

**CURSO:** CRITERIOS INTERPRETATIVOS EN MATERIA DE  
MODIFICACIÓN DE LA CAPACIDAD Y MEDIDAS DE APOYO

# IMPACTO DEL RECORTE DEL GASTO PÚBLICO SOBRE LA DEPENDENCIA

España ha conseguido, por el momento, escapar del ojo del huracán de la crisis de la deuda que arrasó los mercados financieros europeos entre abril y junio, y que obligó al Gobierno a adoptar una política más seria de consolidación fiscal. Este respiro ha sido posible gracias a la credibilidad generada por la creación del Fondo de Garantía de Deuda, por los ajustes fiscales iniciados desde mayo, por la tutela europea, por el intenso proceso de reestructuración en el que se encuentran las Cajas de Ahorros y por la publicación de los test de estrés a finales de julio. A diferencia de lo que ha ocurrido con el resto de Europa, en el caso de España estos test sí que han servido para generar confianza debido a la mayor compresión, rigor y transparencia con que se ha realizado dicho ejercicio en nuestro país. Todo ello ha sido premiado por los mercados, y se ha reflejado en un distanciamiento de nuestra prima de riesgo soberana de la de las economías ahora más castigadas, Irlanda y Portugal, y su regreso a niveles cercanos a los de Italia. Pero no nos podemos relajar. Este equilibrio es muy frágil, como lo demuestran los rápidos repuntes que sufre dicha prima en los momentos de mayor tensión, y cualquier desviación de la senda a la que nos hemos comprometido podría hacernos tambalear de nuevo. Por esta razón, los PGE deberían, ahora más que nunca, despertar confianza y credibilidad.

Nuestra economía ha presentado tasas de crecimiento intertrimestrales positivas en los dos primeros trimestres de este año, un 0,1 por 100 y un 0,2 por 100 respectivamente, gracias a un renovado, aunque probablemente temporal, empuje de la demanda nacional, tanto del consumo como de la inversión en bienes de equipo, cuya aportación al crecimiento ha vuelto a ser positiva tras ocho trimestres de contribuciones negativas. El ascenso de dichos componentes de la demanda ha impulsado el crecimiento de las importaciones por encima del de las exportaciones, dando lugar a un cambio de signo también en la aportación del sector exterior al crecimiento que, si durante toda la crisis había sido positiva, en la primera mitad de este año ha vuelto a ser negativa. Asimismo, como consecuencia de lo anterior, el déficit comercial, que a lo largo de 2009 se había reducido a la mitad, ha detenido su proceso de corrección e incluso ha vuelto a aumentar en la primera mitad de 2010.

Los datos que se conocen del tercer trimestre apuntan a un debilitamiento de la actividad económica. Tan solo el sector turístico ha ofrecido resultados positivos, con una sensible recuperación en el número y en el gasto de los visitantes. El avance del consumo en el primer y segundo trimestre, un 0,9 por 100 y un 1,3 por 100 intertrimestral respectivamente, refleja, al menos en parte, un efecto adelanto hacia la primera mitad del año ante la subida del IVA en julio, y también ante la finalización de las ayudas a la adquisición de automóviles. Este efecto adelanto se verá compensado en el tercer trimestre, de modo que se producirá una recaída de esta variable. La negativa evolución de indicadores como las ventas minoristas o las ventas de automóviles en los meses de verano respalda esta previsión. De cara a lo que queda de este año y al año próximo, los fundamentos de esta variable macroeconómica seguirán siendo muy débiles: la falta de confianza por el incremento del paro y el elevado endeudamiento de los hogares van a mantener la tasa de ahorro en niveles elevados –aunque no tanto como en 2009–, lo que implica un crecimiento mucho más moderado del consumo que el exhibido en la primera parte de este ejercicio.

Más difícil de explicar son las elevadas tasas de crecimiento de la inversión en bienes de equipo que se han registrado recientemente –un 4,6 por 100 intertrimestral en el segundo trimestre, en positivo, además, por cuarto trimestre consecutivo–, teniendo en cuenta la ausencia de expectativas favorables, la reducida utilización de la capacidad productiva y la escasez de crédito. Por ello no resulta creíble que esta variable sea

capaz de sostener estos resultados en lo que queda de año. Para el año próximo tampoco esperamos un avance significativo de este componente de la demanda.

Por otra parte, el ajuste en el sector inmobiliario está muy lejos de haber concluido. El elevado *stock* de viviendas sin vender y la falta de crédito van a mantener este mercado deprimido durante varios años. Como consecuencia, la inversión residencial va a seguir presentando tasas negativas en los próximos ejercicios. Además, el sector de la construcción, que llegó a representar un 12 por 100 del VAB total de la economía, sigue estando sobredimensionado, de modo que seguirá reduciendo su volumen de actividad, y, por tanto, eliminando empleo y detrayendo puntos de crecimiento al PIB hasta que haya alcanzado un tamaño más acorde con el nivel de la demanda de equilibrio a largo plazo.

En suma, los desequilibrios de nuestra economía van a seguir lastrando el crecimiento durante mucho tiempo, y, además, el crédito seguirá moderado. Tampoco cabe esperar un empuje notable por parte de las exportaciones, dada nuestra escasa capacidad para competir, así como el débil crecimiento económico esperado de nuestro principal socio comercial, la UE. En suma, es muy posible una recaída del PIB en el tercer cuarto de este año, que se continuaría con un crecimiento nulo o incluso ligeramente negativo en el último trimestre. A partir del primer trimestre de 2011 retornarán las tasas positivas, pero estas serán muy débiles, más cercanas al estancamiento que a una verdadera recuperación.

El nivel de empleo sigue descendiendo y la tasa de paro aumentando. En los dos primeros trimestres del año el número de puestos de trabajo equivalentes a tiempo completo se contrajo un 0,4 por 100 y un 0,2 por 100, respectivamente. Es un ritmo más moderado que en 2009, pero no parece que la tendencia a la desaceleración se haya mantenido en el tercer trimestre del año, en el que, de acuerdo con la evolución de la afiliación a la Seguridad Social, la caída del empleo se ha mantenido probablemente en un ritmo semejante al del trimestre anterior. De cara al próximo año, todo indica que la destrucción de puestos de trabajo se va a prolongar durante todo el ejercicio, puesto que, aunque la actividad comience a presentar tasas positivas de crecimiento, estas serán insuficientes para crear empleo. La tasa de paro, por su parte, se sitúa ya en el 20,1 por 100.

La inflación se mantiene contenida. Durante todo el año se ha situado por debajo del 2 por 100, y la tasa subyacente ha caído a mínimos históricos, e incluso en el mes de abril alcanzó un valor negativo. Desde entonces, la evolución de esta última ha sido moderadamente al alza debido a la finalización de las tensiones bajistas sobre los precios -por el comportamiento algo más favorable del consumo- y, desde julio, por el aumento del IVA.

El cuadro macroeconómico para 2011 contenido en los PGE prevé un ascenso del PIB del 1,3 por 100, cifra irreal si la comparamos con la manejada por el consenso y por los organismos internacionales, que se sitúa entre el 0,4 por 100 y el 0,8 por 100. Tanto el crecimiento del consumo como el de la inversión en equipo, que el Gobierno sitúa en el 1,8 por 100 y el 4,2 por 100, están sobrevalorados, siendo improbable que sobrepasen el 0,7 por 100 y el 3 por 100, respectivamente. La evolución prevista de las exportaciones, un 9,3 por 100, también se halla por encima de las estimaciones de consenso, en torno al 8 por 100 (Cuadro 1).

La previsión correspondiente a la evolución del empleo, en consonancia con las cifras esperadas de crecimiento del PIB, tampoco es realista. Se estima un ascenso del 0,3 por 100, cuando lo más probable es una caída del 0,5 por 100. La tasa de paro media

anual, por su parte, no bajará del 20 por 100, frente al 19,3 por 100 pronosticado por el Gobierno. En suma, el cuadro macro sobre el que se sustentan los PGE-2011 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.

Cuadro 1

PREVISIONES ECONÓMICAS PARA EL 2011

(Variación porcentual sobre el año anterior)

	2009	2010	2011
<b>GASTO EN CONSUMO FINAL NACIONAL</b>	<b>-2,3</b>	<b>0,5</b>	<b>0,9</b>
-Gasto en consumo final privado	-4,2	0,5	1,8
-Gasto en consumo final de las AA.PP.	3,2	0,6	-1,6
<b>FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL FIJO</b>	<b>-16,0</b>	<b>-8,5</b>	<b>-1,5</b>
-Bienes de equipo	-24,8	1,8	4,2
-Otros productos	-16,2	-11,4	-0,4
-Construcción	-11,9	-11,7	-4,5
<b>DEMANDA NACIONAL</b>	<b>-6,0</b>	<b>-1,6</b>	<b>0,4</b>
<b>SECTOR EXTERIOR</b> (contribución al crecimiento del PIB)	2,7	1,4	0,9
-Exportaciones de bienes y servicios	-11,6	9,3	6,4
-Importaciones de bienes y servicios	-17,8	3,3	2,9
<b>PIB</b>	<b>-3,7</b>	<b>-0,3</b>	<b>1,3</b>
<b>PIB a precios corrientes (miles de millones de €)</b>	<b>1.053,9</b>	<b>1.054,6</b>	<b>1.081,5</b>
<b>MERCADO LABORAL</b>			
Empleo: variación en %	-6,6	-2,2	0,3
variación en miles de personas	-1255,5	-390,1	43,4
Productividad por ocupado	3,1	1,9	1
Tasa de paro	18,0	19,8	19,3
<b>PRECIOS Y COSTES</b>			
Deflactor del PIB	0,6	0,4	1,3
Remuneración por asalariado	4,1	0,8	0,7
<b>Coste Laboral Unitario</b>	<b>1,0</b>	<b>-1,1</b>	<b>-0,3</b>

**DESEQUILIBRIOS**

Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación frente al exterior (% del PIB)	-5,1	-4,0	-3,4
Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación de las AA.PP. (% del PIB)	-11,2	-9,3	-6,0

*Fuente:* Informe Económico y Financiero de los PGE para el 2011.

