

El difícil camino de la consolidación fiscal

Ángel Laborda*

María Jesús Fernández*

1. Introducción

Desde que se iniciara la crisis económica en 2007, la economía española ha estado sometida a ajustes y cambios 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 como en el último ni el grado de endeudamiento había llegado tan lejos. Entre 2007 y 2009, el saldo de operaciones corrientes y de capital del sector privado pasó de un déficit del 11,5% del PIB a un superávit del 6,4%. Este ajuste provocó un impacto de grandes proporciones sobre el gasto agregado de la economía y sobre las cuentas del sector público, que vio mermar fuertemente sus ingresos (la presión fiscal cayó 6,4 puntos porcentuales del PIB entre 2007 y 2009), al tiempo que aumentaban sus gastos, bien como consecuencia automática 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% del PIB que lucían las cuentas públicas en 2006-2007 se trocó en un déficit del 11,2% en 2009.

Al estallar la crisis de la deuda pública en Grecia e Irlanda, esta posición enormemente desequilibrada de las cuentas públicas y los temores a que la misma aún pudiera sufrir un mayor deterioro si el Estado tuviera que asumir, como en Irlanda, los costes del saneamiento de la deuda del sector financiero, provocaron un fuerte aumento de la desconfianza de los inversores en la capacidad del Estado

para hacer frente a sus obligaciones financieras. Todo ello derivó en un fuerte crecimiento de la prima riesgo-país y un aumento de las restricciones financieras de la economía española. En este contexto, la política fiscal tuvo que dar en mayo de 2010 un giro copernicano en aras de recuperar la confianza y contribuir a la estabilidad del euro. El déficit público se redujo en ese año en casi dos puntos porcentuales del PIB, hasta el 9,3%, en una coyuntura en la que la economía intentaba salir de la recesión. Para los años siguientes el Gobierno adoptó compromisos de reducir el déficit hasta el 6% del PIB en 2011, 4,4% en 2012 y 3% en 2013, todo ello en un contexto de recuperación en el que el crecimiento del PIB iba ganando fuerza hasta alcanzar tasas cercanas al 2,5% en los dos últimos años.

Pero estas previsiones no se están cumpliendo como se habían programado. En 2011, el déficit superará ampliamente el objetivo establecido, debido sobre todo al incumplimiento de las comunidades autónomas (CC.AA.) en un año electoral, y la economía, lejos de consolidar su recuperación, ha vuelto a estancarse en el tercer trimestre de este año y se dirige a una nueva recesión a partir del cuarto, como consecuencia del agravamiento de la restricción y carestía de la financiación derivadas de la crisis de la deuda soberana, la caída de la confianza y las expectativas, el estancamiento de la economía europea y los propios efectos contractivos del ajuste fiscal. En estas condiciones, la política fiscal debe endurecer notablemente su carácter restrictivo, de forma que, en 2012, el déficit debe reducirse en unos tres puntos porcentuales (pp) del PIB (más de 32.000 millones de euros) para situarse en el 4,4%. Sin duda, este ajuste fiscal va a tener a corto plazo un impacto negativo muy importante sobre las posibilidades de recu-

* Gabinete de Coyuntura y Estadística de FUNCAS.

peración de la economía española, pero este coste hay que contraponerlo al de un escenario de agravamiento de la crisis financiera hasta niveles insostenibles, incluso a corto plazo, con la posibilidad de la desintegración de la Unión Monetaria Europea. A la larga, cabe pensar que, en las actuales circunstancias, la recuperación de la estabilidad financiera es prioritaria, una condición *sine qua non*, para asentar la recuperación económica a medio plazo.

En este artículo se analiza la evolución de las cuentas públicas durante 2011 y, en ausencia de presupuestos, se presenta una previsión orientativa del comportamiento de la política fiscal en 2012, con el fin de cumplir con el objetivo de situar el déficit público en el 4,4% del PIB. Tras esta breve introducción, en el siguiente apartado se expone el contexto económico nacional e internacional en el que se desarrolla el proceso de consolidación fiscal. Posteriormente, se hace un repaso de la ejecución de los presupuestos del Estado, de la Seguridad Social y de las comunidades autónomas (CC.AA.) en 2011 y, a partir de ahí, se presenta y comenta el cierre previsto de las cuentas del conjunto del sector público en este año, analizando los factores cíclicos y estructurales que están detrás de su evolución. En el siguiente apartado se presentan las previsiones para 2012.

2. El entorno económico de la política fiscal

2.1. Tendencias recientes

El buen tono con que empezó el año 2011 en la mayoría de países avanzados ha dado paso a una situación de debilitamiento del crecimiento y, desde el inicio del verano, a un agravamiento de la desconfianza de los inversores en la deuda soberana europea, especialmente de los llamados países periféricos, con las consiguientes nuevas turbulencias financieras (cuadros 1 y 2). El crecimiento de la economía mundial se ha debilitado debido a diversos motivos: la persistencia de disfunciones en el sistema financiero, el elevado endeudamiento privado, las medidas de ajuste fiscal, el elevado precio del petróleo –desde el mes de febrero se ha movido en torno a 80 euros por barril, frente a cotizaciones del orden de 60 euros que predominaron durante casi todo el año pasado–, y la lenta absorción de las burbujas inmobiliarias en numerosos países. A esto hay que añadir el recrudescimiento de la crisis de la deuda soberana europea, debido a la indecisión de los gobernantes europeos a la hora de adoptar soluciones definitivas, que ya está ejerciendo un efecto contractivo sobre la actividad económica por la vía de la restricción

y carestía del crédito, y del aumento de la incertidumbre. Las tensiones han comenzado a extenderse a países no periféricos, como Francia, Bélgica o Austria.

En la zona euro, el PIB creció un 0,2% intertrimestral en el segundo y tercer trimestre, las tasas más bajas desde el inicio de la recuperación. Además, la interrupción de la actividad industrial por el terremoto de Japón puede haber desplazado una parte de la producción desde el segundo hasta el tercer trimestre, de modo que, si descontamos este efecto, la evolución tendencial sería una desaceleración más intensa en este último período de lo que sugiere su cifra de crecimiento del PIB. Por otra parte, los indicadores más recientes, como pedidos industriales, índices de confianza o PMI, apuntan ya a una contracción de la actividad en el cuarto trimestre.

En Estados Unidos, el crecimiento ha ido a más desde el débil registro del primer trimestre del año, pero siempre en tasas inferiores al potencial e inferiores a las observadas el año pasado. El 0,5% anotado en el tercer trimestre probablemente también refleja un desplazamiento de la actividad por el terremoto de Japón, de modo que tendencialmente el crecimiento sería inferior. Al igual que en la eurozona, los índices PMI arrojan un empeoramiento paulatino de la actividad, aunque todavía sin caer por debajo del nivel indicativo de una recesión, mientras que el índice de confianza de los consumidores ha retrocedido hasta los niveles más bajos desde el primer trimestre de 2009. Además, la recuperación del empleo está siendo inusualmente débil y lenta, y la tasa de paro se mantiene de forma persistente cercana al 9%.

Todo lo anterior ha inducido a los organismos internacionales a rebajar considerablemente sus previsiones de crecimiento para 2011, al tiempo que se extendía el temor a una nueva recesión. La Comisión Europea, en su informe de otoño, estimaba crecimientos del PIB del 1,5% para los países avanzados y del 3,7% para el total mundial, 0,6 y 0,3 puntos porcentuales menos, respectivamente, que en el informe de primavera.

En este contexto, contrasta la divergencia en la orientación de las políticas monetarias y fiscales a un lado y otro del Atlántico (gráfico 1). La Reserva Federal de Estados Unidos ha anunciado el mantenimiento de los tipos de interés en el nivel de entre cero y 0,25% hasta por lo menos la mitad del año 2013, y un plan para sustituir activos a corto plazo de su cartera por activos a largo plazo, con el objetivo de reducir los tipos de interés de estos últimos, a los que están referenciados la mayoría de los préstamos hipotecarios. Asimismo, no es descartable un nuevo plan de adquisición de activos para aumentar aún más el tamaño de su balance (la "QE3").

Cuadro 1

PREVISIONES ECONÓMICAS INTERNACIONALES PARA 2011-12

	2010		2011		2012		
	CE	CE	FMI	OCDE	CE	FMI	OCDE
1. PIB real (porcentaje de variación)							
Mundo	5,0	3,7	4,0	--	3,5	4,0	--
Países avanzados	2,8	1,5	1,6	1,9	1,3	1,9	1,6
- EE.UU.	3,0	1,6	1,5	1,7	1,5	1,8	2,0
- UEM	1,9	1,5	1,6	1,6	0,5	1,1	0,2
- Japón	4,0	-0,4	-0,5	-0,3	1,8	2,3	2,0
- España	-0,1	0,7	0,8	0,7	0,7	1,1	0,3
Países en desarrollo	7,3	6,0	6,4	--	5,9	6,1	--
- Europa Central y del Este	--	--	4,3	--	--	2,7	--
- Comunidad Estados Independientes	4,6	4,1	4,6	4,0	4,0	4,4	4,1
- China	10,3	9,2	9,5	9,3	8,6	9,0	8,5
- India	8,5	7,5	7,8	7,7	7,5	7,5	7,2
- América Latina	6,0	4,6	4,5	--	4,1	4,0	--
2. Precios de consumo (porcentaje de variación)							
EE.UU.	1,6	3,2	3,0	3,2	1,9	1,2	2,4
UEM	1,6	2,6	2,5	2,6	1,7	1,5	1,6
Japón	-0,7	-0,2	-0,4	-0,3	-0,1	-0,5	-0,6
España	2,0	3,0	2,9	3,0	1,1	1,5	1,4
3. Tasa de paro (porcentaje de la población activa)							
EE.UU.	9,6	9,0	9,1	9,0	9,0	9,0	8,9
UEM	10,1	10,0	9,9	9,9	10,1	9,9	10,3
Japón	5,1	4,9	4,9	4,6	4,8	4,8	4,5
España	20,1	20,9	20,7	21,5	20,9	19,7	22,9
4. Déficit público (porcentaje del PIB)							
EE.UU.	-10,6	-10,0	-9,6	-10,0	-8,5	-7,9	-9,3
UEM	-6,2	-4,1	-4,1	-4,0	-3,4	-3,1	-2,9
Japón	-9,2	--	-10,3	-8,9	--	-9,1	-9,5
España	-9,3	-6,6	-6,1	-6,2	-5,9	-5,2	-4,4
5. Déficit por c/c (porcentaje del PIB)							
EE.UU.	-3,3	-3,3	-3,1	-3,0	-3,1	-2,1	-2,9
UEM	-0,4	-0,6	0,1	0,1	-0,5	0,4	0,6
Japón	3,5	2,9	2,5	2,2	2,9	2,8	2,2
España	-4,5	-3,4	-3,8	-4,0	-3,0	-3,1	-2,3
China	5,2	--	5,2	3,1	--	5,6	2,6
Federación rusa	4,8	--	5,5	5,6	--	3,5	4,0
6. Comercio mundial bienes y servicios (porcentaje de variación)							
Total mundial	14,0	6,5	7,5	6,7	5,0	5,8	4,8
UEM (importaciones)	9,6	4,8	--	--	3,0	--	--
Total mundial excluida UEM	15,6	7,0	--	--	5,7	--	--
7. Precios en \$ (porcentaje de variación)							
Petróleo crudo	29,5	38,5	30,6	--	-6,6	-3,1	--
Resto de materias primas	25,9	22,5	21,2	--	-1,6	-4,7	--

Fuentes: CE (Previsiones económicas de otoño, nov. 2011); FMI (WEO, oct. 2011); OCDE (OECD EO, Preliminary Edition, nov. 2011).

