

2012 y 2013: dos años básicos para la consolidación fiscal

Ángel Laborda*

1. Introducción

Uno de los efectos más visibles, junto al rápido ascenso de la tasa de paro, de la actual crisis económica en España ha sido el fuerte deterioro de las cuentas públicas. De un superávit del 2,4% del PIB en 2007 se pasó a un déficit del 11,2% en 2009 y la deuda pública ha aumentado en unos 50 puntos porcentuales del PIB entre aquel año y 2012. Esta evolución y los temores de que el rescate y el saneamiento del sistema financiero pudieran agravar mucho más estos desequilibrios, provocaron una gran desconfianza de los inversores en la capacidad del Estado para hacer frente a sus obligaciones financieras y, como consecuencia, un fuerte aumento de la prima riesgo-país acompañado de una severa restricción financiera para el conjunto de la economía.

En este contexto, la respuesta de las autoridades españolas y europeas fue desde un principio restablecer cuanto antes el equilibrio financiero de las cuentas públicas y acelerar el cumplimiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento incorporado al Tratado de la Unión Europea. En mayo de 2010, el Consejo de Ministros revisó los objetivos de estabilidad presupuestaria para el trienio 2011-13 estableciendo déficit del 9,3% para 2010, del 6% para 2011, del 4,4% para 2012 y del 3% para 2013. Todo ello, y de forma incomprensible por incoherente, en un contexto de recuperación de la economía en el que el crecimiento del PIB iba ganando fuerza hasta alcanzar tasas cercanas al 2,5% en los dos últimos años.

Pero, del dicho al hecho hay un gran trecho. El ejercicio de 2011 se cerró con una estimación inicial de déficit del 8,5%, que luego se revisaría al 9% (9,4% al incluir las

pérdidas por ayudas a las instituciones financieras). Las causas principales de esta elevada desviación fueron el descontrol de las cuentas de las comunidades autónomas en un año electoral y el deterioro de la coyuntura, que sumió a la economía española en una nueva recesión. Este incumplimiento, la visibilidad de la crisis del sistema bancario y la no muy afortunada conducción de la crisis de la deuda soberana por las instituciones europeas acabaron agravando la desconfianza de los inversores en la economía española, que empezaron a deshacer posiciones, lo que hubiera podido crear graves problemas de liquidez de no mediar la financiación ilimitada del Banco Central Europeo al sistema bancario.

A la vista del cierre de 2011 y de la desfavorable coyuntura, el ECOFIN aprobó un objetivo de déficit para 2012 del 5,3% del PIB, frente al 4,4% establecido anteriormente, y a partir del mismo se diseñaron los presupuestos de las administraciones públicas. El nuevo objetivo suponía reducir el déficit en más de tres puntos porcentuales del PIB, en un contexto en que se preveía una caída de este del 1,7%, lo cual volvía a ser excesivamente ambicioso. Debido a ello, dicho objetivo fue modificado más tarde al 6,3% del PIB. Al final, las estimaciones actuales apuntan a una cifra del 7,3%. Algo similar puede ocurrir el próximo año, para el que el objetivo se ha fijado en el 4,5%.

A pesar de ello, los resultados en términos de consolidación fiscal habrán sido en este año considerables y es previsible que también lo sean en 2013. La posible decepción por quedar lejos de los objetivos tiene su causa más en el hecho de que los mismos siempre han sido poco realistas que en los esfuerzos realizados. Los cálculos de la descomposición del déficit apuntan a una corrección del componente estructural de unos 2,5 ó 3 puntos porcentuales del PIB en cada uno de los años 2012 y 2013, lo cual, junto a las duras condiciones financieras,

* Director de Coyuntura y Estadística de Funcas.

mantiene la economía en una dura recesión. Acelerar más el ritmo del ajuste puede acabar dañando gravemente al tejido productivo y al propio sistema financiero, lo que no ayudaría a recuperar la confianza de los inversores. Hay otras vías adicionales para recuperar la confianza, desde una mayor implicación de las instituciones europeas hasta reformas estructurales que aseguren la sostenibilidad de las cuentas públicas a largo plazo, aunque los resultados a corto no sean tan notables.

En este artículo se analiza la evolución de las cuentas públicas durante 2012 y se presentan las previsiones para 2013. Tras esta introducción, en la primera parte del siguiente apartado se exponen las grandes cifras y medidas de los presupuestos de las distintas administraciones públicas para 2012; en la segunda se analiza, con los datos disponibles, la ejecución de dichos presupuestos hasta la fecha y, a partir de esta información, se presentan las estimaciones propias de cierre del año para el con-

junto del sector. El siguiente apartado también se divide en dos partes: en la primera se analizan los presupuestos presentados por el Gobierno para las administraciones centrales y en la segunda, las previsiones propias de las cuentas y del déficit para el conjunto del sector público.

2. La política fiscal en 2012

2.1. Previsiones presupuestarias

Debido al adelanto de las elecciones generales al mes de noviembre del pasado año y a la previa disolución de las Cortes, la aprobación por el Gobierno del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2012 (PGE-2012) se produjo en marzo de este año y no en el mes de septiembre anterior como marca la normativa.

Cuadro 1

PRINCIPALES PREVISIONES PARA ESPAÑA 2012-2013 Variación media anual en porcentaje, salvo indicación en contrario

	2012						2013			
	Previsiones Primavera 2012			Previsiones actuales			Gobierno PGE-2013 (sep. 2012)	CE (nov. 2012)	FUNCAS (nov. 2012)	Consenso Panel de Previsiones FUNCAS (dic. 2012)
	Gobierno PGE-2012 (abr. 2012)	FUNCAS (abr. 2012)	Consenso Panel de Previsiones FUNCAS (abr. 2012)	Gobierno PGE-2013 (sep. 2012)	FUNCAS (nov. 2012)	Consenso Panel de Previsiones FUNCAS (dic. 2012)				
PIB real	-1,7	-1,7	-1,7	-1,5	-1,4	-1,4	-0,5	-1,4	-1,6	-1,5
Consumo privado	-1,4	-2,1	-1,8	-1,5	-1,8	-1,8	-1,4	-2,1	-3,3	-2,3
Consumo público	-8,0	-6,6	-7,1	-4,8	-4,0	-4,3	-8,2	-7,2	-4,9	-6,4
Formación Bruta de Capital Fijo	-9,0	-8,1	-8,4	-9,9	-9,0	-8,3	-2,1	-5,6	-7,9	-6,1
- FBCF construcción	-9,9	-10,0	-10,4	--	-11,6	-11,5	--	-7,3	-11,1	-8,4
- FBCF equipo	-7,3	-4,6	-6,0	--	-4,1	-6,3	--	-3,5	-2,9	-3,0
DEMANDA NACIONAL	-4,4	-4,4	-4,2	-4,0	-3,8	-3,8	-2,9	-3,8	-4,5	-3,9
Exportaciones	3,5	3,3	3,1	1,6	3,2	3,3	6,0	4,2	4,5	4,7
Importaciones	-5,1	-5,5	-5,7	-6,7	-4,7	-4,5	-1,5	-3,2	-4,6	-3,0
SALDO EXTERIOR (1)	2,7	2,7	2,5	2,5	2,4	2,4	2,3	2,3	2,9	2,4
PIB nominal: - Millardos €	1065,4	1065,5	--	1050,6	1052,9	--	1062,9	1055,0	1046,6	--
- Variación en %	-0,7	-0,7	--	-1,2	-1,0	--	1,2	0,5	-0,6	--
Deflactor del PIB	1,0	1,0	--	0,3	0,4	--	1,6	1,9	1,0	--
IPC	--	2,2	1,8	--	2,5	2,4	--	2,1	2,1	2,2
Empleo (cont. nac.)	-3,7	-3,6	-3,3	-4,0	-4,3	-4,2	-1,2	-2,7	-3,2	-2,9
Tasa de paro (% pob. activa)	24,3	24,5	24,0	24,6	25,1	24,9	24,3	26,6	27,3	26,5
Déficit B. P. c/c (% del PIB)	-0,9 (2)	-1,9	-1,8	-1,9	-2,1	-1,8	0,1	-0,5	0,2	0,0
Déficit/superávit público (% PIB)	-5,8	-6,2	-5,8	-6,3	-8,4	-7,2	-4,5	-6,0	-5,6	-5,6
Deuda pública (% del PIB)	79,8	79,7	--	85,3	86,4	--	90,5	92,7	94,3	--

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

(2) Necesidad de financiación frente al resto del mundo. En 2011 ésta fue menor que el déficit por cuenta corriente en un 0,5% del PIB.

Fuentes: Ministerio de Economía y Hacienda (PGE-2012-2013), CE (previsiones de otoño 2012) y Funcas.

