

El impacto de la crisis sobre las cuentas públicas

Ángel Laborda
María Jesús Fernández*

1. Introducción

La actual crisis está provocando un ajuste en las posiciones económico-financieras de los agentes económicos como no se había observado en ninguna otra anterior; bien es verdad que tampoco en ciclos anteriores estas posiciones habían llegado a desequilibrarse tanto como en el último, ni el grado de apalancamiento había llegado tan lejos. Entre 2007 y 2009 el saldo de operaciones corrientes y de capital del sector privado habrá pasado de un déficit del 11 por 100 del PIB a un superávit del 5,5 por 100. Ahora bien, este ajuste ha provocado un impacto de grandes proporciones sobre el sector público, que ha visto mermar fuertemente sus ingresos, al tiempo que aumentaban sus gastos bien como consecuencia de los costes del ajuste del sector privado, bien por la actuación contracíclica discrecional de la política fiscal-presupuestaria, de tal manera que el superávit del 2 por 100 del PIB que lucían las cuentas públicas en 2006-2007 se ha trocado en un déficit del orden del 10 por 100 en 2009.

En este artículo se analiza a escala macroeconómica la evolución de las cuentas públicas en estos años y las previsiones para 2010. En el primer apartado, tras esta breve introducción, se expone el contexto económico general en el que se desenvuelve la actuación del sector público. Posteriormente se hace un repaso de la ejecución del presupuesto del Estado y de la Seguridad Social en 2009 y, a partir de ahí y de informaciones indirectas sobre el resto de las administraciones públicas, se estima y comenta el cierre previsto de las cuentas del conjunto del sector público en este año, analizando los factores económicos cíclicos y estructurales que están detrás de su evolución. En el si-

guiente apartado se presentan y comentan los Presupuestos Generales del Estado para 2010 (PGE-10) en su dimensión macroeconómica, y se hace a partir de ellos y del contexto económico general una previsión del déficit para ese año. El artículo se cierra con unas consideraciones generales sobre la adecuación de la política fiscal, de los dos últimos años y la planteada para el próximo, a la actual coyuntura de la economía española, concluyendo que el actual desequilibrio de las cuentas públicas es en su mayor parte estructural y mantiene una tendencia creciente, por lo que se hace necesario un plan a medio plazo para su corrección a niveles sostenibles.

2. El entorno económico de los PGE

2.1. Tendencias recientes de la economía española

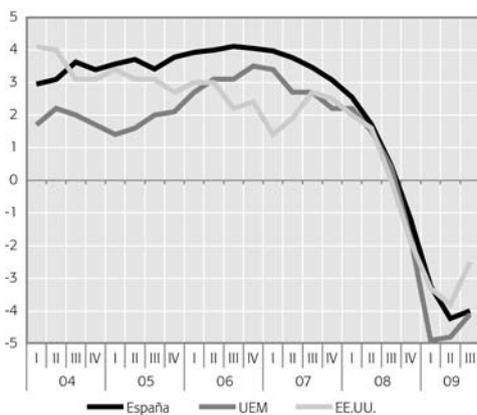
Las perspectivas para la economía mundial han mejorado en los últimos meses gracias a unos resultados mejores de lo esperado en las grandes economías desarrolladas y emergentes (gráfico 1). No obstante, dichos resultados se sustentan sobre unos fundamentos poco consistentes. Se trata de un crecimiento impulsado por los estímulos fiscales y por la recomposición de inventarios, más que por una reactivación autónoma de la demanda interna. Las condiciones de la economía internacional todavía no son favorables al retorno a una etapa de crecimiento sostenido. El sistema financiero sigue sin funcionar con normalidad, y hasta que esto no suceda, no cabe esperar una reactivación del crédito ni, en consecuencia, una verdadera recuperación de la economía.

* Gabinete de Coyuntura y Estadística de FUNCAS.

Gráfico 1

PIB: EEUU, UEM Y ESPAÑA

Variación interanual en porcentaje

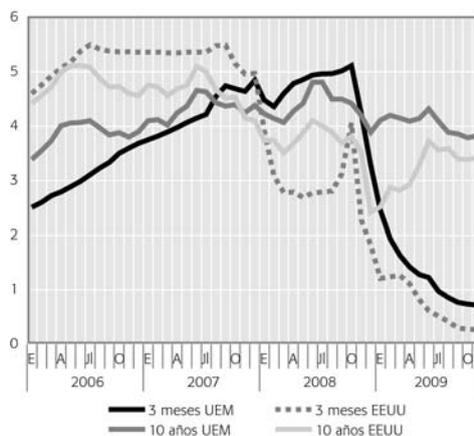


Fuentes: Eurostat e INE.

Gráfico 2

TIPOS DE INTERÉS EN EEUU Y LA UEM

Porcentaje

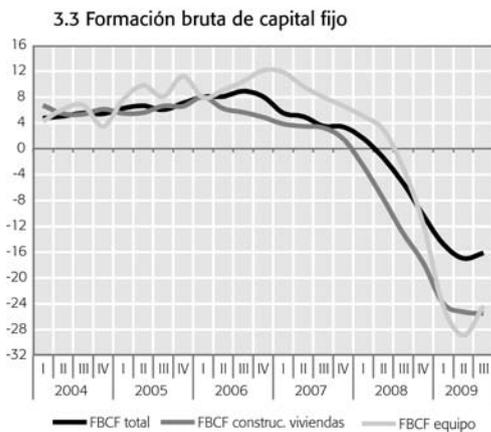
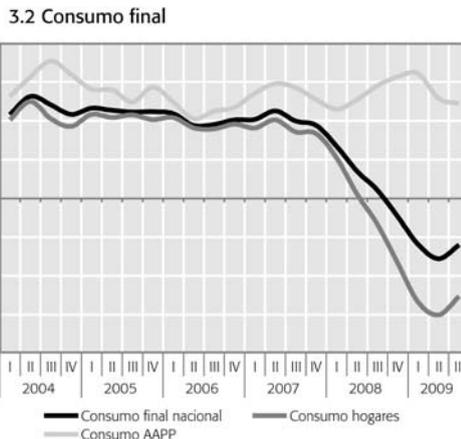
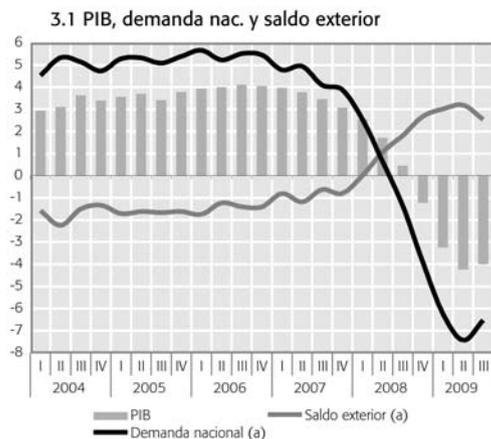


Fuentes: BCE y BdE.

Gráfico 3

PIB Y COMPONENTES DE LA DEMANDA

Variación interanual en porcentaje

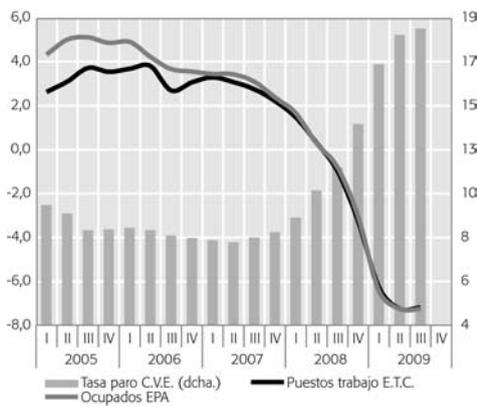


(a) Aportación al crecimiento del PIB en puntos porcentuales.
Fuente: INE (CNTR).

Gráfico 4

EMPLEO Y PARO

Variac. interanual en porcentaje y porcentaje de la poblac. activa

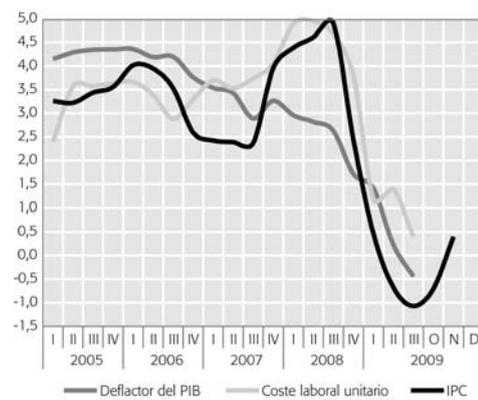


Fuentes: INE (CNTR y EPA).

