

Los presupuestos de la consolidación fiscal

Ángel Laborda

María Jesús Fernández¹

1. Introducción

Los Presupuestos Generales del Estado (PGE) recogen, ante todo, los créditos de los que el Estado, la Seguridad Social y sus organismos van a disponer para su funcionamiento y para atender las diversas políticas de gasto, así como una previsión de los ingresos con los que financiar tales gastos. En este sentido, su significado es el mismo que el de cualquier empresa o agente del sector privado a nivel microeconómico. Pero, junto a ello, los presupuestos también son el instrumento principal de la política económica de los gobiernos, cuyos objetivos van más allá del simple funcionamiento de las administraciones públicas, y persiguen influir y orientar la marcha de la economía en su conjunto. En definitiva, además de su carácter microeconómico, los presupuestos presentan una dimensión macroeconómica, que es la que se analiza en este artículo.

En el ámbito de la macroeconomía, o de la economía política, una de las labores fundamentales de la política fiscal y presupuestaria es la de mantener un marco de estabilidad económica y financiera que genere confianza y seguridad a futuro en los agentes económicos, de forma que estos tomen las decisiones más eficientes sin restricciones externas graves a la hora de asignar los recursos productivos. Teniendo en cuenta que las economías de mercado son cíclicas por naturaleza, el papel que debe jugar la política fiscal es contracíclico, con el fin de evitar oscilaciones bruscas que tanto daño acaban haciendo al tejido productivo y a la asignación eficiente de los recursos.

La política fiscal española apenas cumplió su papel contracíclico cuando la demanda privada crecía en exceso, dando lugar a niveles de déficit y deuda privados, incluido el sector financiero, históricamente elevados, que están en la base de la crisis actual y de la desconfianza de los inversores en la capacidad de la economía para hacer frente a sus obligaciones financieras. Por ello, el poco margen de partida inicial, el fuerte impacto automático de la recesión más profunda desde los años treinta del pasado siglo sobre las cuentas públicas y el intento (aconsejado por todos organismos internacionales) de contrarrestar el desplome de la demanda privada con reducciones impositivas y más gasto público han llevado al sector público español a una situación sumamente desequilibrada, contribuyendo a alimentar la desconfianza de los inversores. El contagio de las crisis financieras surgidas en dos países de la zona euro, Grecia e Irlanda, ha hecho el resto, derivando todo ello en una grave restricción financiera para los agentes privados y un fuerte aumento de la prima riesgo-país. En este contexto, la política fiscal ha tenido que dar un giro copernicano en aras de recuperar la confianza y contribuir a la estabilidad de la zona euro. Sin duda, este giro y el ajuste fiscal consiguiente están teniendo, y van a tener a corto plazo, un impacto negativo importante sobre la incipiente recuperación de la economía española, pero este coste es muy inferior al de un escenario de agravamiento de la crisis financiera. A la larga, cabe pensar que, en las actuales circunstancias, la recuperación de la estabilidad financiera es el camino más seguro, quizás la condición *sine qua non*, para asentar la recuperación económica.

En este artículo se analiza la evolución reciente de las cuentas públicas y las previsiones para 2011. En el siguiente apartado, tras esta breve introducción, se expone el contexto económico general en el que se desarrolla el

¹ Gabinete de Coyuntura y Estadística de FUNCAS.

proceso de consolidación fiscal. Posteriormente, se hace un repaso de la ejecución del presupuesto del Estado y de la Seguridad Social en 2010 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 siguiente apartado se presentan y comentan los PGE-2011 en su dimensión macroeconómica, y se hace a partir de ellos y del contexto económico general una previsión del déficit para ese año.

sobre la solidez del crecimiento, la falta de dinamismo del empleo y unas políticas monetarias muy alejadas de la normalidad. Incluso, en algunos casos —Estados Unidos y Japón—, las autoridades monetarias han anunciado una intensificación de las medidas de expansión cuantitativa, mediante el incremento de las adquisiciones de títulos de deuda pública. En los países emergentes, por el contrario, el crecimiento es más consistente pese a su desaceleración, ya se han recuperado los niveles de PIB anteriores a la crisis —en los casos en los que se habían producido retrocesos—, no sufren los problemas de un sistema financiero en crisis y, en muchos casos, ya han iniciado un nuevo ciclo en su política monetaria con subidas de tipos.

2. El entorno económico de los PGE

2.1. Tendencias recientes

La recuperación de la economía mundial ha perdido intensidad en la segunda mitad del año, dentro de un contexto marcado por la desigual evolución de las economías desarrolladas y emergentes, las tensiones en los mercados financieros a causa de la crisis de la deuda soberana en Europa, la escalada de los precios de las materias primas y la guerra de divisas (gráficos 1 y 2).

En los países avanzados, la situación sigue estando dominada por los problemas del sector financiero, las dudas

En la zona euro, el tramo final de 2010 ha estado dominado por una nueva tormenta en los mercados de deuda pública, desencadenada en esta ocasión por el rescate de Irlanda, que ha retrasado el objetivo del Banco Central Europeo de normalizar la política monetaria mediante la retirada de los programas de provisión ilimitada de liquidez, hasta por lo menos abril de 2011.

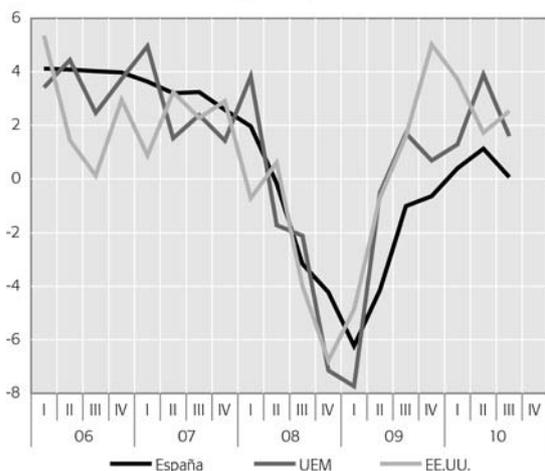
Tras crecer un 0,3 por 100 en el segundo trimestre del año, la economía española se estancó en el tercero, como consecuencia de la compensación del efecto sobre el consumo derivado del incremento del IVA en julio y de la finalización de los planes de estímulo a las compras de automóviles, que dieron lugar a un traslado de gasto desde el tercer trimestre hacia el segundo (gráfico 3).

Gráfico 1

ECONOMÍA INTERNACIONAL: EVOLUCIÓN RECIENTE Y PREVISIONES

1.1. PIB: Evolución reciente

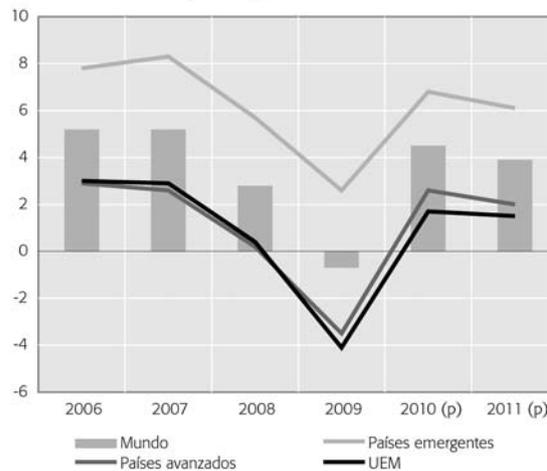
Variación intertrimestral en porcentaje



Fuentes: Eurostat e INE.

1.2. PIB: Previsiones

Variación anual en porcentaje

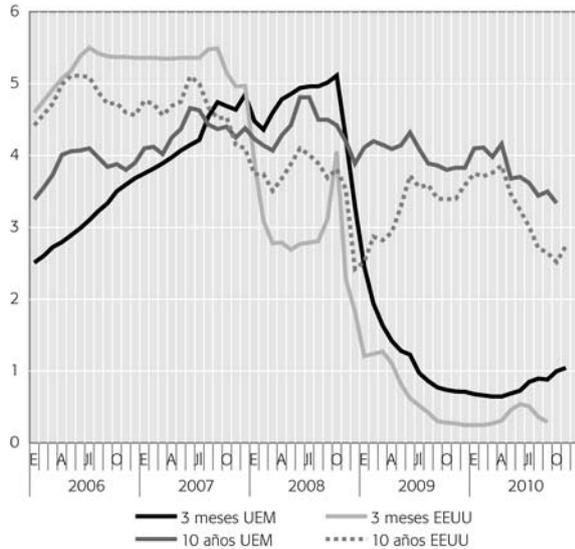


Fuente: Comisión Europea (Previsiones de otoño, 2010).

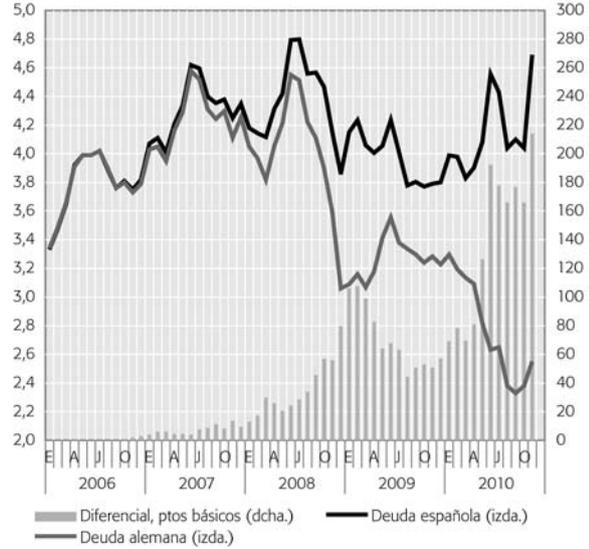
Gráfico 2

ECONOMÍA INTERNACIONAL: INDICADORES FINANCIEROS Y PRECIOS DE LAS MATERIAS PRIMAS

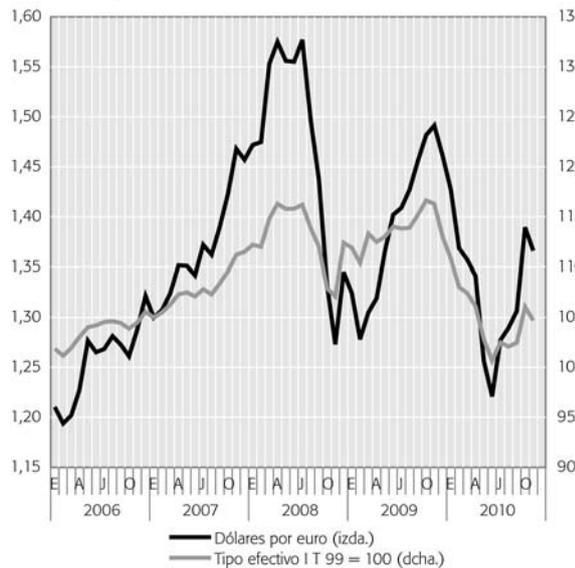
2.1. Tipos de interés en EEUU y la UEM
Porcentaje



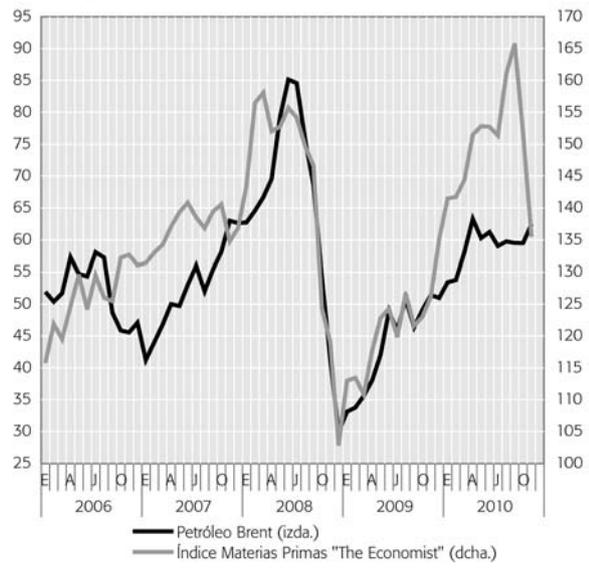
2.2. Rendimiento deuda pública 10 años
Porcentaje y puntos básicos



2.3. Tipo de cambio del euro
Dólares por euro e Índice I T 99 = 100



2.4. Precio petróleo y materias primas
Euros por barril e Índice 2005=100



Fuentes: BCE, BdE y MEH.

