

# PGE-2012: consolidación de emergencia como un primer paso

Madrid  
16 de abril de 2012





<b>1. Resumen ejecutivo</b>	<b>5</b>
<b>2. Los Presupuestos Generales del Estado para 2012</b>	<b>7</b>
2.1 El cuadro macroeconómico de los PGE 2012	7
<i>España en recesión: el crecimiento de la demanda externa no compensa la caída de la interna</i>	7
<i>Alineamiento con las perspectivas de otros organismos, pero elevada incertidumbre</i>	10
2.2 La senda de convergencia hacia los objetivos de estabilidad presupuestaria: déficit y deuda	12
<b>3. La administración de la consolidación fiscal</b>	<b>15</b>
3.1 Europa y la disciplina fiscal	15
3.2 Las insuficiencias domésticas en materia de disciplina fiscal	18
<i>Desviación presupuestaria de las distintas AAPP</i>	18
<i>La parte del déficit imputable al ciclo económico</i>	19
3.3 La reacción española a la desviación presupuestaria	20
3.4 Prioridades y eficiencia en las AAPP	24
<b>4. Las opciones de la consolidación fiscal</b>	<b>27</b>
4.1 Las opciones microeconómicas: una consolidación fiscal inteligente	27
<i>El calendario de reformas estructurales</i>	27
4.2 Las opciones macroeconómicas: la magnitud y velocidad del ajuste	31
<i>Consolidación fiscal y crecimiento</i>	31
<i>La interdependencia entre riesgo soberano y riesgo bancario</i>	32
<b>5. Líneas básicas de los PGE 2012</b>	<b>37</b>
5.1 Presupuesto consolidado de ingresos	37
5.2 Presupuesto consolidado de gastos	41
<i>Gastos del PGE 2012 por clasificación económica</i>	42
<i>Gastos del PGE 2012 por políticas</i>	42
<b>6. Valoración y propuestas del Círculo</b>	<b>45</b>
6.1 Generales	45
6.2 Por el lado de los ingresos	46
6.3 Por el lado de los gastos	48
6.4 Institucionales	49
<b>7. Anexos</b>	<b>53</b>
<b>8. Bibliografía</b>	<b>59</b>
<b>9. Publicaciones recientes del Círculo de Empresarios</b>	<b>61</b>



# 1. Resumen ejecutivo

**La excepcionalidad marca los Presupuestos Generales del Estado para 2012** (PGE 2012). Han sido presentados fuera de los plazos habituales, en un escenario económico incierto, y plantean un ajuste fiscal de gran envergadura: con una economía en recesión, se prevé reducir el déficit de las Administraciones Públicas (AAPP) del 8,5% al 5,3% del PIB.

**Los PGE 2012 prevén un retroceso del PIB de -1,7%**. La eurozona es la principal fuente de incertidumbre para la economía mundial e, inevitablemente, para la española. Los problemas de la unión monetaria deben resolverse con determinación. España acomete uno de los ajustes más duros de la zona euro, mientras los mercados ponen a prueba la arquitectura institucional de la moneda común. La viabilidad del saneamiento fiscal, en recesión, pasa imperativamente por el acceso a la liquidez que evite un estrangulamiento financiero de la economía española.

Para alcanzar el **objetivo de déficit de 5,3% del PIB**, las Comunidades Autónomas deberán reducir su déficit en 1,4 puntos y las Entidades Locales en 0,1. Para la Seguridad Social se establece un objetivo de equilibrio presupuestario. El Estado tiene que recortar su déficit en más de 17.000 millones de euros (1,6 puntos de PIB).

**La administración de la consolidación fiscal** será determinante. Bajo el impulso de la Unión Europea, las AAPP se están dotando de instrumentos para mejorar la disciplina fiscal. El establecimiento de **reglas fiscales**, el reconocimiento de que el grueso de nuestro déficit es de carácter estructural y la asunción, por parte de todas las AAPP, de una restricción presupuestaria efectiva mediante mecanismos coercitivos, son instrumentos imprescindibles.