Dicho Proyecto contemplaba una caída del PIB en 2012 del 1,7% en términos reales y del 0,7% en términos nominales (cuadro 1). Las estimaciones actuales, a falta de conocer los datos del cuarto trimestre, apuntan a un descenso inferior en unas tres décimas porcentuales en el primer caso, pero superior entre tres y cinco décimas en el segundo, que es la variable más relevante para la recaudación fiscal. Otras dos variables con efectos importantes en las cuentas públicas son el empleo y el paro. Para el primero se preveía un descenso del 3,7% (3,8% el asalariado), cifra que las estimaciones actuales sitúan cerca del 4,5% (5% el asalariado). La tasa de paro prevista aumentaba del 21,6% en 2011 al 24,3%, mientras que las estimaciones actuales la sitúan en torno al 25%. En resumen, aunque la primera conclusión que puede extraerse de la evolución del PIB real es que el contexto

macroeconómico ha podido ser ligeramente más favorable que el previsto y, por tanto, con efectos positivos sobre el déficit público, la realidad es que el crecimiento nominal del PIB y sobre todo la composición de dicho crecimiento, especialmente la evolución del mercado laboral y de las remuneraciones salariales (la base principal del impuesto sobre la renta personal) han registrado desviaciones significativas que han influido significativamente en dicho déficit.

En cuanto a las cifras presupuestarias (cuadros 2 y 3), los PGE-2012 prevén un aumento del 4,3% de los impuestos totales recaudados por el Estado, hasta 167.797 millones de euros, si bien, los propios de este (75.941 millones), después de deducir las participaciones de las administraciones territoriales (AA.TT.) en IRPF, IVA e

Cuadro 2

IMPUESTOS RECAUDADOS POR EL ESTADO: PREVISIONES Y REALIZACIÓN (CAJA)

	Presupuestos 2011-2012					Ejecución enero-noviembre		
	Millones de euros			% variación		Millones de euros		
	Presupuesto 2011 (A)	Ejecución 2011 (B)	Presupuesto 2012 (C)	Presupuesto s/ presupuesto (C/A)	Presupuesto s/ ejecución (C/B)	2011	2012	% variación 2012 s/ 2011
A.- TOTAL IMPUESTOS								
1.- Total impuestos	164278	160890	167797	2,1	4,3	151110	152727	1,1
1.1.- Directos	91506	89640	98720	7,9	10,1	82764	86054	4,0
- IRPF	71761	69803	73106	1,9	4,7	65226	65910	1,0
- Sociedades	16008	16611	19564	22,2	17,8	14611	17190	17,7
- De los no residentes	2540	2040	2411	-5,1	18,2	1834	1569	-14,4
- Cuotas derechos pasivos y otros	1197	1186	3639	204,0	206,8	1093	1385	26,7
1.2.- Indirectos	72772	71250	69077	-5,1	-3,0	68346	66673	-2,4
- IVA	48952	49302	47691	-2,6	-3,3	48126	47216	-1,9
- I.I.EE.	20825	18983	18426	-11,5	-2,9	17479	16744	-4,2
- Otros	2995	2965	2960	-1,2	-0,2	2741	2713	-1,0
B.- IMPUESTOS COMPARTIDOS CON LAS AA.TT. (IRPF, IVA E I.I.EE.)								
2.- Total	141538	138088	139223	-1,6	0,8	130831	129870	-0,7
2.1.- IRPF	71761	69803	73106	1,9	4,7	65226	65910	1,0
2.2.- IVA	48952	49302	47691	-2,6	-3,3	48126	47216	-1,9
2.3.- I.I.EE.	20825	18983	18426	-11,5	-2,9	17479	16744	-4,2
C.- PARTICIPACIONES DEL ESTADO EN IRPF, IVA E I.I.EE.								
3.- Total	68641	65233	47367	-31,0	-27,4	64128	43046	-32,9
3.1.- IRPF	35494	33544	29232	-17,6	-12,9	32054	24522	-23,5
3.2.- IVA	24968	25355	13633	-45,4	-46,2	26190	14901	-43,1
3.3.- I.I.EE.	8179	6334	4502	-45,0	-28,9	5884	3623	-38,4
D.- PARTICIPACIONES DE LAS AA.TT. EN IRPF, IVA E I.I.EE.								
4.- Total	72897	72855	91856	26,0	26,1	66703	86824	30,2
4.1.- IRPF	36267	36259	43874	21,0	21,0	33172	41388	24,8
4.2.- IVA	23984	23947	34058	42,0	42,2	21936	32315	47,3
4.3.- I.I.EE.	12646	12649	13924	10,1	10,1	11595	13121	13,2

Fuente: Ministerio de Hacienda.

Cuadro 3

EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DEL ESTADO DE 2012 HASTA NOVIEMBRE

	Presupuestos 2011-2012					Ejecución enero-noviembre		
	Millones de euros			% variación		Millones de euros		
	Presupuesto 2011 (A)	Ejecución 2011 (B)	Presupuesto 2012 (C)	Presupuesto 2012 s/ presupuesto 2011 C/A	Presupuesto 2012 s/ ejecución 2011 (C/B)	2011	2012	% variación 2012 s/ 2011
A.- CONTABILIDAD NACIONAL								
1.- Recursos no financieros	--	137518	--	--	--	92446	97312	5,3
2.- Empleos (gastos) no financieros	--	169097	--	--	--	144262	143222	-0,7
3.- Déficit (Necesidad de financiación)	-24388	-31579	-36976	--	--	-51816	-45910	-11,4
3.a.- Déficit en % del PIB anual	-2,3	-3,0	-3,5 (b)	-1,2 (a)	-0,5 (a)	-4,9	-4,4	0,5 (a)
3.b.- Déficit en % del PIB anual, exc. liquidaciones AATT de años anteriores	-4,8	-4,6	-3,5 (b)	1,3 (a)	1,1 (a)			
B.- CAJA								
4.- INGRESOS NO FINANCIEROS	106020	104331	119233	12,5	14,3	97396	108318	11,2
4.1.- Impuestos	91381	88035	75941	-16,9	-13,7	84407	65903	-21,9
4.1.1.- Directos	55239	53381	54846	-0,7	2,7	49592	44666	-9,9
- IRPF	35494	33544	29232	-17,6	-12,9	32054	24522	-23,5
- Sociedades	16008	16611	19564	22,2	17,8	14611	17190	17,7
- De los no residentes	2540	2040	2411	-5,1	18,2	1834	1569	-14,4
- Cuotas derechos pasivos y otros	1197	1186	3639	204,0	206,8	1093	1385	26,7
4.1.2.- Indirectos	36142	34654	21095	-41,6	-39,1	34815	21237	-39,0
- IVA	24968	25355	13633	-45,4	-46,2	26190	14901	-43,1
- I.I.E.E.	8179	6334	4502	-45,0	-28,9	5884	3623	-38,4
- Otros	2995	2965	2960	-1,2	-0,2	2741	2713	-1,0
4.2.- Ingresos no impositivos	14639	16296	43292	195,7	165,7	12989	42415	226,5
5.- PAGOS NO FINANCIEROS	150056	151095	152630	1,7	1,0	135863	136056	0,1
5.a.- Pagos sin intereses	122635	128891	123754	0,9	-4,0	113908	110519	-3,0
5.1.- Gastos corrientes	132406	133835	139950	5,7	4,6	121935	127174	4,3
5.1.1.-Gastos de personal	26982	27420	27339	1,3	-0,3	23767	23834	0,3
5.1.2.- Compras b. y s.	3385	4319	3238	-4,3	-25,0	3308	2586	-21,8
5.1.3.- Intereses	27421	22204	28876	5,3	30,0	21955	25537	16,3
5.1.4.- Transferencias ctes.	74618	79892	80498	7,9	0,8	72905	75217	3,2
5.2.- Gastos de capital	15178	17260	10302	-32,1	-40,3	13928	8882	-36,2
5.2.1.- Inversiones reales	5817	6895	5280	-9,2	-23,4	5473	4852	-11,3
5.2.2.- Transferencias capital	9362	10365	5022	-46,4	-51,5	8455	4030	-52,3
5.3.- Fondo de contingencia	2472	--	2377	-3,8	--	--	--	--
6.- SALDO DE CAJA (4-5)	-44036	-46764	-33397	-24,2	-28,6	-38467	-27738	-27,9
6.a.- Saldo en % del PIB anual	-4,1	-4,4	-3,2	1,0 (a)	1,2 (a)	-3,6	-2,6	1,0 (a)
6.b.- Saldo de caja primario (4-5.a)	-16615	-24560	-4521	-72,8	-81,6	-16512	-2201	-86,7

(a) Variación en puntos porcentuales del PIB.