Gráfico 5

INDICADORES DE INFLACIÓN

Variación interanual en porcentaje



Fuentes: INE (CNTR e IPC).

Las políticas monetarias van a mantener su orientación ultra-expansiva durante algún tiempo, facilitando toda la liquidez necesaria y manteniendo tipos de interés históricamente bajos (gráfico 2). Las tasas de inflación se encuentran en niveles muy reducidos, por lo que no existe una necesidad apremiante de retirar los estímulos monetarios. No obstante, ya comienza a hablarse de las “estrategias de salida”, sobre todo para las medidas de carácter cuantitativo.

La economía española ha atemperado su caída en el tercer trimestre del año hasta una tasa intertrimestral anualizada del -1,2 por 100 e interanual del -4 por 100 (gráfico 3), debido a una contracción más moderada de la demanda interna, que en parte obedece al efecto de las políticas de estímulo fiscal. El proceso de corrección de los desequilibrios generados por el sector privado durante la fase expansiva sigue en marcha, aunque con menor virulencia, puesto que buena parte del mismo ya ha sido completado.

El consumo ha moderado su caída en el tercer trimestre hasta un -0,3 por 100 en tasa intertrimestral anualizada, en parte por el aumento de las ventas de automóviles, que se han disparado por las ayudas a las compras. En cuanto a la inversión en bienes de equipo, ha presentado un sorprendente crecimiento intertrimestral del 7,9 por 100 en su componente de equipo de transporte, como consecuencia de los mencionados incentivos a la compra de vehículos. Pero también se ha recuperado la inversión en productos metálicos y maquinaria, lo que es difícil de explicar en un contexto de restricción crediticia, por lo que no es esperable que se repita en los próximos trimestres. La aportación del sector exterior al crecimiento,

después de seis meses de contribución positiva, se ha vuelto nula, ya que la reactivación de las exportaciones ha sido contrarrestada por un repunte de las importaciones de magnitud semejante.

Por el lado de la oferta, se ha producido un ligero crecimiento intertrimestral del VAB de los servicios de mercado, mientras que la industria y, en menor medida, la construcción, han suavizado el ritmo de descenso de su actividad. El recorte del empleo equivalente a tiempo completo también ha sido menor en el tercer trimestre, un 4,2 por 100. La tasa de paro de dicho periodo, corregida de estacionalidad, ha moderado su crecimiento debido al descenso de la población activa, situándose en el 18,5 por 100, 6,8 puntos porcentuales (pp) más que en el mismo periodo del año anterior (gráfico 4).

Con respecto a los precios, la tasa general de inflación, tras alcanzar un mínimo del -1,4 por 100 en julio, inició una tendencia alcista en agosto, hasta volverse positiva en el mes de noviembre (gráfico 5). La tasa subyacente, sin embargo, ha mantenido todo el año una trayectoria descendente, debido a la debilidad de la demanda interna, aunque sin llegar a tasas negativas.

La tasa de ahorro del conjunto de la economía se ha mantenido estable pese al incremento del ahorro privado, debido al descenso del ahorro público, que se ha vuelto negativo. Esto, unido a la caída de la inversión, conlleva un descenso de las necesidades de financiación frente al resto del mundo, que se refleja en la reducción hasta casi la mitad del déficit de la balanza por cuenta corriente acumulado entre enero y septiembre.

2.2. Previsiones para 2009-2010

En el cuadro 1 se presentan las previsiones para la economía mundial de varios organismos internacionales. Estas apuntan a que, tras un recorte en la actividad en

2009 de en torno al 3,5 por 100 para el conjunto de las economías desarrolladas, se produzca en 2010 una recuperación, aunque con un rango relativamente amplio entre las previsiones más bajas y las más altas, lo que pone de manifiesto un elevado componente de incertidumbre.

Cuadro 1

PREVISIONES ECONÓMICAS INTERNACIONALES PARA 2009-10

	2008		2009			2010			
	FMI	FMI	CE	OCDE	Consensus Forecast	FMI	CE	OCDE	Consensus Forecast
1. PIB real (porcentaje de variación)									
Mundo	3,0	-1,1	-1,2	--	--	3,1	3,1	--	--
Países avanzados	0,6	-3,4	-3,6	-3,5	--	1,3	1,5	1,9	--
- EE.UU.	0,4	-2,7	-2,5	-2,5	-2,4	1,5	2,2	2,5	2,7
- UEM	0,7	-4,2	-4,0	-4,0	-3,8	0,3	0,7	0,9	1,2
- Japón	-0,7	-5,4	-5,9	-5,3	5,7	1,7	1,1	1,8	1,4
- España	0,9	-3,8	-3,7	-3,6	-3,7	-0,7	-0,8	-0,3	-0,5
Países en desarrollo	6,0	1,7	1,4	--	--	4,1	--	--	--
- Europa Central y del Este	3,0	-5,0	--	--	-5,7	1,8	--	--	2,3
- Comunidad Estados Independientes	5,5	-6,7	-6,8	--	--	2,1	1,4	--	--
- China	9,0	8,5	8,7	--	--	9,0	9,6	--	--
- India	7,3	5,4	5,7	--	--	6,4	6,4	--	--
- América Latina	4,2	-2,5	-2,5	--	-2,2	2,9	3,1	--	3,4
2. Precios de consumo (porcentaje de variación)									
EE.UU.	3,8	-0,4	-0,5	-0,4	-0,4	1,7	0,8	1,7	2,0
UEM	3,3	0,3	0,3	0,2	0,3	0,8	1,1	0,9	1,1
Japón	1,4	-1,1	-1,2	-1,2	-1,2	-0,8	-0,4	-0,9	-0,9
España	4,1	-0,3	-0,4	-0,4	-0,3	0,9	0,8	0,8	1,3
3. Tasa de paro (porcentaje de la población activa)									
EE.UU.	5,8	9,3	9,2	9,2	9,3	10,1	10,1	9,9	10,0
UEM	7,6	9,9	9,5	9,4	9,5	11,7	10,7	10,6	10,6
Japón	4,0	5,4	5,8	5,2	5,3	6,1	6,3	5,6	5,8
España	11,3	18,2	17,9	18,1	--	20,2	20,0	19,3	--
4. Déficit público (porcentaje del PIB)									
EE.UU.	-5,9	-12,5	-11,3	-11,2	--	-10,0	-13,0	-10,7	--
UEM	-1,8	-6,2	-6,4	-6,1	5,9	-6,6	-6,9	-6,7	6,8
Japón	-5,8	-10,5	-8,0	-7,4	--	-10,2	-8,9	-8,2	--
España	--	--	-11,2	-9,6	--	--	-10,1	-8,5	--
5. Déficit por c/c (porcentaje del PIB)									
EE.UU.	-4,9	-2,6	-2,9	-3,0	-3,0	-2,2	-3,4	-3,4	-3,2
UEM	-0,7	-0,7	-0,7	-0,6	-0,8	-0,3	-0,5	-0,1	-0,5
Japón	3,2	1,9	1,8	2,5	2,8	2,0	2,0	2,8	3,5
España	-9,6	-6,0	-5,4	-5,3	-6,1	-5,3	--	--	--
China	9,8	7,8	--	6,4	--	--	-10,1	-8,5	--
Federación rusa	6,1	3,6	--	--	--	--	-10,1	-8,5	--
6. Comercio mundial bienes y servicios (porcentaje de variación)									
Total mundial	3,0	-11,9	-12,9	-12,5	--	-10,2	-8,9	-8,2	--
UEM (importaciones)	--	--	-12,5	--	--	--	-10,1	-8,5	--
Total excluida UEM	--	--	-13,0	--	--	--	-10,1	-8,5	--
7. Precios en \$ (porcentaje de variación)									
Petróleo crudo	36,4	-36,6	-37,8	--	--	-10,2	-8,9	-8,2	--
Resto de materias primas	7,5	-20,3	-26,1	--	--	--	-10,1	-8,5	--

Fuentes: FMI (WEO, oct. 2009); CE (Previsiones económicas de otoño, oct. 2009); OCDE (OECD EO, Preliminary Edition, nov. 2009) y Consensus Economics (nov. 2009).

Por lo que respecta a España, en el cuadro 2 se recogen las previsiones de los organismos internacionales y del consenso de analistas privados que componen el Panel de Previsiones, y en las últimas páginas de este número de Cuadernos se pueden encontrar las previsiones de FUNCAS. Las diversas estimaciones de crecimiento para 2009 se sitúan en torno al -3,7 por 100, un resultado muy alejado del previsto hace un año, lo que refleja la forma tan inesperadamente abrupta y acelerada en que se ha desarrollado la crisis. Para 2010 las cifras se mueven entre el -0,6 por 100 y el -0,8 por 100.

