

**LOS PRESUPUESTOS  
GENERALES  
DEL ESTADO  
PARA EL 2012**



INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS

© 2012 INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS

C/ Castelló, 128 – 6ª planta · 28006 Madrid

Tel.: 917 820 580

Correo: [iee@ieemadrid.com](mailto:iee@ieemadrid.com) · Web: [www.ieemadrid.es](http://www.ieemadrid.es)

Deposito legal: M-20365-2012

# ÍNDICE

Tiempo de Consolidación .....	3
Un escenario macroeconómico crítico.....	5
El gasto en los PGE-2012 .....	11
Aumenta la presión fiscal para cumplir con el objetivo de déficit .....	19
El déficit público, demasiadas incertidumbres.....	29

## Tiempo de Consolidación

La economía europea ha vuelto a caer en la recesión en el último trimestre de 2011 y primero de 2012, como consecuencia sobre todo del agravamiento de una crisis de la deuda que sigue sin resolverse. No obstante, las condiciones en los primeros meses de este ejercicio han sido algo menos estrictas debido a la actuación del BCE, que si bien ha servido para ganar tiempo, no supone una solución a los problemas que se encuentran en el origen de dicha crisis.

*La crisis de la deuda sigue condicionando la evolución de la economía europea*

De entre las grandes áreas desarrolladas, solo la economía norteamericana parece avanzar por una senda de recuperación sostenida, aunque su elevado déficit y endeudamiento públicos, que de momento no parecen preocupar a los inversores, podrían convertirse en una nueva fuente de problemas para la economía mundial. Por otra parte, a la debilidad del mundo desarrollado, hay que añadir la desaceleración que sufren las economías emergentes, que en algunos casos no están exentas de importantes motivos de preocupación.

*La crítica situación de la economía española genera dudas en torno a su solvencia*

En este contexto, la situación de la economía española es crítica, con unos fundamentos muy débiles que anulan la capacidad de crecimiento de su demanda

interna, y una situación exterior que no ofrece perspectivas muy favorables para sus exportaciones. A esto hay que añadir las enormes dificultades de financiación en los mercados internacionales que afrontan tanto los agentes privados como, en buena medida, las AA.PP., debido a la desconfianza que generan nuestra escasa capacidad de crecimiento junto a la fragilidad de nuestro sistema financiero, y que el incumplimiento del objetivo de déficit comprometido para 2011 ha agravado. En esta situación se requieren unos Presupuestos rigurosos, realistas y creíbles, que no dejen margen para la duda en cuanto al compromiso con respecto al objetivo de la consolidación presupuestaria y el cumplimiento de nuestros compromisos de déficit, y, por tanto, con respecto a nuestra solvencia.

En este sentido, es cierto que los Presupuestos Generales del Estado para 2012 (PGE-2012) parten de un análisis y de unas previsiones macroeconómicas realistas y en línea con las que se manejan en el mercado en el momento de su elaboración. Sin embargo, este realismo no se traduce

*El cuadro macroeconómico de los PGE-2012 es realista, pero no lo son tanto sus previsiones de ingresos y gastos*

completamente en un cálculo de los gastos y los ingresos públicos todo lo riguroso y conservador que sería deseable. Con respecto a los primeros, el crecimiento de las prestaciones por desempleo y de las pensiones está, muy probablemente, infra estimado. En relación a los segundos, estos no dejan de ser previsiones sometidas a posibles desviaciones futuras, que en el actual contexto de incertidumbre, son más que probables

*El incumplimiento con el objetivo de déficit en 2011 ha supuesto un retraso inaceptable en el proceso de consolidación*

A pesar de la merma de las bases imponibles de las principales figuras impositivas, atendiendo a las pesimistas perspectivas sobre la recuperación económica que prevé el Gobierno, las modificaciones realizadas en determinadas tributos contribuirán al aumento de la recaudación impositiva. Si bien es cierto que el incumplimiento con el objetivo de déficit para 2011 ha supuesto un retraso inaceptable en el proceso de consolidación que ha perjudicado sobre manera a la confianza de los inversores en nuestra economía, el aumento de la presión fiscal, especialmente en lo que a imposición directa se refiere, dilatará la fase contractiva del crecimiento en la que está sumida la economía española.



Con el objetivo de recuperar la confianza de los inversores, este año 2012 es más necesario que nunca que cumplamos nuestro objetivo de déficit. Ante la multitud de incertidumbres, que se presentan en la economía internacional y española, hay que seguir incidiendo en las partidas de gasto, de tal forma, que el presupuesto pueda soportar cualquier tipo de shock o turbulencia que logre afectar al cumplimiento de las previsiones macroeconómicas, y por ende, a la consecución del objetivo de déficit presupuestario.

*Las Cuentas Públicas deben ser realistas y creíbles para recuperar la confianza de los mercados*

### Un escenario macroeconómico crítico

*Es más necesario que nunca que cumplamos nuestro objetivo de déficit*

Los PGE-2012 se encuadran dentro de un contexto de extraordinaria incertidumbre, marcado por el retorno de las tensiones a los mercados de deuda pública, la recaída de la economía europea, las dudas sobre la sostenibilidad del euro, el encarecimiento del precio del petróleo y la crítica situación de la economía nacional. Las dudas con respecto a la solvencia de nuestras cuentas públicas han vuelto a los mercados, colocando esta vez a la economía española en primera línea de fuego. Estas condiciones exigen unos presupuestos rigurosos y creíbles, que cumplan sin ningún margen de duda con el compromiso de déficit, enmarcados a su vez dentro de una ambiciosa estrategia de reformas estructurales, como requisito absolutamente ineludible para recuperar la confianza de los inversores en la economía nacional y revertir la pérdida de credibilidad que ha supuesto el incumplimiento del objetivo de déficit comprometido para 2011. El primer paso para ello es que las cuentas públicas se sustenten sobre un diagnóstico realista de la situación y unas previsiones macroeconómicas creíbles.

En el plano internacional, Estados Unidos se mantiene en una senda de recuperación. En 2011 creó 1,5 millones de puestos de trabajo y la tasa de paro se situó a partir de octubre por debajo del 9%, por primera vez desde mediados de 2009. Pese a que el ritmo tendencial de crecimiento del PIB continúa siendo inferior al potencial, y a que la creación de empleo se considera más bien modesta, la solidez de los fundamentos económicos que se desprende de dichas cifras se pone de manifiesto en la confianza que aún inspira pese al abultado

*Estados Unidos consolida su recuperación*



déficit fiscal –que se situó en torno al 9,5% del PIB en 2011- y su elevada deuda pública -casi el 100% del PIB-.

*Los países emergentes pierden dinamismo* En cuanto a Japón, cuyos resultados económicos para el conjunto del ejercicio 2011 han estado determinados por los efectos del terremoto y posterior crisis nuclear sufridos en marzo, se resintió, además, en el último trimestre, de la caída de la actividad económica en Europa, por la vía de su impacto sobre las exportaciones. Las economías emergentes, por su parte, aunque mantienen un ritmo de crecimiento vigoroso, se encuentran en desaceleración. En el caso de los países latinoamericanos, su bonanza se ha sustentado en gran medida sobre los elevados precios de las materias primas, mientras que, en el de China, existe una preocupación creciente con respecto a la salud de su sistema financiero y el posible pinchazo de una burbuja inmobiliaria.

El crecimiento en la eurozona, tras frenarse sensiblemente en los trimestres centrales de 2011, volvió a ser negativo en el último trimestre, con una tasa del -0,3%. Este resultado fue consecuencia de la agudización de la crisis de la deuda soberana sufrida en la segunda mitad del año, cuyos efectos se trasladaron a la economía real a través de la intensificación de la restricción crediticia, la paralización de los flujos de comercio exterior –muy dependientes del crédito- y el efecto sobre la confianza y las perspectivas de los agentes económicos. A todo ello se une el impacto restrictivo de las políticas de consolidación fiscal seguidas en todos los países comunitarios.

*La caída de la actividad se suavizó en el primer trimestre gracias a la actuación del BCE* La intervención del Banco Central Europeo (BCE) en diciembre, inyectando liquidez de forma masiva en el sistema financiero, seguida de otra operación de semejantes características en febrero de 2012, logró calmar a los mercados y relajar las restricciones crediticias en los primeros meses del ejercicio actual. Gracias a ello se suavizó la caída de la actividad económica en el primer trimestre, pero la actuación del BCE supone simplemente una forma de ganar tiempo. Los problemas de fondo que se encuentran en el origen de la crisis de la deuda siguen sin resolverse: debilidad del sistema bancario europeo, pérdida de confianza en la solvencia de las economías periféricas, y, en la base de todo ello, una estructura institucional del euro mal concebida. Como consecuencia, el riesgo de nuevos episodios

de turbulencias en los mercados nunca ha desaparecido, materializándose a finales de marzo en forma de nuevos ataques contra la deuda española que han vuelto a situar la prima de riesgo en niveles insostenibles.

