una **ley de emprendedores**, aunque, por desgracia, aún no conocemos los pormenores de la ley ni la fecha de presentación; una ley que debe actuar para liberalizar, facilitar y

potenciar la actividad emprendedora, desde la creación hasta la expansión e internacionalización de las pequeñas empresas. Otros aspectos importantes en los que el Gobierno debería centrarse son la eliminación de las trabas administrativas del sector público, dentro de las cuales deberían estar medidas como la simplificación de los trámites y la garantía de la unidad de mercado, que fomente la competitividad y la expansión de las empresas por todo el territorio nacional con menores costes administrativos. Además, se debe incidir en la simplificación real de los trámites y en la reducción del tiempo de apertura de empresas a 8 días de los 28 actuales según el Banco Mundial.