El proceso de saneamiento de las economías familiares está muy avanzado, por lo que el consumo comenzará

pronto a ofrecer avances, pero de forma tímida, ya que las condiciones aún no son las apropiadas para el inicio de una recuperación consistente y sostenida de esta variable, especialmente por la continuación de la destrucción de empleo. Así pues, las previsiones para la evolución del consumo de los hogares en 2010 se mueven en general en cifras ligeramente negativas, aunque la estimación de FUNCAS es de un leve ascenso del 0,1 por 100.

Con respecto a la inversión, hasta que el stock de viviendas sin vender no haya sido absorbido por el mercado, la actividad inmobiliaria y la inversión en construcción no comenzarán a remontar. Además, otra condición necesaria para ello es la recuperación del crédito, que no se nor-

Cuadro 2

PRINCIPALES PREVISIONES PARA ESPAÑA 2009-2010

Variación media anual en porcentaje, salvo indicación en contrario

	2009					2010				
	Previsiones otoño 2008		Previsiones actuales			Previsiones otoño 2008		Previsiones actuales		
	Gobierno PGE-2009 (sep. 2008)	Consenso Panel de Previsiones FUNCAS (sep. 2008)	Gobierno PGE-2010 (sep. 2009)	FMI (oct. 2009)	CE (nov. 2009)	Consenso Panel de Previsiones FUNCAS (nov. 2009)	Gobierno PGE-2010 (sep. 2009)	FMI (oct. 2009)	CE (nov. 2009)	Consenso Panel de Previsiones FUNCAS (nov. 2009)
PIB real	1,0	0,3	-3,6	-3,8	-3,7	-3,7	-0,3	-0,7	-0,8	-0,6
Consumo privado	0,4	0,2	-4,1	-5,1	-5,2	-5,1	-0,4	-0,6	-0,5	-1,0
Consumo público	3,8	3,8	29,0	4,3	4,3	5,0	1,8	0,4	1,7	2,7
Formación Bruta de Capital Fijo	-1,5	-3,6	-14,2	-16,0	-15,6	-15,5	-4,7	-6,8	-8,4	-6,7
- FBCF construcción	-5,1	-4,7	-12,5	--	-11,4	-11,5	-7,5	--	-10,4	-6,6
- FBCF equipo y otros ptos.	3,1	-1,4	-16,6	--	-25,4 ²	-20,6	-1,0	--	-6,0 ²	-7,0
DEMANDA NACIONAL	0,5	-0,1	-5,6	-6,5	-6,3	-6,2	-1,0	-1,9	-1,8	-1,7
Exportaciones	4,0	2,3	-16,2	--	-13,0	-12,5	2,1	--	1,3	2,1
Importaciones	1,9	0,4	-20,5	--	-20,0	-18,5	-0,6	--	-2,7	-2,0
SALDO EXTERIOR ¹	0,4	0,4	2,3	3,1	3,0	2,9	0,7	1,2	1,0	1,2
PIB nominal: - Millardos	1137,1	--	1053,7	1047,3	--	--	1050,9	1047,4	--	--
- Variación en %	3,5	--	-3,2	-3,8	-3,6	--	-0,3	0,0	-0,3	--
Deflactor del PIB	2,5	--	0,4	0,0	0,1	--	0,1	0,8	0,5	--
IPC	n.d.	3,0	n.d.	-0,3	-0,4	-0,3	n.d.	0,9	0,8	1,3
Empleo (cont. nac.)	-0,5	-1,1	-5,9	-5,6	-6,6	-6,8	-1,7	-1,8	-2,3	-2,3
Tasa de paro (% pob. activa)	12,5	13,5	17,9	18,2	17,9	18,2	18,9	20,2	20,0	19,8
Déficit B. P. c/c (% del PIB)	-9,4 ³	-9,9	-5,2 ³	-6,0	-5,4	-5,6	-5,2 ³	-4,7	-4,6	-4,2
Déficit/superávit público (% PIB)	-1,9	-1,5	-9,5	-12,3	-11,2	-10,4	-8,1	-12,5	-10,1	-10,5
Deuda pública (% del PIB)	47,3	--	53,4	--	54,3	--	62,5	--	66,3	--

(1) Contribución al crecimiento del PIB en puntos porcentuales. (2) Sólo equipo.

(3) Necesidad de financiación frente al resto del mundo. En 2008 ésta fue menor que el déficit por cuenta corriente en un 0,5% del PIB.

Fuentes: Ministerio de Economía y Hacienda (PGE-2009 y PGE-2010), CE y FMI (previsiones de otoño 2009) y FUNCAS (Panel de Previsiones, septiembre 2008 y noviembre 2009).

malizará totalmente hasta que el sector financiero no termine de recomponer sus balances. Esta última circunstancia, junto a otros factores, como la elevada capacidad productiva sin utilizar, también va a retrasar la inversión en bienes de equipo, de modo que el conjunto de la FBCF se mantendrá en cifras negativas. La previsión de FUNCAS es de un $-7,9$ por 100 en 2010.

La aportación del sector exterior al crecimiento seguirá siendo positiva según todas las previsiones, ya que la atonía de la demanda interna va a limitar el avance de las importaciones, de modo que las exportaciones van a seguir creciendo por encima de estas. El déficit de la balanza por cuenta corriente va a continuar corrigiéndose, hasta situarse algo por debajo del 5 por 100 del PIB. La tasa de inflación se moverá en niveles reducidos, aunque más elevados que este año, ya que la energía retornará a tasas positivas y la inflación subyacente será algo mayor, debido al comportamiento más estable del consumo. El ascenso de la productividad y la moderación salarial van a propiciar un descenso de los costes laborales unitarios, lo que permitirá una mejoría de los excedentes empresariales, condición necesaria para la recuperación de la economía.

En suma, el PIB caerá en 2010 entre un 0,6 por 100 y un 0,8 por 100 según las diversas estimaciones, unas décimas más de lo previsto en los PGE-2010. La previsión de FUNCAS se encuentra en un $-0,5$ por 100, mientras que el crecimiento esperado del deflactor del PIB es del 0,1 por 100, más en línea con la cifra anunciada en los Presupuestos; en suma, el descenso del PIB nominal, al cual está en mayor medida ligada la recaudación impositiva, será algunas décimas porcentuales mayor de lo anunciado por el Gobierno.

3. Ejecución de los presupuestos en 2009

Los PGE-2009 establecían crecimientos para este año del 1 por 100 para el PIB real y 3,5 por 100 para el PIB nominal (cuadro 2). Como se ha señalado anteriormente, las cifras estarán más bien cercanas al $-3,6$ por 100 y $-3,3$ por 100, respectivamente. Es decir, el PIB nominal, variable de referencia para el comportamiento de los ingresos públicos, será casi siete puntos porcentuales inferior al previsto. Esta diferencia se ampliará en otros tres puntos por lo que respecta a la demanda nacional, que constituye la base imponible de los impuestos indirectos más importantes.

En cuanto a las cifras presupuestarias (cuadro 3), se preveía una práctica estabilización de los ingresos para los pertenecientes al Estado y un ligero aumento del 0,8 por 100

para el total, es decir, incluyendo las participaciones de las administraciones territoriales (AA. TT.) en IRPF, IVA e Impuestos Especiales, todo ello en términos de presupuesto inicial de 2009 sobre el avance de liquidación de 2008. Ahora bien, si la comparación se hace con la liquidación efectivamente conseguida al finalizar 2008, los ingresos presupuestados para 2009 suponen crecimientos del 9,1 por 100 y 7,2 por 100, respectivamente. El crecimiento de los gastos del Estado se fijó en un 5,1 por 100 respecto al avance de liquidación de 2008. Esta tasa era superior a la prevista para el PIB nominal, lo que venía a romper moderadamente el criterio de los años anteriores que establecía los mismos crecimientos para ambas variables.