Cuadro 2

PRINCIPALES PREVISIONES PARA ESPAÑA 2011-2012

Variación media anual en porcentaje, salvo indicación en contrario

	2011						2012			
	Previsiones otoño 2010			Previsiones actuales			Gobierno Program. Estabilidad (abril 2011)	CE (nov. 2011)	FUNCAS (nov. 2011)	Consenso Panel de Previsiones FUNCAS (nov. 2010)
	Gobierno PGE-2011 (sep. 2010)	FUNCAS (nov. 2010)	Consenso Panel de Previsiones FUNCAS (nov. 2010)	CE (nov. 2011)	FUNCAS (nov. 2011)	Consenso Panel de Previsiones FUNCAS (nov. 2011)				
PIB real	1,3	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7	2,3	0,7	-0,5	0,2
Consumo privado	1,8	1,0	0,9	0,7	0,0	0,2	1,4	0,9	-0,4	0,2
Consumo público	-1,6	-1,1	-1,1	-0,9	-1,7	-1,4	-0,8	-2,6	-4,0	-2,6
Formación Bruta de Capital Fijo	-1,5	-3,8	-2,5	-5,4	-4,9	-4,4	2,7	-0,3	-5,8	-2,6
- FBCF construcción	-4,5	-7,9	-6,0	-7,6	-7,8	-7,3	--	-0,9	-8,2	-4,5
- FBCF equipo	4,2	0,3	2,7	-0,3	2,5	2,4	--	0,9	-1,3	1,1
DEMANDA NACIONAL	0,4	-0,5	-0,2	-1,0	-1,3	-1,1	1,3	0,0	-2,4	-1,0
Exportaciones	6,4	5,8	5,4	8,3	9,2	8,7	7,9	3,8	4,1	4,5
Importaciones	2,9	0,9	1,8	1,6	1,5	1,7	4,1	1,5	-2,2	0,3
SALDO EXTERIOR ⁽¹⁾	0,9	1,3	0,9	1,8	2,0	1,8	1,0	0,7	1,9	1,2
PIB nominal: - Millardos €	1081,5	1080,3	--	--	1074,6	--	1132,0	--	1085,9	--
- Variación en %	2,6	1,8	--	2,2	2,2	--	3,8	1,8	1,0	--
Deflactor del PIB	1,3	1,0	--	1,5	1,5	--	1,5	1,1	1,5	--
IPC	--	1,8	1,6	3,0	3,2	3,2	--	1,1	1,7	1,6
Empleo (cont. nac.)	0,3	-0,4	-0,2	-1,0	-1,6	-1,5	1,4	-0,4	-2,0	-1,1
Tasa de paro (% pob. activa)	19,3	20,4	20,2	20,9	21,5	21,3	18,5	20,9	23,0	22,1
Déficit B. P. c/c (% del PIB)	-3,4 ⁽²⁾	-3,7	-3,7	-3,4	-4,0	-3,9	-3,2	-3,0	-2,4	-2,5
Déficit/superávit público (% PIB)	-6,0	-6,3	-6,6	-6,6	-7,5	-6,7	-4,4	-5,9	-4,4	-4,9
Deuda pública (% del PIB)	68,7	69,5	--	69,6	68,1	--	68,7	73,8	72,3	--

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

(2) Necesidad de financiación frente al resto del mundo. En 2010 ésta fue menor que el déficit por cuenta corriente en un 0,5% del PIB.

Fuentes: Ministerio de Economía y Hacienda (PGE-2011 y Programa de Estabilidad 2011-14), CE (previsiones de otoño 2010 y 2011) y FUNCAS.

El Banco Central Europeo, por el contrario, tomó en abril la polémica decisión de comenzar a normalizar la política monetaria, elevando en dos ocasiones los tipos de interés hasta el 1,50%. No obstante, las tensiones en los mercados financieros le han obligado a intensificar las compras de deuda pública, a anunciar en septiembre nuevas subastas extraordinarias de liquidez y a rectificar la subida previa de tipos, recortando estos en 0,25 puntos porcentuales en noviembre y otro tanto en diciembre, no descontándose alguna bajada más en los próximos meses.

En cuanto a las políticas fiscales, el Presidente de Estados Unidos ha presentado un paquete de estímulos destinado a mejorar las infraestructuras e impulsar el empleo por valor de 450.000 millones de dólares. Aunque no está claro que vaya a ser aprobado por el Congreso, con-

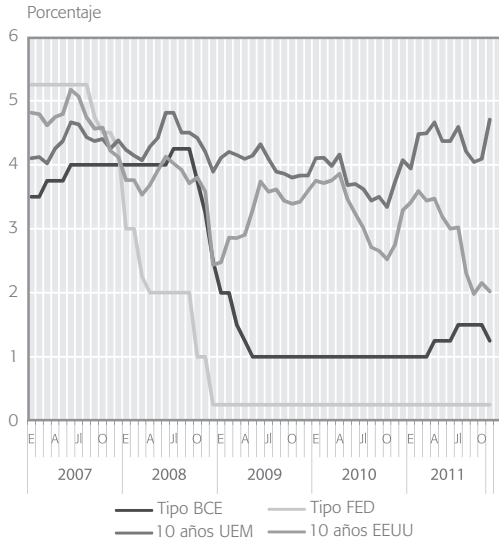
trasta con el rigor fiscal que se impone en todos los países europeos, pese a que algunos están en condiciones de mantener una política más flexible que podría ayudar a amortiguar el impacto negativo sobre el crecimiento de las inevitables medidas de ajuste de los países periféricos.

En España, las condiciones económicas siguen siendo de extrema debilidad y la corrección de los desequilibrios avanza lentamente. El crecimiento del PIB, que ya se ralentizó en el segundo trimestre, se paralizó en el tercero. La demanda nacional ha vuelto a retraerse con intensidad, debido al ajuste del gasto público y al retorno del consumo privado a tasas negativas. Como es habitual desde el inicio de la crisis, el sector exterior ha compensado la caída de la demanda nacional, aunque su aportación al crecimiento ha sido algo menor que trimestres anteriores.

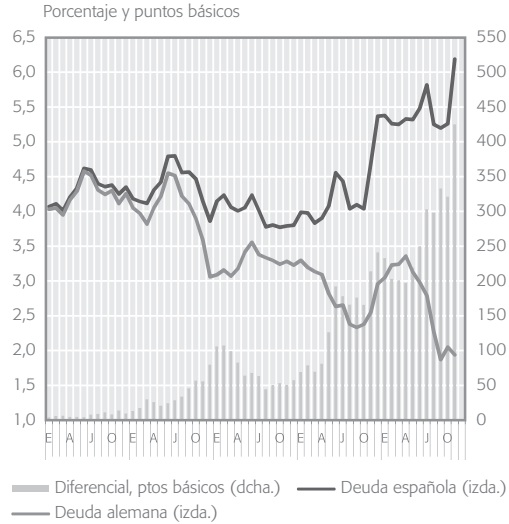
Gráfico 1

ECONOMÍA INTERNACIONAL: INDICADORES FINANCIEROS Y PRECIOS DE LAS MATERIAS PRIMAS

1.1. Tipos de interés en EE.UU. y la UEM



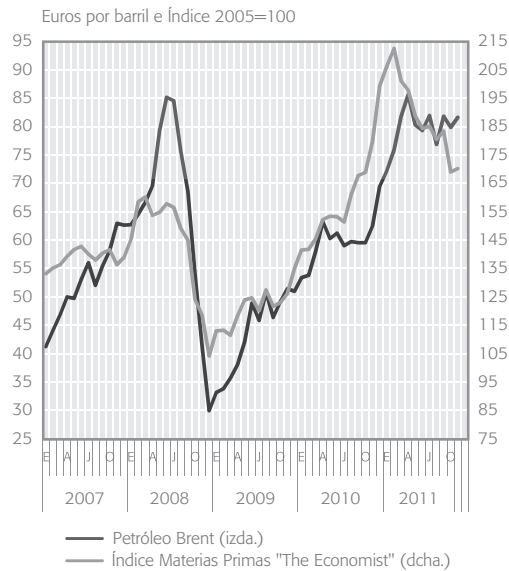
1.2. Rendimiento deuda pública 10 años



1.3. Tipo de cambio del euro



1.4. Precio petróleo y materias primas



Fuentes: BCE, BdE y MEH.

El empleo, tanto según la Contabilidad Nacional como según la EPA, ha caído en el tercer trimestre a la mayor tasa desde la primera mitad de 2009. Incluso el sector servicios, el único que había logrado mantener o incluso incrementar ligeramente el número de ocupados desde comienzos de 2010, ha vuelto a sufrir un acusado recorte. La tasa de desempleo se situó en el 21,5% (22% cve), y la tasa de paro juvenil en el 45,8%.

La tasa de inflación de los precios de consumo se ha movido a la baja desde el máximo del 3,8%, alcanzado en el mes de abril, tendencia interrumpida transitoriamente en septiembre debido al aumento del precio del tabaco. Sin embargo, las tensiones inflacionistas estructurales han sido prácticamente inexistentes, como demuestran las reducidas tasas de crecimiento que han mantenido durante todo el año el índice subyacente y el que recoge el núcleo

inflacionista, así como el deflactor del PIB y, más aún, los costes laborales por unidad producida, en retroceso durante los últimos siete trimestres.

2.2. Previsiones para 2011-2012

Las previsiones para la economía mundial en 2011 apuntan a tasas de crecimiento del PIB del orden de un punto porcentual inferiores a las de 2010, observándose una mayor desaceleración en los países avanzados que en los emergentes y en desarrollo (cuadro 1 y gráfico 2). Para 2012, los organismos internacionales contemplan un avance similar al de 2011 para los países desarrollados, si bien, con tendencias marcadamente diferentes. Estados Unidos podría superar ligeramente la cifra de este año y Japón lo haría de forma notable, al recuperarse del bache sufrido a causa del terremoto de este año. En cambio, para las economías de la zona euro se prevé una fuerte desaceleración, que podría llegar a estancamiento, como consecuencia de la crisis de la deuda soberana y de los planes de ajuste fiscal. En todo caso, los crecimientos previstos para los países avanzados no serán suficientes para reducir las tasas de paro, esperándose incluso un ligero aumento en Europa. Como aspecto positivo, cabe señalar la notable reducción de la inflación, derivada de la estabilidad o ligero retroceso de los precios del petróleo y otras materias primas, además de la debilidad de la demanda.

