

LOS
PRESUPUESTOS
GENERALES
DEL ESTADO
PARA EL 2010



INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS

© 2009 INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS
C/ Castelló, 128 - 6.ª planta • 28006 Madrid
Tel.: 917 820 580
Correo: ice@icemadrid.com

Diseño y maquetación: JPM GRAPHIC, S.L.
C/ Martín Machío, 15 • 28002 Madrid
Tel.: 911 812 210
Correo: jpm@jpm.es

Impreso por GRÁFICAS MURIEL, S.A.
C/ Investigación, 9
Polígono Industrial Los Olivos
28906 Getafe (Madrid)
Tel.: 916 846 247
Correo: muriel@graficasmuriel.com

Printed in Spain · Impreso en España

ÍNDICE

Los Presupuestos lastran la salida de la crisis	5
Unas previsiones macroeconómicas imposibles	6
Fuerte y contraproducente expansión del gasto	13
La subida de impuestos es un error	24
El déficit público sigue desbordado	33

Los Presupuestos lastran la salida de la crisis

La **economía española** se encuentra sumida en una de las situaciones más difíciles de su historia. El severo ajuste al que se han visto abocados tanto el sector de la construcción, tras la finalización del ciclo inmobiliario, como el consumo, después del insostenible aumento del endeudamiento de los hogares experimentado en los años de expansión, y de una crisis de competitividad unida a la aguda crisis internacional derivada del estallido de una crisis financiera sin precedentes en la historia, han arrastrado a nuestra economía a una profunda recesión.

El desplome de los ingresos fiscales y el aumento del gasto público, en parte debido a la actuación de los estabilizadores automáticos, pero también a las decisiones discrecionales del Gobierno, han generado un enorme **déficit en las Cuentas Públicas**. Asimismo, ha quedado al descubierto un importante déficit estructural que durante la etapa de crecimiento había permanecido oculto por los ingresos extraordinarios procedentes del insostenible y desequilibrado modelo de crecimiento de nuestra economía, y que propiciaron un espejismo de abundancia de recursos que, de forma imprudente, se derrocharon en la generación de nuevos compromisos de gasto.

Es necesario realizar un importante esfuerzo de austeridad, pero, para eliminar el déficit estructural que ha aflorado tras el final del ciclo inmobiliario, no va a ser suficiente con pequeños retoques en partidas presupuestarias aisladas, sino que **es necesaria una reestructuración completa del gasto público**. Esto implica, entre otras cosas, el replanteamiento y la reforma de numerosas partidas, incluyendo muchas prestaciones sociales, una reforma de la Administración Pública para suprimir duplicidades e ineficiencias y la

Los pilares sobre los que se ha sustentado el crecimiento se han derrumbado

Importante déficit estructural

Es necesaria una reforma en profundidad del gasto

introducción de la iniciativa privada en la prestación de los servicios públicos. Una reestructuración de estas características no se puede improvisar de un día para otro: requiere de una reflexión y de un debate profundo, pero los Presupuestos Generales del Estado para 2010 no constituyen, precisamente, un paso adelante en la dirección adecuada.

*Unos Presupuestos
que no generan
confianza*

Estos Presupuestos, además, no gozan de credibilidad, puesto que se ha tratado de camuflar el verdadero déficit mediante la sobreestimación de los ingresos, la infraestimación de ciertos gastos comprometidos (prestaciones al desempleo y otras prestaciones de la Seguridad Social, sobre las cuales el Estado no tiene capacidad de disposición, y que van a crecer más de lo previsto en los Presupuestos Generales del Estado —PGE—), y el desvío de la inversión desde las operaciones de capital, que contabilizan como déficit, hacia las operaciones financieras, que no contabilizan como tal. De este modo, en lugar de contribuir a generar confianza, lo que estos Presupuestos van a propiciar es **incertidumbre**, justo lo contrario de lo que la economía necesita en estos momentos. Por otra parte, el recorte del gasto es mucho mayor en la inversión pública que en los gastos corrientes sobre los que existe capacidad de disposición.

Unas previsiones macroeconómicas imposibles

El Presupuesto de 2009, actualmente en vigor, preveía un crecimiento del 1 por 100 frente al -4 por 100, que será el real. Esta circunstancia le ha convertido en el peor Presupuesto de la Democracia española. El análisis detallado de los Presupuestos Generales del Estado debe comenzar con el estudio de las previsiones macroeconómicas que los sustentan, puesto que, de su cumplimiento, depende el de las cifras de ingresos y gastos, y por tanto, el de las previsiones de saldo presupuestario. Unos Presupuestos creíbles, elaborados sobre la base de un cuadro macroeconómico realista, permiten a los agentes económicos conocer la orientación de la política fiscal, reducen la incertidumbre y ayudan a la toma de decisiones.

*¿Es sostenible
la recuperación
internacional?*

Los Presupuestos Generales del Estado de 2010 se encuadran dentro de un escenario caracterizado, en el **plano internacional**, por una progresiva suavización de las tensiones en los mercados financieros y por la creciente ola de optimismo en cuanto a la próxima reactivación del crecimiento económico, tras unos registros económicos mejores de lo esperado en las principales economías desarrolladas durante el segundo trimestre del año. No obstante, existen numerosas dudas en cuanto a la sostenibilidad

de esta incipiente recuperación. En primer lugar, los balances de las entidades financieras aún no están saneados, lo que podría frustrar la reactivación económica a través de la persistencia de las restricciones de crédito. Por otra parte, los indicadores de «tensión» financiera, aunque es cierto que han mejorado notablemente a lo largo de este año, apenas se han situado en los niveles previos a la quiebra de Lehman Brothers, y siguen, por tanto, muy alejados de los niveles considerados como «normales», anteriores al estallido de la crisis *subprime* en agosto de 2007. De hecho, la extraordinaria liquidez con la que los bancos centrales han inundado los mercados no se ha transmitido al sistema económico, lo que pone de manifiesto que el sistema financiero, que es el canal de transmisión de la política monetaria, sigue sin funcionar correctamente. Por otra parte, la mejoría de los resultados económicos observada en el segundo trimestre se apoya, en gran medida, en los masivos planes de ayuda fiscal orquestados por los gobiernos, y no está claro que la economía sea capaz de mantener dichos resultados en ausencia de tales estímulos y de crecer de forma auto-sostenida.

En cualquier caso, las dificultades que aún persisten en el sistema financiero, unidas a otros factores, como el elevado nivel de endeudamiento de los consumidores en gran número de países —que apenas ha registrado una leve corrección durante la crisis— implican que la capacidad de crecimiento de la economía mundial va a ser sensiblemente inferior a la del pasado. Al mismo tiempo, existen otros **factores de riesgo**, como es el crecimiento de los déficits públicos, que van a suponer un incremento sustancial del volumen de deuda pública, lo que podría impulsar al alza los tipos de interés si la situación no se encauza cuando la economía comience a remontar, así como los peligros asociados a las políticas monetarias ultra-expansivas que se han desarrollado a lo largo de los dos últimos años. Estas políticas de emergencia, aunque no se han trasladado a la economía real en forma de un aumento del crédito, han servido para evitar el derrumbe del sistema financiero tras los graves acontecimientos que se han sucedido durante este tiempo, pero encierran un gran peligro. De no revertirse en el momento adecuado, se podrían desencadenar graves tensiones inflacionistas cuando el sistema financiero vuelva a funcionar con fluidez; pero, por otra parte, una retirada demasiado brusca puede generar fuertes distorsiones en los mercados de activos. Además, es posible que el exceso de liquidez esté generando nuevas burbujas en determinados activos, como la deuda pública o los valores bursátiles. Así, los principales índices (S&P, Eurostoxx, Nikkei) se han revalorizado en torno al 40 por 100 desde marzo.

Existen numerosos factores de riesgo

*La caída del PIB
en EE.UU. se suaviza*

La **economía norteamericana** registró, en el segundo trimestre del año, una tasa de crecimiento del -0,7 por 100 (en tasa anualizada), notablemente superior al -6,4% anotado en el trimestre precedente. La mejora procede de la suavización de la caída de la inversión privada y del crecimiento de la inversión y del gasto públicos. Las ayudas públicas a la compra de automóviles han favorecido un leve resurgimiento de la actividad del sector. El ajuste de inventarios ha vuelto a ser intenso, de modo que estos podrían situarse pronto en un nivel que requiera el incremento de la actividad productiva para abastecer a la demanda. Hay otros indicios positivos, como los tímidos incrementos de las ventas minoristas de los últimos meses y la sustancial moderación en las caídas de los pedidos industriales. Por otra parte, el mercado inmobiliario parece que empieza a ofrecer señales de haber tocado fondo, e incluso de cierta reactivación (hay que recordar que su caída se inició a comienzos de 2006).

*Ausencia de tensiones
inflacionistas*

La tasa de **inflación** se ha movido en terreno negativo, como en las demás áreas económicas, debido a los efectos escalón derivados de los vaivenes que ha sufrido el precio del petróleo. La tasa subyacente, más estable y mejor indicador de las tensiones inflacionistas de la economía, se ha movido en terreno positivo, y por encima de los niveles observados en otras economías desarrolladas, aunque en los más bajos desde hace cinco años, lo que ha dejado las manos libres a la autoridad monetaria para extender en el tiempo su política ultra-expansiva. El tipo de interés de referencia de la política monetaria se mantiene en el 0,25 por 100. La ausencia de tensiones inflacionistas, unida a las holgadas condiciones de liquidez, permite mantener los tipos de interés a largo plazo en niveles muy reducidos.

*Los estímulos fiscales
y monetarios impulsan
la economía china*

Japón, por su parte, presentó una tasa de crecimiento intertrimestral positiva en el segundo trimestre, del 0,6 por 100, por primera vez en un año, gracias a la reactivación del consumo privado y de las exportaciones, y a la inversión pública. En cuanto a las economías emergentes, destaca la súbita reactivación de la **economía china**, que creció un 7,9 por 100 interanual en el segundo trimestre, desde un 6,1 por 100 en el periodo anterior. El impulso ha procedido de la demanda interna, propulsada por unos estímulos monetarios y fiscales de magnitud extraordinaria, que han promovido un crecimiento explosivo del crédito y de la inversión. La inflación en los bienes al consumo se mantiene contenida, a pesar de ello, pero crece el temor a que se esté inflando una burbuja en los mercados inmobiliario y bursátil. El resurgimiento de la demanda doméstica ha tenido su contrapartida en la contracción del superávit por cuenta corriente. Los **países iberoamericanos**, por su parte,

continúan sufriendo las consecuencias de la bajada del precio de las materias primas, el descenso de los flujos financieros y la caída de los ingresos por las remesas de los emigrantes. El margen de maniobra proporcionado por las políticas de estabilización implementadas en los años anteriores al estallido de la crisis, que hicieron posible el descenso del endeudamiento público y el aumento de las reservas exteriores, ha impedido un ajuste más duro.

Con respecto a la **zona euro**, la caída intertrimestral de la actividad se limitó al 0,1 por 100 en el segundo trimestre del año, tras haber sufrido un desplome del 2,5 por 100 en el trimestre anterior. Los mejores registros se han obtenido en Alemania, en Francia y en Portugal, todos ellos con una tasa de crecimiento positiva del 0,3 por 100 intertrimestral. La mejoría ha obedecido a cierta reanimación del consumo privado, a la contención de la caída de la inversión y al aumento del gasto público, así como al descenso de las importaciones. Los indicadores de confianza siguen en ascenso, lo que constituye uno de los elementos más esperanzadores del escenario actual.