Como objetivos de saldo de operaciones no financieras en términos de contabilidad nacional (objetivo central de la política fiscal), se contemplaban déficit del 1,5 por 100 del PIB para el Estado, del 1 por 100 para las comunidades autónomas (CC.AA), del 0,2 por 100 para las corporaciones locales (CC.LL.) y un superávit del 0,8 por 100 para las administraciones de seguridad social, de manera que el conjunto de las administraciones públicas (AA.PP.) arrojaba un déficit del 1,9 por 100 del PIB. A partir de esta cifra, y en una primera y simple aproximación, podría decirse que el Gobierno quería que la política fiscal adoptara un papel ligeramente expansivo sobre la demanda agregada, dado que el déficit previsto era superior en cuatro décimas porcentuales del PIB al estimado para 2008 en los propios PGE-09. Ahora bien, en el momento de confeccionar estos presupuestos se tenía suficiente información para estimar que el déficit de 2008 iba a ser notablemente mayor que el 1,5 por 100 estimado por el Gobierno. Los cálculos de FUNCAS publicados en el número 206 de *Cuadernos* (septiembre-octubre 2008) estimaban un déficit para el conjunto de las AA. PP. del 3,2 por 100 del PIB, cifra que finalmente ascendió al 4,1 por 100 según las últimas cifras publicadas por la IGAE y el INE. Con todo ello se hacía, pues, difícil valorar el objetivo para 2009, ya que el cumplimiento en sus términos del mismo hubiera supuesto una política fiscal notablemente restrictiva, lo cual, en un contexto cíclico recesivo, no encajaba con la filosofía presupuestaria expuesta por el Gobierno. En realidad, este problema ha sido constante en España desde hace años, lo que indica, entre otras cosas, una merma capacidad de los gobiernos para controlar la evolución de las cuentas públicas y sus efectos sobre la demanda agregada de la economía.

Efectivamente, esta gran disparidad entre objetivos y resultados reales se está repitiendo en 2009, si bien este ejercicio puede considerarse como extraordinario y poco previsible en todos los ámbitos de la economía nacional e internacional. Con los datos disponibles del Estado y la Seguridad Social hasta octubre del año en curso, parece claro que el déficit de 2009 va a ser muy superior al 1,9 por

Cuadro 3

EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DEL ESTADO 2009 HASTA OCTUBRE

	Previsiones PGE-2009					Liquidación enero-octubre		
	Millones de euros			Variación en %		Millones de euros		
	Avance de liquidación 2008 (A)	Liquidación 2008 (B)	Presupuesto 2009 (C)	Presupuesto s/ avance (C/A)	Presupuesto s/ liquidación (C/B)	2008	2009	Variación en %
ESTADO								
1.- INGRESOS NO FINANCIEROS	141319	129336	141110	-0,1	9,1	112640	89517	-20,5
1.1.- Impuestos	126047	113325	127243	0,9	12,3	101593	75869	-25,3
1.1.1.- Directos	83624	74096	77041	-7,9	4,0	65791	49193	-25,2
- IRPF	44645	43413	43167	-3,3	-0,6	36434	25801	-29,2
- Sociedades	35445	27301	30085	-15,1	10,2	26409	20507	-22,3
- Otros	3534	3382	3789	7,2	12,0	2948	2885	-2,1
1.1.2.- Indirectos	42423	39229	50202	18,3	28,0	35802	26676	-25,5
- IVA	27791	24923	35531	27,9	42,6	23759	15985	-32,7
- II.EE. y otros	14632	14306	14671	0,3	2,6	12043	10691	-11,2
1.2.- Resto	15272	16011	13867	-9,2	-13,4	11047	13648	23,5
2.- PAGOS NO FINANCIEROS	150289	148082	157904	5,1	6,6	119458	147119	23,2
2.1.- Gastos corrientes	129393	128503	136779	5,7	6,4	106061	126247	19,0
2.1.1.-Gastos de personal	25425	25266	26848	5,6	6,3	19941	20896	4,8
2.1.2.- Compras b. y s.	4212	4553	3502	-16,9	-23,1	3231	3287	1,7
2.1.3.- Intereses	16094	15929	17424	8,3	9,4	15535	15545	0,1
2.1.4.- Transferencias ctes.	83661	82755	85754	2,5	3,6	67354	86519	28,5
2.1.5.- Fondo de contingencia	--	--	3251	--	--	--	--	--
2.2.- Gastos de capital	20895	19579	21125	1,1	7,9	13397	20872	55,8
2.2.1.- Inversiones reales	10575	10656	10408	-1,6	-2,3	7730	7745	0,2
2.2.2.- Transferencias capital	10321	8923	10717	3,8	20,1	5667	13127	131,6
2.- SALDO DE CAJA (1-2)	-8970	-18746	-16794	109,0	-10,4	-6818	-57602	744,9
PRO MEMORIA: CONTABILIDAD NACIONAL								
Recursos no financieros	--	135060	--	--	--	116758	92062	-21,2
Empleos (gastos) no financieros	--	165357	--	--	--	125259	151372	20,8
Déficit (Necesidad de financiación)	--	-30297	--	--	--	-8501	-59310	597,7
En % del PIB	-1,6	-2,8	-1,5	--	--	-0,8	-5,6	--
TOTAL INCLUYENDO LAS PARTICIPACIONES DE LAS AA.TT. EN IRPF, IVA E II.EE.								
1.- INGRESOS NO FINANCIEROS	200694	188706	202387	0,8	7,2	162954	140418	-13,8
1.1.- Impuestos	185422	172695	188520	1,7	9,2	151907	126770	-16,5
1.1.1.- Directos	111552	102024	111318	-0,2	9,1	89751	77734	-13,4
- IRPF	72573	71341	77444	6,7	8,6	60394	54342	-10,0
- Sociedades	35445	27301	30085	-15,1	10,2	26409	20507	-22,3
- Otros	3534	3382	3789	7,2	12,1	2948	2885	-2,1
1.1.2.- Indirectos	73870	70671	77202	4,5	9,2	62156	49036	-21,1
- IVA	50884	48015	53323	4,8	11,1	43226	30631	-29,1
- II.EE. y otros	22986	22656	23879	3,9	5,4	18930	18405	-2,8
1.2.- Resto	15272	16011	13867	-9,2	-13,4	11047	13648	23,5

Fuentes: Ministerio de Economía y Hacienda.

100 del PIB previsto. Por lo que respecta a los ingresos líquidos recaudados, su caída alcanza el 20,5 por 100 para los correspondientes al Estado y un 13,8 por 100 para el total, es decir, incluyendo la parte cedida a las AA. TT., cifra esta última casi quince puntos porcentuales inferior a la prevista (cuadro 3). Todos los ingresos impositivos se quedan muy por debajo de las previsiones, destacando el IVA, el IRPF y Sociedades. En cambio, los ingresos no impositivos evolucionan muy por encima, gracias al capítulo de tasas, precios públicos y otros ingresos. La causa principal de las desviaciones en la recaudación de impuestos es la fuerte recesión de las rentas y sobre todo del gasto en consumo e inversión en vivienda. A ello se unen numerosos cambios normativos y de gestión registrados en los dos últimos ejercicios, entre los que cabe citar la extensión a las pequeñas empresas de solicitar la devolución mensual en el IVA, la deducción de los 400 euros en el IRPF, la deducción por alquiler de la vivienda habitual, la segunda rebaja de tipos impositivos en el Impuesto de Sociedades, los mayores aplazamientos en los pagos de impuestos y los adelantamientos de las devoluciones. A favor de una mayor recaudación estaría la subida en el mes de junio de los impuestos sobre el tabaco y los hidrocarburos. Hacienda calcula que estos cambios han restado unos tres puntos porcentuales de recaudación. En todo caso, todos los factores citados no logran explicar la totalidad de la caída de la misma, por lo que cabe pensar que se está

produciendo un aumento de la ocultación fiscal, si bien es difícil cuantificar. En términos de contabilidad nacional, los ingresos del Estado cayeron hasta octubre un 21,2 por 100, casi un punto más que los de caja, centrándose la diferencia principal en los ingresos no impositivos.