La composición del crecimiento volvió a adoptar el mismo patrón que había mantenido desde el inicio de la crisis, que fue abandonado en los dos primeros trimestres de 2010 como consecuencia en gran medida de dicho efecto adelanto, consistente en una aportación negativa de la demanda interna y otra positiva de la de-

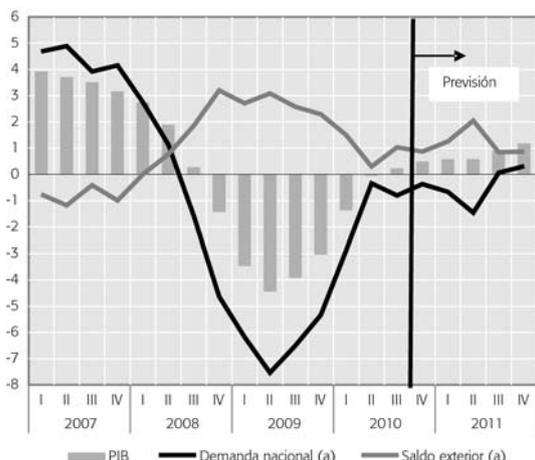
manda externa. Esto significa que la economía retomó la senda de la corrección de sus desequilibrios, tras el paréntesis de la primera mitad del año, en que la tasa de ahorro de los hogares descendió con intensidad, el déficit exterior volvió a ampliarse y el endeudamiento aumentó.

Gráfico 3

ECONOMÍA ESPAÑOLA: EVOLUCIÓN RECIENTE Y PREVISIONES FUNCAS PARA 2010-2011

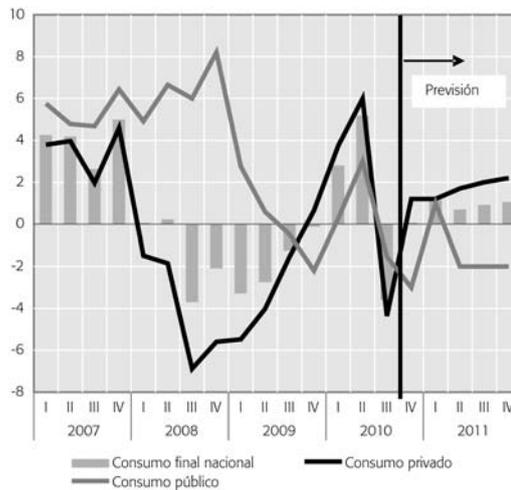
Variación interanual en porcentaje, salvo indicación en contrario

3.1 - PIB, demanda nacional y saldo exterior

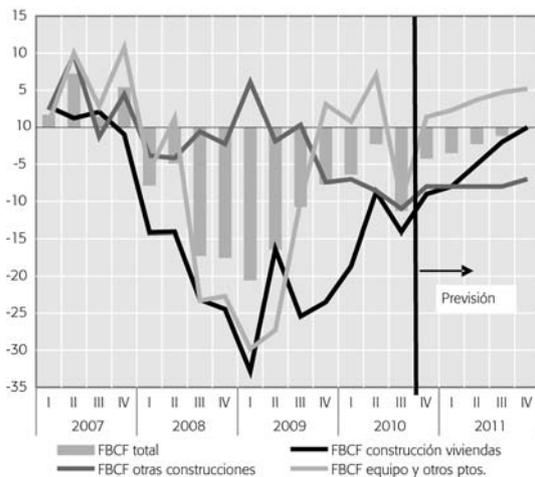


(a) Aportación al crecimiento del PIB en puntos porcentuales.

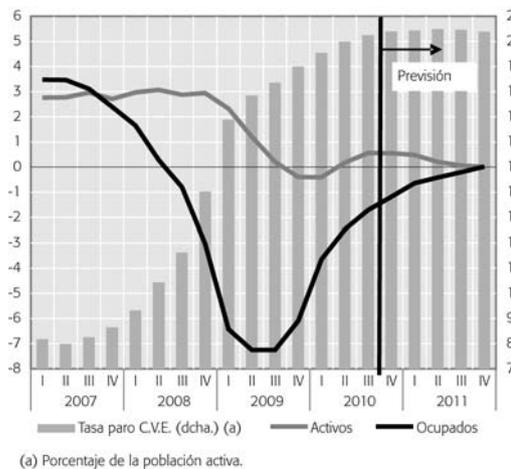
3.2 - Consumo final



3.3 - Formación Bruta de Capital Fijo

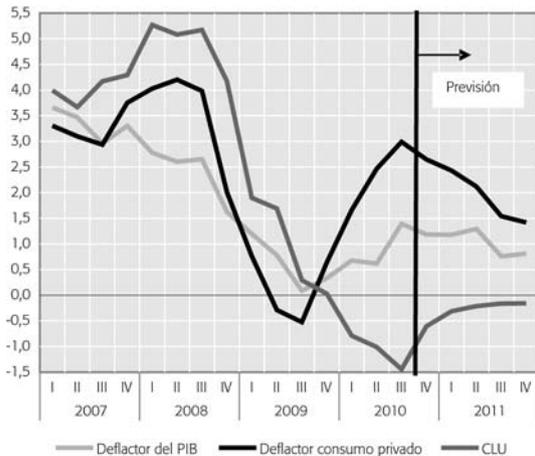


3.4 - Empleo y paro

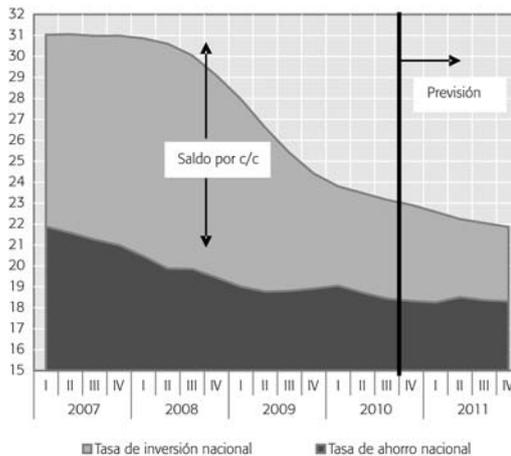


(a) Porcentaje de la población activa.

3.5 - Inflación



3.6 - Ahorro, inversión y déficit c/c (% PIB., MM4)



Fuentes: INE (CNTR) hasta 2010-III T; Previsiones FUNCAS posteriormente.

El consumo sufrió un retroceso intertrimestral del 4,4 por 100 en tasa anualizada, después de avanzar un 6,0 por 100 en el periodo anterior. La inversión en bienes de equipo, que, de forma un tanto sorprendente, había presentado tasas de crecimiento positivas en los cuatro trimestres precedentes, sufrió una caída del 19,1 por 100, mientras que la inversión en construcción mantuvo la misma tónica de fuertes descensos. Las exportaciones apenas avanzaron un 0,3 por 100, pero las importaciones cayeron un 18,7 por 100.

Por el lado de la oferta, el VAB de la industria manufacturera, que había crecido los tres trimestres anteriores, registró en el tercero un recorte del 4,9 por 100. También la construcción y el sector primario sufrieron descensos en su nivel de actividad; solo el sector de servicios de mercado presentó una tasa positiva de crecimiento, un 3,4 por 100, reflejando probablemente la buena temporada turística.

El número de puestos de trabajo equivalentes a tiempo completo se redujo un 1,3 por 100, lo que supone un ritmo de destrucción de empleo algo más intenso que en el trimestre anterior. Sólo en los servicios de mercado (y en la agricultura) tuvo lugar un incremento de la ocupación. La tasa de paro, corregida de estacionalidad, aumentó dos décimas porcentuales hasta el 20,2 por 100; la tasa de paro juvenil se situó en el 40,2 por 100.

La inflación de los precios de consumo prolongó a lo largo de 2010 la tendencia alcista iniciada a mediados de 2009, como consecuencia, sobre todo, de la aceleración de los precios energéticos y alimentos sin elaborar, y, a partir de julio, del incremento del IVA. La tasa subyacente, después de alcanzar en abril un mínimo histórico del -0,1 por 100, inició una suave trayectoria alcista que en gran parte se explica, a partir de julio, por dicho aumento del IVA. Además, la leve recuperación del consumo ha supuesto la moderación de las presiones bajistas sobre los precios derivadas del hundimiento de la demanda que predominaron durante todo 2009.

2.2. Previsiones para 2010-2011

Las previsiones para la economía mundial en 2011 apuntan a tasas de crecimiento algo inferiores a las de 2010, tanto en los países desarrollados como emergentes (cuadro 1 y gráfico 1). Las políticas monetarias van a seguir manteniendo un tono muy expansivo, aunque se prevén las primeras subidas de tipos en la segunda mitad del año. Los principales factores de riesgo seguirán procediendo de la situación del sector financiero y de las crisis periódicas de deuda soberana en Europa.

Por lo que respecta a España, en el cuadro 2 se recogen las previsiones del Gobierno, de la Comisión Europea, del consenso de analistas privados recopilado por Funcas, así como las propias previsiones de Funcas (en las últimas páginas de este número de *Cuadernos* se puede encontrar una explicación más detallada de las mismas). La previsión de crecimiento del PIB para 2010 se sitúa en el -0,2 por 100, en línea con la del Gobierno y más favorable que la de hace un año. Para 2011 las predicciones de las diversas entidades se mueven en torno al 0,7 por 100-0,8 por 100, sensiblemente por debajo de las del Gobierno.