La tasa de **inflación** se ha situado en terreno negativo desde junio, debido a los efectos escalón en los productos energéticos, pero la tasa subyacente se ha mantenido en valores positivos, si bien descendentes debido a la debilidad de la demanda interna. El Banco Central Europeo mantiene el tipo de interés en el mínimo histórico del 1 por 100, nivel en el que continuará probablemente hasta mediados del próximo año, al tiempo que ha seguido inundando de liquidez los mercados financieros. Pese a ello, la cantidad de dinero en circulación, medida a través del agregado M3, presenta tasas de crecimiento cada vez más reducidas, al igual que su contrapartida, el *stock* de crédito al conjunto de la economía, lo que pone en evidencia la ruptura de los canales de transmisión de la política monetaria al sistema económico. Este hecho constituye otra prueba de que el sistema financiero todavía atraviesa importantes dificultades. En estas circunstancias, las restricciones de crédito pueden prolongarse aún por algún tiempo, lo que amenaza, como ya se ha señalado, con frustrar la reactivación económica, o, como mínimo, con limitar considerablemente la capacidad de crecimiento.

España continúa inmersa en un profundo ajuste económico, como consecuencia del agotamiento del modelo de crecimiento de la etapa expansiva, apoyado sobre la construcción y el consumo, y de las dificultades del sistema financiero. La variación intertrimestral del PIB en el segundo cuarto del año fue del -1,1 por 100, una caída menor que la experimentada en el trimestre anterior, pero, aún así, superior a la esperada. El consumo sufrió un retroceso del 1,6 por 100 (en negativo por sexto trimestre consecutivo), mientras

¿Alemania y Francia han salido ya de la recesión?

La política monetaria ultra-expansiva se prolongará por algún tiempo

España: continúa el ajuste económico

que la inversión se hundió un 3,9 por 100. La caída de la inversión residencial ha sido menos intensa que en el primer trimestre, pero ha seguido siendo muy severa: un 6,2 por 100. Las exportaciones experimentaron un significativo vuelco y, tras el desplome sufrido en el primer trimestre en línea con el hundimiento del comercio internacional, en el segundo cuarto del año arrojaron un modesto, pero sorprendente, crecimiento del 0,6 por 100. La aportación del sector exterior al crecimiento del PIB sigue siendo positiva, como ha venido siendo desde que se inició la crisis, debido a que el fuerte ajuste de la demanda nacional induce una caída de las importaciones más acusada que la que sufren las exportaciones.

*La salida de la crisis
será larga*

Todas las previsiones apuntan a una continuación de las **tasas negativas** durante varios trimestres más. Hasta bien entrado 2010, no volveremos a ver crecimientos positivos del PIB, que, además, serán muy modestos por varios motivos. Por una parte, el consumo de los hogares, que se encuentra en un estado de profunda depresión, no iniciará una recuperación sólida hasta que, en primer lugar, la tasa de endeudamiento de las familias no se reduzca hasta niveles más sostenibles, y, en segundo lugar, se frene la destrucción de empleo; y esto último, por su parte, no sucederá hasta que se complete el ajuste en el sector de la construcción, que aún tiene que seguir reduciendo su capacidad de producción, circunstancia que también va a lastrar el crecimiento económico durante bastante tiempo. Por otra parte, las entidades financieras, especialmente las cajas de ahorros, aún tienen que sanear sus balances y completar sus procesos de consolidación para que el crédito vuelva a fluir.

*El empleo seguirá
descendiendo en 2010*

El ritmo de **destrucción de empleo** sigue siendo elevado, pese a que se ha ralentizado en comparación con el primer trimestre del año. Así, de acuerdo con las cifras de la Contabilidad Nacional, el número de puestos de trabajo equivalentes a tiempo completo se redujo un 1,2 por 100 intertrimestral en el segundo trimestre, frente a una caída del 3,1 por 100 en el periodo precedente. La afiliación a la Seguridad Social se redujo un 1,5 por 100, en comparación con un 2,6 por 100 en el primer cuarto del año. Las cifras ofrecidas por la encuesta de población activa apuntan en la misma dirección. De este modo, la tasa de paro se elevó en el segundo trimestre hasta un 17,9 por 100. Todo indica que la destrucción de puestos de trabajo se va a prolongar durante todo el año próximo, puesto que, aunque la actividad comience a presentar tasas positivas de crecimiento, estas serán insuficientes para crear empleo.

*El ajuste
de la demanda corrige
los desequilibrios*

El fuerte **ajuste de la demanda interna** tiene como contrapartida un notable ascenso de la tasa de ahorro de los hogares, que en el primer trimestre del año se disparó por encima del 14 por 100

de su renta disponible, lo que está facilitando el desapalancamiento de las familias, aunque a un ritmo muy lento. Otro efecto del ajuste de la demanda interna es la **corrección del déficit exterior**. En la primera mitad del año, el déficit comercial se redujo a la mitad, como consecuencia de que la caída de las importaciones ha sido más acusada que la de las exportaciones. Así, en el segundo trimestre, el déficit por cuenta corriente ascendía a un 7,5 por 100 del PIB, frente a un 10,6 por 100 en el mismo trimestre del año anterior.

El otro gran desequilibrio de la economía española, la **inflación**, también se ha corregido como consecuencia de la brutal caída de la demanda. La tasa general alcanzó un mínimo histórico en julio, con un -1,4 por 100, aunque probablemente acabe el año en tasas positivas. La tasa negativa en el índice general obedece, al igual que ha ocurrido en el resto del mundo desarrollado, a los efectos derivados de las variaciones en el precio del petróleo. Pero la sustancial caída de la tasa subyacente, que, aunque se ha mantenido en positivo, ha descendido hasta mínimos históricos (por debajo del 1 por 100), es consecuencia del desplome del gasto de las familias. Destaca especialmente la moderación de la inflación en los servicios, el componente que mayor resistencia a la baja ha presentado tradicionalmente.

El **cuadro macroeconómico** contenido en los PGE para 2010 prevé un descenso del PIB del 0,3 por 100, cifra excesivamente optimista si la comparamos con la manejada por el consenso y por los organismos internacionales, que se sitúa entre el -0,7 por 100 y el -1 por 100. Las previsiones correspondientes a la evolución de los diferentes componentes de la demanda están igualmente sobrevaloradas. El ajuste de nuestra economía aún se va a prolongar por bastante tiempo, puesto que todavía existe un importante exceso de capacidad productiva en la construcción y el consumo no va a estar en condiciones de iniciar una recuperación consistente a medio plazo (Cuadro 1).

Se confía, asimismo, en una expansión de las exportaciones del 2,1 por 100, también por encima de las cifras que se manejan como más plausibles. Un crecimiento de esa magnitud solo sería posible en un escenario de sólida reactivación de la economía internacional. Pese al cambio de expectativas que se ha producido en los últimos meses con respecto a la situación de la economía internacional, existen diversos factores que van a limitar la capacidad de crecimiento, como ya se ha indicado.

La estimación correspondiente a la evolución del empleo, en consonancia con las cifras esperadas de crecimiento del PIB, tampoco es realista. Se estima un descenso del 1,7 por 100, cuando lo más

*La inflación
subyacente cae
a mínimos históricos*

*Un cuadro
macroeconómico
poco realista*

CUADRO 1
PREVISIONES ECONÓMICAS PARA EL 2010
 (Variación porcentual sobre el año anterior)

	2008	2009	2010
GASTO EN CONSUMO FINAL NACIONAL	0,9	-2,3	0,2
— Gasto en consumo final privado	-0,6	-4,1	-0,4
— Gasto en consumo final de las AA.PP.	5,5	2,9	1,8
FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL FIJO	-4,4	-14,2	-4,7
— Bienes de equipo	-1,8	-21,3	-2,4
— Otros productos	-4,3	-9,6	1,0
— Construcción	-5,5	-12,5	-7,5
Variación de existencias (contribución al crecimiento del PIB)	0,1	0,0	0,0
DEMANDA NACIONAL	-0,5	-5,6	-1,0
APORTACIÓN DEL SECTOR EXTERIOR	1,4	2,3	0,7
— Exportaciones de bienes y servicios	-1	-16,2	2,1
— Importaciones de bienes y servicios	-4,9	-20,5	-0,6
PIB en términos reales	0,9	-3,6	-0,3
PIB a precios corrientes (miles de millones de €)	1.088,5	1.053,7	1.050,9
MERCADO LABORAL			
Empleo: variación en %	-0,6	-5,9	-1,7
variación en miles de personas	-117,3	-1.119,3	-303,5
Productividad por ocupado	1,5	2,5	1,4
Tasa de paro	11,3	17,9	18,9
PRECIOS Y COSTES			
Deflactor del PIB	2,5	0,4	0,1
Remuneración por asalariado	6,1	2,9	1,5
Coste Laboral Unitario	4,6	0,4	0,0
DESEQUILIBRIOS			
Necesidad (-) de financiación frente al exterior (% del PIB)	-9,1	-5,2	-5,2
Necesidad (-) de financiación de las AA. PP. (% del PIB)	-4,1	-9,5	-8,1

Fuente: Informe Económico y Financiero de los PGE para el 2010.

probable es que la caída sea superior al 2 por 100. La tasa de paro, por su parte, se acercará más al 20 por 100 que al 18,9 por 100 pronosticado por el Gobierno. En suma, el cuadro macro sobre el que se sustentan los PGE-2010 contiene una sobreestimación de la demanda y del producto, y una infraestimación del desempleo, lo que hace **imposible el cumplimiento de las previsiones** de los ingresos y de muchos de los gastos contenidas en los mismos. No constituye, por tanto, un buen punto de partida para generar la confianza que requiere la situación actual.

Fuerte y contraproducente expansión del gasto

El Presupuesto de gastos no financieros del Estado para 2010 asciende a 185.248,88 millones de euros, cifra que supera el techo de gasto aprobado por el Congreso el pasado mes de junio. En comparación con el Presupuesto inicialmente aprobado para 2009, esta cifra supone un incremento del 17,3 por 100. No obstante, es un 3,9 por 100 inferior a la cifra efectiva de gasto que se ejecutará finalmente en este ejercicio, puesto que ésta se ha disparado en más de un 20 por 100 por encima de lo presupuestado. La previsión de gastos no financieros del Presupuesto Consolidado (es decir, del Presupuesto que integra al Estado, a la Seguridad Social, a los Organismos Autónomos y a otros entes públicos de la Administración Central del Estado) asciende a 330.471,13 millones de euros, y si incluimos las partidas de gasto por operaciones financieras, el gasto total se eleva a 386.360,74 millones de euros, un 0,5 por 100 superior a lo presupuestado en los PGE-2009. La partida que más crece es la de intereses de la deuda, que sería aún mayor si en lugar de financiarse a corto plazo, se financiase a largo, como recomienda la razón financiera ante un escenario de subida de tipos.

El capítulo de **gastos corrientes** de los Presupuestos Consolidados crece un 8,2 por 100 en comparación con el PGE-2009 (decrecen un 3,8 por 100 en comparación con los Presupuestos ejecutados). La partida de gastos de personal se incrementa un 2,3 por 100. En lo que se refiere a los Presupuestos del Estado, el incremento correspondiente a personal en activo es del 3 por 100, como consecuencia del aumento de las remuneraciones de los funcionarios en un 0,3 por 100, así como de otro 0,3 por 100 para sus planes de pensiones, unido, señala el texto de los PGE, al incremento de los efectivos destinados a la Administración de Justicia y Seguridad Ciudadana. Para el resto de la Administración, la tasa de reposición de los efectivos será del 15 por 100, frente a un 30 por 100 en los pasados PGE (Cuadro 2).