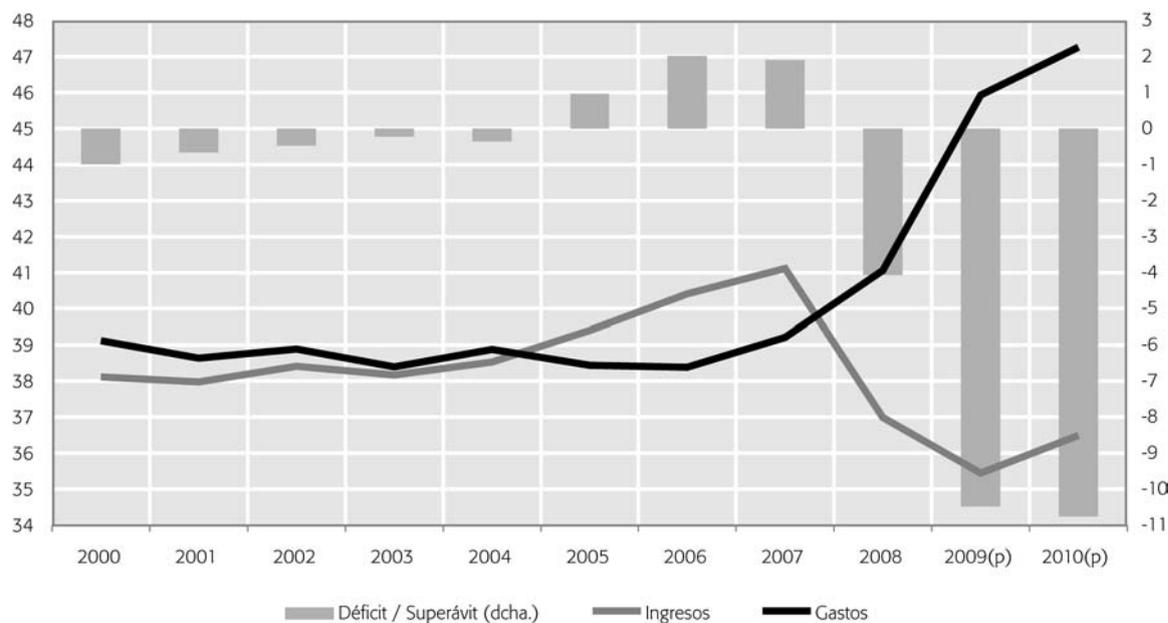
Por lo que respecta a los pagos líquidos, su crecimiento (23,2 por 100 hasta octubre) supera en mucho el de los gastos presupuestados, debido sobre todo a los mayores gastos en transferencias al Servicio Público de Empleo Estatal para atender a las prestaciones por desempleo (15.767 millones de euros) y a los ayuntamientos para financiar las obras del Plan E (5.500 millones). Sin estas dos partidas, el aumento de los pagos sería prácticamente el mismo que el de los gastos presupuestados.

Con todo ello, el saldo no financiero de caja del Estado hasta octubre arroja un déficit de 57.602 millones frente a un déficit de 6.818 millones en 2008. En términos de contabilidad nacional, el déficit asciende a 59.310 millones (el 5,6 por 100 del PIB estimado para todo el año) frente a 8.501 millones un año antes (0,8 por 100 del PIB). Teniendo en cuenta que los dos últimos meses son los más deficitarios del año, parece claro que el Estado superará ampliamente el objetivo inicial. En los PGE-09 se estimaba que este déficit se situara en el 8,1 por 100 del PIB y es probable que la cifra quede superada.

Gráfico 6

INGRESOS, GASTOS Y DÉFICIT PÚBLICOS

Porcentaje del PIB



Fuente: Hasta 2008, IGAE; 2009-10, previsiones FUNCAS.

Cuadro 4

CUENTA DE LAS AA.PP. PREVISIONES PARA 2009-2010 (FUNCAS)

	Miles de millones de euros			% variación anual		% del PIB		
	2008 (P)	2009 (F)	2010 (F)	2009 (F)	2010 (F)	2008 (P)	2009 (F)	2010 (F)
1.- TOTAL RECURSOS (INGRESOS)	402,68	373,06	382,53	-7,4	2,5	36,99	35,45	36,50
de ellos, ingresos tributarios	356,93	325,65	333,12	-8,8	2,3	32,79	30,94	31,78
1.1.- INGRESOS CORRIENTES	400,41	373,61	385,08	-6,7	3,1	36,79	35,50	36,74
1.1.1.- Impuestos s/ producción e importación	107,64	96,04	106,19	-10,8	10,6	9,89	9,13	10,13
1.1.2.- Impuestos renta y patrimonio	117,48	104,70	105,96	-10,9	1,2	10,79	9,95	10,11
1.1.3.- Cotizaciones sociales efectivas	133,84	129,13	126,80	-3,5	-1,8	12,30	12,27	12,10
1.1.4.- Otros recursos corrientes	41,45	43,75	46,12	5,6	5,4	3,81	4,16	4,40
1.2.- INGRESOS DE CAPITAL (a)	2,27	-0,56	-2,55	--	--	0,21	-0,05	-0,24
2.- TOTAL EMPLEOS (GASTOS)	446,91	483,34	495,33	8,2	2,5	41,06	45,93	47,26
2.b.- Total gastos sin intereses (2 - 2.1.3)	429,69	465,15	473,39	8,3	1,8	39,48	44,20	45,17
2.1.- GASTOS CORRIENTES	388,68	421,70	436,78	8,5	3,6	35,71	40,07	41,67
2.1.b.- Gastos corrientes sin intereses (2.1 - 2.1.3)	371,46	403,51	414,84	8,6	2,8	34,13	38,34	39,58
2.1.1.- Remuneración de los asalariados	117,64	125,92	130,66	7,0	3,8	10,81	11,97	12,47
2.1.2.- Consumos intermedios e imptos producción	60,21	63,26	64,77	5,1	2,4	5,53	6,01	6,18
2.1.3.- Intereses y otras rentas propiedad	17,22	18,19	21,93	5,6	20,6	1,58	1,73	2,09
2.1.4.- Prestaciones sociales	135,46	153,43	156,84	13,3	2,2	12,44	14,58	14,96
2.1.5.- Subvenciones y transferencias corrientes	58,15	60,90	62,57	4,7	2,7	5,34	5,79	5,97
2.2.- GASTOS DE CAPITAL	58,23	61,64	58,55	5,8	-5,0	5,35	5,86	5,59
2.2.1.- Formación bruta de capital (b)	43,38	46,25	44,28	6,6	-4,3	3,99	4,40	4,22
2.2.2.- Transferencias de capital	14,85	15,39	14,27	3,6	-7,3	1,36	1,46	1,36
3.- CAP.(+) O NEC.(-) FINANC. (DEFICIT) (1 - 2)	-44,23	-110,28	-112,80	--	--	-4,06	-10,48	-10,76
PRO MEMORIA:								
4.- Déficit/superávit primario (1 - 4)	-27,01	-92,09	-90,87	240,9	-1,3	-2,48	-8,75	-8,67
5.- AHORRO BRUTO (1.1 - 2.1)	11,73	-48,09	-51,70	-509,8	7,5	1,08	-4,57	-4,93
6.- Déficit AAPP Centrales	-23,72	-68,19	-68,78	--	--	-2,18	-6,48	-6,56
6.1.- Déficit Estado y sus OO.AA.	-32,03	-74,39	-69,09	--	--	-2,94	-7,07	-6,59
6.2.- Déficit Administraciones Seguridad Social	8,32	6,21	0,31	--	--	0,76	0,59	0,03
7.- Déficit AA.PP. territoriales	-20,52	-42,10	-44,02	--	--	-1,88	-4,00	-4,20
8.- DEUDA BRUTA	432,08	577,20	710,90	33,6	23,2	39,70	54,85	67,83
9.- PIBpm nominal	1088,50	1052,40	1048,11	-3,3	-0,4	--	--	--

(P) Provisional. (F) Previsión.

(a) Incluye el ajuste por recaudación incierta.

(b) Incluye adquisición neta de activos no financieros no producidos (terrenos).

Fuentes: 2008, Ministerio de Economía y Hacienda (IGAE); 2009-10, previsiones FUNCAS.

Cuadro 5

DESCOMPOSICIÓN DEL DÉFICIT DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

	2004	2005	2006	2007	2008	2009 (p)	2010 (p)
Porcentaje del PIB							
1.- DÉFICIT TOTAL	-0,4	1,0	2,0	1,9	-4,1	-10,5	-10,8
2.- Gastos extraordinarios no recurrentes (a)	-0,6	0,0	0,0	0,0	-0,5	-1,2	-1,0
3.- Intereses pagados	-2,0	-1,8	-1,6	-1,6	-1,6	-1,7	-2,1
4.- Déficit primario recurrente (1-2-3)	2,3	2,8	3,7	3,5	-2,0	-7,5	-7,7
4.1.- Déficit primario recurrente cíclico	0,6	1,4	2,8	4,2	3,3	-1,0	-2,7
4.2.- Déficit primario recurrente ajustado cíclicamente (DÉFICIT PRIMARIO ESTRUCTURAL) (4-4.1)	1,7	1,3	0,8	-0,7	-5,3	-6,5	-5,0
5.- Déficit total recurrente ajustado cíclicamente (DÉFICIT TOTAL ESTRUCTURAL) (3+4.2)	-0,3	-0,5	-0,8	-2,3	-6,9	-8,3	-7,1
Variación respecto al año anterior en puntos porcentuales del PIB							
1.- DÉFICIT TOTAL	-0,1	1,3	1,1	-0,1	-6,0	-6,4	-0,3
2.- Gastos extraordinarios no recurrentes	-0,6	0,6	0,0	0,0	-0,5	-0,7	0,2
3.- Intereses pagados	0,3	0,3	0,1	0,0	0,0	-0,1	-0,4
4.- Déficit primario recurrente (1-2-3)	0,2	0,4	0,9	-0,1	-5,5	-5,5	-0,1
4.1.- Déficit primario recurrente cíclico	0,3	0,8	1,4	1,4	-0,9	-4,3	-1,7
4.2.- Déficit primario recurrente ajustado cíclicamente (DÉFICIT PRIMARIO ESTRUCTURAL) (4-4.1)	-0,1	-0,4	-0,5	-1,5	-4,6	-1,2	1,5
5.- Déficit total recurrente ajustado cíclicamente (DÉFICIT TOTAL ESTRUCTURAL) (3+4.2)	0,2	-0,2	-0,4	-1,5	-4,6	-1,4	1,2

(a) Incluyen tanto gastos como pérdidas de ingresos.