Ahora bien, el Círculo de Empresarios estima que la estabilidad presupuestaria requiere complementar la disciplina fiscal con el establecimiento de **lo que es o no prioritario** por todas las AAPP y **la eficiencia** en la prestación de sus servicios. Se trata de **adaptar la dimensión y funcionamiento de las AAPP a un escenario de bajo crecimiento en el que ciertos ingresos no volverán** aunque la economía se recupere, y en el que, gradualmente, irán aflorando ciertos pasivos asociados al envejecimiento de la población.

En relación con las **opciones microeconómicas, un calendario de reformas estructurales** para una consolidación fiscal inteligente es, en opinión del Círculo, una necesidad. Se deben presentar todas estas medidas como parte de un único paquete y

explicar adecuadamente su coherencia, equidad y complementariedad. Y, en particular, hay que buscar la **transparencia** tanto en la formulación y ejecución de los PGE como en el resto de las reformas. Además, todas estas medidas tienen que tener un objetivo claro: la **atracción de capital exterior** para facilitar el desapalancamiento. Por ello, es necesario que contribuyan a mejorar el atractivo de España como destino de inversiones extranjeras.

Desde el **punto de vista macroeconómico**, el Círculo recuerda que los países de la zona euro son una unión monetaria, pero no fiscal, y que se enfrentan a un problema de retroalimentación de su riesgo bancario y soberano. Como uno de los miembros más apalancados de la zona euro, **España tiene tanta autonomía como la que le permite el coste y la facilidad de acceso a la liquidez internacional.**

El Círculo cree firmemente que la **senda de ajuste fiscal prevista en plazos y magnitud puede y debe cumplirse**, y que, en todo caso, el gobierno debe ir preparando, con el suficiente análisis y antelación, los ajustes adicionales que deberán incluirse en los PGE 2013 para alcanzar el objetivo comprometido de 3% del PIB.

Los PGE 2012 contemplan un conjunto de medidas, tendentes a aumentar la recaudación, cuyo impacto asciende a 12.300 millones de euros. **Si, dada la magnitud de la consolidación fiscal y la premura de plazos, hubiese que considerar subidas de impuestos, el Círculo estima que el IVA es la opción menos inadecuada.**

Por el lado de los gastos, **la deuda pública absorbe una cifra parecida a la destinada a ayudas por desempleo en los PGE 2012. Parece oportuno** reconsiderar la política de revalorización de pensiones este ejercicio. Adicionalmente, el Círculo entiende que buena parte de la reducción del déficit corresponde a las CCAA. **Estado y CCAA deben convenir fórmulas para la reducción del gasto sanitario y educativo**, que representa el grueso de los presupuestos de las CCAA.

Por último, el Círculo hace otras tres recomendaciones: **una revisión de programas de las AAPP, a los efectos del establecimiento de lo que es o no prioritario para la Administración; el establecimiento de un Consejo Fiscal independiente y la mejora del ciclo presupuestario**, en particular, en todas las etapas posteriores a la aprobación de los presupuestos.

El horizonte inmediato son los PGE 2013. En los presentes presupuestos y en los PGE 2013 está en juego la viabilidad financiera de España. **Los PGE 2012 deben ser un primer paso firme para un saneamiento que permita contar con mayores grados de libertad y mejores perspectivas de crecimiento.**

## 2. Los Presupuestos Generales del Estado para 2012

El Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2012 (PGE 2012) se presenta en un marco de excepcionalidad, tanto por el momento, fuera de los plazos habituales tras el adelanto de las elecciones generales y el cambio de gobierno, como por las tensiones en los mercados europeos de deuda soberana. Pero, sobre todo, lo que lo hace excepcional es la magnitud de la consolidación presupuestaria con la que está comprometida España en 2012 y 2013.

Los PGE 2012 corresponden a un escenario de consolidación fiscal (aunque aún no de desapalancamiento) y vienen acompañados de actuaciones y normas (por ejemplo, el Proyecto de Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Saneamiento Financiero) tendentes a asegurar la disciplina fiscal de todas las Administraciones Públicas.