Los PGE superan el techo de gasto aprobado por el Congreso

CUADRO 2
RACIONALIZACIÓN Y CALIDAD DEL GASTO EN LOS PRESUPUESTOS CONSOLIDADOS
 (Variación sobre el año anterior en %)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009 (p)	2010 (p)
RACIONALIZACIÓN												
DEL GASTO (a)												
PIB nominal	7,5	8,7	8,0	7,1	7,4	7,4	8,1	8,3	7,0	3,4	-3,2	-0,2
Gasto no financiero	4,3	4,7	5,4	5,7	3,6	4,3	6,5	7,3	7,2	7,2	5,1	8,6
<i>Diferencia</i>	3,2	4,0	2,6	1,4	3,8	3,1	1,6	1,0	-0,2	-3,8	-8,3	-8,8
CALIDAD												
DEL GASTO (b)												
Gasto de capital	7,3	6,8	7,6	5,9	4,4	5,1	4,5	9,5	9,2	6,2	3,0	10,1
Gasto corriente	4,1	4,5	5,2	5,6	3,6	4,2	6,7	6,8	6,8	7,3	5,3	8,2
<i>Diferencia</i>	3,2	2,3	2,4	0,3	0,8	0,9	-2,2	2,7	2,4	-1,1	-2,3	1,9

(a) La diferencia entre el crecimiento del PIB nominal y el gasto no financiero es un indicador del carácter expansivo o contractivo del gasto, siendo más expansivo cuanto menor es dicha diferencia.

(b) La diferencia entre el crecimiento del gasto de capital y el corriente es un indicador cualitativo de la estructura del gasto público, siendo mejor para el crecimiento económico a largo plazo cuanto más positiva sea dicha diferencia.

(p) Previsiones.

Fuente: Elaboración propia a partir de los Proyectos de PGE para cada año.

*Escaso esfuerzo
de austeridad
en los gastos
de personal*

El esfuerzo de austeridad en esta partida podría haber sido superior. Los incrementos en las retribuciones del personal deberían haber sido nulos, aprovechando que el coste de la vida ha descendido este año, de modo que una congelación salarial no iba a suponer, en realidad, la pérdida de poder adquisitivo para los empleados públicos. Por otra parte, la reposición de efectivos podría haber sido del 0 por 100. Destaca, por otra parte, el incremento en 5.800 millones de euros de la partida de gastos financieros, destinada al pago de los intereses de la deuda emitida por el Estado, debido tanto al aumento esperado de su volumen a causa del déficit como al ligero ascenso previsto para los tipos de interés a largo plazo, que elevará algo el coste de la deuda que se emita el año próximo.

También dentro del apartado de gastos corrientes, el capítulo de **transferencias corrientes**, que es el más importante de los Presupuestos Consolidados (representa el 60,4 por 100 del total de gastos financieros y no financieros) crece un 7,4 por 100. La parte más

importante de este capítulo corresponde a las transferencias de la Seguridad Social, que ascienden a 111.555 millones de euros, destinadas a financiar las prestaciones sociales, con un crecimiento del 1,9 por 100. En su mayor parte se trata de gastos comprometidos, salvo reformas estructurales, por lo que el Gobierno no puede hacer más que previsiones sobre su evolución. El mayor crecimiento es el de las prestaciones para atención a la Dependencia, que crecen en casi 500 millones de euros. No obstante, el crecimiento previsto en las dotaciones para la mayoría de las prestaciones es sensiblemente inferior al habitual en los PGE de otros años. Así, por ejemplo, se prevé un crecimiento de las pensiones contributivas del 2,1 por 100, frente a incrementos superiores al 7 por 100 registrados en Presupuestos de años anteriores. Incluso teniendo en cuenta que la revalorización de las pensiones este año va a ser del 1 por 100 en lugar del habitual 2 por 100, parece un descenso injustificado de la tasa de crecimiento. Esta situación se repite de forma más acusada en otros capítulos, como el de prestaciones por incapacidad temporal. Cabe sospechar que el Gobierno ha presupuestado deliberadamente por debajo del incremento que efectivamente sufrirán estas partidas comprometidas para reducir artificialmente la previsión de déficit (Cuadro 3).

En cuanto a las **transferencias corrientes del Estado**, su monto asciende a 103.025 millones de euros, cuantía un 20,1 por 100 superior a la contemplada en los PGE-2009 iniciales. Aunque, si hacemos la comparación con el Presupuesto homogéneo para 2009, es decir, con el Presupuesto final que incluye los créditos extraordinarios aprobados este año, y por tanto no contemplados en los PGE iniciales, destinados a financiar las medidas de estímulo fiscal y las prestaciones por desempleo del Servicio Público de Empleo Estatal (SPEE), se produce un decrecimiento del 7,3 por 100. Cabe señalar que la cuantía presupuestada inicialmente el pasado año y destinada al SPEE era de 2.010 millones de euros. Dicha partida tuvo que ser incrementada en 16.900 millones en junio de este año, con lo que la aportación final ascendió a casi 19.000 millones de euros, mientras que para 2010 se han previsto 16.440 millones, cifra claramente insuficiente, ya que supone un descenso en comparación con la cuantía finalmente recibida por el SPEE este año, lo que no tiene sentido, ya que el año próximo se va a seguir destruyendo empleo, y previsiblemente el ritmo de entrada de nuevos beneficiarios de la prestación será superior al ritmo de salida de quienes la hayan agotado. Nuestras estimaciones son que el importe total de las prestaciones por desempleo previsto para el año que viene puede estar infraestimado en una magnitud mínima de 1.000 a 1.200 millones de euros, cifra que resulta simplemente de extrapolar el gasto mensual

Infravaloración del crecimiento de partidas de gasto comprometido

El gasto en desempleo será superior a lo previsto en los PGE

CUADRO 3

PRESUPUESTO CONSOLIDADO DE GASTOS DEL ESTADO, ORGANISMOS AUTÓNOMOS, SEGURIDAD SOCIAL Y ENTES PÚBLICOS

(Millones de euros)

Capítulos de Gasto	Presupuesto inicial 2009		2010		Variación	
	Importe	% PIB	Importe	% PIB	Importe	%
OPERACIONES CORRIENTES	276.405,82	26,2	299.005,06	28,5	22.599,24	8,2
I. Gastos de personal	33.072,85	3,1	33.817,45	3,2	744,60	2,3
II. Compra de bienes y servicios	8.537,65	0,8	8.542,91	0,8	5,26	0,1
III. Gastos financieros	17.474,09	1,7	23.267,39	2,2	5.793,30	33,2
IV. Transferencias corrientes	217.321,23	20,6	233.377,31	22,2	16.056,08	7,4
V. FONDO DE CONTINGENCIA	3.251,29	0,3	4.215,27	0,4	963,98	29,6
OPERACIONES DE CAPITAL	24.756,84	2,3	27.250,79	2,6	2.493,95	10,1
VI. Inversiones reales	13.683,13	1,3	12.283,09	1,2	-1.400,04	-10,2
VII. Transferencias de capital	11.073,71	1,1	14.967,70	1,4	3.893,99	35,2
TOTAL OPERACIONES NO FINANCIERAS	304.413,95	28,9	330.471,12	31,4	26.057,17	8,6
OPERACIONES FINANCIERAS	80.106,14	7,6	55.889,61	5,3	-24.216,53	-30,2
VIII. Activos financieros	45.799,32	4,3	20.185,87	1,9	-25.613,45	-55,9
IX. Pasivos financieros	34.306,82	3,3	35.703,74	3,4	1.396,92	4,1
TOTAL GASTOS	384.520,09	36,5	386.360,73	36,8	1.840,64	0,5

Fuente: Informe Económico y Financiero de los PGE para el 2010.

actual ajustado con el incremento previsto para el desempleo en los Presupuestos Generales del Estado.

Las transferencias no comprometidas se recortan un 8 por 100

Las transferencias corrientes del Estado que registran mayores crecimientos son las destinadas a las Comunidades Autónomas, con un ascenso del 12,1 por 100, debido, sobre todo, a los anticipos a cuenta del nuevo sistema de financiación, así como las destinadas a la atención de personas en situación de dependencia, partida que se incrementa en 415 millones de euros. Los recortes dentro del capítulo de transferencias corrientes se concentran especialmente en la partida destinada a las Entidades Locales, que recibirá un 13 por 100 menos que en los PGE anteriores, debido a que se reduce el importe

de la participación en los ingresos del Estado. Las transferencias corrientes a RENFE-Operadora se suprimen este año, lo que supone un ahorro de 490 millones de euros (aunque se incrementan en 210 millones las aportaciones a dicha compañía mediante las operaciones financieras). Las transferencias corrientes a la Seguridad Social, que se destinan fundamentalmente a financiar las prestaciones no contributivas, crecen un 12 por 100, debido al aumento de las dotaciones para dependencia y para los complementos a mínimos de las pensiones. Este es uno de los aspectos en los que existe un pequeño margen de maniobra para contener el crecimiento de estas partidas de gasto, que en su mayor parte es comprometido: este no es el momento adecuado para elevar las pensiones mínimas. Si excluimos las transferencias a otras Administraciones y al SPEE, sobre las que el Gobierno no tiene apenas capacidad de decisión, el resto de las transferencias corrientes del Estado, sobre las que tiene mayor capacidad de disposición, se recortan un 8 por 100. El total del gasto corriente del Estado, por su parte, se recorta un 1 por 100.

La **inversión** prevista en los Presupuestos Consolidados mediante las operaciones de capital crece un 10,1 por 100 en comparación con los PGE-2009. No obstante, esta cifra no es muy representativa de las tendencias reales de la política de inversiones del Gobierno. Esta política se instrumentaliza a través del grupo de operaciones de capital, que incluye los capítulos de gasto VI y VII —inversiones reales y transferencias de capital, respectivamente— y a través del capítulo VIII —adquisición de activos financieros—. La suma de estos tres capítulos podría considerarse una medida de la inversión del Estado (sin incluir la inversión realizada por el sector público empresarial), inversión que se materializa no solo en infraestructuras sino también en aportaciones patrimoniales, préstamos y avales, subvenciones, etc. Dicha suma asciende en los Presupuestos Consolidados a 47.436,7 millones de euros, frente a 70.556,2 millones del pasado año, si bien esta última cifra incluye la dotación de 20.000 millones de euros para el FAAF (Fondo de Adquisición de Activos Financieros) dentro del capítulo VIII (activos financieros), para el cual no hay asignación alguna este año. Otra distorsión en las cifras proviene de que, en las aportaciones de capital de los PGE iniciales para 2009, no estaban incluidas las destinadas al Fondo Estatal de Empleo que posteriormente se aprobaron, y que en los PGE-2010 se repiten. Si excluimos la partida destinada al FAAF, y hacemos la comparación homogénea con las asignaciones presupuestarias efectivas para 2009, y además excluimos las dotaciones al Fondo de Reserva de la Seguridad Social (que ascienden a 2.249 millones de euros frente a una asignación presupuestaria inicial de 8.023 millones de euros en los anteriores

*La inversión total
desciende un 11,9
por 100*

*Crece el porcentaje
de la inversión
realizada vía
capítulo VIII*

PGE-2009), se produce un descenso de la inversión total en los Presupuestos Consolidados del 11,9 por 100 sobre los Presupuestos homogéneos o efectivos para 2009.