Fuentes: Elaboración y previsiones propias a partir de datos del Ministerio de Economía y Hacienda hasta 2008.

El presupuesto de la Seguridad Social contemplaba aumentos de los ingresos y gastos no financieros del 8,4 por 100 y 7,9 por 100, respectivamente, respecto al presupuesto inicial de 2008. Frente a ello, los ingresos no financieros, en términos de derechos reconocidos, disminuyen hasta octubre un 0,4 por 100 (-1,6 por 100 las cotizaciones sociales), mientras que las obligaciones reconocidas aumentan un 5,8 por 100. Aún así, el saldo resulta positivo en 13.998 millones de euros, un 1,3 por 100 del PIB del conjunto del año, aunque inferior en un 27,4 por 100 al del mismo periodo del año anterior.

Por último, apenas se dispone de datos sobre la ejecución presupuestaria del conjunto de las AA. TT., pero en función de la fuerte caída que muestran los impuestos cedidos y concertados con el Estado, el déficit del 1,2 por 100 del PIB previsto en los PGE-09 podría más que triplicarse.

El conjunto de las AA. PP. podría saldar sus presupuestos en 2009 con un déficit del orden del 10,5 por 100 del

PIB, 8,6 pp más que el previsto en los PGE-09 y un punto más que el estimado por el gobierno en los PGE-10 (gráfico 6). En el cuadro 4 se ofrece una estimación propia de las principales rúbricas de ingresos y gastos en términos de contabilidad nacional. Los ingresos de carácter tributario caen un 8,8 por 100, 5,5 pp más que el PIB nominal, lo que conlleva una disminución de la presión fiscal de 1,8 pp que se añadiría a los 4 pp que ya bajó en 2008. El descenso de los ingresos será especialmente intenso en los impuestos, tanto directos como indirectos. En cuanto a los gastos, se disparan los de naturaleza corriente, tanto el consumo público como sobre todo las prestaciones sociales, y los de capital también aumentan significativamente a causa del Plan E, ya que se estima una caída para el resto de inversiones.

De cumplirse estas previsiones, las cuentas públicas habrían pasado de un superávit del 1,9 por 100 del PIB a un déficit del 10,5 por 100, lo que supone un deterioro del mismo de 12,4 pp del PIB en dos años, uno de los mayo-

res de los países desarrollados. Como puede verse en los cálculos recogidos en el cuadro 5, una décima parte de este deterioro obedece a medidas fiscales para luchar contra la crisis que entrañan mayores gastos o pérdidas de ingresos de forma extraordinaria y no recurrente (se han instrumentado otras medidas en 2008 y 2009 hasta completar 4 pp del PIB, que suponen reducciones de ingresos o aumentos de gastos con carácter permanente). Añadiendo a ello el ligero aumento del gasto en intereses, el saldo primario recurrente habría empeorado en 11 pp del PIB, de los cuales, casi la mitad serían de carácter cíclico (actuación de los estabilizadores automáticos) y la otra mitad sería un deterioro estructural, originado por las medidas fiscales discrecionales tomadas por el gobierno (unos 2,8 pp del PIB) y por cambios estructurales en el potencial de crecimiento de la economía y su composición, que conllevan una disminución de los ingresos y un aumento de los gastos como porcentajes del PIB con carácter permanente. En niveles absolutos, el déficit total estructural (sin incluir los efectos de las medidas discrecionales no recurrentes) alcanzaría, según nuestros cálculos, una cifra del orden del 8 por 100 del PIB. El FMI, la OCDE y la Comisión Europea han dado estimaciones en sus últimas previsiones de otoño del 8 por 100, 6,6 por 100 y 9,3 por 100, respectivamente.

A partir de estas cifras, y teniendo en cuenta que las mismas deben interpretarse con cierta holgura, en función de las distintas metodologías que pueden utilizarse en su cálculo, puede concluirse que la política fiscal-presupuestaria habría tenido en los dos últimos años un tono extremadamente expansivo, que solo la mitad se explica por la actuación de los estabilizadores automáticos y por medidas discrecionales de carácter no recurrente. La otra mitad obedece a cambios estructurales que hacen insostenibles las cuentas públicas a largo plazo.

4. Los presupuestos para 2010

Los PGE contemplan para 2010 un ligero retroceso del 0,3 por 100 del PIB tanto en términos reales como nominales, unas décimas menos que las previsiones últimas de los organismos internacionales o el consenso de analistas privados, lo que no es una diferencia significativa teniendo en cuenta la elevada incertidumbre sobre el ritmo de la recuperación (cuadro 2). Sí que hay mayores diferencias en la composición del crecimiento, para el que el Gobierno da una menor caída de la demanda interna y una menor aportación del saldo exterior. También es algo más opti-

Cuadro 6

PREVISIÓN DE INGRESOS Y GASTOS DEL ESTADO EN LOS PGE-2010

	Ingresos no financieros				Gastos no financieros			
	Miles de millones de euros		Variación en % respecto al avance de liquidación de 2009		Miles de millones de euros	Variación en % respecto al presupuesto inicial de 2009	Variación en % respecto al avance de liquidación de 2009	
	Estado	Total (1)	Estado	Total (1)				
1.- Total	121,6	169,3	21,2	5,3	1.- Total	185,2	17,3	0,7
2.- Impuestos	107,6	155,2	28,9	7,9	2.- Gastos corrientes	157,3	17,8	1,4
2.1.- Directos	66,8	94,2	15,2	3,1	2.1.- Gastos de personal	27,6	2,7	2,6
- IRPF	43,1	70,4	33,3	7,2	2.2.- Compras b. y s.	3,4	0,4	-26,8
- Sociedades	20,2	20,2	-9,5	-9,5	2.3.- Intereses	23,2	33,3	33,2
- Otros	3,6	3,6	6,1	6,1	2.4.- Transferencias ctes.	103,0	20,1	-2,9
2.2.- Indirectos	40,7	61,0	59,9	16,3	3.- Gastos de capital	23,7	12,2	-17,8
- IVA	26,1	36,9	127,2	26,1	3.1.- Inversiones reales	9,4	-9,4	-15,6
- Otros	14,6	24,1	4,6	3,9	3.2.- Transferencias capital	14,3	33,1	-19,2
3.- Resto	14,1	14,1	-16,6	-16,6	4.- Fondo de contingencia	4,2	29,6	--
Pro memoria:								
PIB nominal		1050,9		-0,3	Total gastos sin intereses	162,0	15,3	-2,7

(1) Incluyendo la participación de las AA.TT. en IRPF, IVA e impuestos especiales.
Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.

mista el Gobierno en la evolución del empleo y paro. Los PGE siguen sin ofrecer una previsión de los precios de consumo, aunque implícitamente apuestan por una notable moderación, como se pone de manifiesto por el casi estancamiento del deflactor del PIB. En resumen, el cuadro macroeconómico, del que teóricamente penden las cifras presupuestarias, presenta unas previsiones que, contrariamente a lo que ha sido habitual en los años anteriores, no muestra grandes discrepancias con el consenso de analistas públicos y privados.