Las previsiones privadas apuntan a un crecimiento del consumo en 2011 inferior al esperado para 2010. Las condiciones de esta variable siguen sin ser las apropiadas para el inicio de un despegue sólido, especialmente por el elevado endeudamiento de los hogares, que apenas ha sido corregido desde el inicio de la crisis, la restricción crediticia, el aumento del paro y la falta de confianza. Se espera que la FBCF en bienes de equipo presente una variación positiva, aunque existe una elevada dispersión en las previsiones para este componente, mientras que la inversión en construcción seguirá en tasas muy negativas. Los indicadores adelantados del sector inmobiliario, como los visados y las viviendas iniciadas, han empezado a frenar su ritmo de caída, pero la obra civil se resiente profundamente del ajuste del gasto iniciado por el sector público, de modo que continuará el ajuste en el sector de la construcción. Para el conjunto de la demanda nacional, se prevé una caída inferior a la de 2010, aunque el Gobierno espera una tasa positiva. La aportación del sector exterior continuará siendo la base del crecimiento. Con respecto al empleo, sólo el Gobierno prevé un ligero aumento. La tasa de paro permanecerá en niveles cercanos a los actuales.

El déficit de la balanza de pagos por cuenta corriente volverá a reducirse, pero se mantendrá en un nivel todavía elevado, en torno a un 3,8 por 100 del PIB. Esto significa que nuestra necesidad de financiación frente al exterior seguirá siendo elevada, en un entorno de acceso difícil y caro al crédito internacional, de turbulencias crónicas en los mercados financieros y de posible retirada de las medidas de provisión de liquidez por parte del Banco Central Europeo. Esto constituye uno de los mayores riesgos de la economía española de cara al próximo año.

Finalmente, de acuerdo con el crecimiento previsto para el deflactor del PIB y el PIB real, el crecimiento del PIB nominal, al cual está ligada en mayor medida la recaudación impositiva, será, según las estimaciones de FUNCAS y de la Comisión Europea, de en torno al 1,8 por 100, notablemente por debajo de las previsiones contenidas en los PGE-2011.

Cuadro 1

PREVISIONES ECONÓMICAS INTERNACIONALES PARA 2010-11

| | 2009 | | 2010 | | 2011 | | |
|---|-------|-------|-------|-------|------|------|------|
| | FMI | FMI | CE | OCDE | FMI | CE | OCDE |
| 1. PIB real (porcentaje de variación) | | | | | | | |
| Mundo | -0,6 | 4,8 | 4,5 | -- | 4,2 | 3,9 | -- |
| Países avanzados | -3,2 | 2,7 | 2,6 | 2,8 | 2,2 | 2,0 | 2,3 |
| - EE.UU. | -2,6 | 2,6 | 2,7 | 2,7 | 2,3 | 2,1 | 2,2 |
| - UEM | -4,1 | 1,7 | 1,7 | 1,7 | 1,5 | 1,5 | 1,7 |
| - Japón | -5,2 | 2,8 | 3,5 | 3,7 | 1,5 | 1,3 | 1,7 |
| - España | -3,7 | -0,3 | -0,2 | -0,2 | 0,7 | 0,7 | 0,9 |
| Países en desarrollo | 2,5 | 7,1 | 6,8 | -- | 6,4 | 6,1 | -- |
| - Europa Central y del Este | -3,6 | 3,7 | -- | -- | 3,1 | -- | -- |
| - Comunidad Estados Independientes | -6,5 | 4,3 | 3,7 | -- | 4,6 | 4,1 | -- |
| - China | 9,1 | 10,5 | 10,5 | -- | 9,6 | 9,2 | -- |
| - India | 5,7 | 9,7 | 8,5 | -- | 8,4 | 8,3 | -- |
| - América Latina | -1,7 | 5,7 | 5,6 | -- | 4,0 | 4,0 | -- |
| 2. Precios de consumo (porcentaje de variación) | | | | | | | |
| EE.UU. | -0,3 | 1,4 | 1,6 | 1,6 | 1,0 | 1,1 | 1,1 |
| UEM | 0,3 | 1,6 | 1,5 | 1,5 | 1,5 | 1,8 | 1,3 |
| Japón | -1,4 | -1,0 | -0,9 | -0,9 | -0,3 | -0,7 | -0,8 |
| España | -0,2 | 1,5 | 1,7 | 1,5 | 1,1 | 1,5 | 0,9 |
| 3. Tasa de paro (porcentaje de la población activa) | | | | | | | |
| EE.UU. | 9,3 | 9,7 | 9,6 | 9,7 | 9,6 | 9,4 | 9,5 |
| UEM | 9,4 | 10,1 | 10,1 | 9,9 | 10,0 | 10,0 | 9,6 |
| Japón | 5,1 | 5,1 | 5,1 | 5,1 | 5,0 | 4,9 | 4,9 |
| España | 18,0 | 19,9 | 20,1 | 19,8 | 19,3 | 20,2 | 19,1 |
| 4. Déficit público (porcentaje del PIB) | | | | | | | |
| EE.UU. | -12,9 | -11,1 | -11,3 | -10,5 | -9,7 | -8,9 | -8,8 |
| UEM | -6,3 | -6,5 | -6,3 | -6,3 | -5,1 | -4,6 | -4,6 |
| Japón | -10,2 | -9,6 | -6,5 | -7,7 | -8,9 | -6,4 | -7,5 |
| España | -11,2 | -9,3 | -9,3 | -9,2 | -6,9 | -6,4 | -6,3 |
| 5. Déficit por c/c (porcentaje del PIB) | | | | | | | |
| EE.UU. | -2,7 | -3,2 | -3,4 | -3,4 | -2,6 | -4,0 | -3,7 |
| UEM | -0,4 | 0,2 | -0,5 | -0,2 | 0,5 | 0,0 | 0,3 |
| Japón | 2,8 | 3,1 | 3,8 | 3,4 | 2,3 | 3,7 | 3,7 |
| España | -5,5 | -5,2 | -4,8 | -5,5 | -4,8 | -3,8 | -5,2 |
| China | 6,0 | 4,7 | -- | 5,8 | 5,1 | -- | 5,9 |
| Federación rusa | 4,0 | 4,7 | -- | 5,7 | 3,7 | -- | 3,6 |
| 6. Comercio mundial bienes y servicios (porcentaje de variación) | | | | | | | |
| Total mundial | -11,0 | 11,4 | 11,8 | -- | 7,0 | 7,2 | -- |
| UEM (importaciones) | -- | -- | 8,8 | -- | -- | 5,1 | -- |
| Total excluida UEM | -- | -- | 12,3 | -- | -- | 7,6 | -- |
| 7. Precios en \$ (porcentaje de variación) | | | | | | | |
| Petróleo crudo | -36,3 | 23,3 | 29,0 | -- | 3,3 | 11,2 | -- |
| Resto de materias primas | -18,7 | 16,8 | 23,5 | -- | -2,0 | 4,9 | -- |

Fuentes: FMI (WEO, oct. 2010); CE (Previsiones económicas de otoño, nov. 2010); OCDE (OECD EO, Preliminary Edition, nov. 2010).

Cuadro 2

PRINCIPALES PREVISIONES PARA ESPAÑA 2010-2011

Variación media anual en porcentaje, salvo indicación en contrario

| | 2010 | | | | | 2011 | | | | |
|-----------------------------------|-------------------------------|--|-------------------------------|--------------------|----------------|-------------------------------|---------------------|----------------|--|------|
| | Previsiones otoño 2009 | | Previsiones actuales | | | Gobierno PGE-2011 (sep. 2010) | FUNCAS (nov. 2010) | CE (nov. 2010) | Consenso Panel de Previsiones FUNCAS (nov. 2010) | |
| | Gobierno PGE-2010 (sep. 2009) | Consenso Panel de Previsiones FUNCAS (nov. 2009) | Gobierno PGE-2011 (sep. 2010) | FUNCAS (nov. 2010) | CE (nov. 2010) | | | | | |
| PIB real | -0,3 | -0,6 | -0,3 | -0,2 | -0,2 | -0,2 | 1,3 | 0,8 | 0,7 | 0,7 |
| Consumo privado | -0,4 | -1,0 | 0,5 | 1,2 | 1,1 | 1,2 | 1,8 | 1,0 | 0,9 | 0,9 |
| Consumo público | 1,8 | 2,7 | 0,6 | -0,2 | 0,0 | -0,1 | -1,6 | -1,1 | -1,3 | -1,1 |
| Formación Bruta de Capital Fijo | -4,7 | -6,7 | -8,5 | -7,7 | -7,9 | -7,4 | -1,5 | -3,9 | -3,1 | -2,5 |
| - FBCF construcción | -7,5 | -6,6 | -11,7 | -11,2 | -11,4 | -10,9 | -4,5 | -8,0 | -7,0 | -5,9 |
| - FBCF equipo | -2,4 | -6,8 | 1,8 | 1,5 | 3,0 | 2,2 | 4,2 | 0,3 | 3,7 | 2,8 |
| - FBCF otros productos | 1,0 | -7,2 | -11,4 | -8,0 | -- | -8,9 | -0,4 | 3,3 | -- | 0,7 |
| DEMANDA NACIONAL | -1,0 | -1,7 | -1,6 | -1,1 | -1,2 | -1,1 | 0,4 | -0,5 | -0,4 | -0,2 |
| Exportaciones | 2,1 | 2,1 | 9,3 | 9,2 | 9,1 | 9,1 | 6,4 | 5,8 | 5,5 | 5,4 |
| Importaciones | -0,6 | -2,0 | 3,3 | 4,8 | 4,5 | 4,8 | 2,9 | 0,9 | 1,4 | 1,8 |
| SALDO EXTERIOR ⁽¹⁾ | 0,7 | 1,2 | 1,4 | 0,9 | 1,0 | 0,9 | 0,9 | 1,3 | 1,1 | 0,9 |
| PIB nominal: - Millardos | 1050,9 | -- | 1054,6 | 1061,3 | -- | -- | 1081,5 | 1080,3 | -- | -- |
| - Variación en % | -0,3 | -- | 0,1 | 0,7 | -0,2 | -- | 2,6 | 1,8 | 1,8 | -- |
| Deflactor del PIB | 0,1 | -- | 0,4 | 0,9 | 0,0 | -- | 1,3 | 1,0 | 1,1 | -- |
| IPC | -- | 1,3 | -- | 1,7 | 1,7 | 1,7 | -- | 1,8 | 1,5 | 1,6 |
| Empleo (cont. nac.) | -1,7 | -2,3 | -2,2 | -2,3 | -2,3 | -2,3 | 0,3 | -0,4 | -0,3 | -0,2 |
| Tasa de paro (% pob. activa) | 18,9 | 19,8 | 19,8 | 20,0 | 20,1 | 20,0 | 19,3 | 20,4 | 20,2 | 20,2 |
| Déficit B. P. c/c (% del PIB) | -5,2 ⁽²⁾ | -4,2 | -4,0 ⁽²⁾ | -4,7 | -4,8 | -4,6 | -3,4 ⁽²⁾ | -3,7 | -3,8 | -3,7 |
| Déficit/superávit público (% PIB) | -8,1 | -10,5 | -9,3 | -9,3 | -9,3 | -9,4 | -6,0 | -6,3 | -6,4 | -6,6 |
| Deuda pública (% del PIB) | 62,5 | -- | 62,8 | 63,0 | 64,4 | -- | 68,7 | 69,5 | 69,7 | -- |

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

(2) 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-2010 y PGE-2011), CE (previsiones de otoño 2010) y FUNCAS (Panel de Previsiones, septiembre 2009 y noviembre 2010).