Por lo que respecta a España, las perspectivas de cara a los próximos trimestres se han deteriorado profundamente como consecuencia del agravamiento de la crisis de la deuda europea, de los severos planes de recorte del gasto público, que va a ser necesario llevar a cabo si se quiere cumplir con los objetivos de déficit, y de las menores expectativas de crecimiento internacional, especialmente de los mercados europeos.

De hecho, los indicadores relativos a los meses de octubre y noviembre apuntan a un empeoramiento al inicio del cuarto trimestre. La tasa de variación trimestral anualizada de los afiliados a la Seguridad Social ha pasado de -1,4% en el segundo trimestre al -2,4% en el segundo y a -3% en octubre-noviembre. El Índice de Producción Industrial aceleró en octubre su ritmo anualizado de caída por encima del 7%. Las ventas de automóviles se han hundido hasta el nivel más reducido desde 1993. Los índices de confianza de los consumidores y empresarios han vuelto a retroceder y los índices PMI de manufacturas y de servicios, situados desde mediados del año en niveles indicativos de una recesión, continúan empeorando.

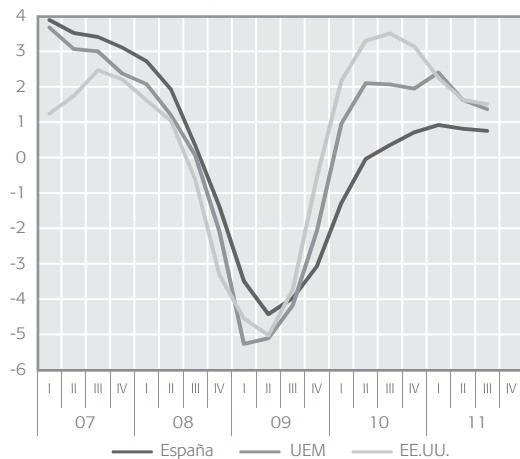
A partir de la información disponible y de los factores que determinan la actual coyuntura (entre ellos la reducción del déficit público al 4,4% del PIB en 2012, cifra que se toma como una variable exógena en el ejercicio de previsión), se estima una recaída del PIB en tasas negativas en el último trimestre de 2011 y los dos primeros de 2012 (gráfico 3). La

Gráfico 2

ECONOMÍA INTERNACIONAL: EVOLUCIÓN RECIENTE Y PREVISIONES

2.1. PIB: evolución reciente

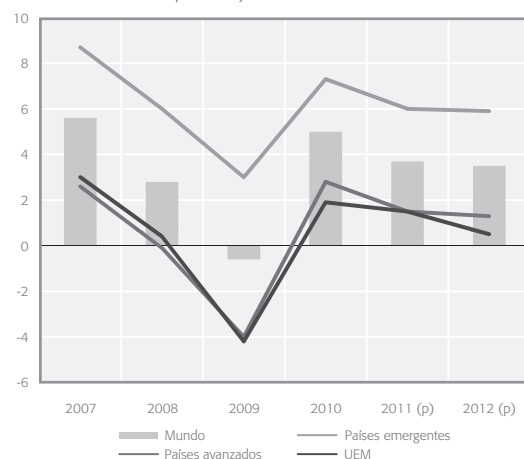
Variación interanual en porcentaje



Fuentes: BCE, BdE y MEH.

2.2. PIB: previsiones

Variación anual en porcentaje



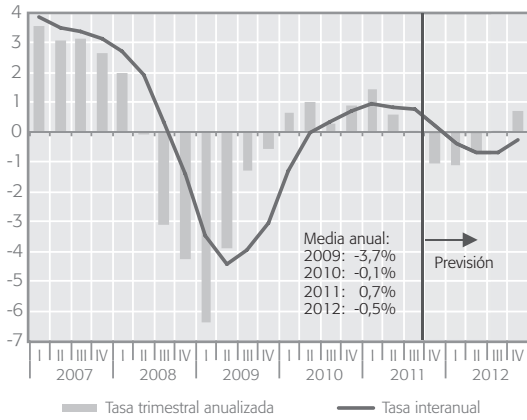
Fuente: Comisión Europea (Previsiones de otoño, 2011).

Gráfico 3

ECONOMÍA ESPAÑOLA: EVOLUCIÓN RECIENTE Y PREVISIONES FUNCAS PARA 2011-2012

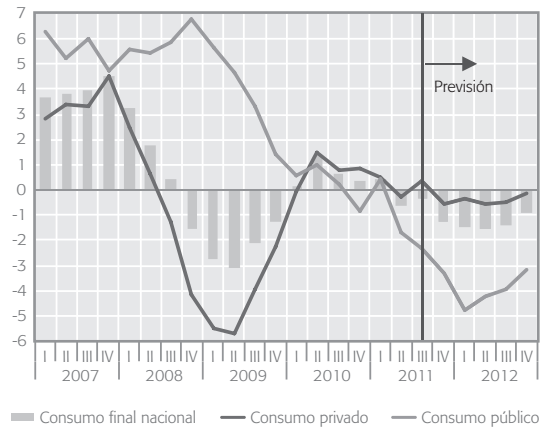
Variación interanual en porcentaje, salvo indicación en contrario

3.1. PIB



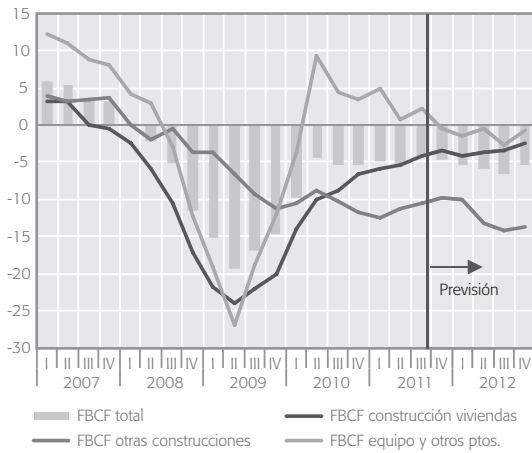
(a) Aportación al crecimiento del PIB en puntos porcentuales.

3.2. Consumo final



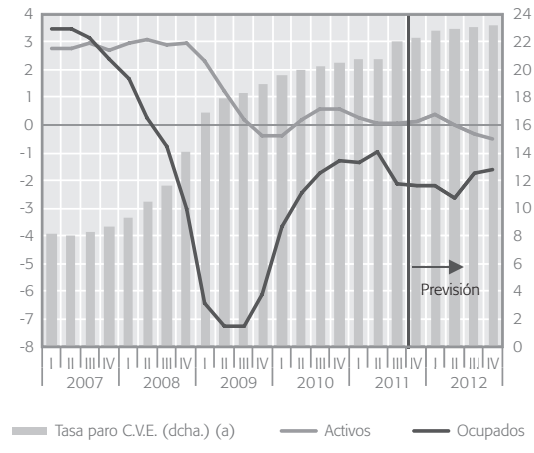
Consumo final nacional — Consumo privado — Consumo público

3.3. Formación Bruta de Capital Fijo



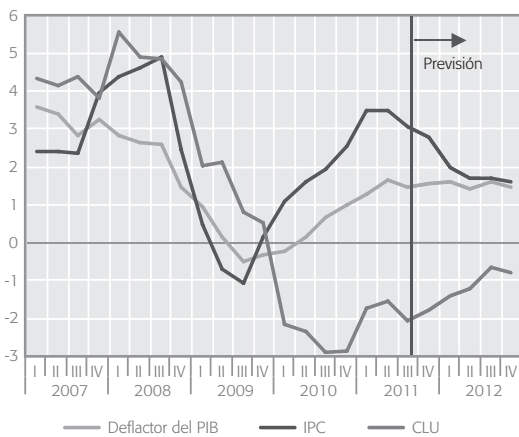
FBCF total — FBCF construcción viviendas — FBCF otras construcciones — FBCF equipo y otros ptos.

3.4. Empleo y paro



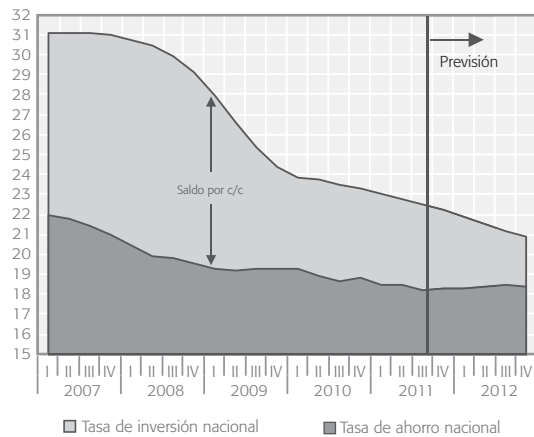
(a) Porcentaje de la población activa.

3.5. Inflación



Deflactor del PIB — IPC — CLU

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



Tasa de inversión nacional — Tasa de ahorro nacional

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

tasa de crecimiento para el conjunto de 2011 será positiva, del 0,7%, pero la de 2012 se estima en un -0,5%, con importantes riesgos de incumplimiento a la baja. La aportación de la demanda nacional al crecimiento seguirá siendo negativa y la del sector exterior positiva, pero en 2012 la segunda ya no será suficiente para contrarrestar la primera. Se va a seguir destruyendo empleo (-2% en el conjunto del año) y la tasa de paro alcanzará una media anual del 23%.

El déficit de la balanza de pagos por cuenta corriente volverá a reducirse, y de forma más sustancial que en 2011 si el precio del petróleo se estabiliza o desciende ligeramente. El saldo por cuenta corriente se situará en el 2,4% del PIB, cifra que se desglosa en un superávit del saldo de bienes y servicios del 1,6% del PIB (el primero desde 1997) y un déficit de rentas y transferencias del 4%. Al sumar las transferencias de capital netas, la necesidad de financiación frente al resto del mundo se reduce a algo menos del 2% del PIB, lo que posibilitará que por segundo año disminuya la deuda externa. Con ello se va reduciendo la vulnerabilidad de la economía española frente a los mercados financieros internacionales.

Finalmente, de acuerdo con el aumento previsto para el deflactor del PIB y para el PIB real, el crecimiento del PIB nominal, al cual está ligada en mayor medida la recaudación impositiva, será del 1%, cifra muy inferior al 3,8% que recoge el Programa de Estabilidad en vigor. Por lo que respecta a otros agregados importantes en la evolución de la recaudación fiscal, se contempla un aumento nominal del consumo privado del 1,3% y una caída del 1,5% de las remuneraciones de los asalariados.

En el cuadro 2 se recogen con más detalle las previsiones del Gobierno, de la Comisión Europea, del consenso del panel de analistas privados recopilado por FUNCAS y las propias previsiones de FUNCAS, de las cuales se puede encontrar una mayor explicación en la sección de Indicadores de Coyuntura y Previsiones de este número de *Cuadernos*.