En el cuadro 6 se presenta un resumen de las grandes rúbricas de ingresos y gastos del Estado previstos en el proyecto de presupuestos. Como puede observarse, los ingresos totales crecen un 5,3 por 100, hasta 169.317 millones, si bien, los que quedan en manos del Estado, una vez transferidas a las AA. TT. las participaciones de los impuestos que les corresponden, lo hacen en un 21,2 por 100, hasta 121.627 millones. Esta diferencia en los crecimientos es debida a los efectos desfasados en el tiempo a que da lugar el mecanismo de asignación de la recaudación entre las diversas administraciones. Los impuestos totales aumentan un 7,9 por 100, mientras que el resto de los ingresos disminuye un 16,6 por 100.

El notable aumento de los impuestos contrasta con la ligera caída del PIB nominal y se debe a la no continuidad de medidas que en los dos años anteriores han mermado la recaudación, así como a la introducción de otras que, en sentido contrario, van a hacerla aumentar. En el IRPF se elimina la deducción de 400 euros introducida en 2008, se aumentan los tipos de gravamen del capital mobiliario y la cuota diferencial de la liquidación del ejercicio de 2009 se verá favorecida por haber anticipado parte de las deducciones por inversión en vivienda habitual en las retenciones a cuenta efectuadas en dicho año. El Impuesto de Sociedades no se verá afectado por las rebajas de los tipos llevadas a cabo en los años anteriores. En cuanto al IVA, el cambio del régimen de devoluciones restó transitoriamente unos 5.600 millones a la recaudación de 2009, lo que no ocurrirá en 2010; además, se contempla una subida de los tipos a mediados del año, que se ha cuantificado en 1.900 millones más de ingresos. Por último, los Impuestos Especiales también se verán favorecidos por las subidas de los tipos aplicados en los impuestos sobre las Labores del Tabaco y sobre Hidrocarburos en junio de 2009. Todas estas medidas se orientan, según el Gobierno, al control del déficit público, una vez que se haya iniciado la recuperación y la economía ya no necesite inyecciones de renta o de liquidez por la vía de la política fiscal.

Los gastos no financieros del Estado presupuestados para 2010 ascienden a 185.249 millones de euros y su crecimiento varía enormemente según la comparación se

haga con el presupuesto inicial de 2009 (17,3 por 100) o con el avance de liquidación (0,7 por 100), lo que se explica por el fuerte desbordamiento que están registrando los gastos en este ejercicio, que, como se comentó anteriormente, deriva fundamentalmente de las mayores transferencias al Servicio Público de Empleo Estatal para pagar las prestaciones de desempleo y a los ayuntamientos para financiar las obras del Plan E. El moderado crecimiento respecto al avance de liquidación de 2009 hay que valorarlo teniendo en cuenta el fuerte aumento previsto de los pagos por intereses (33,2 por 100), a causa del aumento del endeudamiento, y las mayores transferencias derivadas del nuevo sistema de financiación de las comunidades autónomas. Las medidas principales tomadas para mantener prácticamente estables los gastos totales han sido la moderación en los gastos de personal (las retribuciones medias aumentan un 0,3 por 100, excepto en las áreas de seguridad ciudadana y justicia), el recorte en el capítulo de compras de bienes y servicios (gastos corrientes de funcionamiento), que disminuye un 26,8 por 100, y la reducción de las inversiones y transferencias de capital, al desaparecer alguna de las medidas y fondos instrumentados en 2009 con carácter extraordinario.

Por lo que respecta a la Seguridad Social, su presupuesto de gastos no financieros, que supone el 35 por 100 del total de gastos consolidados de las administraciones centrales, asciende a 116.606 millones de euros y crece un moderado 1,9 por 100 respecto al presupuesto inicial de 2009, si bien esta moderación obedece a que el gasto efectivamente realizado en 2009 se quedará por debajo del presupuestado debido, entre otros factores, a que este año no será necesaria la paga compensatoria a los pensionistas por el desbordamiento de la inflación. En realidad, se prevé un aumento del 1,82 por 100 del número de pensionistas, una revalorización del 1 por 100 de las pensiones contributivas (2 por 100 para las pensiones mínimas) y un aumento adicional del 2,1 por 100 por el efecto sustitución. Los ingresos no financieros previstos ascienden a 119.486 millones y disminuyen un 3,4 por 100 respecto al presupuesto inicial de 2009, de los cuales, las cotizaciones lo hacen en un 4,5 por 100. Esta caída también está sesgada por el hecho de que los ingresos efectivamente liquidados en 2009 serán inferiores a lo previsto. El saldo entre ingresos y gastos da un superávit de 2.880 millones frente a 9.250 millones, según el presupuesto inicial, en 2009.

La diferencia entre los ingresos de caja y los gastos presupuestados para el Estado da un déficit de 63.622 millones de euros, frente a 16.794 millones en 2009 según el presupuesto inicial, o 83.682 millones según el avance de liquidación. Al hacer los ajustes correspondientes y añadirle el saldo de los organismos autónomos (superávit de

982 millones), el déficit de la Administración Central previsto para 2010 se reduce a 56.265 millones en términos de contabilidad nacional, un 5,4 por 100 del PIB y 2,7 pp menos que el estimado para 2009. Para las administraciones de Seguridad Social los PGE-2010 prevén un superávit, en estos mismos términos, del 0,2 por 100 del PIB, 0,2 pp menos que en 2009. Por último, en el ámbito de las administraciones territoriales se contemplan déficit del 2,5 por 100 para las CC.AA. y 0,4 por 100 para las CC. LL., que suponen 1 y 0,1 pp de más déficit, respectivamente. El saldo para el total de las AA. PP. da un déficit del 8,1 por 100 del PIB frente al 9,5 por 100 estimado para 2009.

La reducción del déficit público total en 1,4 pp del PIB propuesta como objetivo por el Gobierno para 2010 es digna de elogio, pero parece muy difícil de conseguir. Ciertamente, las medidas extraordinarias no recurrentes van a ser menores que en 2009 y los ingresos se van a ver favorecidos por la desaparición de efectos derivados de cambios normativos y de gestión y por las subidas impositivas, todo lo cual puede aportar unos 1,7 pp del PIB a la reducción del déficit. Pero frente a ello, hay que tener en cuenta que la carga de intereses puede aumentar 0,4 pp y la actuación de los estabilizadores automáticos, en un contexto en el que el *output gap* va a seguir ampliándose (gráfico 7), va a añadir 1,7 pp de déficit. En definitiva, aunque se reduzca el déficit primario estructural, el déficit total podría aumentar tres o cuatro décimas del PIB respecto a la cifra de cierre de 2009.

En el cuadro 4 se ofrece una previsión propia de cómo pueden evolucionar en 2010 las cuentas de las AA. PP. en

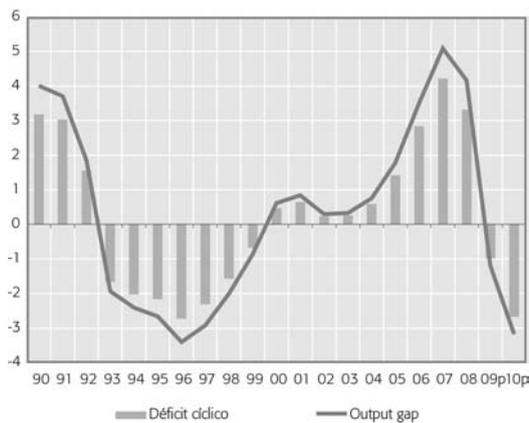
función del cierre de 2009 comentado en el apartado anterior y de lo que puede deducirse de los PGE-10. Para los ingresos se estima un crecimiento del 2,5 por 100, casi tres puntos más que el PIB nominal. De ellos, los impuestos sobre la producción e importación registran un aumento considerable, que se explica por los factores ya comentados anteriormente. También se recuperan los impuestos sobre la renta, aunque el aumento previsto para el IRPF se ve contrarrestado por la caída, menor que la de los dos años anteriores, del Impuesto de Sociedades. Las cotizaciones sociales siguen cayendo, aunque menos que en 2009. En porcentaje del PIB, los ingresos totales de las AA. PP. podrían aumentar en torno a un punto porcentual, hasta el 36,5 por 100. Para los gastos también se prevé un crecimiento del 2,5 por 100, tasa notablemente inferior a la que ha sido usual en los últimos años, lo que supone el inicio de un proceso de austeridad tendente a frenar la fuerte escalada del déficit. Los gastos corrientes crecerían en torno a un punto por encima de la media, debido al importante aumento de las cargas financieras, mientras que se prevé una caída de los gastos de capital, que en épocas de ajuste fiscal constituyen la partida más propicia para el recorte, por ser de naturaleza más discrecional y menos conflictiva. A pesar de la austeridad, al crecer por encima del PIB nominal, los gastos totales aumentan su porcentaje del mismo en 1,3 pp, hasta el 47,3 por 100. Todo ello lleva a un déficit del 10,8 por 100 del PIB, tres décimas más que en 2009.