Otro aspecto importante que se debe señalar en cuanto a la composición de dicha inversión, es que la efectuada vía **activos financieros** (excluyendo el Fondo de Reserva y el FAAF) crece un 0,9 por 100, mientras que la realizada vía operaciones de capital decrece un 18,8 por 100. Es decir, se intensifica la reprochable tendencia, observada desde hace ya bastantes años, al aumento del peso de la inversión realizada vía el capítulo VIII dentro del conjunto de la inversión total. El motivo de este desplazamiento de la inversión desde las operaciones de capital hacia las operaciones financieras se encuentra en que el gasto realizado a través de estas últimas no contabiliza como déficit, de modo que esta tendencia supone una merma en la transparencia de las Cuentas Públicas (Cuadro 4).

*Sólo crecen
las inversiones
en Justicia
y en ferrocarriles*

El grueso de estas inversiones son realizadas por el Estado. Dentro de los Presupuestos de este, el primero de los capítulos señalados, el de **inversiones reales**, sufre un recorte del 9,4 por 100. Las más afectadas son las inversiones en nuevas infraestructuras y las inversiones militares, pero los recortes afectan a la totalidad de los diferentes tipos de inversión: I+D, seguridad ciudadana, comercio y PYME, etc., excepto las destinadas a la Administración de Justicia, que son las únicas que crecen en los PGE-2010. En cuanto a las **transferencias de capital**, si hacemos la comparación con los Presupuestos homogéneos para 2009, se produce un descenso del 26,9 por 100. Aparte de la cuantía destinada al Fondo Estatal para el Empleo, cuyas características y eficacia son más que cuestionables, se reducen las asignaciones a otras partidas, como las destinadas al

CUADRO 4
GASTOS EN ACTIVOS FINANCIEROS EN LOS PGE CONSOLIDADOS

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009 (*)	2010
Activos financieros (millones de €)	10.149	9.726	10.858	14.557	17.695	20.994	24.773	25.800	20.186
Crecimiento s/año anterior (en %)	29,9	-4,2	11,6	34,1	21,6	18,6	18	4,1	-21,8
% PIB	1,4	1,2	1,3	1,6	1,8	2	2,2	2,4	1,9
% Gasto total (Cap. I a VIII)	4,7	4,4	4,7	5,8	6,6	7,2	7,9	7,4	5,8

(*) Cantidad consignada en el Presupuesto inicial sin incluir la dotación para el FAAF.

Fuente: Elaboración propia a partir de los Proyectos de PGE para cada año e INE.

Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino o las ayudas para la vivienda. Estas últimas acaparan casi 1.700 millones de euros, lo que significa que casi el 10 por 100 de las transferencias de capital están dirigidas a una política muy cuestionable, o, cuando menos, mejorable, por lo que, en este caso, su recorte no es de lamentar. No obstante, crecen las transferencias de capital destinadas a otras partidas que igualmente deberían replantearse, como las primas a la construcción naval. Llama la atención el recorte de la partida destinada a subvencionar intereses de préstamos del ICO, en un momento en el que parece que la actividad de este organismo en apoyo de las PYMES debería multiplicarse. En cuanto a la inversión realizada a través de los **activos financieros**, que crece ligeramente, por esta vía se incrementa la inversión destinada a programas de I+D+i y se asigna una aportación patrimonial a ADIF de 1.600 millones para las inversiones en Alta Velocidad, y otra al Plan VIVE autobuses de 166 millones que en los anteriores PGE no existía. Se reducen las aportaciones al Fondo de Ayuda al Desarrollo, a la SEITT y a la SEPI. En suma, la inversión del Estado decrece un 10,8 por 100 en comparación con los Presupuestos ejecutados de 2009, frente a, como ya se ha indicado, un recorte del 1 por 100 en los gastos corrientes.

Junto a las inversiones anteriores, realizadas por el sector público administrativo estatal, también se encuentra la inversión realizada por el sector público empresarial, cuyas cuentas no se integran en los PGE Consolidados, pero que representan un 58 por 100 del total de la inversión realizada por el conjunto del sector público. Estas últimas van a decrecer un 4,6 por 100 en 2010. En definitiva, la inversión pública desciende en los PGE-2010.

El análisis de los **Presupuestos Consolidados por políticas** nos aporta más luz sobre la política presupuestaria del Gobierno. El **gasto social** aumenta un 3,8 por 100 en comparación con los PGE iniciales para 2009, aunque dicho crecimiento obedece a que, en estos últimos, no se incluye la aportación extraordinaria para el desempleo que se aprobó este año. Si hacemos la comparación homogénea, incluyendo dicho crédito extraordinario, y excluimos del gasto social la cuantía destinada al Fondo de Reserva (incluido dentro del epígrafe de Gestión y Administración de la Seguridad Social), resulta un decrecimiento del 2,5 por 100. Pero la mayor parte de dicho ahorro procede de la política de Otras Prestaciones Económicas, que registra un notable recorte. Como ya se ha señalado, la mayor parte del gasto correspondiente a esta política es comprometido, y su evolución no depende de las decisiones del Gobierno salvo que se lleven a cabo cambios normativos, por lo que llama la atención esta disminución en su asignación presupuestaria, cuando

*En gasto social,
sólo crecen
las asignaciones
a Dependencia*

lo habitual suelen ser incrementos cercanos al 7 por 100. El ascenso del 8,4 por 100 que se observa en la partida de Servicios Sociales y Promoción Social se debe al incremento de la asignación destinada a la Dependencia (Cuadro 5).

En cuanto a los fondos destinados a la política de **infraestructuras**, crecen un 6,8 por 100, de los cuales la parte destinada a financiar inversión (los capítulos presupuestarios VI, VII y VIII) aumenta un 7,7 por 100. Pero si tenemos en cuenta el total de la inversión en infraestructuras, es decir, la ejecutada tanto por el Estado como por Entes Públicos y Sociedades Mercantiles Estatales (Adif, SEITTSA, AENA, etc.), esta se reduce en torno al 4 por 100. Las inversiones que crecen son las destinadas a ferrocarriles, en particular las realizadas en Alta Velocidad, así como a aeropuertos. El resto de las inversiones en infraestructuras sufre un recorte. Concretamente, las destinadas a la creación y conservación de carreteras, y las inversiones en infraestructuras portuarias, medioambientales e hidrológicas.

*Se recorta la inversión
en I+D+i*

La **política de I+D+i** realizada vía operaciones de capital sufre un recorte del 23,8 por 100, mientras que las inversiones realizadas través de las operaciones financieras registran un crecimiento, aunque no lo suficiente como para contrarrestar el descenso de las primeras, de modo que el efecto neto es una caída del 3,1 por 100 en las asignaciones destinadas a esta política. Vemos también aquí, al igual que en el caso de las inversiones en infraestructuras, como ya se había mencionado, además de una reducción de la inversión pública, un trasvase de fondos desde los capítulos presupuestarios de operaciones de capital hacia los capítulos de activos financieros, lo que permite camuflar una parte del déficit. En cuanto al **resto de las políticas**, la de industria y energía se beneficia de un incremento presupuestario del 8,2 por 100, mientras que la de Comercio, Turismo y PYME presenta un recorte del 8,6 por 100.

*El gasto
no comprometido
se reduce un 18 por 100*

En torno al 75 por 100 del gasto Consolidado está comprometido, por tratarse de gastos obligatorios sobre los cuales el Gobierno no tiene capacidad de decisión, salvo que lleve a cabo reformas estructurales. Se trata fundamentalmente de las pensiones y otras prestaciones económicas, que representan cerca del 35 por 100 del gasto Consolidado; las prestaciones por desempleo, que absorben casi el 9 por 100; las transferencias a otras administraciones, con un 21 por 100; o la deuda pública, que supone cerca del 7 por 100. Si de la cifra de gasto que resulta de descontar estas partidas deducimos también la dotación al Fondo de Reserva y al Fondo de Contingencia, el volumen total de gasto del que el Gobierno dispone para efectuar sus políticas se mueve en torno a 93.600 millones, lo que representa un descenso del 18 por 100 sobre los anteriores Presupuestos,

CUADRO 5

**POLÍTICAS DE GASTO DE LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO
CONSOLIDADOS PARA EL 2010. CAPÍTULOS I A VIII**
(Millones de euros)

	Presupuesto inicial 2009		2010		Variación	
	Importe	% PIB	Importe	% PIB	Importe	%
SERVICIOS PÚBLICOS BÁSICOS	21.831,41	2,1	21.593,81	2,1	-237,60	-1,1
Justicia	1.658,49	0,2	1.818,80	0,2	160,31	9,7
Defensa	7.846,87	0,7	7.357,06	0,7	-489,81	-6,2
Seguridad Ciudadana e Inst. Penitenciarias	8.649,20	0,8	8.872,81	0,8	223,61	2,6
Política exterior	3.676,85	0,3	3.545,14	0,3	-131,71	-3,6
GASTO SOCIAL	174.211,82	16,5	180.848,05	17,2	6.636,23	3,8
Pensiones	106.098,58	10,1	108.282,71	10,3	2.184,13	2,1
Otras prestaciones económicas	14.973,33	1,4	14.402,52	1,4	-570,81	-3,8
Servicios sociales y promoción social	2.508,62	0,2	2.720,60	0,3	211,98	8,5
Fomento del empleo	7.584,16	0,7	7.749,77	0,7	165,61	2,2
Desempleo	19.615,95	1,9	30.974,84	2,9	11.358,89	57,9
Acceso a la vivienda y fom. de la edificación	1.615,93	0,2	1.491,46	0,1	-124,47	-7,7
Gestión y admón. de la Seguridad Social	12.920,49	1,2	6.362,29	0,6	-6.558,20	-50,8
Sanidad	4.622,92	0,4	4.633,45	0,4	10,53	0,2
Educación	2.987,58	0,3	3.088,52	0,3	100,94	3,4
Cultura	1.284,26	0,1	1.141,89	0,1	-142,37	-11,1
ACTUAC. DE CARÁCTER ECONÓMICO	38.973,34	3,7	39.188,55	3,7	215,21	0,6
Agricultura y pesca	8.861,09	0,8	8.955,12	0,9	94,03	1,1
Industria y energía	2.874,54	0,3	3.108,99	0,3	234,45	8,2
Comercio, turismo y pymes	1.626,87	0,2	1.486,93	0,1	-139,94	-8,6
Subvenciones al transporte	1.939,32	0,2	1.590,17	0,2	-349,15	-18,0
Infraestructuras	13.177,19	1,3	14.069,85	1,3	892,66	6,8
Investigación, desarrollo e innovación civil	8.203,27	0,8	7.946,11	0,8	-257,16	-3,1
Investigación, desarrollo e innovación militar	1.458,64	0,1	1.182,80	0,1	-275,84	-18,9
Otras actuaciones	832,42	0,1	848,59	0,1	16,17	1,9
ACTUACIONES DE CARÁCTER GENERAL	115.196,71	10,9	109.026,59	10,4	-6.170,12	-5,4
Alta Dirección	763,86	0,1	815,14	0,1	51,28	6,7
Servicios de carácter general	9.021,40	0,9	9.784,18	0,9	762,78	8,5
Administración financiera y tributaria	21.596,87	2,0	1.499,96	0,1	-20.096,91	-93,1
Transferencias a otras AA.PP.	66.414,58	6,3	73.727,31	7,0	7.312,73	11,0
Deuda Pública	17.400,00	1,7	23.200,00	2,2	5.800,00	33,3
TOTAL CAPÍTULOS I a VIII	350.213,28	33,2	350.657,00	33,4	443,72	0,1

Fuente: Informe Económico y Financiero de los PGE para el 2010.

frente a un aumento del 11,5 por 100 que experimenta el gasto comprometido (a causa del incremento de las dotaciones para desempleo). El recorte, desde el punto de vista de las políticas, se concentra, básicamente, en Defensa, en I+D y en el capítulo de Otras Prestaciones Económicas, sobre cuya reducción ya hemos manifestado nuestras dudas, seguidas de Subvenciones al Transporte y Cultura. Desde el punto de vista económico, como ya hemos visto, dicho recorte se concentra, en mayor medida, en la inversión que en el gasto corriente.