(b) Este objetivo de déficit ha sido modificado al -4,5% con posterioridad a la aprobación de los PGE-2012.

Fuente: Ministerio de Hacienda.

Impuestos Especiales (I.I.E.E.), disminuyen un 13,7%, todo ello en términos de presupuesto inicial de 2012 sobre la liquidación de 2011. La abultada diferencia entre las variaciones de los ingresos del Estado y los totales obedece a la liquidación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas (CC.AA.) de régimen común del ejercicio de 2010. En dicho ejercicio se realizaron unas

entregas a cuenta calculadas en base a los porcentajes de cesión de impuestos del antiguo sistema de financiación (33% del IRPF, 35% del IVA y 40% de los I.I.E.E.), mientras que la liquidación, que se hace dos años más tarde, se realiza con unos porcentajes mayores según el nuevo sistema (50% del IRPF, 50% del IVA y 58% de los I.I.E.E.). Así, mientras que la previsión de aumento de recauda-

ción de estos tres impuestos es del 0,8%, la parte que se queda el Estado disminuye un 27,4% y la que va a las AA.TT. aumenta un 26,1%.

En compensación por estos mayores ingresos por impuestos que reciben las CC.AA., debido a los cambios de su sistema de financiación, éstas tienen que devolver al Estado el exceso de transferencias que recibieron del mismo en concepto del Fondo de Suficiencia Global, dado que este se calculó a partir de unos menores porcentajes de cesión de impuestos. Debido en gran parte a ello, los ingresos no impositivos del Estado aumentan un 165,7%. En total, el presupuesto contempla unos ingresos no financieros del Estado de 119.233 millones, un 14,3% más que en el año anterior.

El aumento del 4,3% del total de ingresos impositivos recaudados por el Estado es notablemente superior al del PIB nominal o al de los agregados en que se sustentan sus bases imponibles. Ello se debe a las medidas fiscales tomadas por el nuevo Gobierno desde los primeros días de su toma de posesión y las contempladas en los PGE-2012, que, en el caso de los ingresos, Hacienda estima en 12.300 millones de euros, un 7,6% de la recaudación de 2011. Entre las más importantes, cabe citar el gravamen complementario sobre el IRPF (4.100 millones), diversos cambios normativos en el Impuesto de Sociedades (5.350 millones), el gravamen especial del 10% para la regularización fiscal de rentas ocultas (2.500 millones) y otras medidas en la tributación del tabaco y tasas judiciales.

Por lo que respecta a los gastos, los presupuestos del Estado contemplan unos créditos de 152.630 millones, cifra superior en un 1% a los pagos realizados en 2011. Descontando los pagos por intereses, que crecen un 30%, las cifras resultantes suponen una disminución del 4%. Otro capítulo que aumenta, un 0,8%, es el de las transferencias corrientes, debido a las destinadas a financiar a las CC.AA. y Corporaciones Locales (CC.LL.), que suponen el 45% del total. El resto de capítulos registran reducciones. Los gastos del personal disminuyen un 0,3%, tasa que se desglosa en una reducción del 2,6% de los gastos del personal activo, gracias a la congelación del sueldo de los funcionarios y a la no reposición de las bajas, y en un aumento del 7,9% de los gastos de pensiones de las clases pasivas. Los gastos corrientes en bienes y servicios (consumos intermedios) disminuyen un 25%. Por último, los gastos de capital son el capítulo que más se reduce, un 40,3%, destacando dentro de él las transferencias de capital, un 51,5% menos.

El saldo de ingresos y gastos presupuestados para el Estado da un déficit de 33.397 millones, un 28,6% inferior al déficit de caja de 2011. Esta cifra supone un 3,2%

del PIB, que se eleva al 3,5% en términos de contabilidad nacional, una vez realizados los ajustes necesarios y añadidos los organismos de la administración central. El objetivo del 3,5% del PIB para 2012 supone un aumento de 0,5 puntos porcentuales respecto al registrado en 2011. Ahora bien, en la cifra de ese año se incluyeron transferencias al Estado por parte de las AA.TT. por valor de 1,6 pp del PIB como resultado de la liquidación del ejercicio de 2009. Sin ellas, el déficit de 2011 se habría elevado al 4,6% del PIB (sin incluir las ayudas a instituciones financieras), por lo que la reducción hasta el 3,5% en 2012 puede calificarse de importante.

En cuanto a los Presupuestos de la **Seguridad Social** (sin incluir las prestaciones por desempleo), las previsiones de ingresos contemplan una cifra de 124.125 millones de euros, un 2% superior a la liquidada en 2011 (cuadro 4). Las cotizaciones sociales, que son más del 85% de los ingresos, aumentan un 0,9% y el resto de ingresos corrientes, que en su mayor parte son las transferencias del Estado para financiar las pensiones no contributivas y los complementos de pensiones mínimas, un 11,5%. Al comparar el crecimiento de las cotizaciones con la caída del 3,5% prevista para las remuneraciones de los asalariados, salta a la vista que dicha previsión estaba sobrestimada en el proyecto de presupuestos en una cifra del orden de 3.500 millones. Los gastos, por su parte, ascienden a 124.105 millones, un 1,6% más que los realizados en 2011. Para la partida principal, las pensiones contributivas, se prevé un aumento del 2,4%, que puede considerarse infraestimado en unos dos puntos porcentuales en función del aumento del número de pensionistas y de la pensión media, lo que daría lugar a un gasto real de unos 2.000 millones por encima del presupuestado. El saldo de ingresos y gastos previstos da un práctico equilibrio, si bien, unas previsiones más realistas apuntan a un déficit de unos 5.500 millones, un 0,5% del PIB.

En términos de contabilidad nacional, las administraciones de seguridad social también incluyen el sistema de prestaciones por desempleo. Para éstas, los PGE-2012 contemplan unos créditos de 28.800 millones de euros, un 4% menos que lo gastado en 2011. En función de las previsiones del paro, esta cifra también parece infraestimada en unos 3.500 millones.

Los presupuestos de las **CC.AA.** (cuadro 5), tras recoger todas las modificaciones realizadas hasta octubre de este año, prevén unos ingresos no financieros de 138.868 millones de euros, que suponen una reducción del 1,7% respecto al presupuesto de 2011. Si la comparación se hace con los derechos liquidados en 2011, y dado que estos fueron inferiores a los presupuestados (en buena medida porque una parte de ellos estaba pendiente de

Cuadro 4

EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL DE 2012 HASTA NOVIEMBRE (1)

	Presupuestos 2011-2012					Ejecución enero-noviembre (derechos/obligaciones)		
	Millones de euros			Variación %		Millones de euros		
	Presupuesto 2011 (A)	Liquidación 2011 (derechos/obligaciones) (B)	Presupuesto 2012 (C)	Presupuesto 2012 s/ presupuesto 2011 (C/A)	Presupuesto 2012 s/ liquidación 2011 (C/B)	2011	2012	Variación en %
1.- INGRESOS NO FINANCIEROS	127527,3	121676	124125	-2,7	2,0	110910	109407	-1,4
1.1.- Cotizaciones sociales	110447	105354	106323	-3,7	0,9	95866	92687	-3,3
1.2.- Resto de ingresos corrientes	16309	15806	17627	8,1	11,5	14984	16170	7,9
1.3.- Operaciones de capital	772	515	175	-77,4	-66,1	60	550	823,5
2.- PAGOS NO FINANCIEROS	122948	122207	124105	0,9	1,6	103706	106650	2,8
2.1.-Gastos de personal	2378	2357	2358	-0,8	0,0	2064	2044	-1,0
2.2.- Compras b. y s. e intereses	1737	1563	1557	-10,4	-0,4	1347	1284	-4,7
2.3.- Transferencias corrientes	117673	117545	119755	1,8	1,9	100070	102640	2,6
- de ellas, pensiones contributivas	99090	99528	101954	2,9	2,4	85005	88738	4,4
2.2.- Gastos de capital	1160	742	435	-62,5	-41,4	225	683	203,5
3.- SALDO (1-2)	4579	-532	20	-99,6	--	7204	2757	-61,7
3.a.- Saldo en % del PIB anual	0,4	-0,1	0,0	--	--	0,7	0,3	--

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

Fuente: Ministerio de Trabajo.

aplicar al presupuesto), el aumento es del 10,1%. En el desglose por capítulos, destaca el fuerte aumento de los ingresos impositivos y la gran 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 162.592 millones, un 0,4% menos que los presupuestados en 2011, pero un 8,2% más que las obligaciones liquidadas ese año (también en este caso, las obligaciones liquidadas no reflejan los gastos totales al estar una parte de estos pendientes de aplicar a presupuesto). La diferencia entre ingresos y gastos da un déficit de 23.725 millones, un 2,3% del PIB. Aunque estas cifras no están expresadas en términos de contabilidad nacional, sorprende que el déficit presupuestado sea superior al 1,5% que los PGE-2012 y el Programa de Estabilidad en vigor atribuyen a las CC.AA. Esto indica que, a pesar del avance que se ha conseguido con la publicación desde 2010 de las cifras de ejecución presupuestaria de estas instituciones en términos normalizados, las prácticas presupuestarias y los datos publicados no permiten hacer análisis precisos de la evolución de sus ingresos y gastos reales.