3. LA POLÍTICA FISCAL EN 2011

3.1 Previsiones presupuestarias

Los PGE-2011 contemplan para este año un crecimiento del PIB del 1,3% en términos reales y del 2,6% en términos nominales (cuadro 2). Como se ha señalado anteriormente, las estimaciones actuales, a falta de conocer los datos del cuarto trimestre, apuntan a cifras inferiores del orden de medio punto porcentual, con el

consiguiente impacto en la recaudación fiscal. Este impacto puede calcularse incluso significativamente mayor (del orden de punto y medio porcentual) del que se deriva del crecimiento del PIB, ya que la composición de este también es una variable importante. Así, se consideraban crecimientos reales (el cuadro macroeconómico no proporciona los deflatores y, por tanto, los crecimientos nominales) del 1,8% para el consumo privado y del 0,4% para la demanda interna, y nominal del 1% para las remuneraciones de los asalariados, frente a estimaciones actuales del 0%, -1,4% y -1%, respectivamente.

En cuanto a las cifras presupuestarias (cuadro 3), los PGE-11 prevén un aumento del 5,7% de los ingresos totales recaudados por el **Estado** (hasta 178.917 millones de euros), si bien los propios del Estado (106.020 millones), después de deducir las participaciones de las administraciones territoriales en IRPF, IVA e Impuestos Especiales, disminuyen un 12,8%, todo ello en términos de presupuesto inicial de 2011 sobre el avance de liquidación de 2010. La abultada diferencia entre las variaciones de los ingresos del Estado y los totales obedece a la reforma del sistema de financiación de las comunidades autónomas (CC.AA.), que contempla una mayor participación de éstas en dichos impuestos a cambio de una disminución de las transferencias que reciben del Estado¹. En cuanto al desglose de los ingresos totales, los de carácter impositivo aumentan un 6,2% y el resto, un 0,9%. Cabe añadir que el total de ingresos previstos en valores absolutos supone un aumento del 2,2% respecto a los finalmente liquidados en 2010, tasa notablemente inferior a la calculada respecto al avance de liquidación, que obedece obviamente a que la liquidación final superó ampliamente (un 3,4%) al avance.

El aumento superior de los ingresos impositivos totales previstos respecto al agregado último de referencia, el PIB, se basaba fundamentalmente en la extensión de algunos de los efectos de las medidas de consolidación fiscal adoptadas en los PGE-2010 y en mayo de ese año y, en menor medida, en nuevas medidas contenidas en los PGE-2011. Todas estas medidas explicaban más de la mitad del aumento del 6,2% de los ingresos impositivos. Entre las más importantes, y por lo que respecta al IRPF, cabe citar los efectos finales de la desaparición parcial de los 400 euros, la eliminación de 2.500 euros por nacimiento, el incremento de la tributación de las rentas altas y la desaparición parcial de la deducción por adquisición de vivienda habitual, todo lo cual, compensado con otras medidas que minoraban los ingresos (deducción por alquiler y por obras en la vivienda habitual y mejor tratamiento

¹ La participación en el IRPF pasa del 33 al 50%; la del IVA, del 35 al 50% y la de los Impuestos Especiales, del 40 al 58%.

Cuadro 3

EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DEL ESTADO 2011 HASTA OCTUBRE

	Previsiones PGE-2011					Liquidación enero-octubre		
	Millones de euros			Variación en %		Millones de euros		
	Avance de liquidación 2010 (A)	Liquidación 2010 (B)	Presupuesto 2011 (C)	Presupuesto 2011 s/ avance 2010 (C/A)	Presupuesto 2011 s/ liquidación 2010 (C/B)	2010	2011	Variación en %
ESTADO (CAJA)								
1.- INGRESOS NO FINANCIEROS	121550	127355	106020	-12,8	-16,8	111896	93247	-16,7
1.1.- Impuestos	107039	111087	91381	-14,6	-17,7	100782	81702	-18,9
1.1.1.- Directos	58270	59262	55239	-5,2	-6,8	53688	48170	-10,3
- IRPF	39950	39326	35494	-11,2	-9,7	33842	29450	-13,0
- Sociedades	14648	16198	16008	9,3	-1,2	16516	15655	-5,2
- Otros	3672	3738	3737	1,8	-0,0	3330	3065	-8,0
1.1.2.- Indirectos	48769	51825	36142	-25,9	-30,3	47094	33532	-28,8
- IVA	35032	38486	24968	-28,7	-35,1	35933	25564	-28,9
- II.EE. y otros	13737	13339	11174	-18,7	-16,2	11161	7968	-28,6
1.2.- Resto	14511	16268	14639	0,9	-10,0	11114	11545	3,9
2.- PAGOS NO FINANCIEROS	182671	179573	150057	-17,9	-16,4	146746	119981	-18,2
2.a.- Pagos sin intereses	160434	159935	120164	-25,1	-24,9	127298	98156	-22,9
2.1.- Gastos corrientes	157933	155901	132406	-16,2	-15,1	128436	107578	-16,2
2.1.1.- Gastos de personal	26973	26975	26982	0,0	0,0	21197	21622	2,0
2.1.2.- Compras b. y s.	4409	4632	3385	-23,2	-26,9	3179	2842	-10,6
2.1.3.- Intereses	22237	19638	27421	23,3	39,6	19448	21825	12,2
2.1.4.- Transferencias ctes.	104314	104656	74618	-28,5	-28,7	84612	61289	-27,6
2.2.- Gastos de capital	24738	23672	15179	-38,6	-35,9	18310	12403	-32,3
2.2.1.- Inversiones reales	8458	8782	5817	-31,2	-33,8	6684	4896	-26,8
2.2.2.- Transferencias capital	16280	14890	9362	-42,5	-37,1	11626	7507	-35,4
2.3.- Fondo de contingencia	--	--	2472	--	--	--	--	--
3.- SALDO DE CAJA (1-2)	-61121	-52218	-44037	-28,0	-15,7	-34850	-26734	-23,3
3.a.- Saldo en % del PIB anual	-5,8	-4,8	-4,1	--	--	-3,3	-2,5	--
PRO MEMORIA: ESTADO, CONTABILIDAD NACIONAL								
4.- Recursos no financieros	135809	141061	--	--	--	101675	86219	-15,2
5.- Empleos (gastos) no financieros	197671	192353	--	--	--	149873	126284	-15,7
6.- Déficit (Necesidad de financiación)	-61862	-51292	-24388	--	--	-48198	-40065	-16,9
6.a.- Déficit en % del PIB anual	-5,9	-4,9	-2,3	--	--	-4,6	-3,7	--
6.b.- Déficit en % del PIB anual, exc. liquidaciones AATT años anteriores	-6,7	-5,9	-4,8					
TOTAL INCLUYENDO LAS PARTICIPACIONES DE LAS AA.TT. EN IRPF, IVA E II.EE. (CAJA)								
7.- INGRESOS NO FINANCIEROS	169262	175067	178917	5,7	2,2	151658	153799	1,4
7.1.- Impuestos	154751	158799	164278	6,2	3,5	140544	142254	1,2
7.1.1.- Directos	85921	86913	91506	6,5	5,3	77147	78255	1,4
- IRPF	67601	66977	71761	6,2	7,1	57301	59535	3,9
- Sociedades y otros	18320	19936	19745	7,8	-1,0	19846	18720	-5,7
7.1.2.- Indirectos	68830	71886	72772	5,7	1,2	63397	63999	0,9
- IVA	45625	49079	48952	7,3	-0,3	44344	45490	2,6
- II.EE. y otros	23205	22807	23820	2,7	4,4	19053	18509	-2,9
7.2.- Resto	14511	16268	14639	0,9	-10,0	11114	11545	3,9

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.

a los rendimientos por alquileres), aportaba un aumento de recaudación de 1.500 millones de euros. En cuanto a los impuestos indirectos, la subida de los tipos normal y reducido del IVA, llevada a cabo en julio de 2010, debería producir un aumento de recaudación adicional en 2011 de 3.250 millones.

Por lo que respecta a los gastos del Estado (150.057 millones), los presupuestos contemplan una disminución del 17,9% respecto al avance de liquidación de 2010, lo que en parte se explica por los recortes en los capítulos de gastos de personal, compras de bienes y servicios (consumos intermedios), gastos de capital y, sobre todo, por las fuertes reducciones en las transferencias corrientes a las CC.AA., derivadas del cambio del sistema de financiación de éstas. Sólo el capítulo de gastos en intereses aumentaba, y de forma notable, un 23,3%.

El saldo de ingresos y gastos presupuestados para el Estado da un déficit de 44.037 millones, un 28% inferior al avance de 2010. Esta cifra supone un 4,1% del PIB, que se eleva al 4,8% en términos de contabilidad nacional, una vez realizados los ajustes necesarios y añadidos los organismos de la administración central. Pero esta última cifra se reduce al 2,3% del PIB una vez deducidos los ingresos provenientes de las liquidaciones del ejercicio

de 2009 de los impuestos compartidos con las CC.AA. y Corporaciones Locales (CC. LL.), que se contabilizan como tales en términos de contabilidad nacional, pero no en términos de caja, por haber sido aplazado su pago efectivo.

En cuanto a los Presupuestos de la **Seguridad Social** (sin incluir las prestaciones por desempleo), las previsiones (127.527 millones) contemplan un aumento de los ingresos del 3,2% respecto al presupuesto de 2010, que básicamente corresponde al de las cotizaciones sociales, que representan más del 86% de los mismos (cuadro 4). Dentro de éstas, las correspondientes a los trabajadores ocupados y empresas aumentan un 4,1%, tres puntos porcentuales por encima del aumento esperado de las remuneraciones de los asalariados, que se explican por el incremento de las bases de cotización por encima de los salarios y el refuerzo de la contributividad de los regímenes especiales de los autónomos y empleados del hogar. Los gastos, por su parte, ascienden a 123.422 millones y moderan su crecimiento al 1,4%, si bien el de pensiones, que supone el 82% del total, lo hace un 3,3%, tasa inferior a la de los años anteriores debido a la congelación de las de carácter contributivo contemplada en las medidas de ajuste fiscal, con excepción de las mínimas. El saldo de ingresos y gastos previstos da un superávit de 4.105 millones de euros.