3. Ejecución de los presupuestos en 2010

Las previsiones macroeconómicas para 2010 contempladas en los PGE establecían una caída del PIB real del 0,3 por 100, la misma que para el PIB nominal (cuadro 2). Como se ha señalado anteriormente, la caída real puede ser una décima inferior y el crecimiento nominal se acercará al 0,7 por 100. Es la primera vez, por tanto, desde que comenzó la crisis, en que los resultados de este agre-

gado van a ser ligeramente mejores de lo previsto, especialmente en términos nominales, que constituyen la variable de referencia de los ingresos públicos, lo que en principio debería reflejarse en un mejor comportamiento de los mismos.

En cuanto a las cifras presupuestarias (cuadro 3), el Gobierno preveía un fuerte aumento del 21,2 por 100 de los ingresos pertenecientes al Estado, que se reducía al 5,3 por 100 para el total, es decir, incluyendo las participaciones de las administraciones territoriales (AA. TT.) en

Cuadro 3

EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DEL ESTADO 2010 HASTA OCTUBRE

| | Previsiones PGE-2010 | | | | | Liquidación enero-octubre | | |
|---|--------------------------------|----------------------|----------------------|-----------------------------|----------------------------------|---------------------------|--------|----------------|
| | Millones de euros | | Variación en % | | | Millones de euros | | Variación en % |
| | Avance de liquidación 2009 (A) | Liquidación 2009 (B) | Presupuesto 2010 (C) | Presupuesto s/ avance (C/A) | Presupuesto s/ liquidación (C/B) | 2009 | 2010 | |
| ESTADO | | | | | | | | |
| 1.- INGRESOS NO FINANCIEROS | 100330 | 102038 | 121627 | 21,2 | 19,2 | 89517 | 111896 | 25,0 |
| 1.1.- Impuestos | 83450 | 82761 | 107550 | 28,9 | 30,0 | 75869 | 100782 | 32,8 |
| 1.1.1.- Directos | 57979 | 54096 | 66814 | 15,2 | 23,5 | 49193 | 53688 | 9,1 |
| - IRPF | 32309 | 30432 | 43053 | 33,3 | 41,5 | 25801 | 33842 | 31,2 |
| - Sociedades | 22300 | 20188 | 20184 | -9,5 | 0,0 | 20508 | 16516 | -19,5 |
| - Otros | 3370 | 3476 | 3577 | 6,1 | 2,9 | 2885 | 3330 | 15,5 |
| 1.1.2.- Indirectos | 25471 | 28664 | 40736 | 59,9 | 42,1 | 26676 | 47094 | 76,5 |
| - IVA | 11491 | 15784 | 26111 | 127,2 | 65,4 | 15985 | 35933 | 124,8 |
| - II.EE. y otros | 13980 | 12880 | 14625 | 4,6 | 13,5 | 10692 | 11160 | 4,4 |
| 1.2.- Resto | 16880 | 19277 | 14077 | -16,6 | -27,0 | 13648 | 11115 | -18,6 |
| 2.- PAGOS NO FINANCIEROS | 184012 | 189319 | 185249 | 0,7 | -2,2 | 147119 | 146746 | -0,3 |
| 2.1.- Gastos corrientes | 155177 | 161492 | 161552 | 4,1 | 0,0 | 126247 | 128436 | 1,7 |
| 2.1.1.-Gastos de personal | 26873 | 26570 | 27572 | 2,6 | 3,8 | 20896 | 21197 | 1,4 |
| 2.1.2.- Compras b. y s. | 4803 | 4860 | 3515 | -26,8 | -27,7 | 3287 | 3179 | -3,3 |
| 2.1.3.- Intereses | 17434 | 17650 | 23224 | 33,2 | 31,6 | 15545 | 19448 | 25,1 |
| 2.1.4.- Transferencias ctes. | 106067 | 112412 | 103025 | -2,9 | -8,4 | 86519 | 84612 | -2,2 |
| 2.1.5.- Fondo de contingencia | -- | -- | 4215 | -- | -- | -- | -- | -- |
| 2.2.- Gastos de capital | 28836 | 27828 | 23697 | -17,8 | -14,8 | 20872 | 18311 | -12,3 |
| 2.2.1.- Inversiones reales | 11172 | 10468 | 9429 | -15,6 | -9,9 | 7745 | 6685 | -13,7 |
| 2.2.2.- Transferencias capital | 17663 | 17360 | 14268 | -19,2 | -17,8 | 13127 | 11626 | -11,4 |
| 3.- SALDO DE CAJA (1-2) | -83682 | -87281 | -63622 | -24,0 | -27,1 | -57602 | -34850 | -39,5 |
| PRO MEMORIA: CONTABILIDAD NACIONAL | | | | | | | | |
| 4.- Recursos no financieros | -- | 105827 | -- | -- | -- | 92154 | 115697 | 25,5 |
| 5.- Empleos (gastos) no financieros | -- | 205025 | -- | -- | -- | 151463 | 146960 | -3,0 |
| 6.- Déficit (Necesidad de financiación) | -- | -99198 | -- | -- | -- | -59309 | -31263 | -47,3 |
| 6.a.- Déficit en % del PIB anual | -8,1 | -9,4 | -5,4 | -- | -- | -5,6 | -3,0 | -- |
| TOTAL INCLUYENDO LAS PARTICIPACIONES DE LAS AA.TT. EN IRPF, IVA E II.EE. | | | | | | | | |
| 7.- INGRESOS NO FINANCIEROS | 160753 | 162460 | 169317 | 5,3 | 4,2 | 140419 | 151659 | 8,0 |
| 7.1.- Impuestos | 143873 | 143183 | 155240 | 7,9 | 8,4 | 126770 | 140544 | 10,9 |
| 7.1.1.- Directos | 91404 | 87521 | 94207 | 3,1 | 7,6 | 77734 | 77147 | -0,8 |
| - IRPF | 65734 | 63857 | 70446 | 7,2 | 10,3 | 54342 | 57301 | 5,4 |
| - Sociedades | 22300 | 20188 | 20184 | -9,5 | 0,0 | 20508 | 16516 | -19,5 |
| - Otros | 3370 | 3476 | 3577 | 6,1 | 2,9 | 2885 | 3330 | 15,5 |
| 7.1.2.- Indirectos | 52469 | 55662 | 61033 | 16,3 | 9,6 | 49036 | 63397 | 29,3 |
| - IVA | 29281 | 33573 | 36931 | 26,1 | 10,0 | 30631 | 44344 | 44,8 |
| - II.EE. y otros | 23188 | 22088 | 24102 | 3,9 | 9,1 | 18406 | 19052 | 3,5 |
| 7.2.- Resto | 16880 | 19277 | 14077 | -16,6 | -27,0 | 13648 | 11115 | -18,6 |

Fuente: Padrón Municipal de Habitantes

IRPF, IVA e impuestos especiales, todo ello en términos de presupuesto inicial de 2010 sobre el avance de liquidación de 2009. La abultada diferencia entre los crecimientos de los ingresos del Estado y los totales obedece al peculiar sistema con el que se reparten los mismos. En una primera instancia a cuenta, el Estado transfiere mensualmente la parte alícuota que corresponde a cada administración territorial en función de las previsiones de ingresos realizadas en los PGE. Posteriormente, dos años después, se hace la liquidación definitiva a partir de los ingresos realmente obtenidos, derivándose una diferencia a favor o en contra de cada administración. Durante 2008 y 2009 las previsiones, y por tanto las entregas a cuenta a las AA.TT., fueron notablemente superiores a los resultados, lo que ahora resulta en que estas deben devolver al Estado la diferencia. Ello explica que durante 2008 y 2009 los ingresos del Estado aumentaran menos que los de las AA.TT. y, en sentido contrario, ahora aumenten más. Por la misma razón, el déficit del Estado en estos dos años ha aumentado en mucha mayor medida que el de las AA.TT. y ahora este déficit se está reduciendo mientras aumenta el de dichas administraciones.

El aumento notablemente superior de los ingresos totales previstos respecto al agregado último de referencia, el PIB, se basaba fundamentalmente en la esperada recuperación del IVA tras dos años de fuertes caídas, ocasionadas, más allá de la de sus bases imponibles, por algunas modificaciones normativas en su gestión y en la agilización de las devoluciones como política para facilitar liquidez a las empresas en un contexto de restricción crediticia y de alargamiento de los plazos de pago de los proveedores públicos y privados. Además, los PGE-10 contemplaban medidas como la supresión parcial de la deducción de 400 euros en el IRPF, introducida en 2008, y el aumento de un punto de la retención sobre las rentas del capital hasta 6.000 euros y de tres para el resto. La subida de los impuestos especiales sobre el tabaco e hidrocarburos, llevada a cabo en junio de 2009, también debería contribuir a un aumento de estos ingresos en 2010.

Por lo que respecta a los gastos del Estado, su crecimiento se fijó en un 0,7 por 100 respecto al avance de liquidación de 2009, lo que en realidad suponía una moderación notable respecto a la tendencia de los años anteriores, teniendo en cuenta que los pagos previstos por intereses crecían un 33,2 por 100. Para compensar este aumento, se contemplaban recortes sustanciales en los capítulos de compras de bienes y servicios y en los de gastos de capital.

Como objetivos de saldo de operaciones no financiadas en términos de contabilidad nacional (objetivo central de la política fiscal), se contemplaba un déficit del 5,4 por

100 del PIB para el Estado, del 2,5 por 100 para las comunidades autónomas (CC.AA), del 0,4 por 100 para las corporaciones locales (CC.LL.) y un superávit del 0,2 por 100 para las administraciones de la Seguridad Social, de manera que el conjunto de las administraciones públicas (AA.PP.) arrojaba un déficit del 8,1 por 100 del PIB. A partir de esta cifra, podría decirse que el Gobierno daba un giro a la política fiscal, sumamente expansiva en los dos años anteriores, al proponer una reducción del déficit total del 9,5 por 100, previsto entonces para 2009, al 8,1 por 100 en 2010.

El desarrollo posterior de los acontecimientos puso de manifiesto la necesidad de acelerar el proceso de ajuste fiscal. Un primer motivo fue que el déficit de 2009 que, previéndose en los PGE-10 en el citado 9,5 por 100 del PIB, acabó en un 11,4 por 100 según las primeras estimaciones, aunque esta cifra se ha reducido posteriormente al 11,1 por 100 (cuadro 4). Ante este desbordamiento, el Gobierno aprobó el 29 de enero una serie de actuaciones a corto y medio plazo tendentes a situar el déficit en el 3 por 100 del PIB en 2013, según se recogía en el Programa de Estabilidad 2009-13 elevado a Bruselas en dicha fecha. Entre esas medidas se encontraba el Plan de Acción Inmediata para 2010, que declaraba no disponibles créditos de los PGE-10 por una cantidad equivalente al 0,5 por 100 del PIB, siendo el capítulo de inversiones en infraestructuras el más afectado. En dicho documento se elevaba el objetivo de déficit para 2010 al 9,8 por 100.