España también registró una caída del PIB del 0,3% en el último trimestre de 2011, debido al desplome de la demanda nacional y a la caída de las exportaciones como consecuencia de los factores ya señalados, así como a la

*En España la destrucción de empleo se agravó a partir de la segunda mitad de 2011*

debilidad intrínseca de nuestros fundamentos económicos, que hacen a nuestra economía muy vulnerable ante cualquier *shock* externo. Asimismo, la destrucción de empleo se agravó en la segunda mitad del año, elevando la tasa de paro hasta el 23%, y la tasa de paro juvenil hasta casi el 50%. En el primer trimestre de 2012 la caída de la actividad económica fue semejante a la del trimestre anterior, gracias al efecto sobre los mercados de la mencionada actuación del BCE, aunque la destrucción de empleo, de acuerdo con las cifras de la Encuesta de Población Activa fue incluso algo mayor.

*Los fundamentos de la economía nacional son aún muy débiles*

El ajuste de los principales desequilibrios generados en la etapa de expansión –elevado endeudamiento privado, abultado *stock* de viviendas sin vender, pérdida de competitividad- no se ha completado, y en el caso de los dos primeros avanza, además, a gran lentitud. El proceso de saneamiento y reestructuración del sistema financiero, aunque ha sido acelerado por la reforma introducida por el Gobierno el pasado mes de febrero, tampoco ha finalizado, lo que impide el restablecimiento de los flujos de crédito. Mientras no concluyan tanto el proceso de desapalancamiento de hogares y empresas como el de saneamiento del sistema financiero, el consumo y la inversión permanecerán deprimidos.

Además, la debilidad de nuestras entidades financieras también es uno de los principales motivos de desconfianza de los inversores extranjeros hacia la propia solvencia del país, en cuya valoración pesa muy negativamente la situación de aquellas. Al mismo tiempo, dicha

*Uno de los principales motivos de la desconfianza de los mercados es la situación del sistema financiero*

desconfianza impide a las empresas nacionales, financieras y no financieras, obtener crédito en los mercados exteriores. Todo ello explica la crítica situación en la que nos



hallamos. A esto hay que sumar el fuerte efecto restrictivo a corto plazo de las ineludibles medidas de consolidación fiscal que tenemos que adoptar.

*Otro elemento de preocupación es el elevado precio del petróleo* Otro factor negativo a tener en cuenta es el precio del petróleo, que tras tocar máximos en febrero se mantiene en un nivel muy elevado, y con un riesgo importante de continuación de las presiones alcistas, debido a las tensiones políticas en torno a Irán. Su encarecimiento ejerce un efecto depresivo tanto por el lado de la oferta como de la demanda: por una parte, supone una elevación de los costes de producción que, en el contexto actual de debilidad de la demanda, no puede transmitirse a los precios finales, por lo que supone un estrechamiento de los márgenes empresariales; por otra parte, conlleva una reducción de la capacidad adquisitiva de los consumidores que no puede recuperarse por la vía del aumento de las remuneraciones salariales –esto sería un suicidio-, por lo que el efecto final será un ajuste aún mayor de la demanda.

No cabe, por todo lo explicado, esperar mejoría alguna en los próximos trimestres, en los que la tendencia más probable seguirá siendo negativa. La única posible fuente de crecimiento seguirá procediendo únicamente de las exportaciones, y siempre en una medida muy restringida, puesto que, ante la imposibilidad del fuerte empuje que las mismas sería por la vía de la recuperación de competitividad en costes –es decir, una devaluación interna-. Esta resulta mucho más lenta, sobre todo en un entorno exterior de reducida inflación. Además, la capacidad de empuje de las exportaciones también está limitada por las negativas perspectivas de crecimiento para la zona euro, nuestro principal socio comercial, y la única gran área económica para la que se espera un crecimiento negativo en 2012.

*No cabe esperar mejoría alguna en los próximos trimestres*

*Las previsiones contenidas en los PGE-2012 son realistas* Teniendo en cuenta todo lo anterior, puede decirse que el escenario macroeconómico incluido en el proyecto de PGE-2012, sobre el cual se sustentan las previsiones de ingresos y de algunos gastos de la Administración Central, y, por tanto, un elemento básico para la credibilidad de las Cuentas Públicas, es realista y se encuentra en línea con las previsiones y el diagnóstico de consenso vigentes en el momento de su elaboración (cuadro 1).

Cuadro 1  
Previsiones Económicas  
(Variación porcentual sobre el año anterior)

	2010	2011	2012
<b>GASTO EN CONSUMO FINAL NACIONAL</b>	0,6	-0,7	-3,1
-Gasto en consumo final privado	0,8	-0,1	-1,4
-Gasto en consumo final de las AA.PP.	0,2	-2,2	-8
<b>FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL FIJO</b>	-6,3	-5,1	-9
-Bienes de equipo y otros	3,2	1,2	-7,3
-Construcción	-10,1	-8,1	-9,9
Variación de existencias (contribución al crecimiento del PIB)	0,0	0,0	0
<b>DEMANDA NACIONAL</b>	-1,0	-1,7	-4,4
-Exportaciones de bienes y servicios	13,5	9,0	3,5
-Importaciones de bienes y servicios	8,9	-0,1	-5,1
SECTOR EXTERIOR (contribución al crecimiento del PIB)	0,9	2,5	2,7
<b>PIB</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,7</b>	<b>-1,7</b>
<i>PIB a precios corrientes (mm de €)</i>	<i>1.051,3</i>	<i>1.073,4</i>	<i>1.065,4</i>
<b>MERCADO LABORAL</b>			
Empleo: variación en %	-2,6	-2,0	-3,7
variación en miles de personas	-475,2	-365,5	-631,1
Productividad por ocupado	2,6	2,8	2,0
Tasa de paro	20,1	21,6	24,3
<b>PRECIOS Y COSTES</b>			
Deflactor del PIB	0,4	1,4	1,0
Remuneración por asalariado	0,0	0,8	0,2
Coste Laboral Unitario	-2,6	-1,9	-1,7
<b>DESEQUILIBRIOS</b>			
Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación frente al exterior (% del PIB)	-4,0	-3,4	-0,9

Fuente: Informe Económico y Financiero de los PGE-2012.

La previsión de crecimiento del PIB contenida en los PGE-2012 es de un -1,7%, que resulta de un agravamiento con respecto al año anterior de la caída de la demanda interna en todos sus componentes, y de una ligera mejoría de la aportación del sector exterior. Con respecto a la demanda interna, su variación en términos reales se estima en un -4,4%, y, en términos nominales, que es la variable más relevante a la hora de calcular la evolución de los ingresos del Estado, en un -3,6%. En cuanto a la aportación del sector exterior a la variación del PIB, su mejoría procedería de una caída acusada de las importaciones, ligada al desplome de la demanda nacional, más que de una expansión de las exportaciones que, por el contrario, pierden impulso de forma consistente con el escenario que se contempla para la economía mundial y europea. El fuerte ajuste de la demanda interna que describe este cuadro macroeconómico se traducirá en una reducción de la necesidad de financiación de la economía española frente al exterior desde el 3,4% del PIB del pasado año hasta un 0,9%. Este descenso parece excesivo y poco consistente con el recorte que se contempla para la demanda nacional, pese a lo intenso de este último; no obstante se trata de una cifra de poca relevancia a la hora de determinar la evolución de los ingresos y los gastos públicos. Por otra parte, se espera una caída del empleo de algo más de 600.000 puestos de trabajo, previsión que también puede considerarse realista.

*La evolución esperada del PIB y el empleo se encuentra en línea con la mayoría las previsiones*

*Los riesgos para la economía española son muy elevados*

Por supuesto, el riesgo de un escenario peor que el contemplado en los PGE-2012 es elevado. España se encuentra en la cuerda floja, y cualquier suceso, interno o externo, que ocasione un mayor deterioro de la confianza de los inversores, ya sea el contagio desde otro país periférico, la pérdida de credibilidad del compromiso nacional con el objetivo del déficit, el derrumbe de alguna entidad financiera importante, etc., podría arrastrarnos hacia una situación de extrema gravedad que se reflejaría en una caída del PIB más acusada.