**Es necesaria una reestructuración completa del gasto público**

La entrada en vigor, en 2011, del nuevo sistema de financiación territorial conlleva una reducción tanto de los ingresos del Estado, debido a la mayor participación de las CC.AA. en la recaudación impositiva, como de los gastos, porque esa mayor participación en los ingresos supone también una reducción de los recursos transferidos a las mismas. Esto hace que las cifras de gastos totales contenidas en los PGE-2011 no sean comparables con las de los PGE-2010, salvo que se excluya de ambas la cuantía destinada a la financiación de las Administraciones Territoriales. No obstante, esta falta de comparabilidad en realidad solo afecta al capítulo IV del gasto – transferencias corrientes–, que es la vía por la que se materializan dichas aportaciones, siendo, por tanto, plenamente comparables el resto de las partidas.

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 297.425 millones de euros, un 9,9 por 100 menos que en los PGE-2010. Si incluimos las partidas de gasto por operaciones financieras, el gasto total se eleva a 362.459 millones de euros, inferior en un 6,2 por 100 a lo presupuestado en los PGE-2010. Pero, como ya se ha señalado, la fuerte reducción de la partida destinada a la financiación de las AA.TT. desvirtúa la comparación de las cifras de gastos totales de este año con las del pasado. Si excluimos esta partida, es decir, atendiendo solo al gasto no destinado a la financiación de las AA.TT., la cifra prevista para los gastos no financieros es de 269.391 millones, y se encuentra en un 3 por 100 por debajo de la contenida en el Presupuesto inicial de este ejercicio.

Incluyendo el gasto en operaciones financieras, el gasto total consolidado no destinado a la financiación de las AA.TT. incluso crece ligeramente, un 0,2 por 100. Esto, desde el punto de vista de los entes que integran los Presupuestos Consolidados, se debe fundamentalmente al incremento del gasto de la Seguridad Social, derivado del crecimiento de las transferencias, que es básicamente gasto comprometido, y del incremento del Fondo de Reserva, ya que el gasto del Estado (sin financiación a las AA.TT.) ha descendido, si bien solo un 1,4 por 100. Con respecto al gasto de este último agente, es el fuerte incremento de la amortización de deuda lo que impide que el descenso sea mayor. Así, si excluimos los pasivos financieros, el resto del gasto del Estado (capítulos I a VIII) desciende un 9,3 por 100, en tanto que el

gasto no financiero, cuya cuantía es de 122.022 millones de euros, lo hace en un 7,9 por 100.

Desde la perspectiva de la calidad del gasto, el gasto corriente consolidado, excluyendo la financiación a las AA.TT., aumenta un 0,9 por 100 a causa del incremento de los gastos financieros, mientras que el gasto de capital cae un 34,2 por 100. Esta evolución supone un deterioro notable, incluso teniendo en cuenta que resulta sobre todo del incremento de las transferencias de la Seguridad Social (Cuadro 2).

Cuadro 2

## RACIONALIZACIÓN Y CALIDAD DEL GASTO EN LOS PRESUPUESTOS CONSOLIDADOS

(Variación sobre el año anterior en %)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 (p)	2011 (c)
<b>RACIONALIZACIÓN DEL GASTO (a)</b>												
PIB nominal	8,7	8,0	7,1	7,4	7,4	8,1	8,3	7,0	3,4	-3,2	0,1	2,6
Gasto no financiero	4,7	5,4	5,7	3,6	4,3	6,5	7,3	7,2	7,2	5,1	8,6	-3,0
<i>Diferencia</i>	4,0	2,6	1,4	3,8	3,1	1,6	1,0	-0,2	-3,8	-8,3	-8,5	5,6
<b>CALIDAD DEL GASTO (b)</b>												
Gasto de capital	6,8	7,6	5,9	4,4	5,1	4,5	9,5	9,2	6,2	3,0	10,1	-34,2
Gasto corriente	4,5	5,2	5,6	3,6	4,2	6,7	6,8	6,8	7,3	5,3	8,2	0,9
<i>Diferencia</i>	2,3	2,4	0,3	0,8	0,9	-2,2	2,7	2,4	-1,1	-2,3	1,9	-35,1

(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.

(c) Excluyendo la financiación a las AA.TT.

(p) Previsiones.

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

Los gastos de personal activo en los Presupuestos del Estado se han recortado un 5,2 por 100 como consecuencia de la rebaja del 5 por 100 en la masa salarial aprobada por el Gobierno el pasado mes de mayo, de la congelación de las retribuciones para 2011 y del recorte de plantillas derivado del hecho de que solo se repondrá el 10 por 100 de las vacantes. Parte del efecto de este ahorro es compensado por el incremento del gasto destinado a las pensiones de las clases pasivas del Estado, partida sobre la que no existe capacidad de disposición y que se eleva un 2,6 por 100, de modo que el ahorro final en gastos de personal será de solo un 2,1 por 100. Debería haberse determinado una tasa de reposición de vacantes nula, lo que permitiría aumentar el ahorro y avanzar más rápidamente hacia la necesaria reestructuración del tamaño de la Administración Pública. La moderación salarial del sector público constituye una medida que no sólo ahorra gasto sino que también puede contribuir a servir de anclaje en el proceso de negociación colectiva del sector privado, con el consiguiente rédito en términos de empleo.

El gasto corriente en bienes y servicios en los Presupuestos Consolidados sufre un recorte del 6,2 por 100 respecto al nivel del año 2010. Pero uno de los aspectos más destacables de estas Cuentas Públicas es el incremento de los gastos financieros en un 18 por 100, lo que supone casi 4.200 millones más de gasto destinado al pago de intereses de la deuda. Este fuerte incremento es el resultado del mayor volumen de deuda pública y de un escenario de aumento de los tipos de interés a corto y de ligero descenso de los tipos a largo para las emisiones que se lleven a cabo el próximo ejercicio. Esta última hipótesis relativa a los tipos de interés a largo resulta poco prudente, puesto que la previsión más probable es que estos sufran un incremento, incluso aunque, como confía el texto de los PGE, se reduzca la prima de riesgo. Por lo tanto, aquí tenemos un riesgo de desviación al alza en el gasto (Cuadro 3).

Cuadro 3

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

(Millones de euros)

<i>Capítulos de Gasto</i>	<i>Presupuesto inicial 2010</i>		<i>2011</i>		<i>Variación</i>	
	<i>Importe</i>	<i>% PIB</i>	<i>Importe</i>	<i>% PIB</i>	<i>Importe</i>	<i>%</i>
<b>OPERACIONES CORRIENTES</b>	<b>299.116,59</b>	<b>28,4</b>	<b>276.732,46</b>	<b>25,6</b>	<b>-22.384,13</b>	<b>-7,5</b>

<b>OP. CORRIENTES EXCLUIDA LA FINANCIACIÓN A LAS AA.TT.</b>	<b>246.522,55</b>	<b>23,4</b>	<b>248.698,61</b>	<b>23,0</b>	<b>2.176,06</b>	<b>0,9</b>
I. Gastos de personal	33.818,06	3,2	32.916,99	3,0	-901,07	-2,7
II. Compra de bienes y servicios	8.541,50	0,8	8.010,69	0,7	-530,81	-6,2
III. Gastos financieros	23.267,39	2,2	27.461,48	2,5	4.194,09	18,0
IV. Transferencias corrientes	233.489,63	22,1	208.343,30	19,3	-25.146,33	-10,8
IV. Transferencias corrientes excluida la financiación a las AA.TT.	180.895,59	17,2	180.309,45	16,7	-586,14	-0,3
<b>V. FONDO DE CONTINGENCIA</b>	<b>3.744,85</b>	<b>0,4</b>	<b>2.668,49</b>	<b>0,2</b>	<b>-1.076,36</b>	<b>-28,7</b>
<b>OPERACIONES DE CAPITAL</b>	<b>27.396,86</b>	<b>2,6</b>	<b>18.024,32</b>	<b>1,7</b>	<b>-9.372,54</b>	<b>-34,2</b>
VI. Inversiones reales	12.273,46	1,2	8.199,72	0,8	-4.073,75	-33,2
VII. Transferencias de capital	15.123,40	1,4	9.824,61	0,9	-5.298,80	-35,0
<b>TOTAL OPERACIONES NO FINANCIERAS</b>	<b>330.258,30</b>	<b>31,3</b>	<b>297.425,27</b>	<b>27,5</b>	<b>-32.833,03</b>	<b>-9,9</b>
<b>TOTAL EXCLUIDA LA FINANCIACIÓN A LAS AA.TT.</b>	<b>277.664,26</b>	<b>26,3</b>	<b>269.391,42</b>	<b>24,9</b>	<b>-8.272,84</b>	<b>-3,0</b>
<b>OPERACIONES FINANCIERAS</b>	<b>56.141,30</b>	<b>5,3</b>	<b>65.034,35</b>	<b>6,0</b>	<b>8.893,05</b>	<b>15,8</b>
VIII. Activos financieros	20.437,57	1,9	18.237,83	1,7	-2.199,74	-10,8
IX. Pasivos financieros	35.703,74	3,4	46.796,53	4,3	11.092,79	31,1
<b>TOTAL GASTOS</b>	<b>386.399,60</b>	<b>36,6</b>	<b>362.459,62</b>	<b>33,5</b>	<b>-23.939,98</b>	<b>-6,2</b>
<b>TOTAL EXCLUIDA LA FINANCIACIÓN A LAS AA.TT.</b>	<b>333.805,56</b>	<b>31,7</b>	<b>334.425,77</b>	<b>30,9</b>	<b>620,21</b>	<b>0,2</b>

Fuente: Informe Económico y Financiero de los PGE para el 2011.