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-2012 contemplaban un déficit del 5,3% del PIB, 3,2 pp

del PIB menos que el estimado entonces para 2011. A él se llegaba sumando a los ya señalados del Estado y las CC.AA., el déficit del 0,3% de las CC.LL. y un saldo equilibrado para las administraciones de seguridad social. Ello conformaba una política fiscal muy restrictiva, especialmente en un contexto de bajo crecimiento del PIB, cuya argumentación no era 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. Con posterioridad a la aprobación de los presupuestos, y en el marco del llamado semestre europeo, el Consejo de Asuntos Económicos y Financieros de la UE (ECOFIN) del 10 de julio modificó el objetivo de déficit hasta el 6,3%, a la vista de la revisión al alza del déficit de 2011 hasta el 9% del PIB (sin incluir ayudas a instituciones financieras por un importe de 0,5 pp del PIB) y de la constatación de un comportamiento de los ingresos peor de lo esperado, debido al agravamiento de la coyuntura económico-financiera. Esta modificación fue asignada al Estado, de forma que el déficit de este se estableció en el 4,5% del PIB.

Cuadro 5

EJECUCIÓN DE LOS PRESUPUESTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE 2012 HASTA OCTUBRE

	Presupuestos 2011-2012					Ejecución enero-octubre (derechos/obligaciones)		
	Millones de euros			Variación en %		Millones de euros		
	Presupuesto 2011 (A)	Liquida- ción 2011 (derechos/ obligacio- nes) (B)	Presupuesto 2012 (C)	Presupuesto 2012 s/ presupuesto 2011 (C/A)	Presu- puesto 2012 s/ liquidación 2011 (C/B)	2011	2012	Variación en %
1.- INGRESOS NO FINANCIEROS	141276	126110	138868	-1,7	10,1	102320	103015	0,7
1.1.- Ingresos corrientes	130750	120457	130212	-0,4	8,1	99144	100215	1,1
1.1.1.- Impuestos directos	40262	39873	49802	23,7	24,9	33890	42502	25,4
1.1.2.- Impuestos indirectos	50993	46882	65689	28,8	40,1	39109	50678	29,6
1.1.3.- Transferencias corrientes	33974	28228	9372	-72,4	-66,8	22109	3084	-86,1
1.1.4.- Resto de ingresos corrientes	5521	5474	5349	-3,1	-2,3	4035	3951	-2,1
1.2.- Ingresos por operaciones de capital	10526	5653	8656	-17,8	53,1	3176	2801	-11,8
2.- GASTOS NO FINANCIEROS	163274	150211	162592	-0,4	8,2	116318	113793	-2,17
2.1.- Gastos corrientes	136204	132490	140618	3,2	6,1	104528	104567	0,04
2.1.1.- Gastos de personal	56906	57377	56507	-0,7	-1,5	46143	44066	-4,50
2.1.2.- Compras b. y s. e intereses	28496	27344	32713	14,8	19,6	20926	24050	14,93
2.1.3.- Gastos financieros	4760	4555	6777	42,4	48,8	3236	4791	48,06
2.1.3.- Transferencias corrientes	46043	43213	44620	-3,1	3,3	34223	31660	-7,49
2.2.- Gastos de capital	26831	17721	21545	-19,7	21,6	11791	9226	-21,75
2.3.- Fondo de contingencia	240	--	430	79,3	--	--	--	--
3.- SALDO (1-2)	-21999	-24101	-23725	7,8	-1,6	-13998	-10778	-23,0
3.a.- Saldo en % del PIB anual	-2,1	-2,3	-2,3	--	--	-1,3	-1,0	--
PRO MEMORIA: DÉFICIT EN TÉRMINOS DE CONTABILIDAD NACIONAL						Enero-septiembre		
4.- Saldo en % del PIB anual	-1,3	-3,4	-1,5	--	--	-2,2	-1,1	--
4.a.- Saldo incluyendo las liquidaciones de impuesto de años anteriores	-3,3	-5,1	-1,5	--	--	--	--	--

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.

2.2. Ejecución de los presupuestos y estimación del déficit en 2012

Los datos disponibles hasta noviembre permiten estimar que el **Estado** puede cumplir el objetivo de déficit para 2012. Por lo que respecta a los ingresos líquidos recaudados (caja), los correspondientes al Estado aumentan un 11,2% (cuadro 3), con una fuerte caída de los ingresos impositivos y un fuerte aumento de los no impositivos, que obedece al ya comentado cambio en la financiación de las CC.AA. Este aumento es inferior al presupuestado para todo el año (14,3% respecto a los ingresos liquidados en 2011), pero mantiene una progresión al alza en los últimos meses que deberían acercarlo más al objetivo al incorporar los ingresos de diciembre. Dicha progresión es consecuencia de las medidas tomadas en julio adicio-

nales a las contempladas en los PGE-2012, que afectaron fundamentalmente al IVA y al Impuesto de Sociedades (IS). El Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, elevó el tipo general del IVA del 18 al 21% y el reducido del 8 al 10%, a la par que se eliminaba el tipo reducido para un conjunto de bienes y servicios. En el IS se complementaban y ampliaban las medidas incluidas en los PGE-2012, entre ellas, el aumento de las bases imponibles y los tipos de los pagos fraccionados y la limitación de la compensación de bases negativas y de deducibilidad de los gastos financieros. Tras estas medidas, el impacto estimado por el Gobierno de todas las tomadas desde diciembre de 2011, con efectos para 2012, se elevaba a 14.837 millones de euros, un 9,2% de la recaudación total de 2011.

Los ingresos impositivos totales, es decir, incluyendo la parte cedida a las AA. TT., aumentan un 1,1% hasta

noviembre, tasa inferior al objetivo del 4,3% para todo el año, a pesar de las medidas de julio. Ahora bien, sin ellas la desviación respecto a dicho objetivo hubiera sido significativamente superior, como ponen de manifiesto los datos de recaudación hasta septiembre, que registraban una caída del 2,1%. Como se ve en el cuadro 2, la menor recaudación respecto a las previsiones se concentra en el IRPF y en los impuestos especiales, lo que puede explicarse por la peor evolución respecto a lo previsto de las rentas salariales y del consumo de los productos sometidos a dichos impuestos. Haciendo una estimación para diciembre, los ingresos impositivos totales podrían aumentar en torno al 2%, lo que significaría una desviación a la baja de unos 3.650 millones. En los impuestos directos la menor recaudación ascendería a unos 4.400 millones, que sería parcialmente compensada por una desviación al alza de los indirectos de unos 750 millones, gracias a la subida del IVA. Esta desviación la sufriría el Estado, ya que las participaciones de las A.A.T.T. se fijan provisionalmente (a cuenta) en los presupuestos y no se ven alteradas por la evolución real de la recaudación a lo largo del año. No obstante, es previsible que el Estado pueda compensar parcialmente esta desviación por unos ingresos no impositivos superiores a los previstos.

Los pagos del Estado en términos de caja (cuadro 3) registran hasta noviembre una práctica estabilización respecto a los del mismo periodo de 2011, frente a una previsión de crecimiento del 1% para el conjunto del año. Ahora bien, ello es así porque los pagos por intereses, debido a retrasos de calendario respecto al año anterior, aumentan notablemente por debajo de lo previsto. Los pagos excluidos intereses, que deben de reducirse un 4% en el total anual, lo hacen en un 3%. No obstante, no parece que el Estado tenga problemas para ajustar sus gastos a lo presupuestado e incluso dejarlos por debajo (en diciembre se notará la eliminación de la paga extra de los funcionarios), compensando así los previsibles menores ingresos.

El saldo de caja no financiero del Estado hasta noviembre arroja un déficit de 27.738 millones, frente a 38.467 millones en 2011. Esta reducción se ajusta bastante bien con la previsión para el conjunto del año. En términos de contabilidad nacional (no comparables a los de caja, pues, entre otros factores, la nueva base contable 2008 incorpora una periodificación distinta de algunas partidas importantes de ingresos y gastos respecto a la de caja), el déficit asciende a 45.910 millones, con una reducción del 11,4% respecto al año anterior. Dicha cifra supone un 4,4% del PIB estimado para todo el año, cinco décimas porcentuales menos que un año antes. Teniendo en cuenta que el objetivo fue modificado al alza en un punto porcentual, hasta el 4,5% del PIB, puede concluirse que

los datos hasta noviembre permiten cumplir con dicho objetivo o incluso quedarse algunas décimas del PIB por debajo.