La excepcionalidad de la formulación de las cuentas públicas de 2012, antes señalada, introduce cierto déficit de información. La prórroga, con determinados ajustes, de los PGE 2011 ha determinado la actividad del Estado hasta el momento. Entretanto, el gobierno ha aprobado un techo de gasto y un cuadro macroeconómico, además de convenir una nueva senda de convergencia fiscal con Bruselas. Así, el Programa de Convergencia 2011-2014, que recoge los compromisos de España para cumplir con las reglas fiscales europeas, ha quedado desfasado, hasta que el gobierno formule uno nuevo.

### 2.1 El cuadro macroeconómico de los PGE 2012

#### *España en recesión: el crecimiento de la demanda externa no compensa la caída de la interna*

El cuadro macroeconómico de los PGE 2012 contempla una reducción del PIB del 1,7% en 2012. Esta previsión, aprobada ya a finales de febrero por el Gobierno, no

ha sido modificada por el Gobierno tras sustituir el objetivo de déficit público del 5,8% por el de 5,3% del PIB, pese a que, inevitablemente, el ajuste fiscal será más intenso<sup>1</sup>.

De acuerdo con este escenario (cuadro 1), **la contribución de la demanda interna al crecimiento del PIB será negativa**, por valor de -4,4 puntos porcentuales, una previsión algo más pesimista que la del Banco de España. Esta aportación negativa responde en buena medida al ajuste fiscal. El consumo público retrocede un 8% y el privado (-1,4%) reacciona a la disminución de las rentas salariales brutas totales por la destrucción prevista de 631.000 empleos y los efectos del aumento de tipos del IRPF.

**Cuadro 1**  
**Escenario macroeconómico 2010-2012**  
Variaciones en porcentaje r/ año anterior, salvo indicación en contrario

	2010	2011		2012 (p)		
		Efectivo	(p) Escenario 2009-11	M. Economía y Competitividad	Banco de España	Comisión Europea*
PIB real	-0,1	0,7	1,3	-1,7	-1,5	-1,0
Gasto en consumo final nacional	0,6	-0,7	0,9	-3,1	...	...
Gasto consumo final nacional privado (a)	0,8	-0,1	1,8	-1,4	-1,2	...
Gasto en consumo final de las AAPP	0,2	-2,2	-1,6	-8,0	-6,3	...
Formación bruta de capital fijo	-6,3	-5,1	-1,5	-9,0	-9,2	...
Bienes de equipo y otros productos	3,2	1,2	...	-7,3	...	...
Construcción	-10,1	-8,1	-4,5	-9,9	-10,6	...
<b>Demanda nacional (contribución al crecimiento del PIB)</b>	<b>-1,0</b>	<b>-1,7</b>	<b>0,4</b>	<b>-4,4</b>	<b>-4,0</b>	<b>...</b>
Exportación de bienes y servicios	13,5	9,0	6,4	3,5	3,5	...
Importación de bienes y servicios	8,9	-0,1	2,9	-5,1	-4,8	...
<b>Saldo exterior (contribución al crecimiento del PIB)</b>	<b>0,9</b>	<b>2,5</b>	<b>0,9</b>	<b>2,7</b>	<b>2,5</b>	<b>...</b>
PIB nominal	0,3	2,1	2,6	-0,7	...	...
Deflactor del PIB	0,4	1,4	1,3	1,0	...	...
Empleo (equivalente a tiempo completo)	-2,6	-2,0	0,3	-3,7	-3,0	...
Productividad por ocupado	2,6	2,8	1,0	2,0	1,6	...
Coste Laboral Unitario	-2,6	-1,9	-0,3	-1,7	-0,8	...
Tasa de paro (% población activa)	20,1	21,6	19,3	24,3	23,4	...
Cap. (+) / Nec. (-) financiación frente resto del mundo (% PIB)	-4,0	-3,4	-3,4	-0,9	-1,4	...