Con respecto a las transferencias corrientes de los Presupuestos Consolidados, que representan más de la mitad del gasto consolidado total, las no destinadas a la financiación de las AA.TT. sufren una mínima disminución del 0,3 por 100. El grueso de esta partida corresponde a transferencias de la Seguridad Social, tratándose básicamente de gasto comprometido. Dentro de las mismas, se prevé un incremento para la cuantía destinada a las pensiones contributivas del 4 por 100. Solo se revalorizarán un 1 por 100 las pensiones mínimas. La mayoría del resto de las prestaciones contributivas (incapacidad temporal, maternidad) sufren un recorte considerable, que solo en parte puede estar justificado por circunstancias como el descenso del empleo. Recordemos que, al tratarse de gasto comprometido, el Gobierno no puede decidir su cuantía, solo hacer previsiones sobre el mismo, y la credibilidad de estas previsiones es uno de los muchos elementos sobre los que se



sustenta la de la totalidad de los PGE. En cuanto al Estado, sus transferencias corrientes se reducen un 7,9 por 100. Las dos terceras partes de esta partida, que, excluyendo la financiación a las AA.TT., asciende a 46.564 millones de euros, son transferencias comprometidas: al SPEE para pagar las prestaciones de desempleo, a la UE, así como ciertas transferencias a la Seguridad Social. El resto, las transferencias del Estado no comprometidas, se aminoran en un 19,5 por 100 en comparación con el Presupuesto inicial para 2010. Una partida que puede estar infraestimada aquí es la de prestaciones por desempleo dado que se plantea la hipótesis de que el número de parados se va a reducir en número absoluto, cuando en realidad va a suceder lo contrario. Por ello, es difícil que se pueda cumplir el Presupuesto que contempla una reducción de 500 millones de euros en la partida de prestaciones a desempleados, objetivo cuyo cumplimiento necesitaría de una reforma del sistema de desempleo (activo y pasivo) que, desgraciadamente, no se ha abordado en la última reforma del mercado laboral.

La inversión pública total realizada por el Sector Público Administrativo se instrumentaliza a través de las operaciones financieras de los Presupuestos Consolidados, título que comprende los capítulos VI y VII de gasto (Inversiones Reales y Transferencias de Capital, respectivamente), así como a través del capítulo VIII (Activos Financieros). Dicha suma, que hace referencia a todo tipo de inversiones (infraestructuras, I+D, proyectos de desarrollo industrial, créditos del Fondo de Ayuda al Desarrollo, fondo de compensación interterritorial, etc.) realizadas tanto de forma directa como de forma indirecta vía aportaciones patrimoniales, transferencias de capital o préstamos, asciende, excluyendo la aportación al Fondo de Reserva de la Seguridad Social, a 32.805 millones de euros en los PGE-2011. Esta cifra, que representa un 11,4 por 100 del gasto total de los capítulos I a VIII, es un 28 por 100 inferior a la contenida en los Presupuestos iniciales para 2010 (Cuadro 4).

La parte de la inversión pública total realizada por la vía del capítulo VIII se recorta en un 18,7 por 100, mientras que la efectuada vía operaciones de capital se reduce un 34,2 por 100. De este modo, el porcentaje de la inversión ejecutada mediante gasto en activos financieros se eleva desde un 40 por 100 en los PGE-2010 hasta un 45 por 100 en los PGE-2011. El constante desplazamiento de la inversión pública desde las operaciones de capital hacia las operaciones financieras que se observa desde hace años (por ejemplo, en los PGE-2000 el porcentaje anterior ascendía al 28 por 100 y en los PGE-1996 al 16 por 100) supone una práctica reprochable, puesto que el gasto realizado por esta última vía no contabiliza como déficit, de modo que esta tendencia supone una merma en la transparencia y en la credibilidad de las Cuentas Públicas.

Cuadro 4

## INVERSIÓN TOTAL DEL SECTOR PÚBLICO ADMINISTRATIVO

(Millones de euros)

	1996	2000	2005	2010	2011
VI. Inversiones reales	7.392,95	8.252,42	11.737,04	12.273,46	8.199,72
VII. Transferencias de capital	4.140,11	5.604,14	6.774,43	15.123,40	9.824,61
VIII. Activos financieros (ex.	2.247,35	5.359,45	9.205,78	18.188,41	14.780,87

Fondo de Reserva)

INVERSIÓN TOTAL	13.780,41	19.216,02	27.717,25	45.585,27	32.805,19
Inversión total s/ gasto total cap. I a VIII (ex. transf. ctes. a las AA.TT.) en %	8,86	10,98	13,27	15,49	11,47
Cap.VIII s/ Total inversión en %	16,31	27,89	33,21	39,90	45,06

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

La tercera parte del descenso de la inversión pública se explica por la desaparición del Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local, que en los PGE-2010 ascendió a 4.000 millones de euros, pero prácticamente todas las demás partidas han sufrido recortes. Es absolutamente necesario revisar completamente la política de inversiones públicas, puesto que muchas de las partidas contempladas en los Presupuestos, como las transferencias de capital destinadas a la ayuda a la vivienda, que ascienden a más de 1.000 millones, son cuestionables tanto desde el punto de vista de su eficacia como de su equidad, y su cuantía podría destinarse a otro tipo de inversiones con mayor rentabilidad social tanto a corto como a largo plazo.

Además de la inversión pública realizada por el Sector Público Administrativo, se encuentra la efectuada por el Sector Público Empresarial, que en los PGE-2011 asciende, por la vía del capítulo de inversiones reales (capítulo VI) a 12.439 millones de euros, un 26,8 por 100 menos que los Presupuestos iniciales para 2010. No obstante, hay que tener en cuenta que una parte de la cuantía anterior procede de transferencias de capital y de aportaciones patrimoniales realizadas por el Estado y, por tanto, ya están contabilizadas en los PGE Consolidados.

#### Cuadro 5

#### POLÍTICAS DE GASTO DE LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO CONSOLIDADOS PARA 2011. CAPÍTULOS I A VIII

(Millones de euros)

	<i>Presupuesto inicial 2010</i>		<i>2011</i>		<i>Variación</i>	
	<i>Importe</i>	<i>% PIB</i>	<i>Importe</i>	<i>% PIB</i>	<i>Importe</i>	<i>%</i>
<b>SERVICIOS PÚBLICOS BÁSICOS</b>	<b>21.596,62</b>	<b>2,0</b>	<b>19.731,10</b>	<b>1,8</b>	<b>-1.865,52</b>	<b>-8,6</b>
Justicia	1.818,80	0,2	1.713,25	0,2	-105,55	-5,8
Defensa	7.357,06	0,7	6.868,20	0,6	-488,86	-6,6
Seguridad Ciudadana e Inst. Penitenciarias	8.872,81	0,8	8.401,92	0,8	-470,89	-5,3

Política exterior	3.547,96	0,3	2.747,73	0,3	-800,23	-22,6
<b>GASTO SOCIAL</b>	<b>180.933,71</b>	<b>17,2</b>	<b>183.230,91</b>	<b>16,9</b>	<b>2.297,20</b>	<b>1,3</b>
Pensiones	108.282,71	10,3	112.215,76	10,4	3.933,05	3,6
Otras prestaciones económicas	14.402,52	1,4	13.576,36	1,3	-826,16	-5,7
Servicios sociales y promoción social	2.737,04	0,3	2.515,58	0,2	-221,46	-8,1
Fomento del empleo	7.750,67	0,7	7.322,80	0,7	-427,87	-5,5
Desempleo	30.974,84	2,9	30.474,06	2,8	-500,78	-1,6
Acceso a la vivienda y fom. de la edificación	1.498,06	0,1	1.209,66	0,1	-288,40	-19,3
Gestión y admón. de la Seguridad Social	6.362,29	0,6	7.770,59	0,7	1.408,30	22,1
Sanidad	4.634,60	0,4	4.254,49	0,4	-380,11	-8,2
Educación	3.092,09	0,3	2.840,58	0,3	-251,51	-8,1
Cultura	1.198,89	0,1	1.051,03	0,1	-147,86	-12,3
<b>ACTUAC. DE CARÁCTER ECONÓMICO</b>	<b>39.732,92</b>	<b>3,8</b>	<b>32.217,37</b>	<b>3,0</b>	<b>-7.515,55</b>	<b>-18,9</b>
Agricultura y pesca	8.959,12	0,8	8.577,93	0,8	-381,18	-4,3
Industria y energía	3.229,34	0,3	2.792,56	0,3	-436,78	-13,5
Comercio, turismo y pymes	1.511,35	0,1	1.430,86	0,1	-80,49	-5,3
Subvenciones al transporte	1.590,17	0,2	1.619,72	0,1	29,56	1,9
Infraestructuras	14.325,17	1,4	8.493,43	0,8	-5.831,74	-40,7
Investigación, desarrollo e innovación civil	8.087,98	0,8	7.518,49	0,7	-569,49	-7,0
Investigación, desarrollo e innovación militar	1.182,80	0,1	975,87	0,1	-206,93	-17,5

Otras actuaciones	847,01	0,1	808,51	0,1	-38,50	-4,5
<b>ACTUACIONES DE CARÁCTER GENERAL</b>	<b>108.432,61</b>	<b>10,3</b>	<b>80.483,71</b>	<b>7,4</b>	<b>-27.948,89</b>	<b>-25,8</b>
Alta Dirección	818,19	0,1	678,254	0,1	-139,94	-17,1
Servicios de carácter general	9.315,89	0,9	8.184,72	0,8	-1.131,17	-12,1
Administración financiera y tributaria	1.499,96	0,1	1.410,10	0,1	-89,86	-6,0
Transferencias a otras AA.PP.	73.598,57	7,0	42.810,63	4,0	-30.787,93	-41,8
Deuda Pública	23.200,00	2,2	27.400,00	2,5	4.200,00	18,1
<b>TOTAL CAPÍTULOS I a VIII</b>	<b>350.695,85</b>	<b>33,3</b>	<b>315.663,09</b>	<b>29,2</b>	<b>-35.032,76</b>	<b>-10,0</b>
<b>Excluido el sistema de financiación de las AA.TT.</b>	<b>298.101,81</b>	<b>28,3</b>	<b>287.629,24</b>	<b>26,6</b>	<b>-10.472,57</b>	<b>-3,5</b>

Fuente: Informe Económico y Financiero de los PGE para el 2011.

El análisis de los Presupuestos Consolidados por políticas nos aporta más luz sobre la política presupuestaria del Gobierno. El gasto social, incluyendo dentro de la misma las políticas de sanidad, educación y cultura, crece un 1,3 por 100. Pero dicho ascenso procede de la mayor dotación prevista para el Fondo de Reserva de la Seguridad Social (incluido dentro de la política denominada de Gestión y Administración de la Seguridad Social), así como de la política de pensiones. El incremento registrado por esta última, obedece, asimismo, al aumento en el número de pensionistas, al efecto sustitución y al incremento en un 1 por 100 en las pensiones mínimas y no contributivas, puesto que las demás pensiones han sido congeladas. El resto de las políticas sociales registran recortes en sus asignaciones, excepto, dentro de la política de educación, los programas de *Becas y Ayudas a Estudiantes*, *Formación Permanente de Profesorado* y *Educación secundaria*, *Formación* política de infraestructuras *Profesional y EE.OO. de idiomas* (Cuadro 5).