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 equilibrio presupuestario que le corresponde. Como se ve en el cuadro 4, hasta noviembre los ingresos no financieros disminuyen un 1,4%, cuando deberían crecer un 2% para alinearse con lo presupuestado. La causa principal es la peor evolución del empleo y de los salarios, que se traduce en una caída significativa de las cotizaciones sociales. Frente a ello, los gastos aumentan a un ritmo superior al previsto, a causa del crecimiento de las pensiones contributivas (4,4% frente al 2,4% previsto). El saldo entre derechos y obligaciones reconocidos hasta octubre resulta positivo en 2.757 millones de euros, un 61,7% inferior al del mismo periodo del año anterior. Ahora bien, teniendo en cuenta la dinámica de los ingresos y gastos en el último mes del año, puede estimarse que el superávit registrado hasta noviembre se convierta en un déficit. De hecho, el saldo acumulado en los últimos doce meses da un déficit de 5.000 millones de euros, cifra que, como mínimo, se mantendría al añadir diciembre.

El otro componente importante del déficit de las administraciones de seguridad social, el sistema de prestaciones por desempleo, también presenta desviaciones, como era previsible. Hasta octubre, las mismas aumentaron un 6,1%, cuando la previsión para el total anual es que se reduzcan un 4%. A partir de estos datos puede estimarse en unos 3.500 el déficit del sistema, con lo que el saldo del conjunto de las administraciones de seguridad social podría resultar negativo en unos 9.000 millones de euros, un 0,85% del PIB.

Por lo que respecta a las **CC.AA.**, en el momento de cerrar este análisis se dispone de información hasta octubre en términos de derechos y obligaciones reconocidos y de los tres primeros trimestres del año en términos de contabilidad nacional (cuadro 5). Los derechos (ingresos no financieros) aumentan un 0,7%, algo por encima de lo que contemplan los presupuestos respecto a los del año anterior, pero muy lejos del crecimiento del 10,1% de dichos presupuestos sobre la liquidación de 2011. Las obligaciones (gastos no financieros) disminuyen un 2,2%, frente al 0,4% previsto presupuesto/presupuesto. Ello da lugar a un saldo negativo de 10.778 millones de euros, un 1% del PIB anual y un 23% inferior al del mismo periodo del año anterior. Ahora bien, es difícil sacar conclusiones precisas de estos datos, pues, según las extrañas y mejorables prácticas presupuestarias de las CC.AA., no recogen todos los ingresos y gastos reales, sino sólo los aplicados

al presupuesto. En el mismo periodo del año anterior, el déficit entre derechos y obligaciones fue del 1,3% del PIB y acabó en diciembre en el 2,3%. Pero de esta cifra se pasó a un déficit del 3,4% en términos de contabilidad nacional. En estos términos, y hasta septiembre, la estimación de la Intervención General de Estado (IGAE) da un déficit en términos homogéneos de 11.978 millones de euros, un 1,14% del PIB, frente al 2,2% en el mismo periodo del año anterior, es decir, la mitad. Manteniendo un ritmo de reducción cercano a este para el cuarto trimestre, se llegaría a una cifra del 1,9% del PIB para todo el año.

Por último, por lo que respecta a la información estadística disponible, en el gráfico 1 se presentan los datos de la contabilidad nacional sobre la evolución del déficit público del **conjunto de las AA.PP.** hasta el tercer trimestre de 2012 en porcentaje del PIB, obtenido como diferencia entre el ahorro y los gastos de capital netos, y en términos de suma móvil de cuatro trimestres. Como puede apreciarse, el ahorro (diferencia entre los ingresos y gastos corrientes) se recuperó ligeramente en 2010, pero desde comienzos de 2011 mantiene una suave tendencia a la baja, hasta situarse en el tercer trimestre de 2012 en una cifra negativa equivalente al 6,1% del PIB. Esta tendencia es algo más acusada en los gastos de capital, que se ha reducido hasta el 2,4% del PIB (5,9% al final de 2009), lo que permite que disminuya el déficit, pero a un ritmo excesivamente lento e incompatible con el objetivo para el conjunto del año. El déficit de los

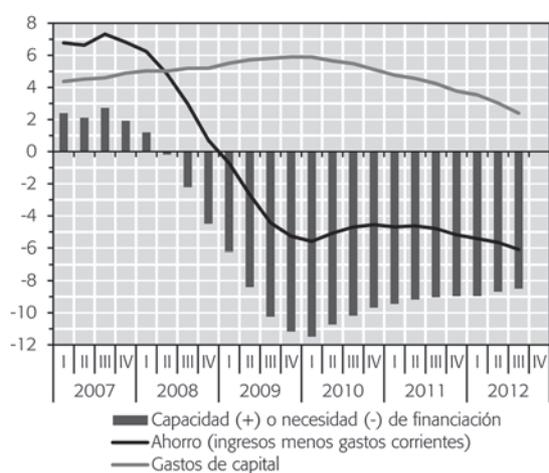
últimos cuatro trimestres, excluidas las ayudas a instituciones financieras, se situó en el tercero de este año en el 8,5% del PIB, sólo medio punto porcentual por debajo del cuarto trimestre de 2011 y muy alejado del objetivo para todo el año del 6,3%.

A partir de los datos y 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 2012 con un déficit del 7,3% del PIB (sin incluir ayudas a instituciones financieras por valor de 1,1 pp del PIB), 1,7 pp menos que el de 2011, pero un pp más que el aprobado por el ECOFIN. La reducción respecto al año anterior provendría de un aumento de los ingresos de medio punto porcentual del PIB y de una disminución de los gastos de 1,2 puntos (gráfico 2).

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 de las AA.PP. Los ingresos totales crecen un modesto 0,3% y los de carácter tributario, un 0,5%, 1,5 pp más que el PIB nominal, lo que conlleva un aumento de la presión fiscal de 0,4 pp del PIB, que contrarresta en parte la disminución de 2011. En los tres últimos años la presión fiscal ha recuperado 1,1 puntos de los 6,4 puntos que perdió en 2008 y 2009. Los impuestos indirectos aumentan en 2012 un par de décimas su peso en el PIB, pero no como consecuencia de la subida del IVA, sino por el aumento de otros impuestos sobre

Gráfico 1

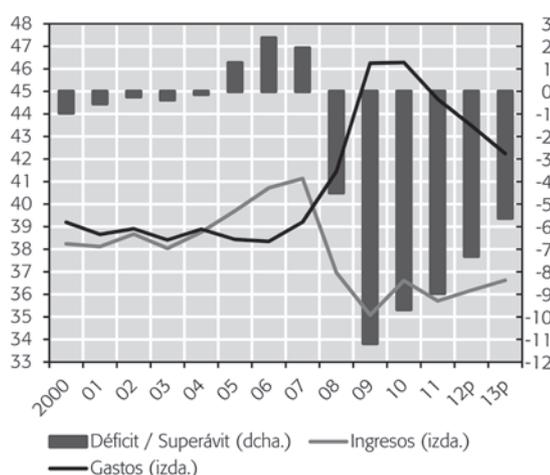
AHORRO, INVERSIÓN Y DÉFICIT DE LAS AA.PP. (1) Porcentaje del PIB, suma móvil de 4 trimestres



(1) Excluidas ayudas a instituciones financieras.
Fuentes: IGAE e INE.

Gráfico 2

INGRESOS, GASTOS Y DÉFICIT PÚBLICOS (1) Porcentaje del PIB



(1) Excluidas ayudas a instituciones financieras.
Fuente: Hasta 2011, IGAE; 2012-13, previsiones Funcas.