La reducción es más intensa en inversión que en gasto corriente

En suma, del análisis de los PGE-2010 podemos advertir, como primera conclusión, un recorte en la inversión pública más acusado que en aquellas partidas de gasto corriente sobre las que existe capacidad de disposición. En segundo lugar, las **prioridades del Gobierno** se han centrado en las prestaciones por Dependencia, en el incremento de las pensiones mínimas, en los ferrocarriles de Alta Velocidad y en la Administración de Justicia, que siguen incrementando sus asignaciones. La inversión en el resto de las infraestructuras y en I+D, por el contrario, se reduce.

El Cuadro 6 refleja las características del **reparto territorial de la inversión pública**, sin olvidar todas las cautelas que hay que tomar a la hora de interpretar esta información, ya que el porcentaje de inversión que recibe cada Comunidad en un año concreto no siempre es indicativo del grado en que ese territorio se beneficia de los recursos públicos. La primera columna representa el PIB per cápita de cada Comunidad Autónoma con relación al total. En la siguiente columna se observa el porcentaje de la inversión del Sector Público Central que recibe cada Comunidad Autónoma; y, en las dos siguientes columnas, el porcentaje de su PIB sobre el total nacional y el porcentaje de su población sobre el total nacional. Finalmente, en las dos últimas columnas se comparan estas dos últimas *ratios* con el porcentaje de la inversión total que recibe cada Comunidad Autónoma en los PGE-2010. En la penúltima columna se puede observar que las CC.AA. con un PIB per cápita inferior a la media nacional, excepto la Comunidad Valenciana y Canarias, reciben un porcentaje de la inversión total superior al porcentaje que su PIB representa sobre el PIB nacional (presentan una *ratio* superior a 100), mientras que las CC.AA. con un PIB per cápita superior a la media nacional reciben, salvo excepciones, un porcentaje de la inversión pública estatal inferior al porcentaje que su PIB representa sobre el total nacional (presentan una *ratio* inferior a 100).

El País Vasco, Navarra, Baleares y Madrid, las más desfavorecidas por el reparto de la inversión

A partir de la penúltima columna también se pueden identificar las CC.AA. en las que el desequilibrio entre su porcentaje sobre la inversión y su porcentaje sobre el PIB es mayor, que son las que presentan las *ratios* más altas y las más bajas, siendo las intermedias aquellas en las que existe un mayor equilibrio. En este sentido destacan,

CUADRO 6

REPARTO TERRITORIAL DE LA INVERSIÓN EN LOS PGE-2010
(Sector público administrativo y empresarial)

	PIB per cápita 2008 en % sobre el total nacional	Inversión en los PGE-2010 en % sobre inversión total regionalizable (A)	PIB regional en % sobre el total nacional (B)	Población regional en % sobre el total nacional (C)	(A)/(B)	(A)/(C)
País Vasco	133,8	2,4	6,3	4,7	38,0	51,2
Comunidad de Madrid	129,5	9,8	17,8	13,7	54,9	71,5
Navarra	127,5	0,9	1,7	1,3	52,5	67,2
Cataluña	117,0	15,2	18,8	15,9	81,1	95,3
Aragón	109,6	4,1	3,2	2,9	129,8	143,1
Islas Baleares	108,1	0,9	2,5	2,3	35,7	38,8
La Rioja	107,8	0,9	0,7	0,7	120,6	130,8
Cantabria	102,0	1,6	1,3	1,3	123,9	127,1
Castilla y León	97,3	10,2	5,4	5,5	189,7	185,5
Asturias	93,9	3,9	2,2	2,3	177,8	167,9
Ceuta	92,9	0,4	0,1	0,2	269,8	252,1
Melilla	89,5	0,2	0,1	0,2	146,2	131,5
Comunidad Valenciana	89,4	9,0	9,8	10,9	92,2	82,9
Canarias	87,9	2,4	4,0	4,5	60,1	53,1
Galicia	85,8	8,5	5,2	6,0	164,0	141,5
Región de Murcia	82,0	3,1	2,6	3,1	119,8	98,8
Andalucía	77,0	17,7	13,8	17,8	128,5	99,6
Castilla-La Mancha	76,9	5,5	3,4	4,4	162,0	125,3
Extremadura	70,1	3,3	1,7	2,4	197,8	139,3

Fuente: Informe Económico y Financiero de los PGE-2010 y Ministerio de Economía y Hacienda.

por un lado, el País Vasco, Navarra, las Islas Baleares y la Comunidad de Madrid, cuya participación en las inversiones es muy inferior a su porcentaje sobre el PIB; y por el otro, Ceuta, Extremadura, Castilla y León y Asturias, en las que se da la situación inversa.

Finalmente, en la última columna del Cuadro se expresa la relación entre la participación en la inversión pública y el porcentaje de la población total de cada Comunidad Autónoma. Aquellas cuya *ratio* sea superior a 100 reciben un porcentaje de la inversión superior

a su peso sobre la población nacional; y en las que la *ratio* es inferior a dicho umbral, se da la situación opuesta. También en este caso se puede decir, de forma general, que las CC.AA. con menor PIB per cápita reciben mayor proporción de la inversión con relación a su población que las más ricas, aunque también existen algunas excepciones. En comparación con los Presupuestos anteriores, algunas CC.AA. han mejorado su participación en la inversión pública con relación a su población, destacando especialmente Ceuta, La Rioja y Galicia, mientras que otras han empeorado, sobre todo las Islas Baleares y Melilla.

La subida de impuestos es un error

España es el país europeo en el que más han subido los impuestos con relación al PIB entre 2004 y 2007

Los Presupuestos Generales del Estado estiman un **aumento de los ingresos impositivos** del Estado y de la Seguridad Social en el año 2010 del 7,9 por 100, es decir, el Estado espera ingresar 11.367 millones de euros más que el año anterior. El desplome de la actividad económica del año en curso ha provocado la caída de un 30 por 100 de la recaudación con relación al Presupuesto inicial de 2009 debido, fundamentalmente, a las optimistas previsiones de crecimiento realizadas en los anteriores Presupuestos. El desplome de los ingresos, unido al descontrolado aumento del gasto público, no ha hecho más que aumentar las necesidades de financiación del sector público. La única manera de enderezar nuestras finanzas públicas de una forma sostenible en el tiempo es recortar, de forma decidida, nuestro ingente gasto público. A falta de ello, todo son malas soluciones, en especial la de abrir la espoleta de subir nuestra presión fiscal normativa. El problema de fondo es que la única manera de sanear nuestras finanzas pasa por recuperar el crecimiento, y la experiencia nos indica que, para ello, es mejor bajar normativamente los impuestos, sobre todo los empresariales —como, por ejemplo, va a hacer Alemania—, que subirlos, como equivocadamente vamos a hacer nosotros (Cuadro 7).

El problema es que, a diferencia del pasado, nuestra presión fiscal ya está en línea con la media de Europa, con lo que, si tenemos en cuenta nuestra inferior renta per cápita, nuestros ciudadanos ya soportan un esfuerzo fiscal comparativamente mayor, especialmente dentro de la tributación directa. Además, a este **elevado nivel de impuestos** hemos llegado recientemente, ya que España, según los datos de la propia Comisión, es el país europeo en el que más han subido los impuestos con relación al PIB (2,6 puntos) entre 2004 y 2007, con la consiguiente multiplicación de distorsiones, ya que, en un corto periodo de tiempo —y más en una crisis como la actual—, los agentes apenas han podido asimilar las peores condiciones de costes y de incentivos que introduce una estructura fiscal más gravosa.

CUADRO 7
EVOLUCIÓN DE LA EJECUCIÓN TRIBUTARIA
(Variación anual en %)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009 (prev.)	2010 (PGE)
El aumento de la presión fiscal								
PIB nominal	6,7	6,2	7,1	8,0	7,1	3,4	-3,2	-0,3
Impuestos del Estado y S.S.	7,6	7,3	10,3	9,5	7,4	-7,2	-16,7	7,9
Diferencia de crecimiento (a)	0,9	1,1	3,2	1,5	0,3	-10,6	-13,5	8,2
La mejora de la estructura tributaria								
Impuestos Directos	7,0	5,9	12,8	11,7	9,1	-7,8	-10,4	3,1
Impuestos Indirectos	8,4	9,0	7,3	6,6	5,3	-6,3	-25,8	16,3
Diferencia de crecimiento (b)	-1,4	-3,1	5,5	5,1	3,8	-1,5	15,4	-13,2

- (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 el 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 con relación a los Indirectos.

Fuente: Elaboración propia a partir del Informe Económico y Financiero de los PGE para el 2010.

Como consuelo, parece que van a subir más los impuestos indirectos que los impuestos directos, lo cual siempre es una opción menos mala que su contraria. Pero, en cualquier caso, se considera que **la mejor alternativa para salir de la crisis no es la subida de impuestos**. Los ingresos consolidados en 2010 caerán, según las estimaciones realizadas en los PGE, alrededor de un 9 por 100 hasta situarse en 274.423 millones de euros. La reducción viene motivada, principalmente, por el gran error de estimación de ingresos de los Presupuestos del año pasado, ya que, si se comparan los ingresos presupuestados para el año que viene con la liquidación de este año, los ingresos tributarios consolidados del Estado aumentan en lugar de reducirse.

El año 2010 vendrá marcado por un considerable **aumento de la presión fiscal** inducido por las subidas normativas en la tributación y por la contracción del PIB. El Gobierno olvida que existe una correlación negativa entre el rápido aumento de la presión fiscal y el crecimiento económico. Las distorsiones que genera el sistema

La mejor opción para salir de la crisis no es la subida de impuestos

Existe una correlación negativa entre el rápido aumento de la presión fiscal y el crecimiento económico

impositivo sobre la eficiencia económica aumentan en función del nivel impositivo, sobre todo cuando la estructura del sistema fiscal descansa, ante todo, en la tributación del capital y de la inversión en particular, que son las variables que más condicionan el potencial de crecimiento económico a largo plazo.

Las actuaciones del Gobierno deberían aumentar la predictibilidad y la certeza del marco impositivo (sobre todo de cara a las empresas) si lo que se desea es crear un marco propicio para el desarrollo de proyectos de inversión en un país. Las subidas impositivas no siempre dan como resultado un aumento de la recaudación, tal y como muestra la curva de Laffer; de hecho, la menor presión fiscal favorecería 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. Además, una política fiscal procíclica, con subida de impuestos en situaciones económicas adversas, tiende a ensombrecer las expectativas de los agentes acerca del futuro con el consiguiente freno de la inversión y de la asunción de riesgos y, por consiguiente, del empleo vinculado a ellas.