Cuadro 4

EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL 2011 HASTA OCTUBRE (1)

	Presupuestos 2011					Ejecución enero-octubre (derechos/obligaciones)		
	Millones de euros			Variación en %		Millones de euros		
	Presupuesto 2010 (A)	Liquidación 2010 (derechos/obligaciones) (B)	Presupuesto 2011 (C)	Presupuesto 2011 s/ presupuesto 2010 (C/A)	Presupuesto 2011 s/ liquidación 2010 (C/B)	2010	2011	Variación en %
1.- INGRESOS NO FINANCIEROS	123528	122485	127527	3,2	4,1	102642	100227	-2,4
1.1.- Cotizaciones sociales	107377	105683	110447	2,9	4,5	87893	86792	-1,3
1.2.- Resto de ingresos corrientes	15247	16034	16308	7,0	1,7	14000	13392	-4,3
1.3.- Operaciones de capital	904	768	772	-14,6	0,5	749	43	-94,3
2.- PAGOS NO FINANCIEROS	121685	120102	123422	1,4	2,8	92564	94616	2,2
2.1.- Gastos de personal	2536	2408	2391	-5,7	-0,7	1922	1886	-1,9
2.2.- Compras b. y s. e intereses	2002	1719	1756	-12,3	2,2	1256	1191	-5,2
2.3.- Transferencias corrientes	115716	114913	118086	2,1	2,8	88505	91373	3,2
- de ellas, pensiones	97827	97757	101097	3,3	3,4	75786	79456	4,8
2.2.- Gastos de capital	1431	1062	1189	-16,9	12,0	881	166	-81,2
3.- SALDO (1-2)	1843	2383	4105	122,7	72,3	10078	5611	-44,3
3.a.- Saldo en % del PIB anual	0,2	0,2	0,4	-	--	1,0	0,5	--

(1) Incluye la Tesorería General de la Seguridad Social, Mutuas de A.T. y E.P. de la Seguridad Social
Fuente: Ministerio de Trabajo.

Los presupuestos de las **CC.AA.** (cuadro 5) prevén unos ingresos no financieros de 138.627 millones de euros, que suponen una reducción del 1% respecto al presupuesto de 2010, si bien, y dado que los ingresos (derechos) finalmente liquidados en ese año fueron inferiores a los presupuestados, la cifra presupuestada para 2011 implica un aumento del 3,2% respecto a la liquidación. En el desglose por capítulos, destaca el fuerte aumento de los ingresos impositivos y la fuerte caída de las transferencias recibidas, que se explica por el cambio en el sistema de financiación anteriormente comentado. Los gastos no financieros se establecen en 155.544 millones, un 5,5% menos que los presupuestados en 2010, pero sólo un 1% menos que los finalmente liquidados ese año. La diferencia entre ingresos y gastos da un déficit de 16.917 millones, un 1,6% del PIB. Aunque estas cifras no están expresadas en términos de contabilidad nacional, sorprende que el déficit presupuestado sea superior al 1,3% que los PGE-11 y el Programa de Estabilidad en vigor atribuyen a las CC.AA.

En resumen, como objetivo de saldo de operaciones no financieras en términos de contabilidad nacional para el conjunto de las administraciones públicas (AA.PP.), los PGE-11 contemplan un déficit del 6,0% del PIB, 3,3 pp del PIB menos que en 2010. A él se llega sumando al referido del Estado los déficit del 1,3% del PIB de las CC.AA. (3,3% después de incluir las liquidaciones con el Estado del ejercicio de 2009), del 0,3% de las CC.LL. (0,8% con liquidaciones) y un superávit del 0,4% para las administraciones de seguridad social. Ello conforma una política fiscal muy restrictiva, especialmente en un contexto de bajo crecimiento del PIB, cuya argumentación no es otra que cumplir con los compromisos adquiridos en el seno de la UE para avanzar rápidamente en la consolidación fiscal y en el cumplimiento de lo establecido en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, con el fin de hacer frente a la crisis de la deuda soberana y restablecer la confianza de los mercados financieros en los países financieramente más vulnerables.

Cuadro 5

EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS 2011 HASTA SEPTIEMBRE

	Presupuestos 2011					Ejecución enero-octubre (derechos/obligaciones)		
	Millones de euros			Variación en %		Millones de euros		
	Presupuesto 2010 (A)	Liquidación 2010 (derechos/ obligaciones) (B)	Presupuesto 2011 (C)	Presupuesto 2011 s/ presupuesto 2010 (C/A)	Presupuesto 2011 s/ liquidación 2010 (C/B)	2010	2011	Variación en %
1.- INGRESOS NO FINANCIEROS	140089	134318	138627	-1,0	3,2	95045	92197	-3,0
1.1.- Ingresos corrientes	132502	127134	130110	-1,8	2,3	92369	89633	-3,0
1.1.1.- Impuestos directos	29955	29477	40995	36,9	39,1	22158	30492	37,6
1.1.2.- Impuestos indirectos	36114	33730	51512	42,6	52,7	25059	35383	41,2
1.1.3.- Transferencias corrientes	60969	57962	32097	-47,4	-44,6	41167	20101	-51,2
1.1.4.- Resto de ingresos corrientes	5464	5965	5507	0,8	-7,7	3985	3657	-8,2
1.2.- Ingresos por operaciones de capital	7587	7184	8517	12,3	18,6	2675	2564	-4,2
2.- GASTOS NO FINANCIEROS	164539	157183	155544	-5,5	-1,0	108106	105071	-2,8
2.1.- Gastos corrientes	135398	134812	131662	-2,8	-2,3	96022	94771	-1,3
2.1.1.-Gastos de personal	59368	58795	56873	-4,2	-3,3	43106	41770	-3,1
2.1.2.- Compras b. y s. e. e intereses	28073	28011	27421	-2,3	-2,1	18721	19244	2,8
2.1.3.- Gastos financieros	3712	2999	4195	13,0	39,9	1887	2968	57,3
2.1.3.- Transferencias corrientes	44245	45007	43173	-2,4	-4,1	32308	30790	-4,7
2.2.- Gastos de capital	28904	22371	23655	-18,2	5,7	12084	10300	-14,8
2.3.- Fondo de contingencia	237	--	228	-4,0	--	--	--	--
3.- SALDO (1-2)	-24450	-22866	-16917	-30,8	-26,0	-13061	-12874	-1,4
3.a.- Saldo en % del PIB anual	-2,3	-2,1	-1,6	--	--	-1,2	-1,2	--
PRO MEMORIA: DÉFICIT EN TÉRMINOS DE CONTABILIDAD NACIONAL								
4.- Saldo en % del PIB anual	-2,4	-2,8	-1,3	--	--	--	--	--
4.a.- Saldo incluyendo las liquidaciones de impuesto de años anteriores	-3,1	-3,4	-3,3	--	--	--	--	--

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.

3.2 Ejecución de los presupuestos y estimación del déficit en 2011

Con los datos disponibles hasta octubre, puede estimarse que el **Estado** va a cumplir el objetivo de déficit para 2011. Por lo que respecta a los ingresos líquidos recaudados, los correspondientes al Estado disminuyen un 16,7%. Esta caída es significativamente mayor que la que estaba prevista en los presupuestos al comparar los ingresos presupuestados con el avance de liquidación de 2010, pero es prácticamente igual a la prevista si la comparación se hace entre el nivel de ingresos presupuestados y el de los realmente liquidados en 2010, que fueron notablemente mayores que los estimados en el avance (cuadro 3). Esto quiere decir que, de mantenerse este comportamiento hasta el final del año, el nivel de ingresos obtenido quedará muy cerca del presupuestado, aunque las tasas de variación se queden por debajo de las previstas en principio. El *pero* que puede ponerse a ello es que en los dos meses que restan del año se resienta la recaudación al producirse una caída de las bases imponibles, tal como se comentó al presentar las previsiones macroeconómicas de cierre de este ejercicio, si bien el Gobierno ha tomado medidas en el ámbito de los ingresos que pueden contrarrestar este efecto.

Los ingresos totales, es decir, incluyendo la parte cedida a las AA. TT., aumentan un 1,4% hasta octubre, tasa algo inferior a la prevista comparando presupuesto con liquidación de 2010. Con la excepción de los correspondientes al IVA, el resto de ingresos se comportan peor de lo esperado, incluso los del Impuesto de Sociedades, cuyos tipos de retención a cuenta elevó el Gobierno en el mes de agosto último para adelantar a este año parte de la liquidación final del próximo. Sin esta modificación, que ya ha tenido efectos en octubre, el aumento de los ingresos sería prácticamente cero, frente a previsiones del 5,7% ó 2,2%, según la comparación se haga con el avance de liquidación o con la liquidación final.

Los pagos del Estado en términos de caja registran una caída del 18,2%, algo superior a la prevista comparando lo presupuestado con la liquidación del año anterior. Ahora bien, ello es así porque los pagos por intereses sufren retrasos de calendario respecto al año anterior, ya que, si se excluyen estos pagos, el resto se reduce algo menos de lo previsto. No obstante, no parece que el Estado tenga problemas para ajustar sus gastos a lo presupuestado.

El saldo de caja no financiero del Estado hasta octubre arroja un déficit de 26.734 millones, frente a 34.850 millones en 2010. En términos de contabilidad nacional (no comparables a los de caja, pues, entre otros factores,

la nueva base contable 2008 supone una periodificación distinta de algunas partidas importantes de ingresos y gastos respecto a la de caja), el déficit asciende a 40.065 millones, con una reducción del 16,9% respecto al año anterior. Dicha cifra supone un 3,7% del PIB estimado para todo el año, nueve décimas porcentuales menos que un año antes. Teniendo en cuenta que, si se excluyen las liquidaciones con las AA.TT. de los impuestos compartidos de 2009, el objetivo es reducir el déficit en 1,1 pp del PIB, puede concluirse que los datos hasta octubre permiten cumplir con dicho objetivo.

Sin embargo, la evolución de los ingresos y gastos de la **Seguridad Social** (excluyendo las prestaciones por desempleo) apunta a que esta administración no va a registrar el superávit del 0,4% del PIB que le corresponde. Como se ve en el cuadro 4, hasta octubre los ingresos no financieros disminuyen un 2,4%, cuando deberían crecer un 4,1% para alinearse con lo presupuestado. La causa principal es la peor evolución del empleo y de los salarios, que se traduce en una caída de las cotizaciones sociales. Frente a ello, los gastos aumentan a un ritmo algo superior al previsto, a causa del crecimiento de las pensiones, si bien es previsible que al final del ejercicio estas se contengan cerca de lo presupuestado, ya que este año se ahorrará la indemnización por desviación de la inflación en las que han sido congeladas. El saldo entre derechos y obligaciones reconocidos hasta octubre resulta positivo en 5.611 millones de euros, un 44,3% inferior al del mismo periodo del año anterior. Ahora bien, teniendo en cuenta la dinámica de los ingresos y gastos en los dos últimos meses del año, puede estimarse que el superávit registrado hasta octubre se convierta en un déficit de entre 2.000 y 3.000 millones de euros al finalizar el año.

Por lo que respecta a las **CC.AA.**, en el momento de cerrar este análisis se dispone de información en términos de derechos y obligaciones reconocidos de los tres primeros trimestres del año (cuadro 5), según la contabilidad presupuestaria. Los ingresos no financieros disminuyen un 3%, muy lejos del crecimiento del 3,2% que deberían de registrar para alinearse con lo previsto. Extrapolando esta desviación al conjunto del año, estos ingresos quedarían por debajo del presupuesto en una cifra equivalente al 0,8% del PIB. Los gastos no financieros disminuyen un 2,8%, gracias a que los gastos de capital caen a un ritmo mucho mayor que el presupuestado, ya que los gastos corrientes apenas se reducen. La diferencia entre ingresos y gastos da un saldo negativo de 12.874 millones, un 1,2% del PIB y prácticamente igual al del mismo periodo del año anterior, cuando lo previsto para todo el año en los presupuestos de estas administraciones es que se reduzca en medio punto porcentual del PIB.