Los recursos destinados a son de 8.493 millones de euros, un 40 por 100 menos que en los PGE-2010. La parte de esta suma que representa inversión efectiva en infraestructuras (capítulos VI a VIII; el resto es gasto administrativo) asciende a 7.628 millones de euros, un 43 por 100 inferior a los Presupuestos de este ejercicio. Todos los programas de gasto incluidos en esta política ven reducidas sus aportaciones. También descende la inversión en infraestructuras realizada por los Entes Públicos y las Sociedades Mercantiles Estatales (ADIF, AENA, etc.).

En cuanto a la política de I+D civil, la reducción de su asignación es del 7 por 100, hasta 7.518 millones de euros, de los cuales 6.442 millones corresponden a inversión efectiva (cap. VI a VIII). De los 15 programas en que se reparte esta política, solo los de *Investigación y Evaluación Educativa* y de *Investigación y Desarrollo Tecnológico-Industrial* disfrutan de un aumento en su asignación (36 millones más en total que en los anteriores PGE), mientras que el resto de programas son recortados. La I+D militar se reduce en un 17,5 por 100. En cuanto al resto de políticas, cabe destacar como el único programa que recibe un incremento reseñable en su dotación el de *Promoción de la Comercialización e Internacionalización de la Empresa*, dentro de la política de Comercio, Turismo y PYMES, que disfruta de 100 millones adicionales sobre el anterior Presupuesto. Dentro de la Política Exterior, que es, después de la de infraestructuras, la que sufre un mayor ajuste en su presupuesto, destaca la reducción sufrida por el programa de *Cooperación al Desarrollo*, de más de 700 millones de euros.

En suma, desde el punto de vista de la clasificación económica del gasto, la inversión pública se ha reducido en unos 12.800 millones y el resto de los capítulos (excluyendo intereses) en unos 2.000 millones, pero parte de toda esta reducción del gasto ha sido contrarrestada por un incremento de 4.200 millones en los intereses a pagar por la deuda. Desde otra perspectiva, más del 70 por 100 del gasto de los Presupuestos Consolidados en los capítulos I a VIII es gasto comprometido, por tratarse de gastos sobre los cuales el Gobierno no tiene gran capacidad de decisión, salvo que lleve a cabo cambios normativos y reformas estructurales. Se trata fundamentalmente de las pensiones y de otras prestaciones económicas, las prestaciones por desempleo, las transferencias a otras administraciones, o la deuda pública. 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 sobre el que el Gobierno tiene capacidad de disposición para efectuar sus políticas se mueve, en los PGE-2011, en torno a los 83.000 millones.

Los recortes han sido muy generalizados, y afectan prácticamente a todas las políticas y a todos los programas de gasto, con clara incidencia en los de dependencia y sanidad, con el consiguiente efecto negativo que genera sobre la atención a los discapacitados, y con pocas excepciones (la más significativa es la del programa de promoción de la internacionalización de la empresa, ya mencionado). La estrategia seguida por el Gobierno para afrontar el ajuste ha sido la de recortar, una a una, la dotación destinada a cada programa, especialmente en los capítulos de operaciones de capital. 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, se debe llevar a cabo un plan de reforma global de las AA.PP. para elevar su eficiencia y reducir su tamaño, labor que puede superar el ámbito de actuación de unos PGE, y que requiere la colaboración de todas las AA.TT., pero hacia el que el Gobierno no ha dado ningún paso.

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 en 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-2011. En la penúltima columna se puede observar que las CC.AA. con un PIB per cápita inferior a la media nacional, excepto, al igual que en los anteriores Presupuestos, 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 la excepción de Aragón, un porcentaje de la inversión pública estatal inferior al porcentaje que su PIB representa sobre el total nacional (presentan una *ratio* inferior a 100).

## Cuadro 6

## REPARTO TERRITORIAL DE LA INVERSIÓN EN LOS PGE-2011

(Sector público administrativo y empresarial)

	PIB per cápita 2009 (España=100)	Inversión en los PGE- 2011 en % sobre inversión total regionalizable (A)	PIB regional en % sobre total nacional (B)	Población regional en % sobre el total nacional (C)	(A)/(B)	(A)/(C)
País Vasco	134,1	2,6	6,3	4,7	41,2	55,4
Comunidad de Madrid	131,2	10,6	17,8	13,7	59,4	77,4
Navarra	129,4	0,8	1,7	1,3	46,6	59,8
Cataluña	117,2	15,2	18,8	15,9	81,1	95,3
La Rioja	108,2	0,7	0,7	0,7	93,8	101,7
Aragón	107,7	3,2	3,2	2,9	101,3	111,7
Islas Baleares	107,1	1,1	2,5	2,3	43,6	47,4
Cantabria	102,0	1,0	1,3	1,3	77,5	79,5
Castilla y León	97,5	10,5	5,4	5,5	195,3	191,0
Ceuta	97,0	0,3	0,1	0,2	202,3	189,0
Asturias	94,0	3,3	2,2	2,3	150,4	142,1
Melilla	92,9	0,2	0,1	0,2	146,2	131,5
Comunidad Valenciana	88,6	9,2	9,8	10,9	94,3	84,7

Galicia	87,3	9,3	5,2	6,0	179,4	154,9
Canarias	86,8	2,1	4,0	4,5	52,6	46,4
Región de Murcia	81,4	3,1	2,6	3,1	119,8	98,8
Andalucía	76,4	17,8	13,8	17,8	129,2	100,1
Castilla-La Mancha	75,3	5,5	3,4	4,4	162,0	125,3
Extremadura	71,2	3,2	1,7	2,4	191,8	135,1

Fuentes: INE e Informe Económico y Financiero de los PGE para el 2011.

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, igual que en los PGE-2010, por un lado, el País Vasco, las Islas Baleares, Navarra y la Comunidad de Madrid, cuya participación en las inversiones es muy inferior a su porcentaje sobre el PIB, y por el otro, Ceuta, Castilla y León, Extremadura y Galicia, en las que se da la situación inversa. Cabe también apuntar que, en comparación con el anterior Presupuesto, han empeorado notablemente su posición Ceuta (aunque sigue siendo el territorio que más recibe con relación a su PIB) y Cantabria. Galicia, sin embargo, ha mejorado su posición.

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 en relación a su población, destacando especialmente Extremadura, mientras que otras han empeorado, sobre todo Ceuta y Cantabria.

A modo de síntesis, el recorte planteado de gasto público es de un orden del 12 por 100 (11.000 millones de euros) si comparamos los Presupuestos de 2011 con los iniciales de 2010, pero esta comparación no es correcta. Lo más preciso hubiera sido comparar los Presupuestos con la cifra de liquidación de gasto, que no está disponible; o, en otro caso, con los Presupuestos de 2010 pero corregidos con los recortes realizados en este ejercicio. Así, hubo un acuerdo de no disponibilidad del 29 de enero por el que se produjo un ahorro de 5.000 millones de euros, y otro de 20 de mayo por el que se ajustaron otros 2.425 millones de euros adicionales, a lo que habría que añadir los 480 millones de euros por la reducción de retribuciones del Estado aprobada en el Real Decreto-ley 8/2010, lo que supone un total de 7.900 millones de euros aproximadamente. Como resultado, el ajuste adicional del gasto previsto para el año que viene es del orden de 3.000 millones de euros, cifra muy escasa e insuficiente para asegurar el objetivo de consolidación presupuestaria, que en la práctica está descansando mucho más en la subida de impuestos que en el ahorro en el gasto público, con los consiguientes efectos perversos sobre la estructura de costes e incentivos de los agentes económicos y, por ende, sobre el crecimiento.

## **Crece la presión fiscal; se aplaza la recuperación**

La mayor presión fiscal que suscitan los Presupuestos de 2011 tendrá consecuencias adversas sobre el ya erosionado crecimiento económico. La OCDE, después de observar las políticas fiscales de los países avanzados en las últimas décadas, llegaba a la conclusión -en uno de sus informes- de que por cada punto porcentual que aumentaba la presión fiscal global, se reducía la productividad por persona ocupada entre 0,6 y 0,7 puntos, por la vía de la distorsión de la eficiencia económica (0,3 puntos) y por el efecto de contracción de la inversión (de 0,3 a 0,4 puntos). Estas pérdidas de bienestar serían aún mayores en los casos en los que, como en España, tenemos un creciente y excesivo desempleo que nos obliga a aumentar de forma permanente nuestro potencial productivo para ocupar a estos trabajadores. En este sentido, la prioridad actual de la política económica española debería seguir siendo el empleo, para lo que es necesario recortar impuestos; especialmente aquellos que penalizan su contratación (cotizaciones sociales) o reducen su nivel por la vía de encarecer la inversión (Impuesto sobre Sociedades).

El Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2011 estima unos ingresos impositivos totales por valor de 164.278 millones de euros para el próximo año, es decir, un 6,2 por 100 adicional respecto al año anterior atendiendo al avance de la liquidación. El aumento de la recaudación impositiva viene avalado, fundamentalmente, por dos hechos: la recuperación económica prevista por el Gobierno para 2011 y el aumento de la presión fiscal motivado por la subida de los tipos impositivos de distintas figuras tributarias. Es cierto que la consolidación presupuestaria era inaplazable e ineludible para devolver la confianza a los agentes económicos. No obstante, las medidas de consolidación presupuestaria no deberían incluir un aumento de la presión fiscal y mucho menos sustentar ese aumento en la imposición directa. De hecho, es inconcebible que la recaudación impositiva directa crezca un 6,5 por 100 frente al aumento del 5,7 por 100 de los impuestos indirectos, lo que responde a una estructura tributaria que provoca un exceso de gravamen, distorsionando las principales decisiones de los individuos sobre el trabajo, el ahorro o la inversión. En el contexto actual, en el que se atisba una leve recuperación económica, no resulta lo más conveniente penalizar el trabajo dado el nivel de desempleo ni tampoco el ahorro con el elevado nivel de endeudamiento de la economía española (Cuadro 7).