Cuadro 6

CUENTA DE LAS AA.PP. PREVISIONES PARA 2012-2013 (Funcas)

	Miles de millones de euros			% variación anual		% del PIB		
	2011 (P)	2012 (F)	2013 (F)	2012 (F)	2013 (F)	2011 (P)	2012 (F)	2013 (F)
1.- TOTAL RECURSOS (INGRESOS)	379,7	380,9	383,3	0,3	0,6	35,7	36,2	36,6
de ellos, ingresos tributarios	330,5	332,0	334,8	0,5	0,8	31,1	31,5	32,0
1.1.- INGRESOS CORRIENTES	380,3	382,6	386,2	0,6	0,9	35,8	36,3	36,9
1.1.1.- Impuestos s/ producción e importación	105,0	106,0	113,2	1,0	6,8	9,9	10,1	10,8
1.1.2.- Impuestos renta y patrimonio	101,6	106,9	106,7	5,2	-0,2	9,6	10,2	10,2
1.1.3.- Cotizaciones sociales efectivas	129,0	124,9	121,4	-3,2	-2,8	12,1	11,9	11,6
1.1.4.- Otros recursos corrientes	44,7	44,9	45,0	0,4	0,2	4,2	4,3	4,3
1.2.- INGRESOS DE CAPITAL (a)	-0,7	-1,7	-2,9	--	--	-0,1	-0,2	-0,3
2.- TOTAL EMPLEOS (GASTOS) (b)	475,0	457,7	442,1	-3,6	-3,4	44,7	43,5	42,2
2.b.- Total gastos sin intereses (2 - 2.1.3) (b)	448,8	423,9	398,9	-5,6	-5,9	42,2	40,3	38,1
2.1.- GASTOS CORRIENTES	435,5	431,9	425,3	-0,8	-1,5	41,0	41,0	40,6
2.1.b.- Gastos corrientes sin intereses (2.1 - 2.1.3)	409,4	398,1	382,1	-2,8	-4,0	38,5	37,8	36,5
2.1.1.- Remuneración de los asalariados	123,6	118,1	112,6	-4,4	-4,7	11,6	11,2	10,8
2.1.2.- Consumos intermedios e imptos. producción	62,5	55,8	47,5	-10,7	-14,8	5,9	5,3	4,5
2.1.3.- Intereses y otras rentas propiedad	26,1	33,8	43,2	29,3	27,8	2,5	3,2	4,1
2.1.4.- Prestaciones sociales	163,8	168,1	169,3	2,6	0,7	15,4	16,0	16,2
2.1.5.- Transferencias sociales en especie	30,0	30,0	30,0	0,0	0,0	2,8	2,8	2,9
2.1.6.- Subvenciones y otras transf. corrientes	29,6	26,1	22,7	-11,8	-13,0	2,8	2,5	2,2
2.2.- GASTOS DE CAPITAL (b)	39,5	25,8	16,8	-34,6	-34,9	3,7	2,5	1,6
2.2.1.- Formación bruta de capital (c)	30,0	19,6	12,8	-34,6	-34,9	2,8	1,9	1,2
2.2.2.- Transferencias de capital (b)	9,4	6,2	4,0	-34,6	-34,9	0,9	0,6	0,4
3.- CAP.(+) O NEC.(-) FINANC. (DEFICIT) (1 - 2) (b)	-95,3	-76,8	-58,8	-19,5	-23,4	-9,0	-7,3	-5,6
4.- Déficit/superávit primario (1 - 2.b) (b)	-69,2	-43,0	-15,6	-37,9	-63,6	-6,5	-4,1	-1,5
5.- Ayudas a instituciones financieras	5,1	11,6	0,0					
6.- DÉFICIT con ayudas a instituciones financieras	-100,4	-88,3	-58,8	-12,1	-33,4	-9,4	-8,4	-5,6
7.- Déficit primario con ayudas a inst. financ.	-74,3	-54,5	-15,6	-26,6	-71,3	-7,0	-5,2	-1,5
PRO MEMORIA:								
8.- Renta disponible bruta	167,5	161,7	158,3	-3,5	-2,1	15,8	15,4	15,1
9.- Consumo final	222,7	210,9	197,3	-5,3	-6,4	20,9	20,0	18,9
10.- AHORRO BRUTO (8 - 9 = 1.1 - 2.1)	-55,2	-49,2	-39,1	-10,8	-20,6	-5,2	-4,7	-3,7
11.- Déficit Estado y sus OO.AA. (b)	-31,4	-45,2	-36,8	43,7	-18,5	-3,0	-4,3	-3,5
12.- Déficit Administraciones Seguridad Social	-0,8	-8,4	-10,5	989,7	24,2	-0,1	-0,8	-1,0
13.- Déficit CCAA.	-54,1	-20,0	-10,5	-63,1	-47,7	-5,1	-1,9	-1,0
14.- Déficit CC.LL.	-9,0	-3,2	-1,0	-64,7	-66,9	-0,8	-0,3	-0,1
15.- DEUDA BRUTA	736,5	909,8	987,0	23,5	8,5	69,3	86,4	94,3
16.- PIBpm nominal	1063,4	1052,9	1046,6	-1,0	-0,6	--	--	--

(P) Provisional. (F) Previsión.

(a) Incluye el ajuste por recaudación incierta.

(b) No incluye las ayudas a instituciones financieras.

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

Fuentes: 2011, Ministerio de Economía y Hacienda (IGAE) e INE; 2012-13, previsiones Funcas.

Cuadro 7

DESCOMPOSICIÓN DEL DÉFICIT DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 (p)	2013 (p)
Porcentaje del PIB								
1.- DÉFICIT TOTAL		1,9	-4,5	-11,2	-9,7	-9,4	-8,4	-5,6
2.- Gastos extraordinarios no recurrentes (a)		0,0	0,5	1,2	1,0	0,5	1,1	0,0
3.- Intereses pagados		1,6	1,6	1,8	1,9	2,5	3,2	4,1
4.- Déficit primario recurrente (1+2+3)		3,5	-2,4	-8,2	-6,7	-6,5	-4,1	-1,5
4.1.- Déficit primario recurrente cíclico		5,1	4,8	0,7	0,0	0,1	-1,4	-2,9
4.2.- Déficit primario recurrente ajustado cíclicamente (DÉFICIT PRIMARIO ESTRUCTURAL) (4-4.1)		-1,6	-7,2	-8,9	-6,7	-6,6	-2,7	1,4
5.- Déficit total recurrente ajustado cíclicamente (DÉFICIT TOTAL ESTRUCTURAL) (4.2-3)		-3,2	-8,8	-10,6	-8,7	-9,0	-5,9	-2,7
Variación respecto al año anterior en puntos porcentuales del PIB								
1.- DÉFICIT TOTAL		-0,4	-6,4	-6,7	1,5	0,2	1,1	2,8
2.- Gastos extraordinarios no recurrentes		0,0	0,5	0,7	-0,2	-0,5	0,6	-1,1
3.- Intereses pagados		0,0	0,0	0,2	0,2	0,5	0,8	0,9
4.- Déficit primario recurrente (1+2+3)		-0,5	-5,9	-5,8	1,4	0,2	2,4	2,6
4.1.- Déficit primario recurrente cíclico		1,9	-0,3	-4,1	-0,7	0,1	-1,4	-1,6
4.2.- Déficit primario recurrente ajustado cíclicamente (DÉFICIT PRIMARIO ESTRUCTURAL) (4-4.1)		-2,3	-5,6	-1,7	2,2	0,1	3,9	4,1
5.- Déficit total recurrente ajustado cíclicamente (DÉFICIT TOTAL ESTRUCTURAL) (4.2-3)		-2,3	-5,6	-1,8	2,0	-0,4	3,1	3,2

(a) Incluyen tanto gastos como pérdidas de ingresos. En 2011 y 2012 son las ayudas a instituciones financieras (p) Previsión.

Fuentes: Elaboración y previsiones propias a partir de los datos de la Contabilidad Nacional hasta 2011. El *output gap*, que es la base de partida para estimar el componente cíclico del déficit, se obtiene como diferencia porcentual entre el PIB observado y el tendencial, y este último se extrae mediante el filtro de Hodrick-Prescott ($\lambda = 100$).

la producción distintos de los especiales; los impuestos directos aumentan seis décimas como porcentaje del PIB y las cotizaciones sociales pierden tres.

En cuanto a los gastos (excluidas las ayudas a instituciones financieras), se prevé una reducción del 3,6% 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 prestaciones sociales. Como porcentaje del PIB, los gastos totales descienden 1,2 pp, hasta el 43,5%, porcentaje superior en 4,3 pp al de 2007.

Teniendo en cuenta que la economía ha vuelto a caer 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 utilizada¹, 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. La reducción del déficit total estimada para 2012 es de 1,1 pp del PIB, que alcanzaría 1,7 pp sin incluir las ayudas a instituciones financieras. Restando de esta cifra el aumento de los pagos por intereses,

¹ En los cálculos aquí presentados, el *output gap*, que es la base de partida para estimar el componente cíclico del déficit, se obtiene como diferencia porcentual entre el PIB observado y el tendencial, y este último se extrae mediante el filtro de Hodrick-Prescott ($\lambda = 100$).

se obtiene una reducción del déficit primario recurrente de 2,4 pp del PIB, cifra que se desglosa en un aumento del componente cíclico de 1,4 pp y una disminución del estructural (discrecional) en 3,8 pp. En el trienio 2010-2012 el componente estructural del déficit primario ha mejorado en 6,2 pp del PIB, a pesar de lo cual, su nivel sigue siendo elevado, pues puede estimarse en unos 3 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 2012 que España habrá reducido el déficit primario estructural en este año en 2,2 pp del PIB, que serían 2,8 pp excluyendo las ayudas a instituciones financieras. La reducción acumulada en los tres últimos años sería de 5,2 pp. Por su parte, la mejora de este déficit en la zona euro alcanza 1,3 pp en 2012 y 2,6 pp en los tres últimos años, es decir, la mitad que en España, si bien, el nivel de partida es muy superior en España.