En este sentido, el mayor motivo de preocupación en estos momentos procede de las Comunidades Autónomas. Sus Cuentas Públicas son incluso más relevantes que las del Estado de cara al cumplimiento de los objetivos de déficit a los que se ha comprometido el Gobierno español. El 65% de la desviación con respecto al objetivo de déficit conjunto de las AA.PP. en 2011 provino de las administraciones autonómicas, y el ajuste que estas deben efectuar en 2012 es más severo que en el caso del Estado, y más complicado política y materialmente, ya que el 60% del gasto no financiero autonómico se destina a sufragar la sanidad y la educación públicas, tratándose, por tanto, de un gasto muy inflexible a corto plazo. Así, además de las cuentas del Estado, serán las cuentas de las CC.AA, junto con la evolución del proceso de saneamiento de nuestro sistema financiero los puntos clave en los que los mercados concentrarán su atención durante los próximos meses.

*Las cuentas de las CC.AA. son incluso más relevantes que las del Estado de cara a la credibilidad del objetivo de déficit*

### El gasto en los PGE-2012

*En términos homogéneos el presupuesto consolidado total se reduce un 3,4%*

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 298.975 millones de euros, un 0,5% más que en los PGE-2011. Si incluimos las partidas de gasto por operaciones financieras, el gasto total se eleva a 362.115 millones de euros, inferior en un 0,2% a lo presupuestado en los PGE-2011. Pero en términos homogéneos, excluyendo las partidas de transferencias destinadas a la financiación de las Administraciones Territoriales, así como diversas partidas que corresponden a obligaciones de ejercicios anteriores, la cifra prevista para los gastos no financieros es de 260.216 millones, y se encuentra un 3,4% por debajo de la contenida en el Presupuesto inicial del anterior ejercicio, mientras que el gasto total incluyendo operaciones financieras se reduce un 3,4% hasta 323.355 millones (cuadro 2).



Cuadro 2  
Presupuesto Consolidado de Gastos del Estado, Organismos Autónomos, Seguridad Social y Entes Públicos  
(Millones de euros)

Capítulos de Gasto	Presupuesto inicial 2011		2012		Variación	
	Importe	% PIB	Importe	% PIB	Importe	%
<b>OPERACIONES CORRIENTES</b>	<b>276.754,61</b>	<b>25,8</b>	<b>283.794,16</b>	<b>26,6</b>	<b>7.039,55</b>	<b>2,5</b>
<b><i>OP. CORRIENTES EXCLUIDA FINANCIACIÓN A LAS AATT Y OBLIGAC. EJERCICIOS ANTERIORES</i></b>	<b>248.720,75</b>	<b>23,2</b>	<b>245.636,20</b>	<b>23,1</b>	<b>-3.084,56</b>	<b>-1,2</b>
I. Gastos de personal	32.919,24	3,1	33.151,53	3,1	232,29	0,7
II. Compra de bienes y servicios	8.011,19	0,7	7.610,23	0,7	-400,96	-5,0
III. Gastos financieros	27.461,28	2,6	28.913,88	2,7	1.452,60	5,3
IV. Transferencias corrientes	208.362,90	19,4	214.118,51	20,1	5.755,61	2,8
<i>IV. Transferencias corrientes excluida financiación a las AATT y obligaciones ejercicios anteriores</i>	<i>180.329,04</i>	<i>16,8</i>	<i>175.960,55</i>	<i>16,5</i>	<i>-4.368,49</i>	<i>-2,4</i>
<b>V. FONDO DE CONTINGENCIA</b>	<b>2.471,78</b>	<b>0,2</b>	<b>2.377,39</b>	<b>0,2</b>	<b>-94,39</b>	<b>-3,8</b>
<b>OPERACIONES DE CAPITAL</b>	<b>18.198,88</b>	<b>1,7</b>	<b>12.804,05</b>	<b>1,2</b>	<b>-5.394,83</b>	<b>-29,6</b>
VI. Inversiones reales	8.229,83	0,8	6.927,69	0,7	-1.302,14	-15,8
VII. Transferencias de capital	9.969,05	0,9	5.876,36	0,6	-4.092,69	-41,1
<b>TOTAL OPERACIONES NO FINANCIERAS</b>	<b>297.425,27</b>	<b>27,7</b>	<b>298.975,60</b>	<b>28,1</b>	<b>1.550,33</b>	<b>0,5</b>
<b><i>TOTAL OP. NO FINANC. EXCLUIDA FINANCIACIÓN A LAS AATT Y OBLIGACIONES EJERCICIOS ANTERIORES</i></b>	<b>269.391,41</b>	<b>25,1</b>	<b>260.216,13</b>	<b>24,4</b>	<b>-9.175,29</b>	<b>-3,4</b>
<b>OPERACIONES FINANCIERAS</b>	<b>65.362,78</b>	<b>6,1</b>	<b>63.139,42</b>	<b>5,9</b>	<b>-2.223,36</b>	<b>-3,4</b>
VIII. Activos financieros	18.566,25	1,7	12.850,25	1,2	-5.716,00	-30,8
IX. Pasivos financieros	46.796,53	4,4	50.289,17	4,7	3.492,64	7,5
<b>TOTAL GASTOS</b>	<b>362.788,05</b>	<b>33,8</b>	<b>362.115,02</b>	<b>34,0</b>	<b>-673,03</b>	<b>-0,2</b>
<b><i>TOTAL EXCLUIDA FINANCIACIÓN A LAS AATT Y OBLIGAC. EJERCICIOS ANTERIORES</i></b>	<b>334.754,19</b>	<b>31,2</b>	<b>323.355,55</b>	<b>30,4</b>	<b>-11.398,65</b>	<b>-3,4</b>

Fuente: Informe Económico y Financiero de los PGE  
2012

Los **gastos de personal** sufren un ligero incremento del 0,7%, si bien los gastos en personal activo se reducen debido a la congelación de salarios y la reducción de plantilla derivada de la reposición nula de efectivos, siendo los gastos en clases pasivas los que sufren un notable incremento compensando el descenso anterior. Esto pone de manifiesto la dificultad de recortar el gasto en una partida que representa un 11% del gasto no financiero total de la administración central.

*Los intereses de la deuda pública absorben casi 29.000 millones*

El capítulo de **gastos financieros**, es decir, el pago de intereses por la deuda pública, crece tan solo un 5,3% en los PGE-2012, unos 1.400 millones de euros, con respecto a lo presupuestado para 2011. Este incremento, en principio, parece escaso, teniendo en cuenta el fuerte ascenso que sufrió esta partida en 2011, de casi el 23%, equivalente a más de 4.000 millones, y que las condiciones en los mercados financieros no ofrecen perspectivas de mejoría, con una crisis de la deuda pública que parece enquistarse. No obstante, el pasado año la ejecución de esta partida fue inferior a lo presupuestado en unos 5.000 millones, ascendiendo su suma a algo más de 22.000 millones de euros. El incremento, por tanto, de los gastos financieros en los PGE-2012 con respecto a la ejecución final del año anterior es del 30%, unos 6.500 millones de euros adicionales, que sí parece una cifra más realista.

Dentro del capítulo de **transferencias corrientes**, destacan los recortes a las partidas destinadas a ayuda y cooperación al desarrollo, a RTVE, las becas y ayudas a estudiantes, así como las realizadas por el Instituto de Reestructuración de la Minería del Carbón y las del Servicio

*El gasto en prestaciones por desempleo está probablemente infra estimado*

Público de Empleo Estatal (SPEE). Con respecto a estas últimas, el Gobierno prevé una reducción en prestaciones por desempleo del 5,4% en 2012, lo que unido a un recorte del 21,3% en el gasto destinado a políticas activas de empleo supone un descenso del gasto total SPEE del 8,5%, lo que conllevaría un recorte de las transferencias del Estado al mismo del 15,6%, casi 2.500 millones de euros. No obstante es muy probable que el gasto en prestaciones por desempleo esté infra estimado. Si bien en 2011 esta partida se redujo debido al descenso en el número de beneficiarios, no es probable que este hecho



se repita en 2012. La mayor destrucción de empleo que contempla el cuadro macroeconómico va a dar lugar con toda seguridad a que el número de entrantes en el sistema sea superior al número de beneficiarios que lo abandonan al agotar su prestación. De hecho, el gasto en prestaciones en enero y febrero ya había cambiado de tendencia y era superior en un 2% al realizado en el mismo periodo del año pasado.