Pero el estallido de la crisis de la deuda soberana de Grecia, y su rápida extensión a los países periféricos de la UEM, obligó a intensificar el ajuste, reduciendo en el mes de mayo el objetivo de déficit total al 9,3 por 100 del PIB en 2010 y 6 por 100 en 2011 (0,5 pp y 1,5 pp menos de lo contemplado en el Programa de Estabilidad 2009-13), y concretando las medidas para conseguir dichos objetivos. Entre esas medidas cabe destacar la rebaja del sueldo de los funcionarios en un 5 por 100 (unos 5.000 millones de euros), la congelación de las pensiones, excepto las mínimas y las no contributivas (1.500 millones), la eliminación del "cheque bebé" (1.500 millones), una nueva reducción de los créditos para inversiones públicas (6.000 millones) y otras hasta completar 15.000 millones de euros entre 2010 y 2011. De los nuevos objetivos de déficit para 2010, a la Administración Central (Estado y sus organismos) le corresponde un 5,9 por 100 del PIB y a las administraciones de Seguridad Social, un superávit del 0,2 por 100.

Con los datos disponibles del Estado y el Sistema de la Seguridad Social hasta octubre del año en curso, puede estimarse que estas dos administraciones van a cumplir los últimos objetivos. Por lo que respecta a los ingresos lí-

Cuadro 4

OBJETIVOS DE DÉFICIT PÚBLICO, 2009-2011

Porcentaje del PIB

| | 2009 | | | | | 2010 | | | 2011 | |
|---|-----------------------|---|-----------------------|---|------------------------------|-----------------------|---|-----------------------|---|-----------------------|
| | PGE-09 (sep. 2008) | Programa de Estabilidad 2008-11 (enero 2009) | PGE-10 (sep. 2009) | Programa de Estabilidad 2009-13 (enero 2010) | Resul-tado (mayo 2010) | PGE-10 (sep. 2009) | Programa de Estabilidad 2009-13 (enero 2010) | PGE-11 (sep. 2010) | Programa de Estabilidad 2009-13 (enero 2010) | PGE-11 (sep. 2010) |
| | 1.- DÉFICIT TOTAL | -1,9 | -5,8 | -9,5 | -11,4 | -11,1 | -8,1 | -9,8 | -9,3 | -7,5 |
| 2.- Administración central | -1,5 | -4,7 | -8,1 | -9,5 | -9,4 | -5,4 | -6,2 | -5,9 | -2,5 | -2,3 |
| 2.a.- Excluyendo el efecto de las liquidaciones de las AA.TT. | | | | | | | | -6,7 | | -4,8 |
| 3.- Comunidades autónomas | -1,0 | -0,9 | -1,5 | -2,2 | -2,0 | -2,5 | -3,2 | -3,1 | -4,2 | -3,3 |
| 3.a.- Excluyendo el efecto de las liquidaciones de las AA.TT. | | | | | | | | -2,4 | | -1,3 |
| 4.- Corporaciones locales | -0,2 | -0,4 | -0,3 | -0,5 | -0,5 | -0,4 | -0,7 | -0,6 | -1,0 | -0,8 |
| 4.a.- Excluyendo el efecto de las liquidaciones de las AA.TT. | | | | | | | | -0,4 | | -0,3 |
| 5.- Administraciones de seguridad social | 0,8 | 0,2 | 0,4 | 0,8 | 0,8 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,4 |

Fuente: MEH.

quidos recaudados, los correspondientes al Estado aumentan un 25 por 100 y los totales, es decir, incluyendo la parte cedida a las AA. TT., un 8 por 100, cifras superiores a las previstas en tres o cuatro puntos porcentuales (cuadro 3). Esta desviación obedece a la mayor recaudación por el IVA, ya que los impuestos directos se quedan notablemente por debajo de las previsiones, especialmente el impuesto de sociedades. Se confirma, por tanto, la previsión de fuerte recuperación del IVA, que como se ha señalado anteriormente, obedece a la "normalización" de la recaudación, afectada en los dos ejercicios anteriores por diversos cambios normativos y de gestión, la subida de los tipos en julio del año en curso y un crecimiento mayor del esperado del consumo privado.

En cuanto a los pagos líquidos del Estado, registran una ligera caída del 0,3 por 100 hasta octubre, frente a la previsión de aumento del 0,7 por 100 en términos de presupuesto sobre avance de liquidación del año anterior. Se observan desviaciones al alza en los capítulos de compras de bienes y servicios y gastos de capital, que se compensan sobradamente con menores gastos en costes de personal e intereses.

Con todo ello, el saldo no financiero de caja del Estado hasta octubre arroja un déficit de 34.850 millones frente a un déficit de 57.602 millones en 2009. En términos de contabilidad nacional, el déficit asciende a 31.263 millones (el 3 por 100 del PIB estimado para todo el año), lo que supone una reducción del 47,3 por 100 frente a los 59.309 millones un año antes (5,6 por 100 del PIB). Aún teniendo en cuenta que los dos últimos meses son los más deficitarios del año, parece muy probable que el déficit del Estado cierre por debajo del último objetivo del 5,9 por 100 del PIB, aunque ligeramente por encima del previsto en los PGE-10.

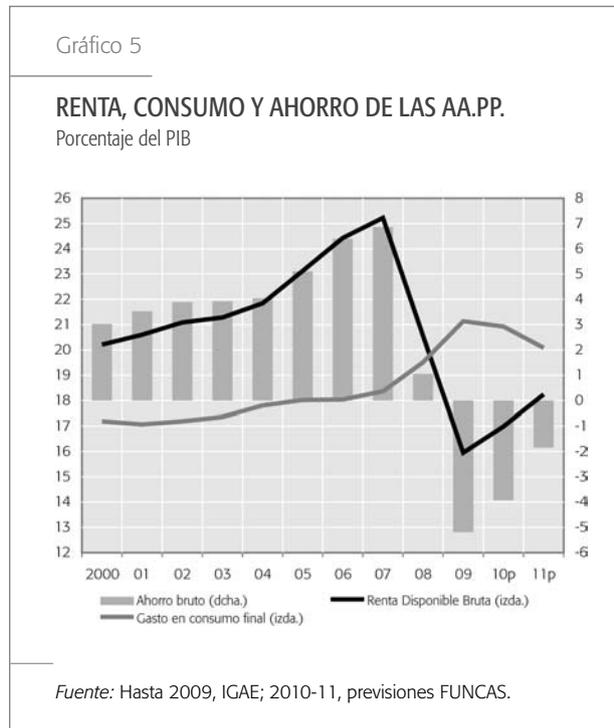
El presupuesto del Sistema de la Seguridad Social contemplaba aumentos de los ingresos y gastos no financieros del 0,8 por 100 y 4,6 por 100, respectivamente, respecto al avance de liquidación de 2009. Frente a ello, los ingresos no financieros, en términos de derechos reconocidos, disminuyen hasta octubre un 0,9 por 100, mientras que las obligaciones reconocidas aumentan un 3,4 por 100 (5,1 por 100 las pensiones contributivas). El saldo resulta positivo en 10.077 millones de euros, un 1 por 100 del PIB del conjunto del año, aunque inferior en un 28 por

100 al del mismo periodo del año anterior. Por tanto, parece probable que las administraciones de la Seguridad Social terminen el año con un excedente superior al 0,2 por 100 del PIB previsto.

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 2,9 por 100 del PIB, previsto en los PGE-10, podría superarse significativamente. De hecho, la última previsión del Gobierno lo sitúa en el 3,7 por 100.

El conjunto de las AA. PP. podría saldar sus presupuestos en 2010 con un déficit del 9,3 por 100 del PIB, 1,2 puntos porcentuales (pp) más que el previsto en los PGE-10, pero igual al estimado por el Gobierno en el mes de mayo y recogido en los PGE-11. Ello supondría una reducción de 1,8 pp del PIB respecto al año anterior, de los cuales, 1,6 pp provendrían de la recuperación de los ingresos y 0,2 pp de la reducción de los gastos (gráfico 4). La recuperación de los ingresos se traducirá en un aumento de la renta disponible del sector en 1,1 pp del PIB, lo que unido a la reducción de 0,2 pp del gasto en consumo final supondrá una mejora notable del ahorro público, si bien este aún permanecerá en cifras negativas (gráfico 5).

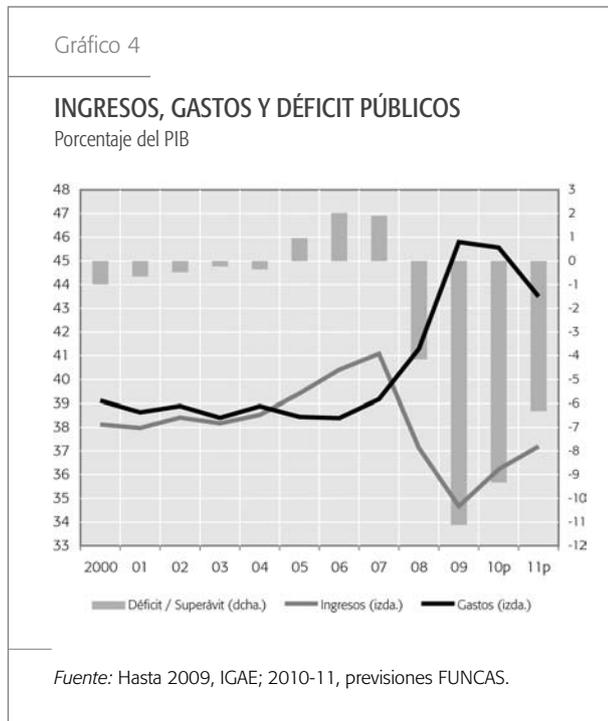
En el cuadro 5 se ofrece una estimación propia de las principales rúbricas de ingresos y gastos en términos de contabilidad nacional de las cuentas del conjunto de las AA.PP. Los ingresos de carácter tributario crecen un 4,5 por



100, 3,8 pp más que el PIB nominal, lo que conlleva un aumento de la presión fiscal de 1,1 pp tras caer en 6,6 pp en los dos años anteriores. El aumento de los ingresos será especialmente intenso en los impuestos sobre la producción e importación, mientras que los impuestos sobre la renta y el patrimonio volverán a caer, aunque en mucha menor medida que en los dos años anteriores debido a la recuperación de los impuestos sobre los hogares. Los ingresos totales crecen un 5,3 por 100.

En cuanto a los gastos, se prevé una práctica estabilización respecto a la cifra del año anterior, con un ligero aumento de los de naturaleza corriente del 1,4 por 100 y una caída de los de capital del 8,2 por 100. Dentro de los primeros, aumentan de forma notable los pagos por intereses y, en menor medida, las prestaciones sociales, lo cual es compensado por el descenso de las remuneraciones del personal y de los consumos intermedios (compras de bienes y servicios); en definitiva, del consumo público.