Aceptando un esfuerzo importante de contención del gasto en el último trimestre del año, el déficit de este periodo podría situarse en un 0,6% del PIB anual, tres décimas menos que en igual periodo del año anterior, con lo que el saldo de todo el año se situaría en el -1,8% del PIB. A partir de esta cifra, expresada en términos de la contabilidad presupuestaria pública, es difícil estimar cuál sería el déficit en términos de contabilidad nacional. Como punto de referencia, en 2010 el saldo de la contabilidad presupuestaria del -2,1% del PIB se convirtió en -2,8% del PIB al traducirlo a contabilidad nacional. De todo ello puede concluirse que las CC.AA. podrían cerrar el ejercicio con un déficit de contabilidad nacional del orden de un punto porcentual superior al objetivo del 1,3% del PIB.

Por último, por lo que respecta a la información estadística disponible, en el gráfico 4 se presentan los datos de la contabilidad nacional sobre la evolución del déficit público del conjunto de las AA. PP. hasta el segundo trimestre de 2011, obtenido como diferencia entre el ahorro y la formación bruta de capital y en términos de suma móvil de cuatro trimestres. Como puede apreciarse, esta última ha proseguido su tendencia a la baja iniciada en el segundo trimestre de 2010, pero la mejora del ahorro (diferencia entre los ingresos y gastos corrientes), se ha detenido e incluso ha vuelto a deteriorarse. Como consecuencia, el déficit al finalizar el segundo trimestre (9,2% del PIB) era prácticamente el mismo que al finalizar el año 2010, lo que significa que el registrado en la primera mitad del año en curso ha sido igual que el del mismo

periodo del año anterior, es decir, que no se ha avanzado nada en su reducción.

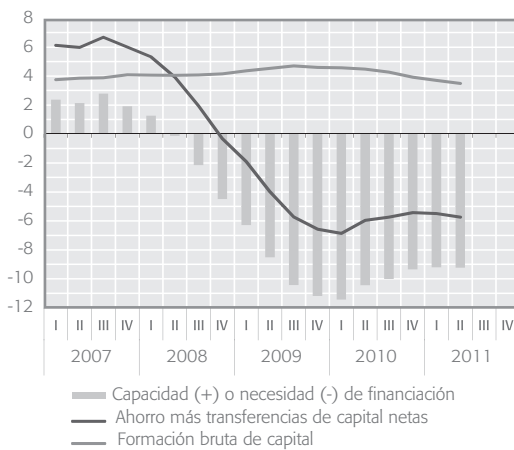
A partir de los análisis anteriores y haciendo una estimación aproximativa para las cuentas de las CC. LL., de las que no se dispone de información, el conjunto de las AA. PP. podría saldar sus presupuestos en 2011 con un déficit del 7,5% del PIB, 1,8 pp menos que el de 2010, pero 1,5 pp más que el previsto en los PGE-11 y el Programa de Estabilidad. La reducción respecto al año anterior provendría enteramente de la reducción de los gastos, ya que los ingresos, como porcentaje del PIB, disminuirían 0,6 pp. (gráfico 5). Como se comentó anteriormente, esta reducción sería consecuencia fundamentalmente de una composición del crecimiento del PIB desfavorable para los ingresos públicos, lo contrario de lo que sucedía en los años de expansión anteriores a 2007.

En el cuadro 6 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 en 2011 un modesto 0,8%, 1,4 pp menos que el PIB nominal, lo que conlleva una disminución de la presión fiscal de 0,4 pp del PIB, que contrarresta en parte el aumento de 2010. Con ello se sitúa 5,5 pp por debajo del máximo de 2007. Los impuestos indirectos mantienen su peso en el PIB, con un ligero avance del IVA que se contrarresta con el retroceso de los Especiales, mientras que los impuestos directos pierden una décima y las cotizaciones sociales, tres.

Gráfico 4

AHORRO, INVERSIÓN Y DÉFICIT DE LAS AA.PP.

Suma móvil de 4 trimestres, porcentaje del PIB

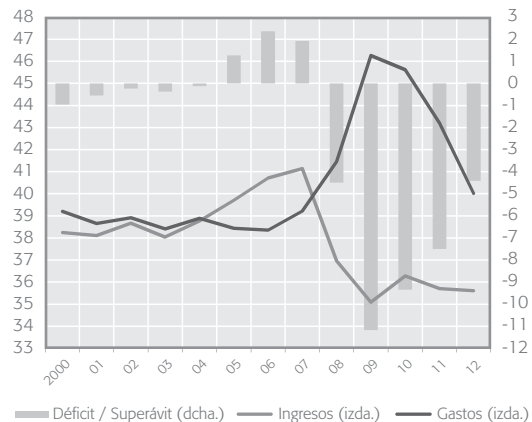


Fuente: INE.

Gráfico 5

INGRESOS, GASTOS Y DÉFICIT PÚBLICOS

Porcentaje del PIB



Fuente: Hasta 2010, IGAE; 2011-12, previsiones FUNCAS.

Cuadro 6

CUENTA DE LAS AA.PP. PREVISIONES PARA 2011-2012 (FUNCAS)

	Miles de millones de euros			% variación anual		% del PIB		
	2010 (P)	2011 (F)	2012 (F)	2011 (F)	2012 (F)	2010 (P)	2011 (F)	2012 (F)
1.- TOTAL RECURSOS (INGRESOS)	381,4	383,7	386,6	0,6	0,8	36,3	35,7	35,6
de ellos, ingresos tributarios	333,6	336,1	338,9	0,8	0,8	31,7	31,3	31,2
1.1.- INGRESOS CORRIENTES	381,3	384,2	387,0	0,8	0,7	36,3	35,8	35,6
1.1.1.- Impuestos s/ producción e importación	108,7	110,8	113,7	2,0	2,6	10,3	10,3	10,5
1.1.2.- Impuestos renta y patrimonio	99,7	101,1	101,8	1,4	0,7	9,5	9,4	9,4
1.1.3.- Cotizaciones sociales efectivas	129,7	129,1	128,0	-0,5	-0,9	12,3	12,0	11,8
1.1.4.- Otros recursos corrientes	43,2	43,1	43,4	-0,1	0,8	4,1	4,0	4,0
1.2.- INGRESOS DE CAPITAL (a)	0,1	-0,5	-0,3	--	--	0,0	-0,1	-0,0
2.- TOTAL EMPLEOS (GASTOS)	479,6	464,2	434,6	-3,2	-6,4	45,6	43,2	40,0
2.b.- Total gastos sin intereses (2 - 2.1.3)	459,5	438,7	402,2	-4,5	-8,3	43,7	40,8	37,0
2.1.- GASTOS CORRIENTES	427,0	424,6	409,3	-0,6	-3,6	40,6	39,5	37,7
2.1.b.- Gastos corrientes sin intereses (2.1 - 2.1.3)	406,9	399,1	376,9	-1,9	-5,6	38,7	37,1	34,7
2.1.1.- Remuneración de los asalariados	124,8	122,3	118,4	-2,0	-3,2	11,9	11,4	10,9
2.1.2.- Consumos intermedios e imptos producción	59,5	56,4	46,9	-5,2	-16,8	5,7	5,2	4,3
2.1.3.- Intereses y otras rentas propiedad	20,1	25,5	32,5	26,6	27,3	1,9	2,4	3,0
2.1.4.- Prestaciones sociales y transf. en especie	192,8	194,1	192,2	0,7	-1,0	18,3	18,1	17,7
2.1.5.- Subvenciones y otras transf. corrientes	29,8	26,3	19,4	-11,5	-26,4	2,8	2,5	1,8
2.2.- GASTOS DE CAPITAL	52,6	39,6	25,3	-24,8	-36,2	5,0	3,7	2,3
2.2.1.- Formación bruta de capital (b)	41,2	31,0	20,0	-24,8	-35,4	3,9	2,9	1,8
2.2.2.- Transferencias de capital	11,5	8,6	5,2	-24,8	-39,4	1,1	0,8	0,5
3.- CAP.(+) O NEC.(-) FINANC. (DEFICIT) (1 - 2)	-98,2	-80,6	-48,0	-18,0	-40,5	-9,3	-7,5	-4,4
PRO MEMORIA:								
4.- Déficit/superávit primario (1 - 4)	-78,1	-55,1	-15,5	-29,5	-71,8	-7,4	-5,1	-1,4
5.- Renta disponible bruta	176,0	177,5	184,0	0,8	3,7	16,7	16,5	16,9
6.- Consumo final	221,7	217,9	206,4	-1,7	-5,3	21,1	20,3	19,0
7.- AHORRO BRUTO (5 - 6 = 1.1 - 2.1)	-45,7	-40,4	-22,4	-11,6	-44,7	-4,3	-3,8	-2,1
8.- Déficit AAPP Centrales	-55,4	-25,8	-30,6	-53,5	18,8	-5,3	-2,4	-2,8
8.1.- Déficit Estado y sus OO.AA.	-52,8	-23,6	-25,2	-55,3	6,6	-5,0	-2,2	-2,3
8.2.- Déficit Administraciones Seguridad Social	-2,6	-2,1	-5,4	-17,0	152,6	-0,2	-0,2	-0,5
9.- Déficit CC.AA.	-36,0	-45,1	-14,1	25,4	-68,7	-3,4	-4,2	-1,3
10.- Déficit CC.LL.	-6,8	-9,7	-3,3	41,3	-66,3	-0,7	-0,9	-0,3
11.- DEUDA BRUTA	641,8	732,0	785,3	14,1	7,3	61,1	68,1	72,3
12.- PIBpm nominal	1051,3	1074,6	1085,9	2,2	1,0	--	--	--

(P) Provisional. (F) Previsión.

(a) Incluye el ajuste por recaudación incierta.

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

Fuentes: 2010, Ministerio de Economía y Hacienda (IGAE) e INE; 2011-12, previsiones FUNCAS.

En cuanto a los gastos, se prevé una reducción del orden del 3% respecto al año anterior, que básicamente descansa en la caída de los gastos de capital. Los gastos corrientes sólo disminuyen ligeramente, ya que la reducción del consumo público y de las subvenciones se ve contrarrestada por el aumento de los gastos en intereses y, en menor medida, las prestaciones sociales. Como porcentaje del PIB, los gastos totales descienden 2,4 pp, hasta el 43,2%, cifra que aún se sitúa 4 pp por encima de la de 2007.