*El gasto en pensiones también será mayor de lo presupuestado* El gasto en **pensiones** de la Seguridad Social, que acapara la mayor parte del capítulo de transferencias corrientes de los Presupuestos consolidados, también está, muy probablemente, infra estimado. Los PGE-2012 prevén un incremento de la cuantía del gasto destinado a dicha política del 3,2%, aunque la cuantía destinada exclusivamente al pago de las prestaciones contributivas crece algo menos, un 2,9% con respecto a lo presupuestado para 2011. Con respecto a la ejecución final de 2011 dicho incremento es aún menor, un 2,4%, debido a la desviación al alza del gasto final que se produjo en relación a lo presupuestado. Dicho crecimiento es muy inferior al que se ha venido registrando en los últimos años, algo más del 6% en 2009 y 2010; incluso en 2011, año en el que las pensiones fueron congeladas, el incremento fue del 4%. No hay ningún motivo por el que la dinámica en la evolución del número de beneficiarios y en el efecto sustitución se modifique tan profundamente de un año a otro como para que el ritmo de crecimiento del gasto total sufra una moderación de tal magnitud, más aún asumiendo una revalorización del 1% en la cuantía de las pensiones. De hecho, en los tres primeros meses del año el crecimiento del gasto en pensiones contributivas fue del 4,5% en comparación con el mismo periodo de 2011.

En suma, la reducción del **gasto corriente** en los Presupuestos consolidados (excluyendo la financiación a las AA.TT. y obligaciones de ejercicios anteriores) supone un ahorro de *Escaso ahorro en las partidas de gasto corriente* 3.000 millones de euros en comparación con los Presupuestos del anterior ejercicio, aunque es posible que el resultado sea incluso un incremento efectivo del mismo, debido a la previsible desviación al alza con respecto a lo previsto en prestaciones por desempleo y pensiones.

*La inversión pública incluye mucho más que el capítulo VI* Mucho más intenso es el recorte que sufre la **inversión pública**. Para la incluida dentro del capítulo VI de gasto

se han presupuestado 6.928 millones de euros con una reducción de 1.302 millones con respecto a los anteriores presupuestos, aunque si descontamos una partida de 601,51 millones procedente de obligaciones de periodos anteriores, el recorte es de 1.900 millones. 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.), realizadas 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, así como la aportación al Fondo de Reserva de la Seguridad Social, que en los PGE-2011 comprendió casi 3.500 millones pero este año no tiene previsión presupuestaria alguna, ambas partidas integradas dentro del capítulo de adquisición de activos financieros, tenemos que la inversión total realizada por la Administración Central será de 21.243 millones de euros en 2012, un 36,2% menos, es decir, 12.000 millones de euros menos, que en los PGE-2011 (cuadro 3). También habría que incluir dentro de la inversión pública la realizada por el sector público estatal, que se reduce en 3.800 millones de euros con respecto a lo comprometido en los Presupuestos anteriores. No obstante, esta cifra no se puede sumar a la anterior, ya que una parte de la misma ya se encuentra incluida en los Presupuestos consolidados, a través de las transferencias de capital o adquisiciones de activos financieros efectuadas por el Estado y dirigidas hacia las empresas públicas.

*La inversión pública  
total se reduce en 12.000  
millones*



## Cuadro 3

Inversión total del Sector Público Administrativo (millones de euros)

	2011	2012	Variación	
			Importe	%
Cap. VI. Inversiones reales	8.229,83	6.326,18	-1.903,65	-23,1
Cap. VII. Transferencias de capital	9.969,05	5.876,36	-4.092,69	-41,1
Cap. VIII. Activos financieros (ex. Fondo de Reserva y MEDE)	15.109,29	9.041,25	-6.068,04	-40,2
<b>TOTAL INVERSIÓN</b>	<b>33,308,17</b>	<b>21.243,79</b>	<b>-12.064,38</b>	<b>-36,2</b>

Fuente: elaboración propia a partir de los proyectos de PGE.

De la inversión pública realizada por la vía de las transferencias de capital, destaca el ajuste en términos absolutos que sufre la partida de acceso a la vivienda, la del Fondo de Compensación interterritorial y la cuantía destinada al cumplimiento de los estatutos de autonomía en materia de inversiones, partida que se ha cancelado tras absorber 950 millones de euros en los presupuestos anteriores. Por otra parte, de la inversión realizada a través del capítulo VIII (activos financieros) los descensos absolutos más importantes se encuentran en los programas de I+D+i, así como en los préstamos a promotores de infraestructuras de carreteras y las aportaciones patrimoniales al ADIF, que se reducen a la mitad.

*Las políticas que sufren mayores recortes son infraestructura e I+D*

Desde el punto de vista de las **políticas de gasto** (cuadro 4) se observa que todas sufren recortes en sus asignaciones, salvo las políticas de pensiones, deuda pública, transferencias a las AA.TT. y administración financiera y tributaria, en este último caso debido a que dentro de la misma se incluye la aportación al MEDE, para la cual no existía asignación el pasado año. Las políticas en las que el ajuste es más intenso en términos absolutos son las de infraestructuras e I+D. Si analizamos la composición económica de las disminuciones que sufren las asignaciones de cada política, observamos que, salvo en el caso de las encuadradas bajo el epígrafe de Gasto Social -cuyo presupuesto se concentra, por lo general, en el capítulo de transferencias corrientes-, en prácticamente todas las demás el grueso del recorte tiene lugar en los capítulos relacionados con la inversión, es decir, en los capítulos VI, VII y VIII.

Cuadro 4  
Políticas de Gasto de los Presupuestos Generales del Estado Consolidados. Capítulos I a VIII  
(Millones de euros)

	Presupuesto inicial 2011		2012		Variación	
	Importe	% PIB	Importe	% PIB	Importe	%
<b>SERVICIOS PÚBLICOS BÁSICOS</b>	<b>19.731,14</b>	<b>1,8</b>	<b>17.909,01</b>	<b>1,7</b>	<b>-1.822,13</b>	<b>-9,2</b>
Justicia	1.713,25	0,2	1.612,63	0,2	-100,62	-5,9
Defensa	6.868,20	0,6	6.261,32	0,6	-606,88	-8,8
Seguridad Ciudadana e Inst. Penitenciarias	8.401,96	0,8	8.354,91	0,8	-47,05	-0,6
Política exterior	2.747,73	0,3	1.680,15	0,2	-1.067,58	-38,9
<b>GASTO SOCIAL</b>	<b>183.290,53</b>	<b>17,1</b>	<b>175.382,70</b>	<b>16,5</b>	<b>-7.907,84</b>	<b>-4,3</b>
Pensiones	112.215,76	10,5	115.825,93	10,9	3.610,17	3,2
Otras prestaciones económicas	13.576,36	1,3	12.014,49	1,1	-1.561,87	-11,5
Servicios sociales y promoción social	2.513,48	0,2	2.119,04	0,2	-394,44	-15,7
Fomento del empleo	7.329,10	0,7	5.764,74	0,5	-1.564,36	-21,3
Desempleo	30.474,06	2,8	28.805,05	2,7	-1.669,01	-5,5
Acceso a la vivienda y fom. de la edificación	1.200,18	0,1	820,11	0,1	-380,07	-31,7
Gestión y admón. de la Seguridad Social	7.770,59	0,7	2.901,12	0,3	-4.869,47	-62,7
Sanidad	4.263,58	0,4	3.974,62	0,4	-288,96	-6,8
Educación	2.843,43	0,3	2.220,19	0,2	-623,24	-21,9
Cultura	1.103,99	0,1	937,40	0,1	-166,59	-15,1
<b>ACTUAC. DE CARÁCTER ECONÓMICO</b>	<b>32.680,71</b>	<b>3,0</b>	<b>27.129,82</b>	<b>2,5</b>	<b>-5.550,89</b>	<b>-17,0</b>
Agricultura y pesca	8.575,09	0,8	8.510,63	0,8	-64,46	-0,8
Industria y energía	2.800,81	0,3	1.897,06	0,2	-903,75	-32,3
Comercio, turismo y pymes	1.432,94	0,1	1.109,92	0,1	-323,02	-22,5
Subvenciones al transporte	1.618,72	0,2	1.614,30	0,2	-4,42	-0,3
Infraestructuras	8.859,07	0,8	6.897,94	0,6	-1.961,13	-22,1
Investigación, desarrollo e innovación civil	7.576,45	0,7	5.633,22	0,5	-1.943,23	-25,6
Investigación, desarrollo e innovación militar	1.009,29	0,1	757,68	0,1	-251,61	-24,9
Otras actuaciones	808,33	0,1	709,06	0,1	-99,27	-12,3
<b>ACTUACIONES DE CARÁCTER GENERAL</b>	<b>80.289,14</b>	<b>7,5</b>	<b>91.404,32</b>	<b>8,6</b>	<b>11.115,17</b>	<b>13,8</b>
Alta Dirección	654,384	0,1	633,35	0,1	-21,03	-3,2
Servicios de carácter general	8.014,25	0,7	7.000,03	0,7	-1.014,22	-12,7
Administración financiera y tributaria	1.409,33	0,1	5.237,53	0,5	3.828,20	271,6
Transferencias a otras AA.PP.	42.811,18	4,0	49.685,40	4,7	6.874,22	16,1
Deuda Pública	27.400,00	2,6	28.848,00	2,7	1.448,00	5,3
<b>TOTAL CAPÍTULOS I a VIII</b>	<b>315.991,53</b>	<b>29,4</b>	<b>311.825,85</b>	<b>29,3</b>	<b>-4.165,68</b>	<b>-1,3</b>
<i>Total I a VIII excluyendo financiac. AATT, obligac. ejercic. anteriores, Fondo Reserva y MEDE</i>	<i>28.,500,70</i>	<i>26,5</i>	<i>269.257,38</i>	<i>25,3</i>	<i>-15.243,33</i>	<i>-5,4</i>

Fuente: Informe Económico y Financiero de los PGE 2012.