Teniendo en cuenta que la economía ha vuelto a caer en 2010, la diferencia entre el nivel del PIB observado y el tendencial de largo plazo (*output gap*) ha aumentado, lo que significa que el componente cíclico del déficit público también lo ha hecho. De ello se concluye que todo el esfuerzo de reducción del déficit ha provenido de un ajuste estructural. En el cuadro 6 se recogen los cálculos sobre la composición del déficit. De los 9,3 pp del PIB previstos para 2010, un pp es debido a gastos extraordinarios no recurrentes, fundamentalmente el Fondo Estatal de Inversión Local (FEIL) y el Fondo Estatal para el Empleo y la



Cuadro 5

CUENTA DE LAS AA.PP. PREVISIONES PARA 2010-2011 (FUNCAS)

| | Miles de millones de euros | | | % variación anual | | % del PIB | | |
|--|----------------------------|----------|----------|-------------------|----------|-----------|----------|----------|
| | 2009 (P) | 2010 (F) | 2011 (F) | 2010 (F) | 2011 (F) | 2009 (P) | 2010 (F) | 2011 (F) |
| 1.- TOTAL RECURSOS (INGRESOS) | 365,4 | 384,6 | 401,8 | 5,3 | 4,5 | 34,7 | 36,2 | 37,2 |
| de ellos, ingresos tributarios | 317,8 | 332,2 | 348,6 | 4,5 | 4,9 | 30,2 | 31,3 | 32,3 |
| 1.1.- INGRESOS CORRIENTES | 366,0 | 385,0 | 402,7 | 5,2 | 4,6 | 34,7 | 36,3 | 37,3 |
| 1.1.1.- Impuestos s/ producción e importación | 91,5 | 109,1 | 118,1 | 19,2 | 8,3 | 8,7 | 10,3 | 10,9 |
| 1.1.2.- Impuestos renta y patrimonio | 101,0 | 99,2 | 105,1 | -1,8 | 6,0 | 9,6 | 9,3 | 9,7 |
| 1.1.3.- Cotizaciones sociales efectivas | 130,7 | 130,5 | 132,6 | -0,2 | 1,6 | 12,4 | 12,3 | 12,3 |
| 1.1.4.- Otros recursos corrientes | 42,7 | 46,3 | 46,9 | 8,3 | 1,3 | 4,1 | 4,4 | 4,3 |
| 1.2.- INGRESOS DE CAPITAL (a) | -0,6 | -0,4 | -0,9 | -- | -- | -0,1 | 0,0 | -0,1 |
| 2.- TOTAL EMPLEOS (GASTOS) | 482,7 | 483,6 | 470,0 | 0,2 | -2,8 | 45,8 | 45,6 | 43,5 |
| 2.b.- Total gastos sin intereses (2 - 2.1.3) | 464,0 | 462,3 | 445,6 | -0,4 | -3,6 | 44,0 | 43,6 | 41,2 |
| 2.1.- GASTOS CORRIENTES | 420,7 | 426,7 | 422,6 | 1,4 | -1,0 | 39,9 | 40,2 | 39,1 |
| 2.1.b.- Gastos corrientes sin intereses (2.1 - 2.1.3) | 402,0 | 405,5 | 398,2 | 0,9 | -1,8 | 38,1 | 38,2 | 36,9 |
| 2.1.1.- Remuneración de los asalariados | 125,2 | 124,5 | 120,8 | -0,5 | -3,0 | 11,9 | 11,7 | 11,2 |
| 2.1.2.- Consumos intermedios e imptos producción | 61,0 | 60,9 | 60,5 | -0,2 | -0,7 | 5,8 | 5,7 | 5,6 |
| 2.1.3.- Intereses y otras rentas propiedad | 18,7 | 21,3 | 24,4 | 13,8 | 14,9 | 1,8 | 2,0 | 2,3 |
| 2.1.4.- Prestaciones sociales | 152,7 | 158,3 | 157,9 | 3,7 | -0,2 | 14,5 | 14,9 | 14,6 |
| 2.1.5.- Subvenciones y transferencias corrientes | 63,1 | 61,7 | 59,0 | -2,2 | -4,5 | 6,0 | 5,8 | 5,5 |
| 2.2.- GASTOS DE CAPITAL | 62,0 | 56,9 | 47,3 | -8,2 | -16,7 | 5,9 | 5,4 | 4,4 |
| 2.2.1.- Formación bruta de capital (b) | 47,8 | 44,1 | 36,9 | -7,8 | -16,3 | 4,5 | 4,2 | 3,4 |
| 2.2.2.- Transferencias de capital | 14,2 | 12,8 | 10,4 | -9,8 | -18,3 | 1,3 | 1,2 | 1,0 |
| 3.- CAP.(+) O NEC.(-) FINANC. (DEFICIT) (1 - 2) | -117,3 | -99,0 | -68,1 | -- | -- | -11,1 | -9,3 | -6,3 |
| PRO MEMORIA: | | | | | | | | |
| 4.- Déficit/superávit primario (1 - 4) | -98,6 | -77,8 | -43,7 | -21,1 | -43,8 | -9,4 | -7,3 | -4,0 |
| 5.- Renta disponible bruta | 168,1 | 180,4 | 197,0 | 7,3 | 9,3 | 15,9 | 17,0 | 18,2 |
| 6.- Consumo final | 222,8 | 222,1 | 216,9 | -0,3 | -2,3 | 21,1 | 20,9 | 20,1 |
| 7.- AHORRO BRUTO (5 - 6 = 1.1 - 2.1) | -54,7 | -41,7 | -19,9 | -23,7 | -52,3 | -5,2 | -3,9 | -1,8 |
| 8.- Déficit AAPP Centrales | -90,5 | -56,6 | -19,5 | -- | -- | -8,6 | -5,3 | -1,8 |
| 8.1.- Déficit Estado y sus OO.AA. | -98,9 | -60,8 | -22,8 | -- | -- | -9,4 | -5,7 | -2,1 |
| 8.2.- Déficit Administraciones Seguridad Social | 8,4 | 4,2 | 3,2 | -- | -- | 0,8 | 0,4 | 0,3 |
| 9.- Déficit CC.AA. | -21,3 | -34,0 | -37,8 | -- | -- | -2,0 | -3,2 | -3,5 |
| 10.- Déficit CC.LL. | -5,5 | -8,5 | -10,8 | -- | -- | -0,5 | -0,8 | -1,0 |
| 11.- DEUDA BRUTA | 560,6 | 668,3 | 751,0 | 19,2 | 12,4 | 53,2 | 63,0 | 69,5 |
| 12.- PIBpm nominal | 1053,9 | 1061,3 | 1080,3 | 0,7 | 1,8 | -- | -- | -- |

(P) Provisional. (F) Previsión.

(a) Incluye el ajuste por recaudación incierta.

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

Fuentes: 2009, Ministerio de Economía y Hacienda (IGAE) e INE; 2010-11, previsiones FUNCAS.

Sostenibilidad Local (FEESL). Otros dos pp del PIB corresponden a los gastos en intereses de la deuda. Con ello, el déficit primario recurrente se sitúa en un 6,3 por 100 del PIB, con una reducción de 1,8 pp respecto al año anterior. El componente cíclico de este déficit primario se calcula en 1,7 pp del PIB, siendo el resto, es decir, 4,6 pp del PIB el déficit primario recurrente ajustado cíclicamente, también denominado déficit primario estructural. El déficit cíclico empeora en 1,2 pp del PIB respecto al año anterior y el déficit primario estructural mejora en tres pp. Con ello se recupera más de la tercera parte del deterioro que sufrió este último componente del déficit en los tres años anteriores.

Esta evolución del déficit supone aparentemente el mayor grado de restricción fiscal estructural en un solo año desde que existe la contabilidad nacional, justo en un momento en que la economía intenta salir de la recesión más profunda desde los años treinta del pasado siglo. La causa última de este comportamiento de la política fiscal no es otra que la de intentar controlar un desequilibrio de magni-

tudes históricas y creciente, en un contexto de crisis económica y financiera en el que los inversores desconfían de la capacidad de los países periféricos de la zona euro para hacer frente a las obligaciones de su deuda, lo que se traduce en restricciones de crédito y en mayores tipos de interés.

Examinando la serie histórica, sólo se observan dos ajustes del déficit primario estructural que se acercan al actual, el de 1992 y el de 1996, con mejoras de 2,3 pp del PIB en ambos casos (gráfico 6). Este último se llevó a cabo por la necesidad de cumplir con los criterios de Maastricht para formar parte de la UEM. El de 1992 se produjo, al igual que el actual, en un contexto recesivo para controlar un déficit que había sobrepasado el 4 por 100 del PIB como consecuencia de la política fiscal expansiva llevada a cabo en los años anteriores. Ello confirma que en España la política fiscal ha tenido casi siempre un carácter procíclico, al contrario de lo que dicta la teoría económica, lo cual se explica, entre otras causas, por una falta de consideración por parte de los gobernantes del carácter cíclico

Cuadro 6

DESCOMPOSICIÓN DEL DÉFICIT DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 (p) | 2011 (p) |
|--|------|------|------|------|------|-------|----------|----------|
| <i>Porcentaje del PIB</i> | | | | | | | | |
| 1.- DÉFICIT TOTAL | -0,4 | 1,0 | 2,0 | 1,9 | -4,2 | -11,1 | -9,3 | -6,3 |
| 2.- Gastos extraordinarios no recurrentes ^(a) | 0,6 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,5 | 1,2 | 1,0 | 0,0 |
| 3.- Intereses pagados | 2,0 | 1,8 | 1,6 | 1,6 | 1,6 | 1,8 | 2,0 | 2,3 |
| 4.- Déficit primario recurrente (1+2+3) | 2,3 | 2,8 | 3,7 | 3,5 | -2,1 | -8,1 | -6,3 | -4,0 |
| 4.1.- Déficit primario recurrente cíclico | 0,6 | 1,5 | 3,0 | 4,5 | 3,7 | -0,5 | -1,7 | -2,1 |
| 4.2.- Déficit primario recurrente ajustado cíclicamente (DÉFICIT PRIMARIO ESTRUCTURAL) (4-4.1) | 1,8 | 1,3 | 0,7 | -0,9 | -5,8 | -7,6 | -4,6 | -1,9 |
| 5.- Déficit total recurrente ajustado cíclicamente (DÉFICIT TOTAL ESTRUCTURAL) (4.2-3) | -0,3 | -0,5 | -1,0 | -2,6 | -7,4 | -9,4 | -6,6 | -4,2 |
| <i>Variación respecto al año anterior en puntos porcentuales del PIB</i> | | | | | | | | |
| 1.- DÉFICIT TOTAL | -0,1 | 1,3 | 1,1 | -0,1 | -6,1 | -7,0 | 1,8 | 3,0 |
| 2.- Gastos extraordinarios no recurrentes | 0,6 | -0,6 | 0,0 | 0,0 | 0,5 | 0,7 | -0,2 | -1,0 |
| 3.- Intereses pagados | -0,3 | -0,3 | -0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,2 | 0,2 | 0,3 |
| 4.- Déficit primario recurrente (1+2+3) | 0,2 | 0,4 | 0,9 | -0,1 | -5,6 | -6,1 | 1,8 | 2,3 |
| 4.1.- Déficit primario recurrente cíclico | 0,4 | 0,9 | 1,5 | 1,5 | -0,8 | -4,2 | -1,2 | -0,4 |
| 4.2.- Déficit primario recurrente ajustado cíclicamente (DÉFICIT PRIMARIO ESTRUCTURAL) (4-4.1) | -0,2 | -0,5 | -0,6 | -1,6 | -4,8 | -1,8 | 3,0 | 2,7 |
| 5.- Déficit total recurrente ajustado cíclicamente (DÉFICIT TOTAL ESTRUCTURAL) (4.2-3) | 0,2 | -0,2 | -0,4 | -1,6 | -4,8 | -2,0 | 2,8 | 2,4 |

(a) Incluyen tanto gastos como pérdidas de ingresos.