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 de 2,5 pp del PIB, respectivamente. Este último se llevó a cabo por la necesidad de cumplir con los criterios de Maastricht para formar parte de la UEM. El de 1992-93 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.

3. Previsiones para 2013

3.1. Los PGE-2013

Los PGE contemplan para 2013 una caída del PIB del 0,5% en términos reales y un aumento del 1,2% en términos nominales (cuadro 1). La caída real es inferior en torno a un punto porcentual a las últimas previsiones de los organismos internacionales y el consenso de analistas

privados, y su composición muestra un nuevo retroceso importante de la demanda interna (-2,9%), que en gran parte se compensa con la aportación de la demanda externa neta (2,4 puntos porcentuales). Para el empleo, los PGE prevén un descenso del 1,2% en términos de contabilidad nacional, también bastante menor del que contempla el resto de previsiones. Los salarios medios aumentan un 1,5%, con lo que las remuneraciones de los asalariados lo hacen un 0,3%. También aquí se observan diferencias notables con el resto de las previsiones, que dan caídas del orden del 3% para este último agregado. En cuanto a la tasa de paro, el Gobierno prevé un descenso hasta el 24,3%, frente a aumentos notables del resto, hasta cifras del orden del 26,5%. Ciertamente, la incertidumbre de las previsiones macroeconómicas es elevada en la actual coyuntura, pero una evaluación del conjunto de las mismas lleva a la conclusión de que las oficiales pueden ser optimistas en un grado suficientemente elevado como para afectar significativamente a las previsiones presupuestarias.

En el cuadro 8 se presentan las grandes rúbricas de ingresos y gastos del **Estado** previstos en los presupuestos. Los ingresos impositivos, incluidas las participaciones de los impuestos que corresponden a las AA.TT., crecen un 3,7% respecto al avance de liquidación de 2012. Los que quedan en manos del Estado aumentan un 37,7%, hasta 104.234 millones, y los destinados a estas administraciones disminuyen un 24,1%. Esta diferencia en los crecimientos es debida a la distorsión que produjo en los ingresos del Estado y de las CC.AA. la liquidación en 2012 del ejercicio de 2010, que mermó los primeros y engordó los segundos respecto a su nivel «normal» de dicho año. En 2013 ya no se produce este efecto, por lo que las tasas de variación se ven anormalmente afectadas.

El aumento de los ingresos impositivos totales supera ampliamente al del PIB nominal y, más aún, al de la demanda nacional, para la que se prevé una caída del 1,1%. Ello se debe a las medidas de ajuste fiscal adoptadas desde diciembre de 2011, que según Hacienda reportarán, en términos netos, 7.221 millones de euros de recaudación adicional en 2013. Estas medidas se clasifican en tres grupos. En el primero se sitúan las tomadas previamente pero que siguen teniendo efectos en 2013 por 11.425 millones (gravamen complementario y aumento de tipo en los rendimientos de actividades profesionales en el IRPF, cambios en el Impuesto de Sociedades que afectan a la cuota, aumento de los tipos de IVA y modificaciones en los tipos del tabaco). El segundo grupo son las medidas que entrarán en vigor en 2013, que suman 5.075 millones (la eliminación de la compensación en adquisición de vivienda y la tributación de los premios de lotería por encima de los 2.500 euros en el IRPF,

Cuadro 8

PREVISIÓN DE INGRESOS, GASTOS, NECESIDADES FINANCIERAS Y DEUDA DEL ESTADO EN LOS PGE-2013

1.- INGRESOS NO FINANCIEROS					2.- GASTOS NO FINANCIEROS		
	Miles de millones de euros		Variación en % respecto al avance de liquidación de 2012			Miles de millones de euros	Variación en % respecto al presupuesto inicial de 2012
	Estado	Total (1)	Estado	Total (1)			
1.- Total	124,0	193,9	2,6	-9,0	1.- Total	162,1	6,2
2.- Impuestos	104,2	174,1	37,7	3,7	2.- Gastos corrientes	150,9	7,8
2.1.- Directos	64,6	96,6	19,9	-1,5	2.1.- Gastos de personal	27,7	1,2
- IRPF	42,3	74,2	48,4	2,2	2.2.- Compras b. y s.	2,9	-12,0
- Sociedades	19,0	19,0	-2,9	-2,9	2.3.- Intereses	38,6	33,7
- Otros	3,4	3,4	-42,4	-42,4	2.4.- Transferencias ctes.	81,8	1,6
2.2.- Indirectos	39,6	77,5	81,6	11,0	3.- Gastos de capital	8,6	-16,1
- IVA	28,3	54,7	98,6	13,2	3.1.- Inversiones reales	3,9	-13,9
- Otros	11,3	22,8	49,6	6,3	3.2.- Transferencias capital	4,7	-17,9
3.- Resto	19,8	19,8	-56,2	-56,2	4.- Fondo de contingencia	2,6	8,4
Pro memoria:					Pro memoria:		
PIB nominal		1062,9		1,2	Transferencias ctes., sistemas de financiación de las AA.TT.	35,3	-3,2
					Total gastos, excluidos los sistemas de financiación de las AA.TT.	126,8	9,2
					Total gastos sin intereses, excluidos los sistemas de financiación de las AA.TT.	88,2	1,0
3.- NECESIDADES FINANCIERAS (Miles de millones de euros)					4.- DEUDA DEL ESTADO		
		PGE-12	PGE-13		2012	2013	
1.- Déficit de operaciones no financieras		33,4	38,1	1.- Deuda en circulación (miles millones)	677,9	728,8	
2.- Variación de activos financieros		3,4	10,0	2.- Deuda según Protocolo de Déficit Excesivo (% del PIB)	66,1	70,2	
3.- Amortizaciones de deuda		149,3	159,2				
4.- Total necesidades financieras (1+2+3)		186,1	207,2				

(1) Incluyendo la participación de las AA.TT. en IRPF, IVA e impuestos especiales.

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.

la limitación de la deducibilidad de los gastos de amortización y el gravamen por revalorización de activos en el Impuesto de Sociedades y el final de la aplicación del tipo cero en los biocarburantes). El tercer grupo lo constituyen las medidas que significaron un adelanto de recaudación sin efectos sobre la carga tributaria o la desaparición de la declaración tributaria especial (regularización de rentas ocultas), que producirán un efecto bajista sobre los ingresos de 2013 por importe de 9.279 millones.

Los ingresos no impositivos se reducen en 2013 hasta 19.811 millones, un 56,2% menos, que en gran parte es la compensación del fuerte aumento de los impuestos que se queda el Estado y obedece a la misma causa que este, es decir, a la liquidación con las CC.AA. en 2012 del ejercicio de 2010, que produjo un aumento anormal

de las transferencias de éstas al Estado. El efecto conjunto de los aumentos de impuestos y las reducciones de las transferencias es prácticamente nulo para las CC.AA., pues la cantidad recibida entre ambos conceptos en 2013 (63.969 millones) será prácticamente igual a la de 2012 (63.016 millones).

En total, los ingresos no financieros del Estado se estiman en 124.044 millones, un 11,7% del PIB, con un aumento del 2,6% respecto al avance de liquidación de 2012. Aceptando que las medidas tributarias tomadas produzcan los resultados estimados por Hacienda y a pesar de que las previsiones macroeconómicas que sustentan los PGE-2013 son optimistas, este aumento parece razonable. Ahora bien, dado que nuestras estimaciones de cierre de 2012 apuntan a unos ingresos de unos 3.650

millones por debajo de lo previsto, tal tasa de variación aplicada a esos ingresos conduciría a una cifra también inferior en una cantidad similar para 2013.

Los gastos no financieros del Estado presupuestados para 2013 ascienden a 162.106 millones de euros, un 6,2% más que los presupuestados inicialmente para 2012 (cuadro 8). Este aumento se debe fundamentalmente al de los gastos en intereses y al de las transferencias a la Seguridad Social para completar la asunción de prestaciones no contributivas. Así, los gastos atribuibles a los ministerios sin incluir estas últimas partidas, disminuyen un 9,4%.