Desde otro punto de vista, podemos excluir las políticas de gasto sobre las cuales el Gobierno no tiene capacidad de disposición, cuya evolución responde a su propia dinámica, básicamente desempleo, pensiones y deuda pública, junto al fondo de contingencia, las cuales representan en los actuales presupuestos el 64% del gasto. El resto de políticas, que se pueden programar con relativa mayor flexibilidad, podrían constituir lo que llamamos el gasto no comprometido. La cuantía de las mismas se ha recortado un 16,6%, que equivale a 18.500 millones de euros, cifra que representa el esfuerzo de reducción del gasto que se ha realizado en estos presupuestos.

*El recorte del gasto se concentra de forma descompensada en la inversión pública*

En suma, de los 15.243 millones en que se reduce el gasto total (capítulos I a VIII, excluyendo la financiación a las AA.TT., las obligaciones de ejercicios anteriores, las aportaciones al MEDE y al Fondo de Reserva), algo más de 12.000 millones proceden de la reducción de la inversión pública por las diversas vías a través de las cuales esta se materializa, y poco más de 3.000 millones proceden del recorte del gasto corriente (el fondo de contingencia, que se reduce en casi 100 millones, explica el resto). La composición del ajuste es, por tanto, muy descompensada, si bien es cierto que las partidas de gasto corriente son mucho más inflexibles a corto plazo y representan en gran medida gasto comprometido, como salarios de los funcionarios, pensiones, prestaciones por desempleo e intereses de la deuda. Sin embargo, no podemos aspirar a cumplir el objetivo de déficit público del 3% del PIB para 2013 sin tocar estos componentes, lo que requiere un planteamiento diferente al adoptado por el Gobierno en estos PGE.

La estrategia seguida ha sido la de recortar, una a una, la dotación destinada a cada programa, básicamente en los capítulos de operaciones de capital y activos financieros. En lugar de ello, se debería haber efectuado una reestructuración completa del gasto mediante el replanteamiento de todos y cada uno de los programas, suprimiendo en su totalidad los que sean innecesarios o dupliquen otros de las CC.AA. por tratarse de competencias transferidas, integrando programas para reducir costes cuando sea posible, etc. Asimismo, es necesario a cabo un plan de reforma integral de las AA.PP. para elevar su eficiencia y reducir su tamaño, labor que puede superar el

*El cumplimiento del objetivo de déficit del 3% en 2013 requiere otra estrategia*

ámbito de actuación de unos PGE, y que requiere la colaboración de todas las AA.TT. 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.

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

*A pesar de la merma de las bases imponibles de las principales figuras impositivas, las modificaciones realizadas en determinados tributos contribuirán al aumento de la recaudación impositiva*

Los ingresos impositivos esperados para el año 2012 ascenderán, según los Presupuestos Generales del Estado para este mismo año, superarán los 167.700 millones de euros, lo que supone un crecimiento del 4,3 por 100 en relación a la recaudación del periodo anterior. A pesar de la merma de las bases imponibles de las principales figuras impositivas, atendiendo a las pesimistas perspectivas sobre la recuperación económica que prevé el Gobierno, las modificaciones realizadas en determinadas tributos contribuirán al aumento de la recaudación impositiva. Si bien es cierto que el incumplimiento con el objetivo de déficit para 2011 ha supuesto un retraso inaceptable en el proceso de consolidación que ha perjudicado sobre manera a la confianza de los inversores en nuestra economía, el aumento de la presión fiscal, especialmente en lo que a imposición directa se refiere, dilatará la fase contractiva del crecimiento en la que está sumida la economía española. Es más, el exceso de gravamen que genera una estructura impositiva como la actual, donde los impuestos directos crecen un 10 por 100 frente a la contracción de la imposición indirecta en un 3 por 100, introduce nuevas distorsiones en las decisiones de los agentes privados sobre el empleo, el ahorro y la inversión. Sin embargo, la prioridad **inmediata en la actual coyuntura la representa el saneamiento de las finanzas públicas.**

El importante esfuerzo fiscal que supone terminar el año 2012 con un déficit público del 5,3 por 100 y el escaso margen de actuación de los poderes públicos han condicionado los ajustes en ambas partes de la ecuación presupuestaria, es decir, la reducción de los gastos públicos y el aumento provisional de la carga

*Los beneficios netos de los ajustes pueden resultar positivos sí con ellos, se corrige el excesivo endeudamiento y se disipan todas las dudas sobre la capacidad de pago de la economía española*



fiscal a los hogares y a las empresas para incrementar la recaudación. De este modo, los beneficios netos de los ajustes pueden resultar positivos sí, 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 impuestos que gravan el trabajo o de la inversión.

**Cuadro 5**  
Evolución de la Ejecución Tributaria  
(Variación anual en %)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012(ppto)
<b>Presión fiscal</b>								
PIB nominal	8,1	8,4	6,9	3,3	-3,7	0,3	0,7	-1,7
Impuestos del Estado y S.S.	10,3	9,5	7,4	-7,2	-16,7	8,1	6,2	4,3
Diferencia de crecimiento (a)	2,2	1,1	0,5	-10,5	-13	7,8	5,5	6,0
<b>Estructura tributaria</b>								
Impuestos Directos	12,8	11,7	9,1	-7,8	-10,4	-1,8	6,5	10,1
Impuestos Indirectos	7,3	6,6	5,3	-6,3	-25,8	23,7	5,7	-3,0
Diferencia de crecimiento (b)	5,5	5,1	3,8	-1,5	15,4	-25,5	0,8	13,1

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 2012.

*Se prevé un crecimiento de los ingresos consolidados del 1,5 por 100 en relación al presupuesto inicial del año anterior*

En los Presupuestos Generales del Estado para 2012 se prevé un crecimiento de los ingresos consolidados del 1,5 por 100 en relación al presupuesto inicial del año anterior. De este modo 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 276.440 millones de euros, lo que supone cerca del 26 por 100 del PIB. Si además, se tiene en cuenta la recaudación de las Administraciones Territoriales, el porcentaje superaría el 34 por 100 del PIB. Los impuestos directos y las cotizaciones

sociales, y los impuestos indirectos constituyen la principal fuente de financiación ya que suponen más del 74 por 100 de la totalidad de los ingresos consolidados. Sin embargo, estas partidas de ingresos experimentan contracciones del orden del 2,9 por 100 y del 41,6 por 100 respectivamente debido a que el resultado de la liquidación de los recursos del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas correspondiente al ejercicio 2010 resultó favorable a estas últimas lo que se traduce en una minoración de los ingresos del Estado. Así, el Presupuesto para 2012 no sólo contempla las entregas a cuenta satisfechas en el año 2010 atendiendo a los criterios del antiguo sistema de financiación (aunque la liquidación responde a la Ley 22/2009) sino también, la liquidación de los anticipos a cuenta de los fondos de convergencia que tuvieron lugar durante 2010 y que se liquidarán en el año en curso. Por lo tanto, el descenso estimado de los ingresos impositivos del Estado supera el 13 por 100 frente al aumento del 4,3 por 100 de los ingresos impositivos de las Administraciones Territoriales situándose, estos últimos, en los 91.856 millones de euros.