Teniendo en cuenta que la economía ha vuelto a crecer por debajo del PIB tendencial de largo plazo, la diferencia entre el nivel del PIB observado y el tendencial (*output gap*) ha vuelto a aumentar, lo que significa que el componente cíclico del déficit público también lo ha hecho, si bien en mucha menor medida que en los dos años anteriores. De ello se deduce que todo el esfuerzo de reducción del déficit ha provenido de un ajuste estructural, o discrecional.

En el cuadro 7 se recogen los cálculos sobre la composición del déficit. Hay que tener presente que los mismos pueden variar ampliamente según la metodología utilizada (véase recuadro gráfico), si bien las diferencias son menores cuando se analizan las variaciones de estos componentes, que en definitiva son los indicadores más significativos para valorar el signo de la política presupuestaria y el esfuerzo de consolidación fiscal. De los 1,8 pp del PIB en que se estima la reducción del déficit en 2011, 1 pp es debido a la desaparición de gastos extraordinarios no recurrentes (los planes y medidas de estímulo llevados a cabo entre 2008 y 2010). Por su parte, los gastos en intereses han contribuido a aumentar el déficit en medio punto porcentual. Por tanto, el déficit primario recurrente se ha reducido en 1,3 pp del PIB, cifra que se desglosa en un aumento del componente cíclico de 0,3 pp y una disminución del estructural (discrecional) en 1,6 pp. Entre 2010 y 2011 el componente estructural del déficit primario ha mejorado en 4,3 pp del PIB, a pesar de lo cual, su nivel sigue siendo elevado, pues puede estimarse en unos 4 pp del PIB.

La Comisión Europea (CE), que hace la descomposición del déficit con otra metodología (entre otras diferencias, utiliza el PIB potencial para obtener el *output gap*, en vez del PIB tendencial), calcula en sus Previsiones de Otoño que España habrá reducido el déficit primario estructural en 2011 en 2,8 pp del PIB, frente a los 1,6 pp estimados en este trabajo. Ahora bien, la diferencia fundamental proviene de que su estimación del déficit total es del 6,6% del PIB, casi 1 pp menos. Salvando esta diferencia, la reducción acumulada en los dos últimos años, según los cálculos de la Comisión, sería de 4,2 pp, cifra prácticamente idéntica a la obtenida y comentada aquí. Partiendo de los cálculos de la CE, la mejora de este déficit en la zona euro en los dos últimos años ha sido mucho menor que en España, de 1,6 pp, si bien, su nivel es prácticamente cero.

Examinando la serie histórica, sólo se observan ajustes del déficit primario estructural que se acerquen al actual en 1992-93 y 1996-97, con mejoras de 4 pp y 3 pp del PIB, respectivamente (gráfico 6). Este último se llevó a cabo por la necesidad de cumplir con los criterios de Ma-

Cuadro 7

DESCOMPOSICIÓN DEL DÉFICIT DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011 (p)	2012 (p)
Porcentaje del PIB								
1.- DÉFICIT TOTAL	1,3	2,4	1,9	-4,5	-11,2	-9,3	-7,5	-4,4
2.- Gastos extraordinarios no recurrentes (a)	0,0	0,0	0,0	0,5	1,2	1,0	0,0	0,0
3.- Intereses pagados	1,8	1,6	1,6	1,6	1,8	1,9	2,4	3,0
4.- Déficit primario recurrente (1+2+3)	3,1	4,0	3,5	-2,4	-8,2	-6,4	-5,1	-1,4
4.1.- Déficit primario recurrente cíclico	1,6	3,4	5,0	4,4	-0,1	-1,1	-1,4	-2,6
4.2.- Déficit primario recurrente ajustado cíclicamente (DÉFICIT PRIMARIO ESTRUCTURAL) (4-4.1)	1,5	0,6	-1,5	-6,8	-8,1	-5,3	-3,8	1,2
5.- Déficit total recurrente ajustado cíclicamente (DÉFICIT TOTAL ESTRUCTURAL) (4.2-3)	-0,3	-1,0	-3,1	-8,4	-9,8	-7,2	-6,1	-1,8
Variación respecto al año anterior en puntos porcentuales del PIB								
1.- DÉFICIT TOTAL	1,4	1,1	-0,4	-6,4	-6,7	1,8	1,8	3,1
2.- Gastos extraordinarios no recurrentes	-0,6	0,0	0,0	0,5	0,7	-0,2	-1,0	0,0
3.- Intereses pagados	-0,3	-0,1	-0,0	-0,0	0,2	0,1	0,5	0,6
4.- Déficit primario recurrente (1+2+3)	0,5	1,0	-0,5	-5,9	-5,8	1,7	1,3	3,7
4.1.- Déficit primario recurrente cíclico	1,0	1,8	1,7	-0,6	-4,5	-1,0	-0,3	-1,2
4.2.- Déficit primario recurrente ajustado cíclicamente (DÉFICIT PRIMARIO ESTRUCTURAL) (4-4.1)	-0,5	-0,8	-2,1	-5,3	-1,3	2,7	1,6	4,9
5.- Déficit total recurrente ajustado cíclicamente (DÉFICIT TOTAL ESTRUCTURAL) (4.2-3)	-0,3	-0,7	-2,1	-5,3	-1,5	2,6	1,1	4,3

(a) Incluyen tanto gastos como pérdidas de ingresos. (p) Previsión.

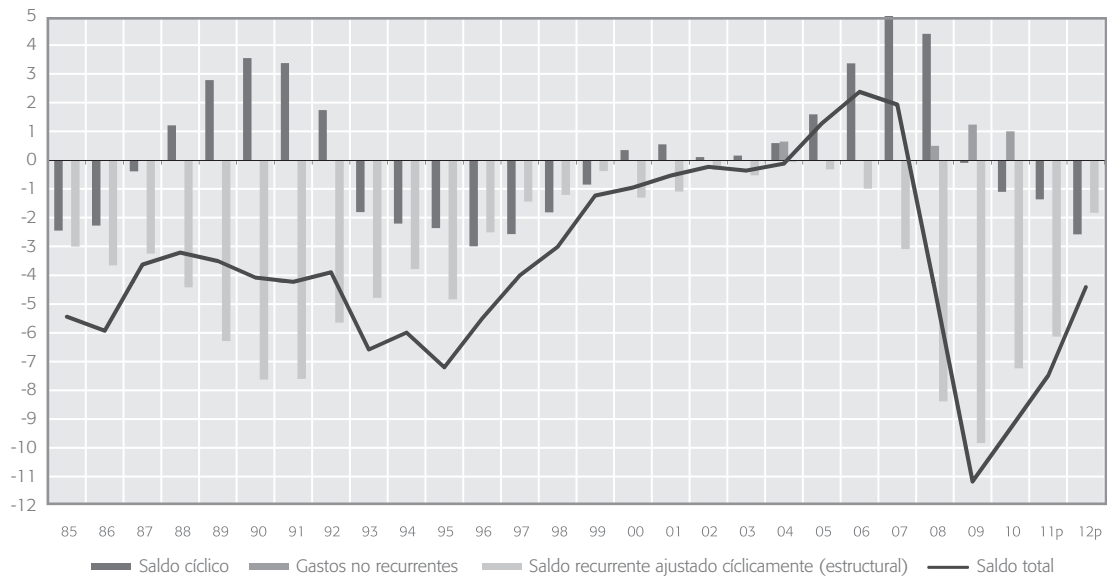
Fuentes: Elaboración y previsiones propias a partir de los datos de la Contabilidad Nacional hasta 2010.

Gráfico 6

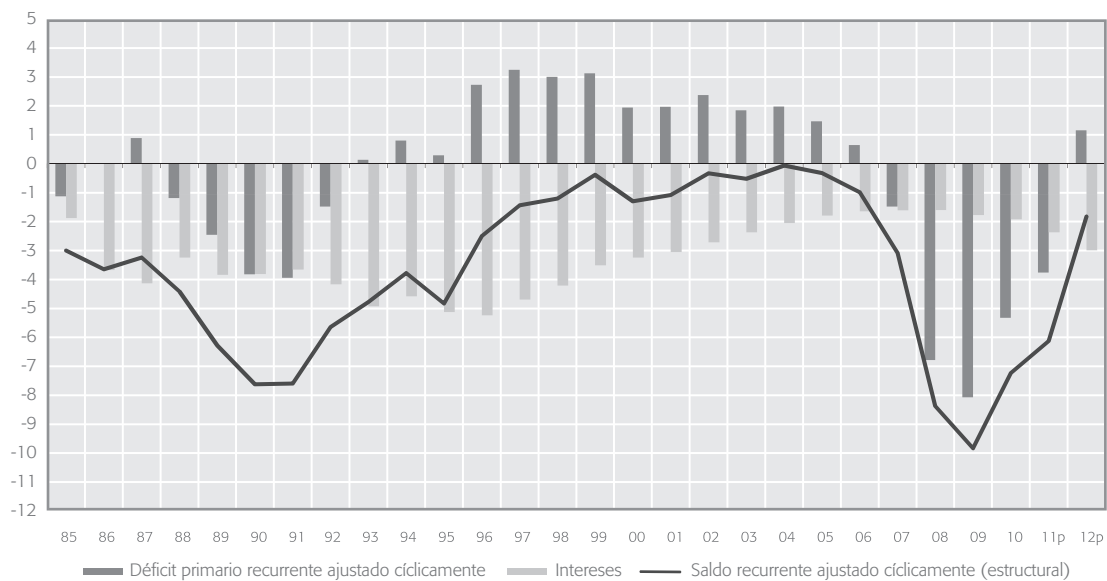
DESCOMPOSICIÓN DEL DÉFICIT PÚBLICO

Porcentaje del PIB

6.1. Déficit total, cíclico y estructural



6.2. Déficit estructural



Fuente: Elaboración y previsiones propias a partir de los datos de la Contabilidad Nacional hasta 2010.

RECUADRO GRÁFICO

El saldo estructural de las cuentas públicas

El saldo de las cuentas públicas se puede descomponer, de un lado, en el saldo cíclico, que es la parte que depende de la posición cíclica de la economía, y, de otro, en lo que se conoce como saldo estructural o saldo ajustado cíclicamente.

El saldo cíclico resulta del funcionamiento de los estabilizadores automáticos, que, como se sabe, son ciertos mecanismos que hacen que, de forma automática y sin que medie ninguna decisión política, en las etapas cíclicas expansivas se generen más ingresos públicos (porque crecen las bases impositivas) y se reduzcan ciertos gastos (prestaciones sociales, fundamentalmente) haciendo que el déficit disminuya (o el superávit aumente) por debajo (por encima) de su nivel estructural; en las etapas recesivas ocurre lo contrario: se reducen los ingresos y crecen ciertos gastos elevando el déficit (o reduciendo el superávit) por encima (por debajo) de su nivel estructural.