Fuentes: Elaboración y previsiones propias a partir de los datos de la Contabilidad Nacional hasta 2009.

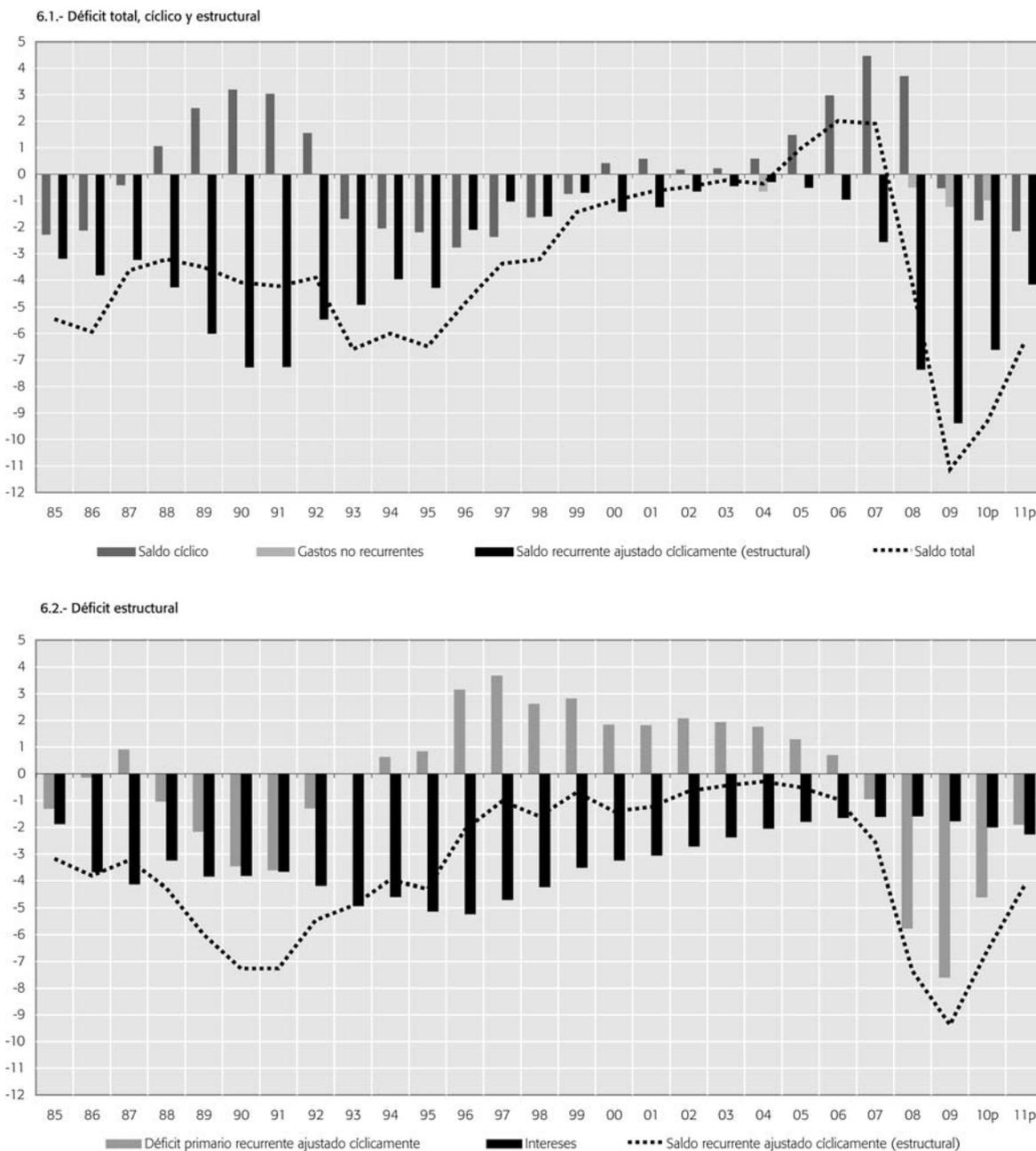
de la economía y del gran impacto que tienen en España los ciclos sobre las cuentas públicas, derivado, entre otros factores, de la profundidad de los ciclos inmobiliarios y de las fuertes oscilaciones del empleo, todo lo cual hace que el déficit se dispare en las recesiones .

En todo caso, el elevado grado de restricción fiscal que deja entrever el fuerte ajuste del déficit estructural tiene mucho de aparente, ya que la mitad de él se deriva de la "normalización" de los ingresos por el IVA por parte de las empresas, lo cual ha podido tener efectos importantes

Gráfico 6

DESCOMPOSICIÓN DEL DÉFICIT PÚBLICO

Porcentaje del PIB



Fuente: Elaboración y previsiones propias a partir de los datos de la Contabilidad Nacional hasta 2009.

sobre su liquidez en el periodo 2008-2010, pero en menor medida sobre la economía real, ya que el IVA soportado por los bienes y servicios e incluido en los precios finales de los mismos ha sido el mismo hasta la subida del mes de julio último. En definitiva, ni el deterioro del déficit estructural fue en realidad tan fuerte en 2008 y 2009 ni tampoco lo ha sido su mejora en 2010.

4. Los presupuestos para 2011

Los PGE contemplan para 2011 un aumento del PIB del 1,3 por 100 en términos reales, unas cinco décimas más que las previsiones últimas de los organismos internacionales y el consenso de analistas privados, y del 2,6 por 100 en términos nominales (cuadro 2). Para el empleo, los PGE prevén un aumento medio anual del 0,3 por 100, frente a un descenso del orden del 0,3 por 100 en el resto de previsiones. Estas diferencias no son muy significativas teniendo en cuenta la elevada incertidumbre interna y externa en la que se desenvuelve la economía española, aunque dada la situación de práctico estancamiento con que termina el año en curso y el empeoramiento de las condiciones financieras, una media anual de crecimiento del PIB del 1,3 por 100 para el próximo supone un ritmo de recuperación poco probable, del orden de un 2 por 100 trimestral anualizado, a lo largo del año. En todo caso, aunque en términos de previsiones las diferencias no sean significativas, sí que lo son para alcanzar en términos estrictos el objetivo de déficit del 6 por 100 del PIB, pues medio punto de menor crecimiento supone en principio tres o cuatro décimas más de déficit. Tanto más cuanto las diferencias entre las previsiones son más acusadas por lo que respecta al crecimiento nominal del PIB y al de la demanda interna, base de los impuestos indirectos.

En el cuadro 7 se presenta un resumen de las grandes rúbricas de ingresos y gastos del Estado previstos en los presupuestos. Como puede observarse, los ingresos totales crecen un 5,7 por 100, hasta 178.917 millones. Los que quedan en manos del Estado, una vez transferidas a las AA.TT. las participaciones de los impuestos que les corresponden, disminuyen un 12,8 por 100, hasta 106.020 millones y los destinados a estas administraciones aumentan un 52,8 por 100. Esta diferencia en los crecimientos es debida a la aplicación del nuevo sistema de financiación de las CC.AA., según el cual, su participación en el IRPF pasa del 33 al 50 por 100; la del IVA, del 35 al 50 por 100 y la de los impuestos especiales (I.I.EE.), del 40 al 58 por 100.

Dentro de los ingresos totales, los impuestos aumentan un 6,2 por 100, 3,6 pp más que el PIB nominal, lo

que se debe a las medidas de ajuste fiscal adoptadas, que según Hacienda reportarán 4.890 millones de euros de recaudación adicional. Entre ellas, cabe mencionar la subida de los tipos del IVA en julio de 2010 (3.250 millones de más recaudación en 2011) y diversas medidas que afectan al IRPF (1.500 millones), como la subida de los tipos marginales a las rentas de más de 120.000 euros, la desaparición parcial de la deducción por adquisición de vivienda y los efectos finales en la declaración anual de la supresión parcial de los 400 euros, de la eliminación de los 2.500 euros por nacimiento y la subida de los tipos sobre las rentas del capital en 2010.

Con posterioridad a la aprobación de los PGE-11 por el Gobierno y en un contexto de agudización de las presiones de los mercados financieros sobre la deuda española, este adoptó el 3 de diciembre una serie de medidas para fomentar la actividad empresarial, la inversión y el empleo, entre las que se encuentran algunas de carácter fiscal con impacto a partir de 2011. En el Impuesto de Sociedades se amplía el ámbito de empresas a las que se les aplica el tipo reducido del 25 por 100, lo que supone una menor recaudación de 230 millones de euros. Como contrapartida, se elevan los I.I.EE. sobre el tabaco en torno al 28 por 100, lo que permitirá aumentar la recaudación en 780 millones.

Los gastos no financieros del Estado presupuestados para 2011 ascienden a 150.056 millones de euros, un 18,9 por 100 menos que los presupuestados inicialmente para 2010 (cuadro 7). Ahora bien, este fuerte recorte obedece en su mayor parte al cambio en el sistema de financiación de las CC.AA. antes mencionado, ya que, al aumentar su participación en los impuestos, paralelamente se reducen las transferencias del Estado a las mismas como parte de esa financiación. Excluidas los créditos destinados a los sistemas de financiación, los gastos disminuyen un 7,9 por 100.

El capítulo principal del gasto del Estado (supone el 49,7 por 100 del total) es el de transferencias corrientes, que disminuyen un 27,7 por 100 (-7,9 por 100 excluidos los créditos de financiación a las AA.TT.). Entre las partidas más importantes del mismo, la aportación al Servicio Público de Empleo Estatal, destinada a complementar las prestaciones por desempleo, se reduce un 4,2 por 100; la aportación al presupuesto de la UE, un 3,1 por 100; las destinadas a las CC.AA. en el ámbito del sistema de financiación, disminuyen un 63,7 por 100; y las destinadas a las corporaciones locales (CC.LL.), también por este concepto, aumentan un 11,9 por 100.