#### Cuadro 6

Presupuesto Consolidado de Ingresos del Estado, Organismos Autónomos, Seguridad Social y Otros Organismos  
(Millones de euros)

(Millones de euros)	P. inicial 2011	P. inicial 2012	Variación (%)	2011 (% PIB)	2012 (% PIB)
<b>INGRESOS CORRIENTES</b>	<b>253.438</b>	<b>261.481</b>	<b>3,2</b>	<b>23,6</b>	<b>24,5</b>
Impuestos directos y cot. sociales	189.728	184.269	-2,9	17,7	17,3
Impuestos indirectos	36.142	21.095	-41,6	3,4	2,0
Tasas y otros ingresos	6.735	8.716	29,4	0,6	0,8
Transferencias corrientes	11.196	38.578	244,6	1,0	3,6
Ingresos patrimoniales	9.637	8.823	-8,4	0,9	0,8
<b>INGRESOS DE CAPITAL</b>	<b>2.472</b>	<b>2.384</b>	<b>-3,5</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>
Enajenación inversiones reales	283	288	1,6	0,0	0,0
Transferencias de capital	2.188	2.096	-4,2	0,2	0,2
<b>INGRESOS NO FINANCIEROS</b>	<b>255.910</b>	<b>263.866</b>	<b>3,1</b>	<b>23,8</b>	<b>24,8</b>
Activos Financieros	16.453	12.574	-23,6	1,5	1,2
<b>TOTAL INGRESOS PRESUPUESTO</b>	<b>272.363</b>	<b>276.440</b>	<b>1,5</b>	<b>25,4</b>	<b>25,9</b>

Fuente: Elaboración propia a partir del proyecto PGE para 2012

Las principales modificaciones en el marco normativo contempladas en el Proyecto de Ley de los Presupuestos Generales del Estado para 2012 se refieren al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, al Impuesto sobre la Renta de no Residentes, al Impuesto sobre Sociedades, al Impuesto sobre el Valor Añadido, a los Impuestos sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y a los Impuestos Especiales, a los tributos locales y a diversas tasas. Los principales cambios se resumen a continuación:

*Modificaciones en el  
marco normativo*

- *Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.* e elevan un punto porcentual los coeficientes correctores del valor de adquisición para las transmisiones de bienes inmuebles no afectos a actividades económicas. Se regulan las compensaciones por la pérdida de beneficios fiscales que afectan a los adquirentes de vivienda habitual y a los perceptores de determinados rendimientos del capital mobiliario con periodo de generación superior a dos años en 2011 respecto a los establecidos en la normativa del IRPF vigente hasta el 31 de diciembre de 2006.
- *Impuesto sobre la Renta de no Residentes.* Se extiende la exención aplicable a los beneficios distribuidos por las sociedades filiales residentes en España a sus matrices residentes en otro Estado miembro de la Unión Europea a los Estados integrantes del Espacio Económico Europeo.
- *Impuesto sobre Sociedades.* Se actualizan al uno por cien los coeficientes aplicables a los activos inmobiliarios en los supuestos de transmisión
- *Impuesto sobre el Valor Añadido.* Con el objeto de la adaptación del ordenamiento interno a la normativa comunitaria se introducen modificaciones de carácter técnico.
- *Impuesto sobre Hidrocarburos.* Con el objeto de la adaptación del ordenamiento interno a la normativa comunitaria se introducen modificaciones de carácter técnico.
- *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 por cien.

- *Tasas. Se actualizan con carácter general al 1 por 100 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 2011. Del mismo modo, se mantienen los tipos y cuantías fijas establecidas para las que gravan los juegos de suerte, envite o azar, en los importes exigibles durante 2011.*

*El Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público introduce modificaciones adicionales*

La disolución del Congreso de los Diputados y del Senado y la convocatoria de elecciones (Real Decreto 1329/2011) impide la aprobación de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2012, prorrogándose, tal y como establece la Constitución, los Presupuestos Generales del Estado para el año 2011, excepto en los créditos correspondientes a actuaciones que finalicen en el año 2011 u obligaciones que se liquiden en ese mismo año. Sin embargo, el artículo 86 de la Constitución contempla la posibilidad de que el Gobierno, en caso de extraordinaria y urgente necesidad como puede representar el cumplimiento del objetivo de déficit marcado por la Comisión Europea, dicte disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de Decretos-leyes. De este modo, el Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público, contempla cambios normativos y la modificación de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y la modificación parcial de las Leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio, sobre el Impuesto sobre Sociedades y sobre el Impuesto sobre Bienes Inmuebles. Las transformaciones más destacables son: *Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas*. Se establece un gravamen complementario a la cuota íntegra estatal para los ejercicios 2012 y 2013. El gravamen se aplicará con unos porcentajes que oscilan entre el 0,75 y el 7,0 por 100. Del mismo modo, se establece un gravamen complementario para las rentas del ahorro en porcentajes que oscilan entre el 2 y el 6 por 100. Los contribuyentes podrán deducirse el 7,5 por cien de las cantidades satisfechas en el período de que se trate por la adquisición o rehabilitación de la vivienda que constituya o vaya a constituir la residencia habitual con efectos desde el 1 de enero de 2011.





- *Impuesto sobre la Renta de no Residentes.* Se eleva el tipo de gravamen del impuesto en los ejercicios 2012 y 2013.
- *Impuesto sobre el Valor Añadido.* Se aplicará el tipo reducido del 4 por cien a las entregas de bienes
- *Impuesto sobre Sociedades* En relación a la cuantía del pago fraccionado esta será el resultado de aplicar a las bases previstas en los dos apartados anteriores el 18 por 100. Para las modalidades previstas en el apartado 3 del artículo 45 de la Ley del Impuesto sobre Sociedades (pagos fraccionados que se realicen sobre la parte de la base imponible del periodo de los 3, 9 y 11 primeros meses del año natural) el porcentaje será el resultado de multiplicar por 5/7 el tipo de gravamen. Esta modificación la deberán aplicar los sujetos pasivos cuyo volumen de operaciones supere los 6 millones de euros.
- *Impuesto sobre Bienes Inmuebles.* Durante los años 2012 y 2013, los tipos de gravamen aprobados resultarán incrementados en diversos porcentajes.

La recaudación esperada del Estado y de las Administraciones territoriales en concepto de impuestos directos que prevén los PGE-2012 ascenderá a 95.081 millones de euros lo que supone un incremento del 7,5 por 100 en relación a la liquidación de 2011. La obligatoriedad de cumplir con las exigencias de Europa sobre el déficit público ha motivado el aumento del tipo impositivo de la figura tributaria con mayor capacidad recaudatoria. Así, más del 43 por 100 de los ingresos impositivos para 2012 provendrán del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas el que, a su vez, concentrará el 76,9 por 100 de la recaudación en concepto de imposición directa. Atendiendo a las previsiones del gobierno, la recaudación por IRPF crecerá un 4,7 por 100 hasta alcanzar los 73.106 millones de euros, es decir, 3.300 millones de euros más de lo que se recaudó en el año anterior. A pesar de que el escenario macroeconómico que sirve de base al gobierno para establecer las estimaciones pertinentes está tildado de pesimismo, el aumento del gravamen complementario a la cuota íntegra compensará con más de 4.100 millones de euros la contracción esperada de las rentas del trabajo como consecuencia de la destrucción del empleo. La pérdida de poder adquisitivo para determinados niveles

*A pesar de que el escenario macroeconómico está tildado de pesimismo, el aumento del gravamen complementario a la cuota íntegra la contracción esperada de las rentas del trabajo*

de renta que supone el aumento de los tipos impositivos del IRPF tendrá un efecto negativo sobre los, ya mermados, consumo e inversión de las familias.

**Cuadro 7**  
Impuestos Directos y Cotizaciones Sociales  
(Millones de euros)

	Presupuesto 2011 (a)	Recaudación 2011 (b)	Presupuesto 2012 (c)	2012/2011 (c/a)	2012/2011 (c/b)
Estado y Admones. Territoriales	90.219	88.454	95.081	5,4%	7,5%
-IRPF	71.671	69.803	73.106	2,0%	4,7%
-Sociedades	16.008	16.611	19.564	22,2%	17,8%
-Renta no Residentes	2.540	2.040	2.411	-5,1%	18,2%
Seguridad Social (cotiz. soc.)	110.447	110.447	106.322	-3,7%	-3,7%
<b>Total Impuestos Directos</b>	<b>90.219</b>	<b>88.454</b>	<b>95.081</b>	<b>5,4%</b>	<b>7,5%</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de los PGE respectivos y de la previsión de liquidación para el 2011 del Informe Económico y Financiero de los PGE para 2012.