Las principales modificaciones en el **marco normativo** contempladas en el Proyecto de Ley de los Presupuestos Generales del Estado se refieren al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, al Impuesto sobre Sociedades, al Impuesto sobre el Valor Añadido y a los Impuestos sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados. Los principales cambios se resumen a continuación:

- *Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.* Desaparece la deducción de hasta 400 euros por obtención de rendimientos del trabajo o de actividades económicas. Aumentan los tipos de gravamen del ahorro: los ingresos del capital de hasta 6.000 euros serán gravados al 19 por 100 mientras que los ingresos del capital superiores a 6.000 euros tributarán al 21 por 100, lo que penalizará nuestro escaso ahorro.
- *Impuesto sobre Sociedades.* Se reduce en 5 puntos el tipo reducido de gravamen aplicable a las PYMES que mantengan y creen empleo, con lo que se limita su capacidad de crecimiento y se actualizan los coeficientes aplicables a los activos inmobiliarios.
- *Impuesto sobre el Valor Añadido.* Se eleva el tipo impositivo general 2 puntos situándose en el 18 por cien y el tipo impositivo reducido crece un punto, llegando al 8 por cien. La medida surtirá efecto a partir del segundo semestre del año. No se transmitirá a precios sino que reducirá el margen empresarial.
- *Tributos locales.* En el Impuesto sobre Bienes Inmuebles se actualizan los valores catastrales en un 1 por 100.

- *Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.* Se actualiza la escala que grava las transmisiones y rehabilitaciones de grandezas y títulos nobiliarios cuyas cuantías se elevan en un 1 por 100.
- *Tasas.* Se actualizan, con carácter general, al 1 por 100 los tipos de cuantía fija de las tasas de la Hacienda estatal. Se mantienen las tasas por reserva del dominio público radioeléctrico, las tasas de juegos de suerte, envite o azar; las tasas portuarias y las aeroportuarias; y se reducen, en general, las tasas de Propiedad Industrial (Cuadros 8 y 9).

Los PGE prevén un aumento de la recaudación del Estado por la vía de la **tributación directa** del 15,5 por 100 con relación al avance de la liquidación para el año 2009, superando los 65.600 millones de euros. La partida que más contribuye al mencionado aumento proviene de los ingresos del *Impuesto sobre la Renta de las*

La supresión de la deducción de los 400 euros parece la medida menos distorsionante

CUADRO 8

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

	<i>P. inicial</i> 2009	<i>P. inicial</i> 2010	<i>Variación</i> (%)	2009 (% PIB)	2010 (% PIB)
INGRESOS CORRIENTES	291.883	264.096	-9,5	27,7	25,1
Impuestos directos y cot. sociales	216.181	198.445	-8,2	20,5	18,9
Impuestos indirectos	50.202	40.736	-18,9	4,8	3,9
Tasas y otros ingresos	6.570	6.169	-6,1	0,6	0,6
Transferencias corrientes	12.208	12.020	-1,5	1,2	1,1
Ingresos patrimoniales	6.722	6.726	0,1	0,6	0,6
INGRESOS DE CAPITAL	3.054	4.068	33,2	0,3	0,4
Enajenación inversiones reales	367	335	-8,7	0,0	0,0
Transferencias de capital	2.687	3.733	38,9	0,3	0,4
INGRESOS NO FINANCIEROS	294.937	268.164	-9,1	28,0	25,5
Activos Financieros	6.498	6.259	-3,7	0,6	0,6
TOTAL INGRESOS PRESUPUESTO	301.435	274.423	-9,0	28,6	26,1

Fuente: Elaboración propia a partir del Proyecto de PGE para el 2010.

CUADRO 9
 IMPUESTOS DIRECTOS Y COTIZACIONES SOCIALES
 (Millones de euros)

	Presupuesto 2009 (a)	Liquidación 2009 (b)	Presupuesto 2010 (c)	2010/2009 (c/a)	2010/2009 (c/b)
Estado	75.927	56.822	65.635	-13,6%	15,5%
— IRPF	43.167	32.309	43.053	-0,3%	33,3%
— Sociedades	30.085	22.300	20.184	-32,9%	-9,5%
— Renta no Residentes	2.675	2.213	2.398	-10,4%	8,4%
Seguridad Social (cotiz. soc.)	112.437	—	107.377	-4,5%	—
Total Impuestos Directos	75.927	56.822	65.635	-13,6%	15,5%

Fuente: Elaboración propia a partir de los PGE respectivos y de la previsión de liquidación para el 2009 del Informe Económico y Financiero de los PGE para el 2010.

Personas Físicas motivado por la supresión de la deducción de 400 euros para los perceptores de rentas del trabajo y de actividades económicas. En la medida en que la deducción de 400 euros está desligada de las acciones de los individuos, su efecto, más que un incentivo fiscal, era de una subvención indiscriminada, lo que, en su día, algunos la llamaron el *cheque-voto*, por lo que su supresión, aunque perjudicará la renta disponible de los hogares y aumentará la presión fiscal, no alterará significativamente sus decisiones de ahorro, inversión o asunción de riesgos.

*El aumento
de la tributación
del ahorro
es contraproducente*

Se plantea una **fuerte subida de la tributación de las rentas del capital y de las plusvalías**. De esta forma, las rentas del capital de hasta 6.000 euros tributarán al 19 por 100, un punto más que el año anterior, mientras que las que se sitúen por encima de los 6.000 euros estarán sometidas a un tipo del 21 por 100, tres puntos por encima de 2009. Esta subida aumenta el riesgo de deslocalización de capitales, de surgimiento de efecto cerrojo y de utilización de dinero negro en la consolidación de plusvalías. Se manda una señal perversa de que, a diferencia del resto de Europa donde se mima cada vez más el capital, aquí a éste sólo se le contempla para pagar los platos rotos de la crisis. Este castigo fiscal al ahorro es del todo contraproducente, pues verá reducida su, ya de por sí, escasa rentabilidad, al tiempo que encarecerá inevitablemente el coste del capital para los nuevos proyectos de inversión, con el consiguiente freno a la oferta productiva, que es el único mecanismo conocido para

asegurar un crecimiento sostenible y generador de empleo. Desalentar fiscalmente el ahorro, es ahora, si cabe, más grave, ya que nuestra capacidad de crecimiento sostenible depende del nivel de inversión, que, a su vez, incluso dentro de la Unión Monetaria Europea, tal y como nos ha demostrado la última crisis, sigue estando condicionado, en última instancia, por la tasa de ahorro nacional. En el fondo, las dos grandes debilidades de nuestra economía, el excesivo endeudamiento y el, cada vez más, insostenible déficit exterior, tienen fuerte correlación con nuestra falta de ahorro.

Los PGE para 2010 contienen una estimación de los ingresos en concepto de *Impuesto sobre Sociedades* de 20.184 millones de euros, lo que supone un 9,5 por 100 menos con respecto al avance de la liquidación de 2009. La minoración de la recaudación en 2.116 millones de euros se debe, fundamentalmente, a la exigua base imponible, como resultado del desplome de los beneficios empresariales en la actual fase recesiva en la que está sumida la economía española, y a la leve rebaja del tipo impositivo que grava los beneficios empresariales de determinadas empresas. El hecho de que se reduzca en 5 puntos el tipo aplicable al primer tramo de la base imponible de las PYMES —si éstas crean o mantienen el nivel de empleo— constituye un avance para la fiscalidad empresarial. Pero esta reducción se debería aplicar, con carácter general, a la totalidad de las empresas, sin excepción alguna, como mecanismo para recuperar la inversión —al reducir la componente fiscal del coste de capital—, favorecer los flujos de autofinanciación y reducir la desventaja competitiva que tienen nuestras empresas frente a las de otros países con una fiscalidad más razonable.

Respecto a medidas más directas de apoyo a la inversión, se debería ampliar la libertad de amortización a la totalidad de las empresas, al menos con carácter temporal limitado, sin excluir a las que han tenido que ajustar plantilla. En la misma línea se debería recuperar la exención por reinversión, es decir, la exoneración de la plusvalía obtenida en la enajenación de activos afectos, a condición de reinventariar el importe de la enajenación en otros activos igualmente afectos como mecanismo de apoyo a la inversión, a fin de que el pago del impuesto no drene tanta liquidez para la propia reinversión o fuerce a la entidad a acudir a la financiación ajena. Por último, se podría plantear reintroducir una deducción en cuota del 10 por 100 por inversión en activos fijos nuevos afectos, a semejanza de la que estuvo en vigor en la anterior crisis hasta 1995.

El Presupuesto de la Seguridad Social contará, en 2010, con una reducción de su principal fuente de financiación del 4,5 por 100. La senda de destrucción de empleo que persistirá en 2010 hará que la recaudación, en concepto de *Cotizaciones a la Seguridad Social*,

El Impuesto sobre Sociedades debería reducirse a todas las empresas sin excepción

Deberían tomarse medidas directas de apoyo a la inversión empresarial

disminuya en más de 5.000 millones de euros. En España, las contribuciones a la Seguridad Social a cargo del empleador se sitúan cinco puntos por encima de la media europea, y la tendencia en el resto de Europa es de claro recorte, tal y como ya han aplicado Alemania, Francia, Italia, Suecia o Dinamarca. Su reducción ayudaría a aumentar la competitividad de las empresas, ya que las cotizaciones se incorporan en los costes de producción nacionales, y no en los costes de las importaciones de otros países; su existencia implica una desventaja competitiva, siendo el efecto de la medida equivalente a una devaluación de nuestro tipo de cambio efectivo real (Cuadro 10).

CUADRO 10

COMPARATIVA EUROPEA DE TIPOS DE DISTINTAS FIGURAS IMPOSITIVAS. AÑO 2009

	Impuesto sobre sociedades	Contribuciones a la Seguridad Social*		
		Empleador	Empleado	IVA
Francia	34,4	40,9	21,5	19,6
Bélgica	34,0	34,6	13,1	21,0
Alemania	30,2	19,5	20,4	19,0
España	30,0	30,2	6,4	16,0
Luxemburgo	28,6	13,2	10,8	15,0
Reino Unido	28,0	12,8	11,0	15,0
Italia	27,5	32,1	10,5	20,0
Portugal	26,5	23,8	11,0	21,0
Suecia	26,3	32,4	7,0	25,0
Finlandia	26,0	24,0	5,1	22,0
Países Bajos	25,5	12,3	31,2	19,0
Austria	25,0	21,6	18,1	20,0
Dinamarca	25,0	—	8,0	25,0
Grecia	25,0	28,1	16,0	19,0
Hungría	20,0	29,0	9,5	20,0
República Checa	20,0	35,0	8,0	19,0
Eslovaquia	19,0	13,8	8,0	19,0
Polonia	19,0	18,4	13,7	22,0
Irlanda	12,5	10,8	6,0	21,5
Promedio	24,9	23,0	11,9	19,9

* Las contribuciones a la Seguridad Social corresponden al tipo marginal más alto con independencia del umbral.

Fuente: Base de datos sobre impuestos de la OCDE.

Como el empleo es el principal determinante de la renta, la reforma de las cotizaciones sociales lograría frenar la sangría del empleo de los colectivos cuya demanda sea más sensible al salario —los menos cualificados—, con lo que tendríamos una mejora de bienestar concentrada en los colectivos con mayor riesgo de exclusión laboral, que, en caso de no encontrar empleo, serían demandantes netos de gasto social, lo que significa la mejora global de la equidad y de las finanzas públicas a medio plazo. Además, se frenaría el actual trasvase que se está produciendo a la economía sumergida con el consiguiente ensanchamiento de las bases de cotización, al abaratare, en términos relativos, la contratación regular respecto a la sumergida.