## Cuadro 7

## EVOLUCIÓN DE LA EJECUCIÓN TRIBUTARIA

(Variación anual en %)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 (prev.)	2011 (PGE.)
<b>El aumento de la presión fiscal</b>								
PIB nominal	6,2	7,1	8,0	7,1	3,4	-3,1	0,1	2,6
Impuestos del Estado y S.S.	7,3	10,3	9,5	7,4	-7,2	-16,7	8,1	6,2
Diferencia de crecimiento (a)	1,1	3,2	1,5	0,3	-10,6	-13,6	8,0	3,6
<b>La mejora de la estructura tributaria</b>								
Impuestos Directos	5,9	12,8	11,7	9,1	-7,8	-10,4	-1,8	6,5
Impuestos Indirectos	9,0	7,3	6,6	5,3	-6,3	-25,8	23,7	5,7
Diferencia de crecimiento (b)	-3,1	5,5	5,1	3,8	-1,5	15,4	-25,5	0,8

(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 2011.

Los ingresos consolidados, es decir, el resultado de sumar a los ingresos del Estado la recaudación de los organismos autónomos, la de la Seguridad Social, la de las agencias estatales y la de otros organismos públicos, superarán en 2011 los 272.000 millones de euros, lo que representa un 25 por 100 del PIB, porcentaje que alcanzaría el 32 por 100 si se tienen en cuenta los ingresos de las Administraciones Territoriales. Atendiendo a las previsiones que aparecen en los PGE para el año entrante, la principal fuente de recursos propios proviene de los impuestos directos y cotizaciones sociales y de los impuestos indirectos, ya que representan cerca del 83 por 100 de los ingresos consolidados. Estas partidas de ingresos exhibirán, sin embargo, contracciones del 4,2 y del 11,3 por 100, respectivamente, debido al nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas. Así, aumentan las entregas a cuenta de las participaciones de las Comunidades Autónomas en el Impuesto sobre la Renta de la Personas Físicas (que pasa del 33 al 50 por 100), en el Impuesto sobre el Valor Añadido (que pasa del 35 al 50 por 100) y en los Impuestos Especiales (pasando del 40 al 58 por 100). Tal y como recoge la Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado, esta modificación se traducirá en un descenso de los ingresos del Estado del 12,8 por 100 en relación al año anterior, es decir, 106.020 millones de

euros, mientras que la recaudación de las Administraciones Territoriales, por su parte, experimentará un crecimiento del 52,8 por 100 hasta alcanzar los que 72.897 millones de euros (Cuadro 8).

Cuadro 8

**PRESUPUESTO CONSOLIDADO DE INGRESOS DEL ESTADO, ORGANISMOS AUTÓNOMOS, SEGURIDAD SOCIAL Y OTROS ORGANISMOS**

(Millones de euros)

	P. inicial 2010	P. inicial 2011	Variación (%)	2010 (% PIB)	2011 (% PIB)
<b>INGRESOS CORRIENTES</b>	<b>263.304</b>	<b>253.438</b>	<b>-3,7</b>	<b>25,0</b>	<b>23,4</b>
Impuestos directos y cot. sociales	198.025	189.728	-4,2	18,8	17,5
Impuestos indirectos	40.736	36.142	-11,3	3,9	3,3
Tasas y otros ingresos	6.169	6.735	9,2	0,6	0,6
Transferencias corrientes	9.441	11.196	18,6	0,9	1,0
Ingresos patrimoniales	8.933	9.637	7,9	0,8	0,9
<b>INGRESOS DE CAPITAL</b>	<b>4.068</b>	<b>2.472</b>	<b>-39,3</b>	<b>0,4</b>	<b>0,2</b>
Enajenación inversiones reales	335	283	-15,5	0,0	0,0
Transferencias de capital	3.733	2.188	-41,4	0,4	0,2
<b>INGRESOS NO FINANCIEROS</b>	<b>267.373</b>	<b>255.910</b>	<b>-4,3</b>	<b>25,4</b>	<b>23,7</b>
Activos Financieros	6.631	16.453	148,1	0,6	1,5
<b>TOTAL INGRESOS PRESUPUESTO</b>	<b>274.004</b>	<b>272.363</b>	<b>-0,6</b>	<b>26,0</b>	<b>25,2</b>

*Fuente:* Elaboración propia a partir del Proyecto PGE para el 2011.

Las principales modificaciones en el marco normativo contempladas en el Proyecto de Ley de los Presupuestos Generales del Estado para el 2011 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 las Tasas. Los principales cambios se resumen a continuación:

- *Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.* Se eleva un punto porcentual el tipo de gravamen aplicable a las rentas superiores a 120.000 euros y en dos puntos porcentuales a las rentas por encima de los 175.000 euros. En cuanto a las retribuciones plurianuales, se impone un límite de 300.000 euros en la cuantía del rendimiento íntegro sobre la que se aplicará la reducción del 40 por 100. En relación con el mercado de la vivienda, se suprime la deducción por inversión de vivienda habitual para rentas con base imponible superior a los 24.170 euros. Se eleva al 60 por 100 la reducción del rendimiento neto procedente del arrendamiento de bienes inmuebles y los contribuyentes cuya base imponible sea inferior a 24.170 euros podrán deducirse el 10,05 por 100 de las cantidades satisfechas por el pago del alquiler en vivienda habitual.
- *Impuesto sobre la Renta de no Residentes.* Baja del 10 al 5 por 100 el porcentaje mínimo de participación exigido para la exención de dividendos que distribuyen las sociedades filiales residentes en España a sociedades matrices residentes en la Unión Europea.
- *Impuesto sobre Sociedades.* Los incentivos fiscales serán de aplicación en los tres periodos impositivos inmediatos y posteriores al periodo impositivo iniciado el 1 de enero de 2011 en el caso de que la empresa de reducida dimensión alcance la cifra de negocio de 8 millones de euros.
- *Impuesto sobre el Valor Añadido.* Se adapta la Ley del Impuesto sobre el Valor Añadido a la Directiva 2009/69/CE del Consejo, de 25 de junio de 2009, por la que se modifica la Directiva 2006/112/CE relativa a la evasión fiscal vinculada a la importación. Del mismo modo, se adapta la ley a la Directiva 2009/162/UE del Consejo, de 22 de diciembre de 2009, por la que se modifican diversas disposiciones de la Directiva de 2006/112/CE relativa al sistema común del Impuesto Sobre el Valor Añadido.
- *Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.* Se establece la exención por la modalidad de operaciones societarias de las ampliaciones de capital que realicen dichas entidades en 2011 y 2012.
- *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 en el año 2010. La tasa por expedición de pasaporte se establece en 25 euros.

## Cuadro 9

## IMPUESTOS DIRECTOS Y COTIZACIONES SOCIALES

(Millones de euros)

	Presupuest o	Liquidació n	Presupuest o	2011/201 0	2011/201 0
	2010 (a)	2010 (b)	2011 (c)	(c/a)	(c/b)
Estado y Admones. Territoriales	92.608	84.724	90.309	-2,5%	6,6%
-IRPF	70.026	67.601	71.761	2,5%	6,2%
-Sociedades	20.184	14.648	16.008	-20,7%	9,3%
-Renta no Residentes	2.398	2.475	2.540	5,9%	2,6%
Seguridad Social (cotiz. soc.)	107.377	107.377	110.447	2,9%	2,9%
<b>Total Impuestos Directos</b>	<b>92.608</b>	<b>84.724</b>	<b>90.309</b>	<b>-2,5%</b>	<b>6,6%</b>

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

La recaudación esperada del Estado y de las Administraciones territoriales en concepto de impuestos directos que prevén los PGE para 2011 ascenderá a 90.309 millones de euros, lo que supone un incremento del 6,6 por 100 en relación con el avance de la liquidación para 2010. Cerca del 80 por 100 de estos ingresos provienen del *Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas* que, atendiendo a las previsiones del Gobierno, superarán en más de 1.700 millones de euros a lo presupuestado para 2010. El aumento de la recaudación en concepto de IRPF viene determinado, en primer lugar, por el incremento del tipo impositivo que grava las rentas más altas. En contra de la tendencia de las economías modernas que, en materia fiscal, se dirigen a bajar los tipos marginales de renta con el objeto de reducir el exceso de gravamen, en nuestro país se insiste en erosionar los incentivos a trabajar, a ahorrar y a asumir riesgos, siendo cada vez más atractivo el fraude fiscal o la deslocalización de grandes contribuyentes. Los impuestos deberían ser generales, y nunca selectivos, esto es, diseñados para afectar a un grupo concreto de contribuyentes, ya que ello va en contra de la igualdad. En consonancia, resulta totalmente inadecuado el hecho de incorporar gravosas y desorbitadas medidas de castigo tributario al capital, pues se corre el riesgo de que los contribuyentes más acaudalados, o con más rendimientos, trasladen su residencia o sus inversiones hacia los cada vez más accesibles paraísos fiscales, o planifiquen sus inversiones mediante vehículos colectivos propios de baja tributación. En este sentido, el endurecimiento de la tributación de las SICAV, más allá

de la presión fiscal que incorpora y del riesgo de gravar por plusvalías no realizadas, lanza una señal a los ahorradores totalmente negativa (Cuadro 9).

Por otro lado, la leve reducción de la recaudación como consecuencia de la nueva deducción por obras en la vivienda habitual, la mejora de la deducción por alquiler o la disminución de los salarios públicos se verá compensada con creces por la mayor tributación de las rentas del ahorro y por la supresión total de la deducción por compra de vivienda a partir del 1 de enero de 2011 para los individuos con rentas superiores a los 24.000 euros anuales. Esta última medida, sin embargo, no va enmarcada en un contexto global de reforma, lo que, en la práctica, supone un aumento de la presión fiscal que soportan los hogares, añadiendo otra puntilla procíclica al ajuste de la construcción, ya que reduce estructuralmente la demanda de vivienda en el futuro. Desde la perspectiva de la neutralidad, una supresión de un incentivo fiscal sólo encuentra justificación si se produce una correlativa reducción en los tipos del impuesto, ya que incluso más importante que el tributo sea neutral entre los distintos modos de ahorro, lo es que lo sea respecto a la decisión de ahorrar, trabajar o invertir. En cualquier caso, no está de más recordar que, en el precio final de la vivienda, más de un 5 por 100 del mismo se debe a impuestos locales y del orden de otro 8 por 100 a impuestos indirectos, por lo que, si de verdad se buscara que el sistema fiscal fuera neutral respecto a la adquisición de vivienda, sería obligado rebajar globalmente la carga fiscal que soporta el producto inmobiliario.