*El mayor esfuerzo fiscal que tendrán que realizar las empresas españolas, especialmente las de mayor tamaño, proviene de la ampliación de las bases imponibles*

La recaudación del Impuesto sobre Sociedades crecerá un 17,8 por 100 con respecto a la liquidación del año 2011. El mayor esfuerzo fiscal que tendrán que realizar las empresas españolas, especialmente las de mayor tamaño, proviene de la ampliación de las bases imponibles -a través de la limitación a determinadas deducciones, por ejemplo- y no de incrementos en el tipo marginal. El Gobierno espera obtener, de este modo, más de 2.900 millones que en el año precedente en vista de las modificaciones introducidas en la configuración del tributo, cuya estimación asciende a 5.350 millones de euros. La introducción de un límite mínimo para el cálculo del pago fraccionado de entidades cuya cifra de negocio neta supere los 20 millones de euros generará más de 2.500 millones de euros; la fijación de límites para la deducción de los gastos financieros aportarán 1.050 millones de euros a las arcas del estado; la limitación a la deducción del fondo de comercio producirá 210 millones de euros y la supresión de

la libertad de amortización no vinculada al mantenimiento del empleo y su limitación al 20 por 100 para aquellas que tuviesen cantidades pendientes de aplicar por este concepto generará unos ingresos de 840 millones de euros. La crisis está haciendo mella en la actividad empresarial y por ende en sus beneficios. Por su parte, los cambios de carácter transitorio introducidos en la fiscalidad empresarial afectarán a la magnitud de recursos propios de la empresa por un lado y a la liquidez en un contexto de restricción de crédito, por otro. No obstante, un incremento del tipo marginal hubiera sido mucho más nocivo para la competitividad empresarial. Por ello, una vez restablecido el equilibrio presupuestario, debería plantearse la reducción de la presión fiscal soportada por las empresas que es de las más altas de Europa.

La importante destrucción de empleo que se mantendrá a lo largo de todo el año 2012 explica la contracción de la principal fuente de financiación de la Seguridad Social, las cotizaciones sociales. Los ingresos por este concepto alcanzarán los 106.322 millones de euros

*La importante destrucción de empleo que se mantendrá a lo largo de todo el año explica la contracción de la principal fuente de financiación de la Seguridad Social*

lo que supone 4.124 millones de euros menos que lo presupuestado en el año anterior. Como era de esperar, las cotizaciones sociales de empresas y trabajadores a la seguridad social será el capítulo más afectado, con una disminución de cerca del 4 por 100, ante la continua desaparición de empresas y la imposibilidad de crear nuevos puestos de trabajo de las ya existentes. Del mismo modo, se estima una merma de las aportaciones que realiza el Servicio Público de Empleo en concepto de cotizaciones sociales de desempleados del orden del 2,2 por 100.

*La reducción de las cotizaciones sociales mejoraría la competitividad y reduciría el déficit exterior de la economía española ya que equivaldría a una devaluación de nuestro tipo de cambio efectivo real*

La alarmante tasa de paro de nuestro país, que encabeza el ranking europeo, y la debilidad de la demanda interna, que ha posicionado a las exportaciones como la única alternativa para el crecimiento económico, constituyen razones suficientes para abaratar los costes que han de afrontar las empresas a modo de cotizaciones sociales. Las distorsiones que introducen las contribuciones al sistema de la seguridad social en el mercado de trabajo vienen



determinadas, por un lado, por la parte los 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, restando así, competitividad a las mismas. Por otro lado, frena las posibilidades de ahorro de las unidades productivas al tener que destinar una parte del beneficio a la obligación contributiva que en su ausencia podría materializarse en proyectos de inversión y en la creación de nuevos puestos de trabajo. La pérdida de recaudación que supondría la rebaja de las cotizaciones para la Seguridad Social podría compensarse con una subida del IVA -medida que por otro lado que será prácticamente insalvable el año de próximo- ya que el aumento de este tipo de imposición resultaría neutral respecto a los precios de la producción nacional y de las importaciones de terceros países beneficiando, especialmente a los sectores productivos que operan en los mercados internacionales y a los que son intensivos en mano de obra. La reforma mejoraría la competitividad y reduciría el déficit exterior de la economía española ya que equivaldría a una devaluación de nuestro tipo de cambio efectivo real que ya no se puede llevar a cabo en el contexto del euro.

Cuadro 8  
Impuestos Indirectos  
(Millones de euros)

	Presupuesto 2011 (a)	Recaudación 2011(b)	Presupuesto 2012 (c)	2012/2011 (c/a)	2012/2011 (c/b)
Impuesto sobre Valor Añadido	48.952	49.302	47.691	-2,6%	-3,3%
Impuestos Especiales	20.825	18.983	18.426	-11,5%	-2,9%
Resto de Impuestos Indirectos	2.995	2.965	2.960	-1,2%	-0,2%
<b>Total Impuestos Indirectos</b>	<b>72.772</b>	<b>71.250</b>	<b>69.077</b>	<b>-5,1%</b>	<b>-3,0%</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de los Presupuestos respectivos y de la previsión de liquidación 2010 del Informe Económico y Financiero de los PGE para 2011.

Según el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado, los ingresos provenientes de la tributación indirecta, que suponen el 41 por 100 de la recaudación impositiva, ascenderán a 69.000

*Los ingresos provenientes de la tributación indirecta caerán un 3 por 100 cuya contracción más significativa viene de la mano del IVA*

millones de euros en el año 2012. La recaudación en el año precedente ascendió a los 71.250 millones de euros lo que supone una contracción del 3 por 100. La reducción más significativa vendrá de la mano del *Impuesto sobre el Valor Añadido* ya que, si bien los ingresos en 2011 por este concepto alcanzaron los 49.302 millones de euros, se espera que el Estado y las Administraciones Territoriales dejen de recaudar más 1.600 millones de euros en el presente ejercicio, es decir, un 3,3 por 100 menos. El incremento del número de desempleados, el elevado endeudamiento de las familias y de las Administraciones Públicas junto con el clima de incertidumbre que prevalece en el contexto económico y social son factores que han contribuido a deprimir considerablemente el gasto en consumo final y con este la base del impuesto.

*La recaudación por Impuestos  
Especiales se contraerá el 2,9 por 100*

En concepto de Impuestos Especiales se espera obtener ingresos del orden de 18.426 millones de euros lo que supone 557 millones de euros menos que lo recaudado en 2011. A excepción del aumento esperado de los ingresos por el impuesto sobre la *Electricidad*, que el gobierno estima en el 2,2 por 100 debido al crecimiento de las tarifas-, el resto de rúbricas experimentarán durante 2012 un crecimiento negativo. Así, los ingresos procedentes de los impuestos sobre el Alcohol y las bebidas especiales disminuirán un 2,5 por 100, los del impuesto sobre la cerveza el 1,1 por 100, los del impuesto sobre Hidrocarburos se contraerán el 2,1 por 100 y los del impuesto sobre las Labores del tabaco caerá el 5,1 por 100. La subida de precios del tabaco que supondrán ingresos adicionales del orden de 150 millones de euros no será suficiente para compensar el menor consumo de este tipo de bienes. La contracción de estos dos últimos impuestos explica la mayor parte de la reducción de la recaudación de los Impuestos Especiales ya que aportan el 86 por 100 a este capítulo.

El Proyecto sobre los Presupuestos Generales del Estado para 2012 responde a la inminente necesidad de cumplimiento con el plan de consolidación iniciado en 2010. La conveniencia

*La conveniencia de garantizar la estabilidad macroeconómica es el objetivo de la actual política fiscal lo que implicará determinados sacrificios para el crecimiento económico.*

de garantizar la estabilidad macroeconómica es el objetivo de la actual política fiscal lo que implicará determinados sacrificios para el crecimiento económico. No cabe duda de que las cifras de déficit son insostenibles en el marco europeo, sin embargo, el aumento de la presión fiscal, especialmente sobre el sector privado repercutirá negativamente en



el consumo, en el empleo y en la inversión. Las subidas impositivas no siempre dan como resultado un aumento de la recaudación, tal y como muestra la curva de Laffer, de hecho, una estructura tributaria menos gravosa favorecería la dinamización de la economía a través de la liberalización de recursos de los hogares y las empresas con el consiguiente efecto positivo en la base imponible y, por ende, en los ingresos públicos. Además, una política fiscal pro cíclica, con subida de impuestos en situaciones económicas adversas, tiende a amplificar el efecto negativo de inversiones con mucho riesgo en la posibilidad de endeudarse.