Los ingresos públicos en concepto de **tributación indirecta** crecerán en 2010 alrededor del 60 por 100 con relación a la liquidación del Presupuesto de 2009. Todas las partidas impositivas experimentan un significativo crecimiento a excepción de los impuestos sobre el Tráfico Exterior, con una contracción del 8 por 100, por el ajuste de las importaciones. El crecimiento más notable lo protagoniza el *Impuesto sobre el Valor Añadido* cuya recaudación aportará 14.620 millones de euros más a las arcas del Estado que en el año anterior, según las previsiones del Proyecto sobre los PGE para 2010. Este aumento del 127 por 100 estaría determinado, fundamentalmente, por la subida de los tipos impositivos, el reducido y el general, en 1 y 2 puntos, respectivamente, a partir de julio de 2010. Si bien es cierto que, en el corto plazo, la medida puede dinamizar el consumo, dado que los hogares anticiparían sus compras a la entrada en vigor de la subida impositiva, afectando, sobre todo, a los bienes de consumo duradero, en el largo plazo continuaría la senda depresiva del consumo privado. Lo normal es que los mayores tipos se trasladen, en parte, al 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 del mismo, no faltarán mercados en los que la brutal 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 sólo si se compensa con una reducción de los impuestos más ligados con la competitividad, como son el Impuesto sobre Sociedades o las cotizaciones sociales (Cuadro 11).

Los *Impuestos Especiales*, que representan cerca del 30 por 100 de los impuestos indirectos del Estado, aumentan un 6,4 por 100 con

Reducir las cotizaciones sociales es necesario para incrementar la competitividad

La subida del IVA sólo se justifica si se compensa con una reducción de otros impuestos

CUADRO 11
 IMPUESTOS INDIRECTOS
 (Millones de euros)

	Presupuesto 2009 (a)	Liquidación 2009 (b)	Presupuesto 2010 (c)	2010/2009 (c/a)	2010/2009 (c/b)
Impuesto sobre Valor Añadido	35.531	11.491	26.111	-26,5%	127,2%
Impuestos Especiales	11.253	11.242	11.964	6,3%	6,4%
Impuestos sobre Tráfico					
Exterior	1.737	1.345	1.236	-28,8%	-8,1%
Impuestos sobre Seguros	1.662	1.374	1.376	-17,2%	0,1%
Otros Impuestos Indirectos	19	19	49	157,9%	157,9%
Total Impuestos Indirectos	50.202	25.471	40.736	-18,9%	59,9%

Fuente: Elaboración propia a partir de los Presupuestos respectivos y de la previsión de liquidación para el 2009 del Informe Económico y Financiero de los PGE para el 2010.

*Se incrementan
 los Impuestos
 Especiales*

relación al avance de la liquidación del año anterior. El aumento es significativo en todas las rúbricas, siendo el impuesto sobre el alcohol y las bebidas derivadas, la cerveza y los productos intermedios los que experimentan mayor crecimiento. El aumento de la recaudación derivada de los impuestos sobre hidrocarburos, aunque más moderada que los capítulos anteriores, crece un 7,9 por 100. Es verdad que estos tributos son, dentro del sistema fiscal, los que generan menos distorsión, pero no por ello se pueden utilizar de forma abusiva. La inelasticidad de la demanda de estos productos tiene sus límites y no puede olvidarse que, tanto el tabaco como los cultivos agrícolas utilizados en la fabricación del alcohol, son subsectores agrarios de cierta relevancia productiva y ocupacional. En este campo se habla, cada vez más, de introducir impuestos medioambientales, pero éstos suponen el riesgo de recaer en la actividad productiva con la consiguiente merma de competitividad de nuestras empresas con relación a los países que no apuestan por este tipo de figuras tributarias, por lo que hay que ser muy cautelosos con cualquier cambio en esta línea y, en caso de optar por ella, apostar por una introducción gradual que permita la adaptación lo menos traumática posible de nuestras empresas al aumento de sus costes de producción.

Los ingresos contenidos en los Presupuestos Generales del Estado son estimaciones sujetas a posibles desviaciones futuras. Por ello, se ha contrastado la coherencia de los cálculos recaudatorios de las diferentes figuras impositivas, según el cuadro macroeconómico

previsto por el Gobierno, con las modificaciones introducidas en la normativa, los cambios en la financiación autonómica y sencillas estimaciones sobre las variables que afectan directamente a cada impuesto. El resultado es que las previsiones recaudatorias parecen ser **demasiado optimistas**, sobre todo en el ámbito del IVA y del IRPF, con una sobrestimación que podría estar en un orden mínimo de 0,5 a un punto de PIB. En todo caso, esta cifra se basa en que las previsiones de liquidación para 2009 contenidas en los PGE sean correctas, cuestión que, según nuestros cálculos, es improbable, con lo que podríamos estar hablando de, cuando menos, otro punto de PIB adicional de desviación para los ingresos de 2010.

*Las previsiones
recaudatorias
son también
demasiado optimistas*

El déficit público sigue desbordado

Como ya se advirtió en el análisis del año pasado de los PGE, va a ser imposible cumplir la previsión de **déficit** contemplado en los mismos del 1,9 por 100 del PIB para este 2009. Las últimas previsiones del Gobierno reconocen ya que el déficit será del 9,5 por 100 del PIB, pero no faltan los que piensan que puede ser, incluso, algo peor que esta ya elevadísima cifra. Podemos afirmar, por tanto, que nuestras Cuentas Públicas han perdido credibilidad, ya que, cuando un Presupuesto se incumple, al final deja de tener la función de referencia para las actuaciones de los distintos agentes públicos y privados. La explicación de las desviaciones se debe, ante todo, al desborde del déficit de la Administración Central. Su previsión de partida de incurrir en un déficit del 1,5 por 100 del PIB, a la postre se ha disparado, y se va a cerrar este año, según admite el Gobierno, con un déficit del 5,4 por 100 del PIB. El resto de las Administraciones Territoriales tampoco han ayudado. Las Comunidades Autónomas van a cerrar con un desequilibrio del 1,5 por 100 del PIB (frente al 1,0 por 100 que se autorizó de partida). Por su parte, las Entidades Locales van a desajustar sus Cuentas en un 0,3 por 100 del PIB, cuando la previsión inicial era del 0,2 por 100 del PIB. Por último, parece que empiezan a agotarse los efectos compensadores del superávit de la Seguridad Social para este año, que sólo va a ser del 0,4 por 100 del PIB, cifra que es justo la mitad del 0,8 por 100 de superávit con que se contaba de partida para este ejercicio.

*Los PGE siguen
perdiendo credibilidad*

La apertura del déficit no se ha producido, como hubiera sido lógico, por el efecto automático coyuntural de los estabilizadores como consecuencia de la crisis, sino que responde a **equivocadas decisiones estructurales y discrecionales** de ahora y del pasado. Así, la OCDE estima que nuestro déficit cíclicamente ajustado, que es un concepto que se aproxima al déficit estructural, puede ser este

*El déficit se produce
por equivocadas
decisiones
discrecionales
más que por factores
coyunturales*

*Nuestras Finanzas
Públicas
han demostrado
no ser tan sólidas
como parecían*

2009 del 5,9 por 100 del PIB. Ello nos conduciría a pensar que, del total del déficit español, sólo del orden de 3,6 puntos se deben al deterioro de la coyuntura. El problema de fondo es que, incluso bajo el muy cuestionable supuesto de que se recuperara la coyuntura, nuestras Finanzas Públicas seguirían totalmente desajustadas. Es más, lo que nos está pasando ahora pone en evidencia que nuestras aparentemente sanas Cuentas Públicas eran, a medio plazo, insostenibles, ya que dependían, en extremo, del empuje permanente que el ciclo expansivo implicó sobre los ingresos. El problema es que el Gobierno aprovechó estos ingresos coyunturales para asumir compromisos estructurales y permanentes de gasto, que son cada vez más difíciles de financiar. Los Presupuestos Generales del Estado aprobados para los años 2005, 2006, 2007, 2008 y 2009 tuvieron todos un rasgo común que los definía y que no era otro que el gasto presupuestario autorizado creciera siempre, y sin excepción, por encima del PIB nominal. Como resultado de ello, el ciclo presupuestario del actual Gobierno ha supuesto **un aumento de la participación del gasto público**, en el conjunto de la economía, de más de 7 puntos de PIB, según las estimaciones de la propia OCDE, con las consiguientes distorsiones sobre la estructura de costes y de incentivos de nuestra economía. Pero es que, además, como en los años pasados nuestro crecimiento se situaba por encima de su nivel potencial, estos impulsos de demanda también resultaron contraproducentes desde el punto de vista estabilizador, o lo que es lo mismo, fueron totalmente procíclicos, tal y como confirman los fuertes desequilibrios de estos años, tanto de inflación como de déficit exterior. Un paso atrás fue la reforma de la Ley de Estabilidad Presupuestaria aprobada en 2005, ya que supuso la pérdida del anclaje del equilibrio presupuestario en cada año, al cambiarse por el del equilibrio presupuestario a lo largo del ciclo que, en la práctica, ha supuesto insuficientes superávits estructurales en la fase alcista y está conduciendo a excesivos déficits en la fase bajista. A la postre, en el equilibrio entre los principios de flexibilidad y de austeridad, parece que el primero ha hecho olvidar al segundo; y es que, cuando un Gobierno sale estructuralmente gastoso, es mejor limitarlo para que no pueda equivocarse desestabilizando la economía de forma procíclica. Todas estas circunstancias son las grandes responsables de la actual crisis presupuestaria.

Para 2010 la previsión de déficit para la **Administración Central** —sin incluir la Seguridad Social—, en términos de necesidades de financiación, es del 5,4 por 100 del PIB, importe que equivale a 57.247 millones de euros. No obstante, entre los ajustes que se contemplan para llegar a esta cifra, y pasar de términos presupuestarios a la Contabilidad Nacional —página 143 del Informe Económico

Financiero— hay varios que resultan, cuanto menos, discutibles. Existen 4.842 millones de euros de inejecución, que no es otra cosa que intentar cuantificar los créditos aprobados que finalmente no se ejecutan. Esto supone, de antemano, reconocer un elevado nivel de ineficiencia administrativa en la ejecución de las políticas, o lo que es peor, incorporar un ajuste cosmético que ayude a maquillar este Presupuesto frente a la opinión pública pero que se incumple en la liquidación, porque, al no estar recogido en la propia Ley de Presupuestos, no existe un compromiso legal ni la obligación para su implementación efectiva. De igual modo, se plantea un ajuste de reducción del déficit de la Contabilidad Nacional por 7.313 millones de euros en concepto de aplazamiento de las liquidaciones de Comunidades Autónomas y Entidades Locales a favor del Estado. Esta cifra corresponde al reintegro de las liquidaciones a favor del Estado del 2008 y del 2009, y las mismas en Contabilidad Nacional deberían considerarse operaciones financieras y, por tanto, sin incidencia sobre el déficit en estos términos. En todo caso, si estas operaciones tuvieran incidencia presupuestaria, la misma debería imputarse al ejercicio económico que dio lugar al reintegro (2008 y 2009) por el criterio estricto de devengo, o, en el peor de los casos, en los ejercicios del 2011, 2012, 2013 y 2014, que es cuando empezarán a reintegrarse las cantidades aplazadas mediante retenciones en las entregas a cuenta, y que es cuando se le podría imputar por el criterio estricto de surgimiento del derecho sobre los ingresos (criterio similar al de caja), con lo que difícilmente esta partida va a poder minorar el déficit de 2010 amparándose en que, en este ejercicio, es cuando, previsiblemente, se va a conocer la liquidación definitiva (Cuadro 12).