Los PGE para el 2011 prevén un aumento de los ingresos en concepto de *Impuesto sobre Sociedades* de más de 16.000 millones de euros, lo que supondría un aumento del 9,3 por 100 con relación al avance de la liquidación de 2010. Este aumento se debe, principalmente, a la recuperación esperada –pero muy difícil– de la actividad empresarial, y con ella, de sus beneficios. Sin embargo, el impuesto continúa siendo uno de los más gravosos de Europa con el consiguiente impacto sobre la competitividad empresarial, pues reduce los recursos propios que las empresas pueden destinar a la financiación de nuevos proyectos y repercute negativamente en el coste del capital. Ambas circunstancias ralentizan la prosperidad económica al desincentivar la acumulación de capital físico, que es el principal vehículo para mejorar la productividad económica, por la vía de incorporar tanto la dotación de capital disponible para cada trabajador como la de incorporar los avances tecnológicos, tal y como confirman los múltiples estudios empíricos que demuestran la estrecha correlación entre la inversión empresarial y el crecimiento económico. Por ello la reducción de la presión fiscal soportada por las empresas debería ser una prioridad en un país como el nuestro.

Cuadro 10

## LA FISCALIDAD EMPRESARIAL EN EUROPA EN EL 2010

<i>País</i>	<i>Impuesto sobre sociedades</i>	<i>Cotizaciones S.S. empresa</i>
Francia	34,4	23,4
Bélgica	34,0	34,5
Alemania	30,2	11,4
<b>España</b>	<b>30,0</b>	<b>30,0</b>
Luxemburgo	28,6	11,1
Reino Unido	28,0	12,8
Italia	27,5	32,1
Portugal	26,5	23,8
Suecia	26,3	31,4
Países Bajos	25,5	11,9
Austria	25,0	21,6
Dinamarca	25,0	0,0
Grecia	24,0	11,4
Turquía	20,0	16,5
República Checa	19,0	34,0
Hungría	19,0	32,0
Polonia	19,0	4,2
Irlanda	12,5	10,8
<b>Promedio</b>	<b>25,2</b>	<b>19,6</b>

*Nota:* las cotizaciones sociales a cargo de la empresa corresponden al año 2009.

*Fuente:* OCDE.

La exigua recuperación del empleo que ampliará las bases de cotización dará lugar, según los PGE de 2011, a un aumento del Presupuesto de la Seguridad Social cercano al 3 por 100, hasta alcanzar los 110.447 millones de euros. Las empresas españolas tienen que afrontar unas *cotizaciones sociales* del orden del 30 por 100, por lo que una bajada de las mismas tendría un efecto positivo sobre el ahorro nacional, contribuyendo a frenar el deterioro de los márgenes (ahorro empresarial) y a mejorar los salarios, que en función de la propensión al ahorro de los distintos colectivos se traduciría, en menor o mayor proporción, en un incremento del ahorro familiar. Con objeto de incidir en la competitividad exterior debería haberse planteado ya una

reducción de las cotizaciones sociales a cargo del empleador como compensación a la reciente subida del IVA. Como este último se grava según el principio del país de destino, resulta que su subida es neutral respecto a los precios de la producción nacional y de las importaciones de terceros países. Por el contrario, como las cotizaciones sociales empresariales sí se incorporan a los costes de producción nacionales, pero no en los costes de las importaciones de otros países, su existencia supone una desventaja competitiva que la reducción propuesta intenta reducir. Los sectores productivos más beneficiados serían los que operan en condiciones de competencia internacional o que tienen una intensidad significativa de mano de obra. La reforma mejoraría la competitividad y reduciría el déficit exterior de la economía española sería equivalente a una devaluación de nuestro tipo de cambio efectivo real, que ya no podemos hacer en el contexto del euro. Esto explica que la mayor parte de los países europeos estén bajando sus cotizaciones sociales en los últimos años (Cuadro 10).

Cuadro 11

## IMPUESTOS INDIRECTOS

(Millones de euros)

	Presupuest o	Liquidació n	Presupuest o	2011/201 0	2011/201 0
	2010 (a)	2010(b)	2011 (c)	(c/a)	(c/b)
Impuesto sobre Valor Añadido	36.931	45.625	48.952	32,5%	7,3%
Impuestos Especiales	21.441	20.352	20.825	-2,9%	2,3%
Resto de Impuestos Indirectos	2.661	2.853	2.995	12,6%	5,0%
<b>Total Impuestos Indirectos</b>	<b>61.033</b>	<b>68.830</b>	<b>72.772</b>	<b>19,2%</b>	<b>5,7%</b>

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

La tributación indirecta representa, según los Presupuestos, alrededor del 44 por 100 de los ingresos impositivos del Estado y de las Administraciones Territoriales. Esta crecerá en 2011 un 5,7 por 100 en relación al avance de la liquidación de 2010, lo que supone un aumento de 3.942 millones de euros. El 84 por 100 del aumento de los ingresos impositivos se explica, en teoría, por la mayor recaudación esperada del *Impuesto sobre el Valor Añadido* debido a la subida del tipo general en dos puntos y del reducido en un punto, que entró en vigor el 1 de julio de 2010, y por la recuperación del consumo privado que muestran las previsiones macroeconómicas del Gobierno. La subida del IVA ha sido especialmente negativa, ya que, por un lado, los mayores tipos

se están trasladando, en mayor o menor medida, al consumidor final en una etapa de crisis en la que ha aumentado la propensión marginal a ahorrar. Por el otro, no están faltando mercados en los que la brutal competencia hace que la medida la soporte la cuenta de resultados de las empresas, con el consiguiente efecto depresor sobre la inversión y el empleo (Cuadro 11).

La segunda gran partida de los impuestos indirectos la representan los *Impuestos Especiales*, de los que se espera obtener ingresos adicionales de orden de 473 millones de euros con relación al avance de la liquidación de 2010. A excepción de los ingresos impositivos esperados en concepto de *Hidrocarburos* -que permanecería constante en 2011 si se compara con el avance de la liquidación-, se esperan aumentos en la recaudación en todas las rúbricas que engloban los Impuestos especiales. Así, se estima un crecimiento del 4,4 por 100 de las *Labores del Tabaco*, partida que representa cerca del 40 por 100 de la recaudación; del 5,6 por 100 de los impuestos sobre los *Productos Intermedios*, así como incrementos del 1,7 y del 3,2 por 100 en concepto de *Alcohol y bebidas derivadas* y *Cerveza*, respectivamente. El aumento más significativo viene de la mano del impuesto sobre la *Electricidad*, que supondrá 102 millones de euros adicionales con relación al avance de la liquidación del año anterior como resultado del aumento de las tarifas y del mayor consumo esperado.

Las *Tasas, Precios Públicos y Otros Ingresos* experimentarán, en 2011, una contracción del 33,6 por 100 respecto al avance de la liquidación de 2010. La principal fuente de ingresos de esta partida corresponde a los recargos y a las multas, que en el próximo año alcanzarán los 1.129 millones, un 5 por 100 más que la recaudación prevista para 2010. En contraposición, se contraen los ingresos esperados en concepto de prestación de servicios, de venta de bienes, de reintegro de operaciones corrientes y de tasas y precios públicos. Estos últimos representan el 21,7 por 100 de los ingresos incluidos en el presente epígrafe. La contracción más significativa la protagoniza la recaudación por la tasa de expedición del documento Nacional de Identidad y Pasaportes para la que se espera una minoración de la recaudación del orden de un 82 por 100. En general, las tasas y los precios públicos pueden ser instrumentos positivos, ya que son las figuras que menos costes generan en términos de eficiencia, a la vez que conciencian al usuario a pagar parte del coste del servicio de manera más justa (pagando más quien más consuma) y disuadiéndole, al mismo tiempo, de consumo excesivos.

Los *Ingresos Patrimoniales* registrarán, en 2011, un descenso del 1,6 por 100 hasta alcanzar los 6.063 millones de euros. Mientras que las participaciones en los beneficios del Banco de España tendrán un crecimiento esperado del 13,8 por 100 sobre la previsión de la recaudación en 2010, los ingresos por la participación en los beneficios de Loterías y Apuestas del Estado, la que representa el 47 por 100 de los ingresos patrimoniales, experimentarán una contracción del 7,4 por 100. La novedad a este respecto es la creación de la *Sociedad Estatal Loterías y Apuestas del Estado* contemplada en la cuadragésima Disposición Adicional que puede suponer un avance en el proceso de liberalización de la economía española si finalmente desemboca en una privatización de esta actividad. En un momento como el actual, las privatizaciones de entes y empresas públicas, como, por ejemplo, las loterías o AENA a escala estatal, pueden servir de cauce no sólo para mejorar la eficiencia productiva –por el



incremento de la competencia- sino también para la obtención de ingresos patrimoniales, sin perjuicio de que, por su carácter extraordinario, sólo deberían emplearse para la reducción de la deuda pública.

Los ingresos contenidos en los Presupuestos Generales del Estado para el 2011 no dejan de ser previsiones sujetas a posibles desviaciones futuras. Por ello se ha contrastado la coherencia de los cálculos de recaudación de las diferentes figuras impositivas, según el cuadro macroeconómico previsto por el Gobierno, las modificaciones introducidas en la normativa y sencillas funciones de estimación sobre las variables que afectan directamente a cada impuesto, como el PIB nominal para el IRPF, el beneficio empresarial para el Impuesto sobre Sociedades, el consumo e importaciones para la imposición indirecta y la masa salarial para las cotizaciones sociales, método que, en el pasado, se ha comprobado *ex post* que posee bastante fiabilidad. De acuerdo con estos cálculos, la liquidación podría ser inferior a la prevista en una magnitud del orden de 0,3 a 0,5 puntos de PIB, explicándose, la mayor parte de las discrepancias, por las desviaciones en los ingresos de las cotizaciones sociales en 2.000 millones de euros.

### **El déficit público será mayor**

Nuestro déficit público se ha convertido en un problema en sí mismo. A este respecto, el desequilibrio de las finanzas del conjunto de las Administraciones Públicas marcó el triste récord del 11,2 por 100 del PIB en el 2009, cifra excesiva tanto en su nivel como en su desviación, ya que no está de más recordar que los PGE para aquel año planteaban un déficit inicial del 1,9 por 100. En la misma línea hay que contemplar el déficit del 2010 que, incluso, tras el plan de ajuste de mediados de año, va a cerrar este ejercicio en un nivel superior al 9,3 por 100 del PIB previsto por el Gobierno, cuantía que también supone una importante discrepancia respecto al 5,4 por 100 que planteaban los Presupuestos para este ejercicio en curso. Si los Presupuestos no se cumplen y, además, en magnitudes elevadas, pierden credibilidad, con lo que dejan de servir de referencia a los agentes económicos.