### **El déficit público, demasiadas incertidumbres**

*La fuerte desviación ha hecho mella en la confianza de los acreedores sobre la sostenibilidad de nuestras cuentas públicas*

La fuerte desviación que se produjo el año pasado en el cumplimiento de los objetivos de déficit -2,51 puntos- ha hecho mella en la confianza de los acreedores nacionales e internacionales sobre la sostenibilidad de nuestras cuentas públicas. Como

consecuencia, el compromiso alcanzado con Europa sobre el nivel de endeudamiento público se hace más importante que nunca. En primer lugar, porque de ello depende la recuperación de la confianza de los prestamistas, demostrándoles que somos capaces de cumplir nuestros compromisos, ya no solo presupuestarios, sino de todas las reformas estructurales que conlleva el cumplimiento del objetivo de déficit. Y en segundo lugar, por las perversas consecuencias para la economía que se desprenden de un elevado y sostenido déficit, es decir, una mayor necesidad de financiación conlleva a un incremento de las partidas destinadas a pagar intereses de la deuda, lo que en periodos de caída de la actividad conduce a un incremento de impuestos o grandes recortes.

Durante 2011, la cuantía en que los empleos públicos superaron a los recursos propios se situó en el 8,5 por 100 del PIB, es decir, 91.344 millones de Euros. Esta

*Se acordó un objetivo de déficit con la Unión Europea en el 5.3% del PIB.*

cifra que por sí sola ya los es preocupante lo es aún más si se sitúa en un contexto en el que es casi imposible acceder a la financiación. Por ello, tras las sucesivas rondas de negociaciones con la Unión Europea y atendiendo a la actual coyuntura, el nuevo objetivo de de déficit público se fijó en el 5,3 por 100, lo que implica una contracción



del endeudamiento público en 3,2 puntos con respecto al año anterior, lo que supuso una relajación del objetivo establecido en el año previo que lo situaba en el 4,4 por 100.

*La desviación podría situarse entre el -0.3 y el -0.5*

El Gobierno, ciñéndose a lo acordado en el Programa de Estabilidad Presupuestaria, establece que el déficit para el conjunto de las Administraciones Públicas será del 5,3 por 100 del PIB. A pesar de que este presupuesto, a diferencia de los anteriores, implanta unas previsiones de crecimiento y recaudación más ajustadas a la realidad, multitud de incertidumbres pueden provocar variaciones en el Presupuesto, especialmente por la vía de los ingresos. Los distintos escenarios que se plantean arrojan desviaciones del objetivo que pueden oscilar entre el -0,3 y el -0,5, por lo que la cifra final de déficit quedaría entre el -5,6 por 100 y el -5,8 por 100 del PIB (Cuadro N° 9).

Cuadro 9  
El Déficit en 2012

	<i>Mill. Euros</i>	<i>% PIB</i>
Ingresos del Estado	119.233	11,2
Gastos del Estado	152.630	14,3
Déficit del Estado	-33.397	-3,1
Ajuste Contabilidad Nacional	-3.580	-0,3
Necesidad de financiación del Estado	-36.976	-3,5
Capacidad/Necesidad de financiación S.Social		0,0
Necesidad de financiación de los OO.AA		-0,1
Necesidad de financiación de la Administración Central		-3,5
Necesidad de financiación de las CC.AA		-1,5
Necesidad de financiación de las Corporaciones Locales		-0,3
Necesidad de financiación de las AA.PP		-5,3
<i>Estimación de desviación en liquidación (IEE)</i>		<i>De -0.3 a -0.5</i>
<i>Déficit (-) de las Administraciones Públicas estimado (IEE)</i>		<i>De -5,6 a -5.8</i>

Fuente: Elaboración propia e Informe Económico y Financiero de los PGE para el 2012.

El cumplimiento de los objetivos de déficit, tal y como reconoce el propio Gobierno, dependerá en gran medida de la evolución de la economía. Son

*Son tantas las incertidumbres que rodean a la economía, que es muy probable que se produzcan desviaciones negativas en las proyecciones*

tantas las incertidumbres que rodean a la economía, que es muy probable que se produzcan desviaciones negativas en las proyecciones de crecimiento, y que, por tanto, redunden en el cumplimiento de los PGE. Tanto es así, que nos encontramos en mitad del segundo trimestre, y son cada vez más los organismos que están revisando a la baja sus previsiones de crecimiento de la economía. Además, parece difícil que se cumpla el dato de paro, dada la menor cifra de crecimiento, lo que afectaría al equilibrio previsto en las cuentas de la Seguridad Social. En definitiva, el deterioro de la coyuntura nacional e internacional podría afectar al cumplimiento de los objetivos de déficit y repercutir muy negativamente en la credibilidad de España, algo que no nos podemos permitir en estas circunstancias. Por si fuera poco, la falta de una solución definitiva al problema de la deuda soberana de los países periféricos, y de los no ya tan periféricos de la Unión Europea, afecta a las partidas relacionadas con el pago de intereses, añadiendo más incertidumbre si cabe al cumplimiento presupuestario.

*En los PGE se debería incorporar un detalle de las partidas de ajuste y de la prioridad entre ellas*

Para retornar a la senda del equilibrio presupuestario los PGE se deberían incorporar un detalle de partidas de ajuste y de la prioridad entre ellas. Así, en caso de que se produjera cualquier desviación imprevista en el déficit, las partidas menos prioritarias se suprimirían de forma automática evitando desviaciones de la previsión inicial. Todo crédito presupuestario debe ser intervenido con responsabilidad administrativa de forma previa a su realización, valorando no sólo 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, a semejanza de lo que ya sucede en el ámbito del ingreso, con la inspección de los tributos.



Cuadro 10  
El Déficit de las Administraciones Públicas

	2011	2012	var %	var absoluta
Estado	5,1	3,5	-31,4	-1,6
Comunidades Autónomas	2,9	1,5	-48,3	-1,4
Corporaciones Locales	0,4	0,3	-25,0	-0,1
Administraciones de Seguridad Social	0,1	0,0	-100,0	-0,1
<b>Total Administraciones Públicas</b>	<b>8,5</b>	<b>5,3</b>	<b>-37,6</b>	<b>-3,2</b>

Fuente: Elaboración propia e Informe Económico y Financiero de los PGE para el 2012.

El cumplimiento de la cifra de déficit no es un asunto que competa a una sola Administración, sino que es responsabilidad de todas las administraciones públicas. De hecho, el Estado tendrá que disminuir en 1,6 puntos del PIB, las Comunidades Autónomas han de reducir su endeudamiento en 1,4 puntos del PIB y las Entidades Locales en 0,1 puntos del PIB; finalmente, las cuentas de la Seguridad Social, según las previsiones del Gobierno, presentarán un equilibrio presupuestario (Cuadro N° 13). Si se cumplen estas previsiones, a final de 2012 habríamos reducido la cifra de déficit en 3,2 puntos, y por ende cumplido el objetivo de déficit por esta razón se hace necesario que el Gobierno de España tenga la capacidad de hacer cumplir con lo establecido en el Plan de Estabilidad a las demás administraciones. Gracias a la próxima ley de Estabilidad Presupuestaria, será posible establecer un mayor control de las cuentas de las Comunidades Autónomas y Ayuntamientos, lo que dota de mayor credibilidad a la consecución del objetivo de déficit, pues ya no queda al libre albedrío del organismo correspondiente. Además de este poder, no es menos necesaria la reducción de gastos estructurales derivados del mal ajuste de competencias entre Administraciones Públicas, que provoca que en muchas ocasiones se produzcan duplicidades en la prestación de servicios, lo que dispara el gasto corriente, haciendo que se tengan que detraer recursos de partidas que afectan de manera importante a la actividad, como lo son el gasto en I+D+i, o infraestructuras.

*El Estado central deberá reducir su déficit en 1.6 puntos del PIB, las CCAA en 1.4 y las Entidades locales un 0.1*

*Se podrá establecer un mayor control sobre las cuentas de los demás organismos, lo que dotará de mayor credibilidad al cumplimiento de la cifra de déficit*

Los presupuestos van en la buena dirección para culminar con éxito el proceso de consolidación tal y como ponen de manifiesto los últimos datos publicados por el Ministerio de Hacienda. No obstante aún queda margen de actuación sobre determinadas partidas de gasto para asegurarse el adecuado cumplimiento de los objetivos adquiridos con Europa en el actual contexto de incertidumbre. Así, puede seguir ajustándose los capítulos de personal, reformando la administración pública a través de la introducción de mecanismos de eficiencia y de la reducción de duplicidades, etc. Además, se debe establecer un orden de prioridad a las partidas de gasto, para que se puedan reducir de forma automática en caso de que apareciesen contingencias de diversa índole que amenazaran el cumplimiento del objetivo del 5.3 por ciento del PIB. Hay que hacer todo lo necesario, pues opciones aún para devolver el equilibrio a las cuentas del sector público, con el fin de que éste deje de ser una rémora al crecimiento y a la credibilidad del país.