El capítulo principal del gasto del Estado (supone el 50,4% del total) es el de transferencias corrientes, que aumentan un 1,6% (5,5% excluidos los créditos de financiación a las A.A.TT.). Disminuyen las destinadas al Servicio Público de Empleo Estatal (-22,3%) para financiar tanto políticas activas como prestaciones de desempleo, pero aumentan fuertemente las destinadas a la Seguridad Social, como el complemento de pensiones mínimas, y las pensiones y ayuda familiar no contributivas.

El siguiente capítulo en importancia del gasto es el los intereses de la deuda (el 23,8% del total), que aumenta un 33,7%. Del resto de gastos corrientes, los de personal (el 17,1% del total) también aumentan un 1,2%, si bien, ello se debe a las pensiones de las clases pasivas del Estado, ya que los gastos del personal activo disminuyen un 3,8% como consecuencia de la congelación de los sueldos y del mantenimiento del criterio de no reposición de las bajas, con la excepción del 10% de los efectivos de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado y de los cuerpos de lucha contra el fraude fiscal. Por su parte, las compras de bienes y servicios (el 1,7% del total) disminuyen un 12%. Sumando estos últimos gastos y los del personal activo, se obtiene una aproximación al consumo público realizado por el Estado, que se reduce un 5,2%.

Por lo que se refiere a los gastos de capital (el 5,3% del total), las inversiones reales disminuyen un 13,9% y las transferencias, un 17,9%. Comparando estos gastos con los de 2007, antes de que se iniciara la crisis, la reducción alcanza el 55%.

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 2013 asciende a 11.478 millones (el 7,1% de los gastos no financieros), con una reducción del 4,5% respecto al año anterior, a pesar de que este año se incluyen 3.809 millones de aportación al Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE).

La diferencia entre ingresos y gastos no financieros previstos para 2013 da un déficit de 38.062 millones, lo que supone un aumento del 14% respecto al año anterior. Si a esta cifra se le añade la variación de activos financieros, por importe de 9.958 millones, se obtiene una necesidad de endeudamiento (emisiones netas) de 48.020 millones. Por su parte, las amortizaciones de deuda del Estado se estiman en 159.153 millones. De todo ello se deducen unas necesidades financieras (emisiones totales) de 207.173 millones, 21.037 más de las previstas inicialmente para 2012. La deuda en circulación del Estado pasa de 667.900 millones en 2012 a 728.800 en 2013, un 68,6% del PIB, aunque expresada en términos del Protocolo de Déficit Excesivo (PDE), este porcentaje aumenta hasta el 70,2%, 4 pp más que en 2012.

Por lo que respecta a la **Seguridad Social**, su presupuesto de gastos no financieros, que supone el 41% del total de gastos consolidados de las administraciones centrales, asciende a 125.799 millones de euros y crece un 5% respecto al presupuesto inicial de 2012. Los gastos de funcionamiento (personal y compras de bienes y servicios) suponen un 3% del total y disminuyen un 0,6%. Pero el capítulo principal, las transferencias corrientes, aumenta un 5,2%. Dentro de estas últimas, las pensiones contributivas suben un 4,3%. Estas tasas de crecimiento parecen razonables, si bien, al aplicarlas a unos gastos reales de 2012 que quedarán previsiblemente por encima de los presupuestados, como se ha señalado anteriormente, darían lugar a unos gastos para 2013 también superiores. Los ingresos no financieros previstos ascienden a 125.682 millones, un 4,8% más que en 2012. Ello es debido fundamentalmente al aumento de las transferencias del Estado, ya que la principal partida, las cotizaciones sociales de las empresas y trabajadores ocupados, aumenta un 1,2%. Este aumento, sin embargo, no es coherente con la reducción del orden del 3% de las remuneraciones de los asalariados, según las previsiones de consenso. Si a ello se añade que los ingresos de 2012 serán menores que los presupuestados, el resultado es que los ingresos de 2013 pueden estar sobreestimados en unos 6.500 millones. El saldo entre ingresos y gastos presupuestados resulta prácticamente equilibrado, aunque nuestras previsiones más bien apuntan a un déficit del orden de 9.000 millones, a pesar del fuerte aumento señalado de las transferencias del Estado.

Al pasar de la contabilidad pública en términos de caja a la **contabilidad nacional**, que sigue el criterio de devengo, el déficit del Estado y sus organismos previsto en los PGE-2013 aumenta hasta 40.903 millones de euros, un 3,85% del PIB, la misma cifra que se prevé para las administraciones centrales, incluidas las de la seguridad social. El déficit previsto de las C.C.AA. se reduce al 0,7% del

PIB y para las CC.LL. se contempla un equilibrio. El déficit para el total de las AA. PP. es, por tanto, del 4,5% del PIB, frente al objetivo del 6,3%, o nuestra estimación del 7,3%, para 2012.

3.2. Estimación del déficit público en 2013

En el cuadro 6 se ofrece la previsión de Funcas de cómo pueden evolucionar en 2013 las cuentas de las AA.PP. en su conjunto, en función del cierre de 2012 comentado en el apartado anterior y de lo que se deduce de los PGE-2013. Para los ingresos se estima un crecimiento del 0,6%, 1,2 pp más que el PIB nominal estimado por Funcas. De ellos, los impuestos sobre la producción e importación son los que registran el mayor aumento, que se explica por la subida de los tipos del IVA y otras medidas comentadas anteriormente. Los impuestos sobre la renta permanecen prácticamente estables, pues el aumento del IRPF (debido a las medidas tomadas y no a la evolución de sus bases imponibles) será compensado por la reducción del Impuesto de Sociedades, cuya cuota diferencial se verá mermada por el aumento en 2012 de los pagos a cuenta y otras medidas. Las cotizaciones sociales caen un 2,8%, algo menos que las remuneraciones de los asalariados. En porcentaje del PIB, los ingresos totales de las AA.PP. podrían aumentar por segundo año consecutivo en torno a medio punto porcentual, hasta el 36,6%. A pesar de ello, esta ratio aún se situará 4,5 pp por debajo del máximo de 2007.

Para los gastos, excluidas las ayudas a instituciones financieras, se prevé una caída similar a la de 2012, un 3,4%, que sería la tercera consecutiva. Exceptuando los intereses, que aumentan en torno al 28%, los gastos primarios caen un 5,9%. El consumo público, cuyo principal componente son las remuneraciones del personal, disminuye un 6,4% y en mayor medida lo hacen las subvenciones y otras transferencias corrientes. En todo caso, las mayores caídas corresponden a los gastos de capital, casi un 35% menos. Las prestaciones sociales, que constituyen el principal grupo de gasto, son las únicas que aumentan, pero bastante menos que en 2012, debido al recorte de las

prestaciones por desempleo y otras prestaciones distintas de las pensiones. En porcentaje del PIB, los gastos totales se reducen en 1,3 pp, cifra similar a la de 2012.

Las estimaciones de ingresos y gastos conducen a un déficit para el conjunto de las AA.PP. del 5,6% del PIB, 1,1 pp más que el previsto por el Gobierno. La diferencia se explica en parte por el distinto cuadro macroeconómico de partida, pero sobre todo por la desviación de 2012, que, en ausencia de medidas correctoras adicionales, se traslada a 2013. En todo caso, la reducción del déficit en 1,7 pp del PIB en un nuevo año de recesión supone, al igual que en 2012, un avance importante en la consolidación fiscal. Forzar más la máquina provocaría un impacto restrictivo excesivo sobre el crecimiento de la demanda agregada y del empleo, con consecuencias negativas en el proceso de saneamiento del sistema financiero en curso y, a la larga, del propio proceso de consolidación fiscal.

Las estimaciones de los distintos componentes del déficit (cuadro 7) arrojan una mejora del déficit estructural primario (saldo sin intereses y sin ayudas a instituciones financieras ajustado cíclicamente) de unos 4 pp del PIB, similar al de 2012, con lo que su nivel pasaría a ser positivo por primera vez en siete años. El déficit estructural total se situaría por debajo del 3%. De cumplirse estas previsiones, el ajuste del déficit estructural total entre 2012 y 2013 habrá sido muy importante, al reducirse en unos 6 pp del PIB, lo que permitiría moderar el ritmo a partir de 2014 con el fin de minimizar el impacto del ajuste sobre el crecimiento de la economía.

En esta misma línea, el ajuste restante hasta eliminar el déficit estructural debería evitar subidas significativas de impuestos (aunque aún queda margen en los especiales y medioambientales) y basarse fundamentalmente en medidas y reformas que hagan sostenible el sistema público de pensiones y generen ahorros aumentando la eficiencia en la prestación de los servicios públicos y en el aparato político-administrativo. Junto a ello, es necesaria una amplia reforma del sistema tributario con el fin de ampliar la base fiscal y reducir el fraude.