(p) Previsión  
\* Las previsiones de la Comisión Europea de febrero no tienen en cuenta las últimas reformas fiscales adoptadas (a partir del 30 de diciembre de 2011).  
(a) Hogares e ISFLSH (instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares)  
Fuente: INE y Ministerio de Economía y Competitividad

La inversión registrará una caída del 9% por la previsible contracción de la inversión pública que anticipa la evolución de la licitación; por la necesidad de desapalancamiento de las empresas privadas, que limita las inversiones que podrán acometer; y, por la reducción de la inversión residencial.

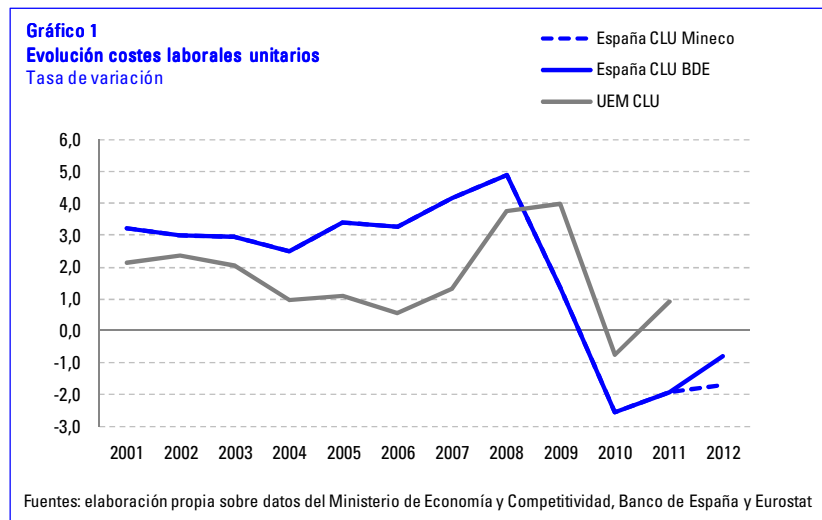
<sup>1</sup> El Gobierno mantiene que este cambio ha tenido como consecuencia una distinta composición del ajuste fiscal y del crecimiento del PIB previsto. Atenúa la contracción del consumo público y, por tanto, de la demanda interna, lo que a su vez se traduce en un descenso más moderado de las importaciones y en una contribución menos positiva del sector exterior.



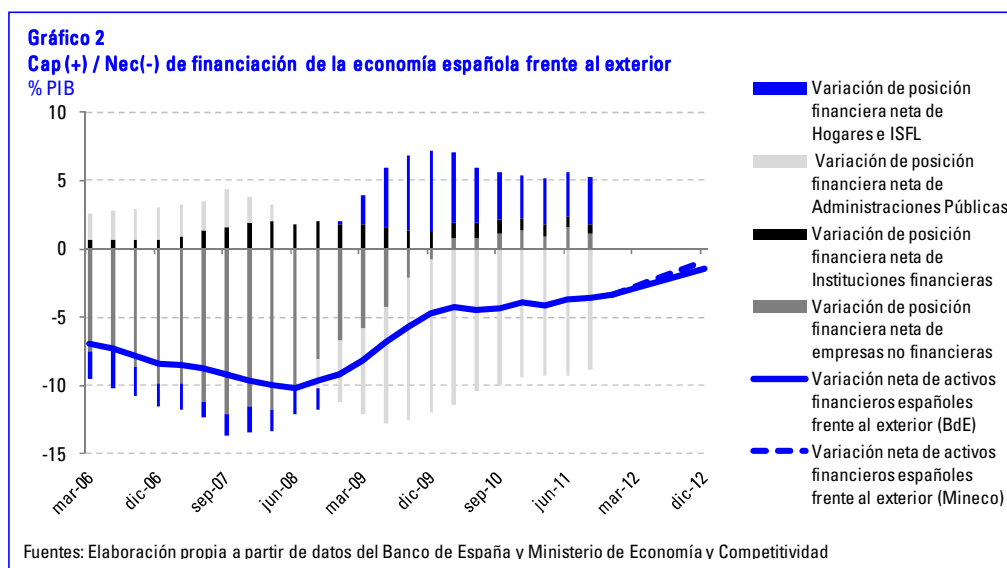
Por su parte, el **sector exterior contribuirá positivamente al crecimiento del PIB** en 2,7 puntos, gracias a un crecimiento de las exportaciones de bienes y servicios del 3,5% y a un retroceso de las importaciones del 5,1%.