El problema es que la parte del saldo que corresponde a cada componente es inobservable y, por tanto, debe ser estimada. Existen dos formas de calcularlo: o bien partiendo del PIB potencial, o bien del PIB tendencial. Se puede definir el PIB potencial como el máximo nivel de PIB que puede alcanzar en cada momento una economía sin que se generen tensiones inflacionistas. Dicho nivel varía con el tiempo, ya que depende de la oferta de trabajo disponible, del volumen de capital de la economía y de la productividad total de los factores. El PIB potencial también es un concepto inobservable y existen diferentes metodologías para su cálculo mediante el uso de la función de producción, pudiendo diferir mucho los resultados según cual sea el escogido. El PIB tendencial representa el nivel hacia el que tiende el PIB en el largo plazo, y se obtiene aplicando sobre la serie de PIB algún filtro estadístico para suavizarla, como por ejemplo el Hodrick-Prescott. Los resultados también son diferentes según el sistema empleado.

La diferencia que existe en cada momento entre el nivel efectivo de PIB y el nivel potencial o tendencial, es el denominado *output-gap* o brecha del PIB. Cuando el PIB se encuentra por encima de su nivel potencial o tendencial, lo cual sucede en las fases expansivas del ciclo económico, existe un *output-gap* positivo; en las fases recesivas, el PIB se encuentra por debajo de su nivel potencial o tendencial, existiendo entonces un *output-gap* negativo.

El componente cíclico del saldo presupuestario se calcula aplicando a dicho *output-gap* las elasticidades de los ingresos y de los gastos públicos respecto al PIB, lo que nos permite obtener una estimación de los ingresos y los gastos cíclicos. El valor de dichas elasticidades también puede calcularse de varias formas: por ejemplo, en el caso de los ingresos, mediante la elasticidad conjunta del total de los ingresos públicos o se puede hacer una agregación de las elasticidades de cada impuesto. Según las elasticidades que utilicemos, los resultados también pueden diferir sensiblemente. Finalmente, los ingresos y los gastos públicos estructurales se calculan como la diferencia entre los totales y los cíclicos.

La Comisión Europea ha desarrollado dentro del marco del Procedimiento de Déficit Excesivo una metodología de cálculo del PIB potencial con el fin de estimar, a partir del mismo y de unas elasticidades determinadas, los componentes cíclico y estructural del déficit¹. En el gráfico 1 se compara el *output-gap* que resulta de utilizar el PIB potencial con el del PIB tendencial, así como el saldo estructural, excluidos los intereses (déficit primario estructural) de las cuentas públicas, obtenido con ambos métodos, todo ello conforme a los cálculos realizados por la Comisión Europea para España.

Se puede observar cómo la diferencia entre los *output-gap* obtenidos con el PIB potencial y el PIB tendencial se amplía de forma considerable a partir de 2006, aunque en ambos casos el signo es el mismo. En los últimos años de la fase expansiva, el *output-gap* positivo que resulta de utilizar el PIB potencial es muy inferior al PIB tendencial, mientras que desde 2009, el *output-gap* negativo que se obtiene con el PIB potencial es mayor que el tendencial.

¹ D'Auria F. et al. (2010), *The Production Function Methodology for Calculating Potential Growth Rates & Output Gaps*, Economic Papers 420, Comisión Europea, julio 2010.

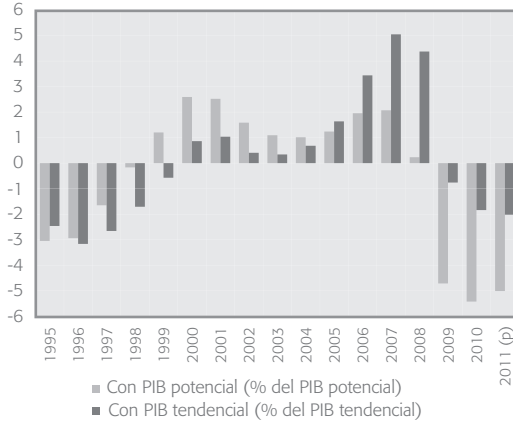
Consecuentemente (gráfico 1.2), el superávit primario estructural que proporciona el PIB potencial entre 2006 y 2008 es superior al tendencial, mientras que a partir de 2009 el déficit es menor si usamos el PIB potencial.

Gráfico 1

COMPARACIÓN DE LOS RESULTADOS CON PIB POTENCIAL Y TENDENCIAL PARA ESPAÑA

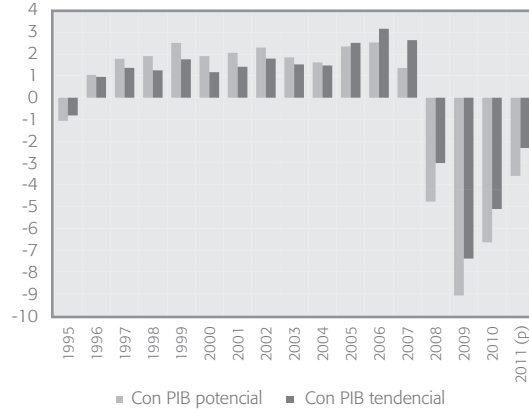
1.1. Output-gap

Porcentaje del PIB potencial o tendencial



1.2. Déficit público estructural, excluidos intereses

Porcentaje del PIB



(p) Previsiones CE.

Fuente: Comisión Europea.

astricht para formar parte de la UEM. El de 1992-93 se produjo, al igual que el actual, en un contexto recesivo para controlar un déficit que había sobrepasado el 4% 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 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.

4. PREVISIONES PARA 2012

Debido al adelanto de las elecciones generales al mes de noviembre, con la consiguiente disolución de las Cortes, el Gobierno saliente no presentó los PGE-2012

a finales de septiembre, como es usual. Tampoco se ha aprobado aún el Decreto de prórroga de los presupuestos de 2011, según marca la ley. En este ambiente electoral, tampoco las CC.AA. han presentado los suyos (con alguna excepción), por lo que no es posible hacer una evaluación de la política fiscal diseñada por los diferentes niveles de gobierno y, en base a ella, hacer las previsiones de las cuentas de las AA.PP. en su conjunto.

Las cifras presentadas en el cuadro 6 se han realizado, por tanto, con fines puramente ilustrativos de cuál debería ser el esfuerzo de contención del gasto público para alcanzar el objetivo de déficit público total del 4,4% del PIB establecido en el Programa de Estabilidad 2011-14 y comprometido con las instituciones europeas, partiendo de un escenario macroeconómico como el descrito en la sección 2 de este trabajo y bajo los supuestos de que no se producen aumentos de impuestos, con la excepción de algunos de ámbito local o autonómico, y ciertas tasas y precios públicos.

Para los ingresos se estima un crecimiento del 0,8%, similar al de 2011 y muy cerca del PIB nominal, por lo

que la presión fiscal permanece prácticamente estable. Los impuestos sobre la producción e importación aumentan significativamente por encima de la media, debido a la hipótesis asumida de elevaciones de los tributos locales y tasas. En cambio, los impuestos directos avanzan menos de un 1% y las cotizaciones sociales caen, a pesar de que también se contempla una subida de las bases de cotización por encima de los salarios, como viene ocurriendo en los últimos años. La ratio ingresos/PIB se sitúa en el 35,6% del PIB, unos 10 pp por debajo de la previsión de la CE para el conjunto de la zona euro.

A partir de los ingresos estimados, los gastos deberían disminuir en un 6,4% para que el déficit se sitúe en el 4,4% del PIB. Esta reducción debería alcanzar el 8,3% si se excluyen los intereses, ya que estos crecen por encima del 27% como consecuencia del aumento de la deuda y del coste medio efectivo de la misma. El gasto en consumo público disminuye un 5,3%, lo que implica una disminución de los gastos de personal del orden del 3% y de los consumos intermedios del 17%. En el capítulo más importante, las prestaciones sociales, se contemplan reducciones importantes en las partidas de prestaciones por desempleo (por la disminución de la tasa de cobertura y de la prestación media) y otras distintas a las prestaciones económicas de la seguridad social, pero estas últimas, en ausencia de una nueva congelación de las pensiones, avanzan cerca del 5%. En total, las prestaciones sociales y transferencias en especie se reducen un 1%. También se asume un recorte importante de las subvenciones de explotación y otras transferencias corrientes (-26%). Pero los gastos que sufren el mayor recorte son los de capital, con una caída del 36%. La reducción de los gastos totales se traduce en una disminución de la ratio gastos/PIB de 3,2 pp, hasta el 40%, cifra similar a la de los años anteriores a la crisis y 9 pp inferior a la media de la zona euro prevista por la CE.

Las estimaciones de los distintos componentes del déficit (cuadro 7 y gráfico 6) arrojan un aumento del déficit cíclico de 1,2 pp del PIB y de la carga de intereses de 0,6 pp, lo que significa que el esfuerzo en la mejora del saldo primario estructural debe alcanzar 4,9 pp del PIB, una cifra del mismo orden de magnitud que la están llevando a cabo los países de la zona euro sometidos a planes de rescate. Todo ello, en un año de difíciles condiciones fi-

nancieras y en un contexto internacional poco favorable, supone un impacto restrictivo muy fuerte sobre el crecimiento de la demanda agregada, siendo esta la causa principal de la caída del PIB y del empleo prevista para el próximo año. A pesar de ello, en el contexto de la crisis de la deuda soberana europea y de las medidas tomadas en el seno de la zona euro para hacerle frente, no quedan alternativas para una actuación distinta por parte de las autoridades españolas.

Sin embargo, eso no cierra otras vías de actuación de la política fiscal, entre ellas, cambios en la estructura de los ingresos que, sin perder recaudación total, mejoren la competitividad de la economía e incentiven la utilización de los factores productivos ociosos, especialmente el trabajo, lo que redundaría en un mayor crecimiento económico incluso a corto plazo. Uno de estos cambios estructurales puede ser la reducción de las cotizaciones sociales de las empresas y el aumento paralelo de los impuestos indirectos para compensar a la Seguridad Social de la pérdida de ingresos. En el lado de los gastos, también este es un momento adecuado para analizar la eficiencia de todos los programas de gasto, con el fin de conseguir los máximos ahorros con la menor pérdida de cantidad y calidad de servicios prestados.

En definitiva, no basta con una política de austeridad basada en recortes lineales del gasto o de aquellos programas que presentan menos dificultad desde un punto de vista político-electoral. La política fiscal es un instrumento muy poderoso para incentivar y potenciar el crecimiento a corto y medio plazo, y ahora es el momento más necesario para utilizarlo. Junto a ello, y como parte de una estrategia global de superación de la crisis, se hace necesario llevar a cabo reformas en los mercados e instituciones o profundizar en las ya emprendidas, fundamentalmente las del sistema financiero, mercado laboral, energía, educación y formación, sistemas de pensiones y de protección social, vivienda, regulaciones administrativas, órganos reguladores y de supervisión, seguridad jurídica y dimensión y eficiencia del aparato político-administrativo. Si esta estrategia puede considerarse válida con carácter general en cualquier país o momento histórico, es la única posible para un país que pertenece a una unión monetaria con reglas fiscales estrictas y que, por tanto, ha cedido la soberanía monetaria y en gran parte la fiscal.