El Gobierno establece que el déficit para el conjunto de las Administraciones Públicas va a ser sólo del 6,0 por 100 del PIB, lo que si bien está en línea con nuestro Programa de Estabilidad Presupuestaria planteado a la Comisión Europea, creemos que, a la postre, en su liquidación seguirán habiendo diferencias negativas importantes a semejanza de lo que ha sucedido en los últimos años. Desgraciadamente, los PGE para el año 2011 siguen la senda de los últimos años de mostrarse excesivamente optimistas en sus proyecciones macroeconómicas con la consiguiente disfunción sobre las previsiones presupuestarias tanto de ingresos (que podría situarse entre 0,3 y 0,5 puntos de PIB según nuestros cálculos) como de gastos (2 o 3 décimas de PIB), por lo que el déficit se podría situar finalmente entre el 6,5 y el 6,8 por 100 del PIB, cifra en línea con la previsión de déficit de la OCDE del 6,9 por 100 para el año que viene (Cuadro 12).

El mismo articulado del anteproyecto de Ley de Presupuestos ya es consciente de la posible necesidad de modificaciones y ampliaciones de crédito, y así, en su artículo

11, establece 8 posibilidades distintas para modificar créditos y, en su anexo 2 (páginas 433 a 437), establece 38 tipos de crédito distintos que pueden ser susceptibles de ampliación para cubrir las desviaciones de aquellas partidas que, en principio, podrían estar infrapresupuestadas como, por ejemplo, las prestaciones por desempleo, las derivadas de ajustes de financiación a Comunidades Autónomas o Corporaciones Locales o partidas tan curiosas como la financiación del Estado de la jubilación anticipada de la policía autónoma vasca. Por su parte, el artículo 46 del anteproyecto contempla la posibilidad de revisar automáticamente los límites de endeudamiento del Estado en los casos en que se produzcan modificaciones presupuestarias de créditos (parece como si, de partida, ya contaran con ellas) y en los casos en que se produzcan desviaciones entre las previsiones de ingresos contenidas en la propia Ley y la evolución real de los mismos, que, a buen seguro, va a suceder dado el optimista cuadro macroeconómico y los errores de estimación de las elasticidades impositivas.

Es obligado evitar las desviaciones y las ampliaciones de crédito sobre lo presupuestado. A estos efectos, en los PGE se debería incorporar un detalle de partidas de ajuste y de la prioridad entre ellas, que serían de supresión automática en el caso de que se produjeran desviaciones de gasto o aumentos de déficit por encima 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.

Aunque el déficit se debe estimar en términos de Contabilidad Nacional, de acuerdo con nuestros compromisos en el Pacto Europeo de Estabilidad revisado, no por ello se debe olvidar que las necesidades financieras del Estado, en términos presupuestarios, son las que, a la postre, determinan nuestras emisiones de nueva deuda y, por lo tanto, las que tensionan los tipos de interés del conjunto de nuestra economía. A este respecto, se plantean unas necesidades financieras efectivas, para el próximo año, de 43.298 millones de euros, a las que habría que añadir un orden de 150.000 millones de euros adicionales derivados de la refinanciación de las amortizaciones. Pues bien, según el Presupuesto, el déficit del Estado, en términos de necesidad de financiación, será sólo de 24.387 millones de euros, ya que se han considerado como un ajuste positivo de 26.975 millones de euros que, si bien no son ingresos presupuestarios, sí se consideran como recursos públicos en términos de Contabilidad Nacional. Esta partida equivaldría al importe correspondiente a la diferencia a favor del Estado entre las liquidaciones ya pagadas a las Comunidades Autónomas y a las Entidades Locales y las que resultan según el ajuste definitivo de la liquidación tributaria; discrepancias que nunca hasta ahora habían sido de esta magnitud. Paradójicamente, este ingreso contable no tiene una correspondencia de caja, ya que su pago se difiere en el tiempo, con lo que se considera una operación financiera para las Administraciones Territoriales sin impacto sobre su déficit hasta que no se reintegre esta factura, en un

plazo que puede retrasarse hasta 5 años, según permite la disposición adicional cuarta de la Ley 22/2009.

## Cuadro 12

### EL DÉFICIT EN EL 2011

	<i>Mill. de euros</i>	<i>% PIB</i>
Ingresos del Estado	106.020	
Gastos del Estado	150.056	
Déficit del Estado	-44.036	4,1
Ajuste Contabilidad Nacional	19.648	1,8
Necesidad de financiación del Estado	-24.388	-2,3
Capacidad de financiación S. Social		0,4
Necesidad de financiación de los OO.AA.		-0,5
Necesidad de financ. de la Administración Central		-1,9
Necesidad de financ. de las CC.AA.		-3,3
Necesidad de financ. de las Corporaciones Locales		-0,8
Necesidad de financiación de las AA.PP.		-6,0
<i>Estimación de desviación en liquidación (IEE)</i>		<i>De -0,5 a -0,8</i>
<i>Déficit (-) de las AA.PP. estimado (IEE)</i>		<i>De -6,5 a -6,8</i>

*Fuente:* Elaboración propia e Informe Económico y Financiero de los PGE para el 2011.

Dentro de los PGE también se presentan las estimaciones de déficit para las Administraciones Territoriales, lo cual es lógico, pues nuestro compromiso de consolidación presupuestaria abarca el conjunto de Administraciones Públicas y no sólo a la Administración Central. Aquí hay que señalar que las Comunidades Autónomas van a aumentar su déficit en el 2011, hasta el 3,3 por 100 del PIB, frente al ya de por sí elevado 3,1 por 100 del PIB en el 2010. De esta forma, en el ejercicio que viene va a resultar que las Comunidades Autónomas tengan un déficit creciente y mayor que el de la Administración Central, con lo que parecen ajenas al proceso de consolidación presupuestaria y eso que, en la reciente reforma de sus sistema de

financiación, se les aumentó significativamente sus recursos. De igual modo, las Corporaciones Locales van a ver aumentado su déficit hasta el 0,8 por 100 del PIB en el 2011, frente al 0,6 por 100 con que se estima que cierran este año (Cuadro 13).

Cuadro 13

## EL DÉFICIT DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

	2010	2011	Var %	Var. absoluta
Administración Central (% PIB)	5,7	1,9	-61,0	-3,8
Comunidades Autónomas (% PIB)	3,1	3,3	6,5	0,2
Corporaciones Locales (% PIB)	0,6	0,8	33,3	0,2
Total Administraciones Públicas (% PIB)	9,3	6,0	-35,5	-3,3

*Fuente:* Elaboración propia e Informe Económico y Financiero de los PGE para el 2011.

La financiación territorial es un aspecto que tiene que ser revisado, a pesar de la reciente entrada en vigor de la nueva ley de financiación. En primer lugar, es necesario implementar un compromiso creíble de que los aspectos esenciales del sistema de financiación no se van a modificar ni por presiones, ni por el paso del tiempo. El sistema de financiación debe hacer efectiva la corresponsabilidad fiscal y la suficiencia financiera, es decir, que las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos sean responsables de recaudar lo necesario para financiar su gasto, destacando la importancia de que el Gobierno no ceda a comportamientos oportunistas de determinadas comunidades para obtener más recursos. Para esto, deben tener capacidad marginal amplia para hacer frente a sus necesidades de gasto. Una forma de conseguirlo es aumentando la visibilidad de los impuestos, entendida ésta como que los ciudadanos sepan qué impuestos van a cada Administración. Aunque deben limitarse los niveles máximos de las figuras tributarias, sin perjuicio de que dejen libertad a las distintas jurisdicciones territoriales para que pueda haber cierta competencia fiscal entre las mismas.

Debe eliminarse la gran opacidad en las Cuentas de las administraciones públicas territoriales, ya que, por lo general, la información disponible sobre la actividad de las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales es escasa, y también porque una parte importante de su actividad se lleva a cabo por entes y sociedades que cuentan con Presupuestos separados. Asimismo, cualquier reforma a escala

subnacional debe estar condicionada a la racionalidad de la reforma en el ámbito colectivo. Muchas Haciendas Territoriales han abusado sin medida del gasto, sobre todo del corriente, aprovechando los ingresos transitorios de la expansión económica anterior. Lo que deben hacer es acometer su reconversión y ajuste al nuevo contexto económico y fiscal. Por un lado, suprimiendo gastos impropios; mejorando la eficiencia en la utilización de sus recursos; evitando los despilfarros de partidas como fiestas, gastos suntuosos o personal de confianza; minimizando las redes de empresas y organismos públicos locales; optimizando su dimensión, por ejemplo, fusionándose municipios, etc. Por último, en el ámbito local, para favorecer la gestión de los servicios públicos, se precisa de una dimensión mínima de los municipios, tanto demográfica como económica, que contrasta con el actual “minifundismo municipal”. Por ello, habría que reducir el número de municipios o facilitar su fusión con otros de mayor tamaño, a la vez que potenciar la figura de las mancomunidades para mejorar la eficiencia y reducir los costes en la prestación de los servicios.

El saneamiento de las Finanzas Públicas no puede basarse sólo en ajustes discrecionales en partidas de gasto, sino que debe considerar también reformas estructurales en el ámbito presupuestario y de funcionamiento de las Administraciones Públicas. Se deberían fijar límites al crecimiento tanto del gasto como de las posibilidades de endeudamiento, con independencia de la forma en que se materialice, no sólo del Estado sino también de las Comunidades Autónomas y Ayuntamientos, tanto *a priori* en los Presupuestos como *a posteriori* en la ejecución. De esta forma, se conciliaría la necesidad de austeridad con la flexibilidad de que los gestores públicos puedan hacer frente a lo que consideren más necesario, sacrificando lo que no lo sea. Una cuestión primordial sería la reducción y el condicionamiento de las transferencias a las Administraciones Territoriales, y de sus autorizaciones de endeudamiento, al seguimiento de las políticas de austeridad aprobadas. En esta línea, una buena medida es la obligación, en la disposición adicional cuadragésimo primera del articulado del Anteproyecto de Ley de Presupuestos, de que los Convenios con Comunidades Autónomas que incumplan sus objetivos de estabilidad presupuestaria relativos a la transferencia de recursos del Estado deban llevar, con carácter previo a su autorización, un informe favorable, perceptivo y vinculante del Ministerio de Economía y Hacienda. Esperemos que este trámite se lleve con el máximo rigor a los efectos de no crear estructuras de incentivos equivocadas por parte de las Comunidades Autónomas.