Los gastos de intereses de la deuda (el 18,3 por 100 del total) son el único capítulo que aumenta, un 18,1 por

Cuadro 7

**PREVISIÓN DE INGRESOS, GASTOS, NECESIDADES FINANCIERAS
Y DEUDA DEL ESTADO EN LOS PGE-2011**

| 1.- Ingresos no financieros | | | | | 2.- Gastos no financieros | | |
|--|----------------------------|-----------|--|-----------|--|----------------------------|--|
| | Miles de millones de euros | | Variación en % respecto al avance de liquidación de 2010 | | | Miles de millones de euros | Variación en % respecto al presupuesto inicial de 2010 |
| | Estado | Total (1) | Estado | Total (1) | | | |
| 1.- Total | 106,0 | 178,9 | -12,8 | 5,7 | 1.- Total | 150,1 | -18,9 |
| 2.- Impuestos | 91,4 | 164,3 | -14,6 | 6,2 | 2.- Gastos corrientes | 132,4 | -15,9 |
| 2.1.- Directos | 55,2 | 91,5 | -5,2 | 6,5 | 2.1.- Gastos de personal | 27,0 | -2,1 |
| - IRPF | 35,5 | 71,8 | -11,2 | 6,2 | 2.2.- Compras b. y s. | 3,4 | -3,7 |
| - Sociedades | 16,0 | 16,0 | 9,3 | 9,3 | 2.3.- Intereses | 27,4 | 18,1 |
| - Otros | 3,7 | 3,7 | 1,8 | 1,8 | 2.4.- Transferencias ctes. | 74,6 | -27,7 |
| 2.2.- Indirectos | 36,1 | 72,8 | -25,9 | 5,7 | 3.- Gastos de capital | 15,0 | -37,1 |
| - IVA | 25,0 | 49,0 | -28,7 | 7,3 | 3.1.- Inversiones reales | 5,8 | -38,3 |
| - Otros | 11,2 | 23,8 | -18,7 | 2,7 | 3.2.- Transferencias capital | 9,2 | -36,3 |
| 3.- Resto | 14,6 | 14,6 | 0,9 | 0,9 | 4.- Fondo de contingencia | 2,7 | -28,7 |
| Pro memoria: | | | | | Pro memoria: | | |
| PIB nominal | | | 1081,5 | 2,6 | Transferencias ctes., excluidos los sistemas de financiación de las AA.TT. | 46,6 | -7,9 |
| | | | | | Total gastos, excluidos los sistemas de financiación de las AA.TT. | 122,0 | -7,9 |
| | | | | | Total gastos sin intereses, excluidos los sistemas de financiación de las AA.TT. | 94,6 | -13,4 |
| 3.- Necesidades financieras (Miles de millones de euros) | | | | | 4.- Deuda del estado | | |
| | | | PGE-10 | PGE-11 | | 2010 | 2011 |
| 1.- Déficit de operaciones no financieras | | | 63,6 | 44,0 | 1. Deuda en circulación (miles millones) | 551,5 | 594,8 |
| 2.- Variación de activos financieros | | | 12,6 | -0,7 | 2.- Deuda según Protocolo de | | |
| 3.- Amortizaciones de deuda | | | 135,3 | 148,7 | Déficit Excesivo (% del PIB) | 47,8 | 51,5 |
| 4.- Total necesidades financieras (1+2+3) | | | 211,5 | 192,0 | | | |

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

100, y pasan a ocupar el segundo lugar en importancia de los capítulos de gasto, desplazando a los de personal. Es probable que, a la vista de la subida de los diferenciales con la deuda alemana este aumento se quede corto. Si se excluyen los gastos de intereses y los créditos del sistema de financiación a las AA.TT., los gastos restantes disminuyen un 13,4 por 100.

Del resto de gastos corrientes, los de personal (el 18 por 100 del total) disminuyen un 2,1 por 100, lo que se debe a la congelación de las retribuciones del personal activo tras la rebaja del 5 por 100 en vigor desde junio de 2010 y a la reducción de las plantillas, ya que por tercer año consecutivo se restringe la oferta de empleo público al 10 por 100 de las bajas. Por su parte, las compras de

bienes y servicios (el 2,3 por 100 del total) también disminuyen un 3,7 por 100. Sumando estos últimos gastos y los de personal activo se obtiene una aproximación al consumo público realizado por el Estado, que se reduce un 5 por 100.

Por lo que se refiere a los gastos de capital (el 10 por 100 del total), las inversiones reales disminuyen un 38,3 por 100, siguiendo las directrices de las medidas de ajuste tomadas en mayo. No obstante, la caída sería menor si de los créditos de 2010 se descuentan los declarados no disponibles. También las transferencias de capital se reducen fuertemente, un 36,3 por 100, lo que se explica por la desaparición de los fondos de inversión local.

Aparte de los gastos no financieros, el Estado suministra recursos para distintas políticas a través del presupuesto de activos financieros, generalmente en forma de créditos. La adquisición de activos financieros presupuestada para 2011 asciende a 12.632 millones (el 8,4 por 100 de los gastos no financieros), con una reducción del 21 por 100 respecto al año anterior. Algo más de la tercera parte de esta cifra son dotaciones para programas de I+D+i de carácter civil.

La diferencia entre ingresos y gastos no financieros previstos para 2011 da un déficit de 44.036 millones, lo que supone una reducción del 30,8 por 100 respecto al año anterior (cuadro 7). Si a esta cifra se le añade la variación de activos financieros, que es negativa por importe de 738 millones de euros, se obtiene una necesidad de endeudamiento (emisiones netas) de 43.300 millones. Por su parte, las amortizaciones de deuda del Estado se estiman en unos 148.700 millones. De todo ello se deducen unas necesidades financieras (emisiones totales) de 192.000 millones, 19.500 menos de las previstas para 2010. La deuda en circulación pasa de 551.500 millones en 2010 a 594.800 en 2011, un 55 por 100 del PIB, aunque expresada en términos del Protocolo de Déficit Excesivo (PDE), este porcentaje se reduce al 51,5 por 100. La diferencia fundamental es que en estos términos se consolida toda la deuda de la administración central y se deduce la parte de la misma en poder de entidades públicas como el Fondo de Reserva de la Seguridad Social y el Fondo de Garantía Salarial.

Por lo que respecta a la Seguridad Social, su presupuesto de gastos no financieros, que supone el 40 por 100 del total de gastos consolidados de las administraciones centrales, asciende a 118.827 millones de euros y crece un 1,9 por 100 respecto al presupuesto inicial de 2010. Los gastos de funcionamiento (personal y compras de bienes y servicios) disminuyen un 9,3 por 100, pero el capítulo principal, las transferencias corrientes, aumenta un

2,4 por 100. Dentro de estas últimas, las pensiones contributivas aumentan un 4 por 100 y se reducen el resto de prestaciones. Los ingresos no financieros previstos ascienden a 123.406 millones, un 3,3 por 100 más que en 2010. El saldo entre ingresos y gastos da un superávit de 4.579 millones, cifra superior a la del presupuesto de 2010, si bien, como se ha comentado en la sección anterior, el superávit de este año será significativamente superior al presupuestado.

Al pasar de la contabilidad pública en términos de caja a la contabilidad nacional, que sigue el criterio de devengo, el déficit del Estado previsto en los PGE-11 se reduce a 24.388 millones de euros, un 2,3 por 100 del PIB. La diferencia principal radica en que la caja no contabiliza 25.544 millones de ingresos devengados procedentes de las liquidaciones de impuestos de las AA.TT., ya que el pago de dichos ingresos ha sido aplazado a los próximos años. Si no fuera por estos ingresos, el déficit del Estado en términos de contabilidad nacional ascendería al 4,8 por 100 del PIB (cuadro 4). Esta contabilización juega al revés en el caso de las AA.TT. Por ello, y a pesar de las medidas de ajuste a que se han comprometido las mismas, el déficit previsto de las CC.AA. en términos de contabilidad nacional aumenta al 3,3 por 100 del PIB y el de las CC.LL. al 0,8 por 100. El saldo para el total de las AA. PP. da un déficit del 6 por 100 del PIB frente al 9,3 por 100 estimado para 2010.

En el cuadro 5 se ofrece la previsión de FUNCAS de cómo pueden evolucionar en 2011 las cuentas de las AA.PP. en su conjunto, en función del cierre de 2010 comentado en el apartado anterior y de lo que se deduce de los PGE-11. Para los ingresos se estima un crecimiento del 4,5 por 100, 2,7 pp más que el PIB nominal estimado por FUNCAS. 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, en el caso del IRPF por el mejor comportamiento del empleo y los cambios normativos señalados. También aumentan ligeramente las cotizaciones sociales tras dos años de caídas. En porcentaje del PIB, los ingresos totales de las AA. PP. podrían aumentar por segundo año consecutivo en torno a un punto porcentual, hasta el 37,2 por 100. A pesar de ello, esta ratio aún se situará 3,9 pp por debajo del máximo de 2007.

Para los gastos se prevé una caída del 2,8 por 100, la primera desde que existe la contabilidad nacional. Excepcionalmente los intereses, que aumentan en torno al 15 por 100, los gastos primarios caen un 3,6 por 100. Los dos grupos de gasto corriente más importantes se reducen: el consumo público un 2,3 por 100 y las prestaciones socia-

les un 0,2 por 100. En el primer caso, ello es debido fundamentalmente a la bajada de los salarios y en el último, a la congelación de las pensiones contributivas, exceptuadas las mínimas, y a la disminución de las prestaciones medias por desempleado. La reducción de los gastos de capital es más intensa, cerca de un 17 por 100. En porcentaje del PIB, los gastos totales se reducen en 2 pp.

Las estimaciones de ingresos y gastos conducen a un déficit para el conjunto de las AA.PP. del 6,3 por 100 del PIB, tres décimas más que el previsto por el Gobierno. La diferencia se explica principalmente por el distinto cuadro macroeconómico de partida, ya que en las previsiones de FUNCAS el PIB crece medio punto porcentual menos. Esta diferencia puede considerarse de orden menor, pero pone de manifiesto que probablemente el Gobierno tenga que tomar medidas adicionales a lo largo del año si quiere ajustarse estrictamente al objetivo, algo que en el actual contexto de crisis financiera parece esencial para recobrar la confianza en la sostenibilidad de las finanzas públicas españolas.

En todo caso, la reducción del déficit en tres pp del PIB en un año de escaso crecimiento del PIB supone un impacto restrictivo importante sobre el crecimiento de la demanda agregada, siendo ésta una de las causas del lento despegar de la economía española. Dicho impacto puede verse minorado por el hecho de que las dos terceras partes del ajuste provienen de un recorte de los gastos, si bien, la composición de este recorte, que pone el acento de forma acusada en la inversión, no parece el más adecuado, especialmente porque afecta a un sector, el de la

construcción, que está todavía sufriendo duramente los efectos de la explosión de la burbuja inmobiliaria.

Las estimaciones de los distintos componentes del déficit (cuadro 6 y gráfico 6) arrojan una mejora del déficit primario estructural de 2,7 pp del PIB (saldo sin intereses y sin gastos extraordinarios no recurrentes, ajustado cíclicamente). Esta mejora aparentemente es algo inferior a la de 2010, pero hay que tener en cuenta que, como se señaló en la sección anterior, buena parte de la misma obedecía a la “normalización” de la recaudación del IVA. También se reducen en un pp respecto al año anterior los gastos extraordinarios no recurrentes. Sin embargo, aumenta en 0,3 pp la carga de intereses y se deteriora en otros 0,4 pp el saldo cíclico.

De cumplirse las previsiones, el ajuste del déficit estructural total entre 2010 y 2011 habrá sido muy importante, al reducirse del 9,4 por 100 del PIB al 4,2 por 100. Partiendo de esta cifra y teniendo en cuenta que, aunque el crecimiento del PIB sea moderado, el componente cíclico debería empezar a eliminarse a partir del próximo año, la consecución del objetivo de situar el déficit total en el 3 por 100 del PIB en 2013 no debería plantear especiales problemas. Ahora bien, si se quiere minimizar el impacto del ajuste sobre el crecimiento de la economía, el ajuste restante debería recaer en mayor medida que en 2010 y 2011 en el gasto corriente, fundamentalmente en el consumo público, lo que requiere de medidas y reformas de reestructuración de las administraciones públicas con el fin de obtener la producción en cantidad y calidad de servicios públicos de forma más eficiente, es decir, con menores costes.