Las estimaciones de los distintos componentes del déficit (cuadro 5 y gráfico 8) arrojan una mejora del saldo

Gráfico 7

OUTPUT GAP (1) Y COMPONENTE CÍCLICO DEL DÉFICIT PÚBLICO

Porcentaje del PIB

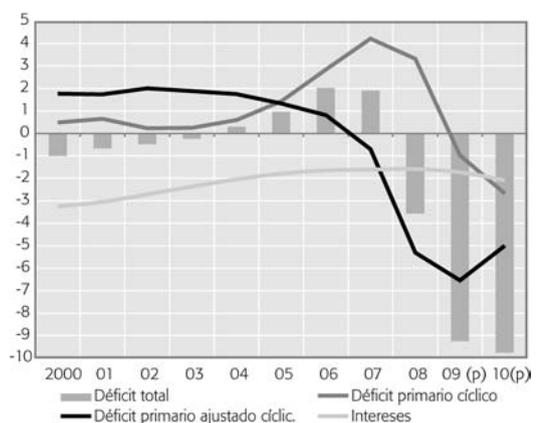


(1) Diferencia porcentual entre el PIB observado y el tendencial, obtenido mediante el filtro de Hodrick-Prescott.
Fuente: elaboración y previsiones propias.

Gráfico 8

COMPONENTES DEL DÉFICIT PÚBLICO (Excluidos gastos extraordinarios no recurrentes)

Porcentaje del PIB



Fuente: elaboración y previsiones propias.

primario estructural de 1,5 pp del PIB (saldo ajustado cíclicamente sin intereses y sin gastos extraordinarios no recurrentes). También se reducen en 0,2 pp respecto al año anterior los gastos extraordinarios no recurrentes. Sin embargo, aumenta en 0,4 pp la carga de intereses y se deteriora en otros 1,7 pp el saldo cíclico. Puede concluirse, por tanto, que, bajo los parámetros comentados, la política fiscal tendría un efecto prácticamente neutro sobre la demanda agregada en 2010, en cuanto que el déficit total apenas variará, dado que las fuerzas cíclicas que tenderán a aumentarlo serán contrarrestadas por medidas estructurales tendentes a aumentar los ingresos y frenar los gastos. Ello permitirá reducir hasta el entorno del 7 por 100 el déficit estructural total (incluyendo intereses).

5. Algunas consideraciones sobre la política fiscal en la actual coyuntura

Bajo las premisas expuestas en los epígrafes anteriores, cabe preguntarse sobre la idoneidad de la política fiscal llevada a cabo por las administraciones públicas españolas en los dos últimos años y especialmente sobre la planteada para 2010. La respuesta, aunque llena de matices, es globalmente positiva, si bien cabe hacer una crítica inicial, que es la falta de un diagnóstico adecuado y un planteamiento global contra la crisis, del que la política fiscal fuera una pieza de un todo coherente. Durante 2008 y 2009 se dejó funcionar los estabilizadores automáticos y adicionalmente se instrumentaron numerosas medidas, que si bien pudieron dar la idea de cierta improvisación, han supuesto una inyección importante de renta y liquidez para los hogares y las empresas, a la vez que han sostenido la demanda agregada de la economía. Puede argumentarse que nada de todo ello ha impedido que el gasto privado en consumo e inversión se haya hundido (habría funcionado el principio de equivalencia ricardiana), provocando una destrucción de empleo y aumento del paro sin precedentes. Pero es que esto era inevitable al sobrevenir la crisis financiera, pues esta obligó a los agentes económicos a ajustar abruptamente sus muy desequilibradas posiciones económico-financieras y ello pasaba por aumentar el ahorro y convertir los déficit en superávit. La inyección de rentas desde el sector público ha servido, al menos, para que este proceso se hiciera más rápidamente, de forma que los hogares y las empresas pueden volver a normalizar su nivel de gasto también más rápidamente, evitando caer en una depresión prolongada.

La actuación de los estabilizadores automáticos y las medidas fiscales discrecionales han disparado el déficit público. Ahora bien, ello no debería ser preocupante, pues

ambos efectos, por su naturaleza, son cíclicos o transitorios. El problema es que esta crisis está provocando efectos de naturaleza estructural en las cuentas públicas de grandes proporciones. Por un lado, se ha producido una pérdida de ingresos que no se recuperarán con el repunte de la economía, como son los relacionados con la burbuja inmobiliaria y el aumento de la ocultación fiscal. Por el lado de los gastos, la dinámica e inercia de muchos de ellos les lleva a crecimientos que eran sostenibles cuando el PIB crecía tendencialmente a tasas reales cercanas al 4 por 100 y nominales del 8 por 100, pero que tenderán a generar déficit estructural si el PIB tendencial o potencial disminuye, como ya está sucediendo en estos momentos y cabe extrapolar a medio y largo plazo. Entre dichos gastos se sitúan todos aquellos relacionados en mayor o menor grado con el envejecimiento de la población, algunos de ellos de nueva implantación, como los derivados de la Ley de Dependencia, sin una contrapartida permanente de mayores impuestos o recortes de otros gastos para financiarlos. Todo ello explica que el componente estructural del déficit, incluyendo los intereses alcanzara en 2009 una cifra del orden del 8 por 100 del PIB y con tendencia a aumentar. Esto es lo que hace insostenible la situación actual de las finanzas públicas, cuya ausencia de corrección las llevaría en pocos años a una situación peligrosa e incompatible con la pertenencia a la Unión Monetaria Europea.

En efecto, si no se ataja la tendencia creciente del déficit estructural, difícilmente podrían cumplirse, aunque se alargaran muchos años, los compromisos del Pacto de Estabilidad o los que, más estrictos todavía, impone la Ley de Estabilidad Presupuestaria española. Mientras, la deuda pública, que afortunadamente parte de unos niveles muy inferiores a la media de la zona euro y da cierto margen para el ajuste, pronto sobrepasaría los límites no sólo del Pacto de Estabilidad, sino los que los mercados financieros podrían considerar sostenibles a largo plazo, lo cual acarrearía una continuada degradación del riesgo español y un aumento de los diferenciales de los tipos de interés de mercado respecto a la zona euro, gravando el potencial de crecimiento. Piénsese, además, que una deuda pública creciente lleva aparejadas cargas financieras también crecientes, especialmente si, como es previsible, aumentan los tipos de interés, las cuales pueden por sí solas anular los esfuerzos de reducir el déficit, con lo que la situación se hace difícil de controlar.

Seguramente la consideración de todos estos factores, especialmente la reacción de los mercados financieros ante un desbordamiento del déficit, ha llevado al Gobierno a adoptar medidas para reducir el déficit estructural, lo que no es incompatible con mantener estímulos a la economía vía gasto público de carácter transitorio y no recurrente. En este contexto, hay que valorar las subidas impositivas llevadas a

cabo en 2009 y las anunciadas para 2010. También va en esta línea la relativa austeridad de los PGE-10 en la vertiente del gasto. Puede ser discutible si la subida de impuestos debería haberse pospuesto a cuando la recuperación de la economía estuviera consolidada y, mientras, hacer más esfuerzo en la reducción del gasto público. Pero hay que tener en cuenta que, a corto plazo, una reducción sustancial del gasto es difícil, teniendo en cuenta su rigidez y el hecho de que el Estado, excluyendo la Seguridad Social, apenas controla un 20 por 100 del mismo. En cambio, era importante dar a los mercados y a los agentes económicos el mensaje de que no se va a dejar incontrolado el déficit.

Ahora bien, estas medidas no pueden considerarse más que como el inicio de un proceso que debe mantenerse durante unos cuantos años más. Por un lado, debe-

ría abordarse una reforma fiscal con dos objetivos: aminorar los costes de producción para hacer más competitiva la economía española y para estimular la inversión y las actividades productivas, y recuperar los varios puntos porcentuales del PIB que han perdido los ingresos públicos en esta crisis de forma estructural. Por otro lado, deben abordarse reformas y medidas que controlen y reduzcan el gasto público también estructural, desde la dimensión institucional del sector público hasta los gastos en sanidad, pensiones y otras prestaciones. Todo ello, especialmente lo concerniente al gasto público, requiere la concertación de los diversos niveles de la administración, pues solo así podrá ser completo y coherente el proceso. Los planteamientos que hace a este respecto el anteproyecto de la Ley de la Economía Sostenible pueden ser un buen punto de arranque, que, por otro lado, no debería dilatarse.