La credibilidad de la consolidación presupuestaria depende de que sea un proceso unívoco y sostenible en el tiempo. Por ello es del todo lamentable la secuencia de contradicciones que se han producido en el ámbito del endeudamiento local. En mayo se planteó prohibir totalmente el endeudamiento a largo plazo de las haciendas locales. El objetivo era obligar a los Ayuntamientos a que comenzaran y compartieran los esfuerzos de austeridad. Pero, tras una revolución de alcaldes que se fraguó en horas, se dio marcha atrás posponiéndose su aplicación a enero de 2011. Ahora, en los PGE para el 2011, se aumentan los recursos netos de los Ayuntamientos en un 9 por 100 (1.200 millones de euros adicionales), al tiempo que se va a permitir que se puedan seguir endeudando los municipios cuya deuda no supere el 75 por 100 de sus ingresos, que parecen ser la gran mayoría. Dado el momento del ciclo electoral, aislar el perímetro de consolidación fiscal y flexibilizar el endeudamiento de los Ayuntamientos debe interpretarse con una lógica política, que no económica, y bajo dos hipótesis, cada cual peor. Una, la de evitar que los alcaldes más gastosos o irresponsables se vean penalizados por sus votantes, no vaya a ser que un acreedor

les inste a concurso en la campaña de mayo, por las llamadas facturas de debajo del cajón, esto es, sin crédito disponible. La otra, intentar instrumentar otro plan local, pero ahora de elecciones, mediante la autorización de endeudamiento para ejecutar proyectos cortoplacistas que se pueden inaugurar antes de la campaña, sean o no necesarios o prioritarios.

### **Para recuperar el crecimiento, hay que seguir reduciendo el déficit público**

El excesivo déficit de nuestras Administraciones y su corolario de deuda pública es un problema en sí mismo que retrasa e hipoteca nuestras posibilidades de recuperación. Es verdad que la crisis está disparando el gasto social, sobre todo en la partida de desempleo, pero lo que de verdad ha hipotecado estructuralmente nuestras finanzas públicas ha sido el despilfarro y el descontrol del gasto público ocurrencial -o clientelar- de los últimos años. Los esfuerzos de estabilidad presupuestaria empezados en 1996 llevaron a que la deuda pública acumulada marcara un mínimo del orden del 36 por 100 en el 2007. El problema es que, desde entonces, nuestro Gobierno se ha empeñado en desandar lo andado y disparar la deuda hasta niveles que, ya en el 2010, los PGE reconocían que serían del 62,8 por 100 del PIB, y que, en el 2011, ascenderá a 68,7 puntos del PIB. La *ratio* intereses-déficit, se situará, siguiendo el criterio de la Contabilidad Nacional, en el 2,38 por 100 del PIB. Un problema adicional es el abuso que se está haciendo de la política de avales del Estado que, para el 2011, ascienden a 59.900 millones de euros, cifra abultada que, si bien no tienen efecto directo sobre el déficit y la deuda hasta el momento en que se materialice la contingencia prevista en los mismos, sí tiene incidencia económica directa sobre nuestro *rating* soberano, en la medida en que supone una posible mayor carga futura al igual que, por ejemplo, la puede tener la deuda implícita de nuestro sistema de pensiones.

La espiral del déficit ha sido tan acelerada y abrupta que, ante el horizonte de su insuficiente corrección, se sospecha sobre la sostenibilidad de nuestras finanzas públicas en el futuro, tanto por parte de los inversores –que exigen cada vez más diferenciales para comprar nuestra deuda- como por parte de las agencias de *rating* –que han bajado nuestra calificación crediticia. El riesgo de incumplimiento abre la crisis de los riesgos soberanos, ya que las posibilidades de ayuda de los demás países están condicionadas a la existencia de planes de ajuste creíbles y suficientes. Estos tensionamientos propiciaron en mayo de este año que la Unión Europea creara el Plan de Estabilización Financiera, con posibilidad de movilizar 750.000 millones de euros y, sin lugar a dudas, con la vista puesta en España. Desde entonces, y gracias a la presión internacional, es realmente cuando se ha producido un cambio en la orientación presupuestaria y se han empezado a dar algunos pasos adecuados, pero cortos, para combatir los desajustes e iniciar un proceso de consolidación fiscal que a todas luces ha demostrado ser necesario y urgente.

Un programa de consolidación presupuestaria suficiente y creíble es la clave también para luchar contra el espectacular aumento de las primas de riesgo de nuestra deuda pública derivado del incremento del déficit, como ocurrió la pasada primavera, que puso de manifiesto una fuerte pérdida de confianza sobre nuestra capacidad de hacerla frente en el actual contexto recesivo. El ajuste del gasto, de 11.450 millones de

euros producido durante 2010 dentro de las medidas de reducción del déficit, ha constituido un punto de inflexión, aunque fuera insuficiente para la magnitud de la consolidación necesaria y se olvidara de las reformas estructurales que debe acompañar a un proceso de este tipo. Plantear sacrificios en partidas que hasta entonces se consideraban intocables, como los salarios públicos o las pensiones, fue una señal de que, por fin, en España se empezaba a tomar en serio la necesidad de controlar el gasto. Pero todavía queda mucho camino por recorrer y los PGE apenas avanzan en este campo. También se echan de menos medidas que sirvan para verificar y hacer cumplir los objetivos de reducción de déficit.

Entre las reformas estructurales pendientes, en el ámbito del gasto público, se encuentra la revisión de la totalidad de las transferencias y subsidios injustificados que, en realidad, son servidumbres clientelares o procesos exitosos de buscadores de rentas. El llamado gasto social no puede ser intocable, entre otras razones porque explica la llamada deuda implícita y el envejecimiento demográfico añade tensiones al futuro, por lo que se debería reforzar la proporcionalidad entre lo aportado y lo percibido, retrasando la edad de jubilación y aumentando el número de años de cálculo. La prestación por desempleo se debería modular para reforzar los incentivos a la búsqueda de empleo y evitar los casos de fraude. A este respecto, los llamados subsidios asistenciales debieran condicionarse a la ausencia de recursos y a la realización de trabajos comunitarios. Además, se deberían revisar la totalidad de partidas de gasto desde una perspectiva de coste-beneficio social.

El problema de fondo es que el sector público no responde, en última instancia, de sus deudas sino que son los contribuyentes los que, tarde o temprano, tienen que atender las mismas, con lo que resulta que, por si no tuviéramos ya suficiente deuda los privados, nos han cargado con más todavía, con lo que el tan manido desapalancamiento de poco va a servir: lo que ahorramos los privados, por un lado, lo tiran los públicos por el otro. Para los que invocan el espíritu del *New Deal* keynesiano de gasto público practicado por Roosevelt de los años treinta, no está de más recordar que los estudios más solventes al respecto confirman que el mismo no sirvió en absoluto para propiciar la recuperación -que no se produjo hasta los años cuarenta-, sino que, por el contrario, retrasó la misma entre cinco y diez años. Lo mismo sucedió en los años setenta, en que el gasto público desembocó en la estanflación y hubo que esperar a que la Reserva Federal domeñara la inflación (monetarismo) y que se introdujera la economía de la oferta por parte de Reagan y Thatcher, para que comenzara la recuperación económica de los años ochenta. A este respecto, el último informe de marzo del BCE demuestra que los multiplicadores de recuperación económica son más elevados para las bajadas 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.

Existe un fuerte consenso, y evidencia empírica, de que los ajustes más eficaces y sostenibles son los que se enfocan desde el lado del gasto público corriente, estando normalmente condenados al fracaso los que descansan en subidas impositivas, especialmente en el ámbito de la imposición directa, que es una de las vías por las que se ha optado en estos Presupuestos. No hay nada peor, en medio de una crisis, que subir los impuestos. Es la fórmula más segura de retardar y reducir las cada vez

más escasas posibilidades de recuperación económica endógena, pues suponen un freno al crecimiento. A este respecto, el BCE (*informe de marzo de 2009*) ha cuantificado que los multiplicadores de recuperación económica son más elevados para las bajadas de impuestos que para los aumentos del gasto, simplemente estudiando estos fenómenos con una perspectiva más allá del corto plazo e incorporando los efectos dinámicos sobre la estructura productiva. Esto nos lleva a que una reducción del déficit basada en subidas de impuestos tiene un sustancial coste sobre la recuperación, pues reduce nuestro potencial sin apuntalar la consolidación de forma sostenible, en la medida en que se dejan intactas las vías de gasto que explican el deterioro de nuestras finanzas.

Si implementáramos la consolidación fiscal a través del gasto no sólo se facilitaría el crecimiento en el largo plazo sino también en el corto, a través de la reducción de las inferencias de la intervención pública sobre la estructura de costes e incentivos cuyos efectos se anticipan en el tiempo a través de las reacciones de los agentes económicos, como sucede, por ejemplo, con la mejora de expectativas sobre los tipos de interés reales. Basta recordar que, en un reciente informe del FMI (*Strategies for Fiscal Consolidation*, febrero 2010), se cuantificaba que, por cada 10 puntos de PIB en los que se incrementa el peso de la deuda pública, se perdía -de forma permanente- 0,2 puntos porcentuales de actividad anual. No es cierto que la consolidación fiscal comprometa el crecimiento sino más bien lo contrario. Si acometiéramos una reducción sustancial del déficit público a través de la contracción del gasto público, el crecimiento no se resentiría ni siquiera en el corto plazo en la misma proporción. Por un lado, porque se reduciría nuestro déficit exterior y, por el otro, porque provocaría un efecto ricardiano expansivo compensador, vía mayor disponibilidad de financiación y menores expectativas de impuestos futuros, circunstancias ambas que alentarían tanto la inversión como el consumo. La evidencia empírica ha demostrado que estos últimos efectos indirectos son de tal magnitud que, en la práctica, una consolidación presupuestaria que sea creíble y bien orientada puede no sólo tener un efecto positivo sobre la actividad y el empleo a medio plazo sino también a corto, compensando los, en principio, contractivos efectos directos inmediatos que sobre la demanda agregada puede tener un ajuste fiscal.