Se abusa de ajustes discutibles que pueden implicar un aumento de la necesidad de financiación del Estado

CUADRO 12

EL DÉFICIT DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS PARA EL 2010

	% PIB
Déficit (-) no financiero de la Administración Central (PGE)	-5,2%
Déficit (-) no financiero del Presupuesto del Estado y OO.AA. (PGE)	-5,4%
Superávit (+) no financiero de la Seguridad Social (PGE)	0,2%
Déficit (-) no financiero de las Comunidades Autónomas (PGE)	-2,5%
Déficit (-) no financiero de las Administraciones Locales (PGE)	-0,4%
Déficit (-) del Presupuesto de las Administraciones Públicas (PGE)	-8,1%
Estimación de desviación en liquidación (IEE)	-1,9%
Déficit de las Administraciones Públicas estimado (IEE)	-10,0%

Fuente: Elaboración propia e Informe Económico y Financiero de los PGE para el 2010.

*La reforma
de la financiación
autonómica supondrá
más gasto público*

Las **Administraciones Territoriales** cerrarán también el año 2010 con déficit, el de las Comunidades Autónomas será del 2,5 por 100 del PIB. Es paradójico que, con el alto coste (11.000 millones de euros) que ha supuesto el nuevo sistema de financiación autonómica, en términos de trasvase de recursos del Estado a las Comunidades, éstas se vean conducidas a mayor déficit. Su problema radica en que, muchas de ellas, se han situado en niveles insostenibles de gasto público estructural aprovechando los ingresos de la fase expansiva y ahora, en vez de ajustar el gasto, han apostado por traspasar su desequilibrio a la Administración Central e incurrir en déficit. Todo menos ajustar el gasto: lo cierto es que el nuevo sistema de financiación penaliza, equivocadamente, al que es austero para conseguir recursos y bajar impuestos, castigándole con una reducción en los ingresos que pueda obtener por su participación en los distintos fondos que se han instrumentado con la nueva financiación.

*La deuda pública
de dispara*

A rebufo del déficit, la **deuda pública** con relación al PIB sigue disparándose, y se sitúa en el 53,4 por 100 del PIB para 2009. Para el 2010 el Gobierno ya asume, de partida, que la deuda, en relación con el PIB, puede situarse en el 62,5 por 100. Estos volúmenes de deuda se están financiando, cada vez más, con títulos a corto plazo, con lo que las emisiones del Tesoro el próximo año pueden alcanzar los 211.500 millones de euros. Buena parte de estas emisiones son adquiridas por entidades financieras españolas y foráneas, entre otros motivos porque las pueden utilizar como colaterales en su apelación a las inyecciones extraordinarias de liquidez del BCE, con la consiguiente tensión a la baja sobre las rentabilidades que está pagando el Tesoro en sus tramos cortos. El riesgo es que, cuando empiecen a encarecerse los tipos de intervención en Europa y a agotarse gradualmente las medidas extraordinarias de liquidez, podemos asistir a un brusco encarecimiento del coste de nuestra deuda. Por ello, aunque cómodo a corto plazo, es miope que se desperdicie la coyuntura actual para alargar la vida media de nuestra deuda pública aprovechando que sus rentabilidades, a largo plazo, están en niveles artificialmente bajos como consecuencia del aumento de la aversión al riesgo y por el entorno de crisis actual.

*La prima de riesgo
española
se ha incrementado
porque los agentes
económicos dudan
de la sostenibilidad
de nuestras Finanzas
Públicas*

Los pagos de **intereses de la deuda** del Estado sólo para el 2010 suponen 23.200 millones de euros (2,21 por 100 del PIB), y ello a pesar de que la nueva deuda se emite al inusualmente bajo tipo medio del 2,62, que es un nivel entre 50 y 150 puntos básicos inferior a lo que ha sido la media de los últimos años, con el consiguiente riesgo de desviación al alza, tanto por la normalización de las condiciones financieras como por el impacto alcista sobre los tipos a largo plazo de un, cada vez mayor, volumen de deuda pública. De momento, este mayor endeudamiento ya empieza a pasar factura,

pues la prima de riesgo española, entendida como el diferencial frente al bono alemán, ha pasado de 7 puntos básicos, en 2007, a 36 en 2008, hasta los 55 de este último mes de septiembre y del orden de 63 de la segunda semana de octubre. No hay mejor prueba de lo equivocados que están estos Presupuestos, que el recibimiento que le han hecho los mercados financieros en forma de una exigencia de mayores tipos de interés para comprar deuda pública española, o que las agencias financieras empiecen a revisar a la baja nuestro *rating* soberano.

La debilidad más acuciante de la economía española es la **restricción crediticia**, que está siendo más grave que en otros países por la necesidad de financiar nuestro déficit exterior, que se explica ahora, en su práctica totalidad, por el déficit público. Teniendo en cuenta que el saldo de la balanza por cuenta corriente equivale a la diferencia entre el ahorro privado nacional y la inversión privada más el déficit público, en la medida en que este último sea duradero y elevado tenderá a provocar mayor déficit por cuenta corriente. Esto es lo que explica que el aumento del gasto público no esté sirviendo para impulsar la actividad española sino, únicamente, para seguir alimentando la demanda de otros países, cumpliéndose así la profecía de los déficit gemelos. Apostar por un descomunal déficit resulta contraproducente en la medida en que agrava nuestras acuciantes restricciones financieras por la vía del efecto *crowding-out* de la inversión privada, por la que cuanto más deuda pública se coloca, menos dinero queda para financiar a los privados, que se están viendo obligados a pagar vertiginosos diferenciales de tipos de interés, cuando no simplemente se ven excluidos del crédito.

Tan importante como la reducción del déficit es encontrar la vía adecuada para ello bajo la perspectiva de hacer un **ajuste** sostenible y contribuir al crecimiento. Ambas circunstancias están estrechamente relacionadas, ya que, si el ajuste se hace por la vía equivocada, como subir los impuestos que comprometen el crecimiento, en un plazo relativamente breve estaremos peor que en el punto de partida, con mayor nivel de impuestos y con el mismo o mayor déficit fiscal. Además, si se deja incólume el gasto público este adquiere inercias que lo convierten en un pozo imposible de cerrar por la vía del ingreso. Por ello no es de extrañar que, en el boletín mensual de marzo del Banco Central Europeo, se advirtiera lo siguiente: «*la literatura económica muestra que las consolidaciones fiscales basadas en la contención del gasto tienden a ser más duraderas y a contribuir más al crecimiento que las que se basan en el incremento de los impuestos*». Es más, existe evidencia empírica incuestionable de que los multiplicadores de recuperación económica son más elevados para las bajadas

El efecto expulsión o crowding-out se está mostrando en toda su crudeza

La consolidación fiscal debería producirse por la vía de la contención del gasto y no por la del aumento de los impuestos

La flexibilidad es clave para salir de la crisis. No deben posponerse durante más tiempo las reformas

Expandir sin límite la demanda descuidando la oferta, sólo significa un crecimiento temporal pero una duradera contracción en el futuro

No podrá cumplirse el Pacto de Estabilidad y Crecimiento en el 2012 por el que, en ese año, el déficit no debería superar el 3 por 100 del PIB

de impuestos (economía de la oferta) que para los aumentos del gasto (keynesianismo), simplemente estudiando estos fenómenos con una perspectiva más allá del corto plazo e incorporando los efectos dinámicos sobre la estructura productiva.

La **eficiencia económica** obliga a que el ajuste se haga sobre aquellas partidas que menos comprometen el potencial a largo plazo, como es el gasto corriente. La guía debe ser reforzar la consolidación presupuestaria cuantitativa (reducir el déficit estructural) y avanzar en la mejora cualitativa del Presupuesto, minimizando las distorsiones que la intervención pública, por la vía del ingreso y del gasto, incorpora al crecimiento económico. No hay que olvidar que, en el contexto del euro, la flexibilidad es la mejor manera de solventar las crisis o las perturbaciones negativas asimétricas, y la evidencia empírica nos dice que a más participación del gasto público, más rigidices se incorporan y más se emborronan la estructura de costes, los incentivos y las informaciones de los agentes, dificultando así su adaptación ante los cambios y las crisis.

La relación directa entre la expansión fiscal y el crecimiento económico, mantenida por el paradigma keynesiano y estatista, ha sido totalmente refutada; y entre los economistas académicos son minoría los que aún defienden estas premisas. En la práctica, el *trade-off* entre el crecimiento presente y el futuro depende, entre otras circunstancias, del equilibrio entre la oferta y la demanda agregadas, por lo que **expandir sin límite la demanda descuidando la oferta, sólo significa un ligero y temporal crecimiento** presente pero una permanente y duradera contracción económica a futuro, como consecuencia de la sobrecarga de la acumulación de deuda. En esta línea, las aportaciones de la escuela de las expectativas racionales y de la nueva macroeconomía clásica nos advierten de que las políticas fiscales insostenibles, y de continua expansión del gasto, son percibidas, según la equivalencia ricardiana, las más de las veces, bien como adelantos temporales de subidas impositivas que acaban afectando a la rentabilidad de los factores empleados o bien como anticipos de futuros ajustes de la inversión pública.

En el fondo, el déficit no es solución de nada pero sí problema de todos por la vía de la **acumulación de deuda**. El lastre actual de nuestra economía es que se ha olvidado que, cuando se abusa demasiado del activismo del gasto público, descuidando la oferta productiva que es la que, a la postre, lo financia y hace sostenible, tarde o temprano surge la restricción inevitable de la economía, por la que nadie, ni siquiera el Sector Público, puede vivir de forma indefinida por encima de sus posibilidades, que es la situación en la que, desgraciadamente, nos encontramos ahora. Cada vez parece más imposible que en 2012 se logre reducir el déficit al 3 por 100, tal

y como marcan los límites del Pacto de Estabilidad y Crecimiento acordado en el seno de la UE, con lo que, para entonces, podríamos tener otro factor endógeno de desajuste: el de las propias sanciones por el incumplimiento de nuestros compromisos por mucho que se suban los impuestos, y si no se encuentra un nuevo motor de crecimiento (como fue la construcción en el pasado). Llegados a este punto, para volver a la senda de la recuperación económica, fortalecer los incentivos, incrementar la competitividad y acortar la duración y la intensidad de la actual recesión, es inevitable acometer un plan profundo de reformas estructurales en las Administraciones Públicas, en la Sanidad, en las pensiones, etc., que permita un ajuste estructural del gasto que equilibre las finanzas para reestablecer la confianza. Asimismo, se deben introducir políticas de oferta adicionales que mejoren la eficiencia de nuestros mercados de bienes, de servicios y de mano de obra.

En definitiva, el crecimiento económico generador de empleo solo se conseguirá con estabilidad y con la mejora de la competitividad de nuestra economía.

*Es imprescindible
acometer un plan
de reformas
estructurales
e introducir
la austeridad
en el gasto público*

INSTITUTO
DE ESTUDIOS
ECONÓMICOS

30

años

*por la economía
de mercado*