El nuevo escenario macroeconómico contempla **un retroceso del 3,7% en el empleo**. La tasa de desempleo subirá hasta el 24,3%.

Las previsiones también apuntan en 2012 a una **reducción de los costes laborales unitarios** ligeramente superior a la que espera el Banco de España. La economía española, en pleno proceso de ajuste, continuará recuperando parte de la competitividad perdida la pasada década frente a los países de la eurozona (gráfico 1).



Los cálculos del Ministerio de Economía, que prevé, por una parte, una mayor aportación de la demanda externa y una mejor evolución de la competitividad que el Banco de España (BdE) y, por otra, una peor evolución de la demanda interna, inducirían un ajuste de la balanza por cuenta corriente más acelerado. En efecto, el déficit comercial pasará del -3,7% del PIB en 2011 al -1,8% en 2012. **De esta forma, la necesidad de financiación de la economía española se reducirá hasta un 0,9% del PIB** (1,4% del PIB según el Banco de España).



El sector privado residente viene registrando una reducción de su deuda neta frente al exterior, inducida en parte por las dificultades de acceso al crédito. Sin embargo, este desapalancamiento es más que compensado por el creciente endeudamiento frente a no residentes del sector público, derivado del déficit de las AAPP (gráfico 2).

#### *Alineamiento con las perspectivas de otros organismos, pero elevada incertidumbre*

El cuadro macroeconómico que presentan los presupuestos para 2012, a diferencia del empleado para preparar los de 2011, está en línea, por la parte baja, con las previsiones del FMI, las de la Comisión y el BdE, que anticipan un crecimiento de -1% y -1,5%, respectivamente. No obstante, en el momento de formulación de sus previsiones, tales organismos no conocían la magnitud de la desviación en los objetivos de déficit y, por tanto, del ajuste fiscal resultante.

En los últimos meses las expectativas de crecimiento de la economía mundial se han corregido a la baja, en parte por las incertidumbres a las que se enfrentan las economías del euro. Así, el FMI actualizó a finales de enero de 2012 sus previsiones, formuladas en septiembre de 2011, anticipando un crecimiento del PIB mundial en 2012 y 2013 inferior al 4%. De acuerdo con el FMI, Europa y, en particular, las economías de la eurozona serán, entre las grandes, las menos dinámicas este año y en 2013 (cuadro 2).

**Cuadro 2**  
**Proyecciones de crecimiento**  
Tasa de variación anual

	Proyecciones		Diferencias con proyecciones sept 2011	
	2012	2013	2012	2013
<b>PIB mundial</b>	<b>3,3</b>	<b>3,9</b>	<b>-0,7</b>	<b>-0,6</b>
<b>Economías Avanzadas</b>	<b>1,2</b>	<b>1,9</b>	<b>-0,7</b>	<b>-0,5</b>
Estados Unidos	1,8	2,2	0,0	-0,3
Euro Area	-0,5	0,8	-1,6	-0,7
Alemania	0,3	1,5	-1,0	0,0
Francia	0,2	1,0	-1,2	-0,9
Italia	-2,2	-0,6	-2,5	-1,1
<b>España</b>	<b>-1,7</b>	<b>-0,3</b>	<b>-2,8</b>	<b>-2,1</b>
Japón	1,7	1,6	-0,6	-0,4
Reino Unido	0,6	2,0	-1,0	-0,4
Nuevas Economías Asiáticas industrializadas	3,3	4,1	-1,2	-0,3
<b>Economías Emergentes y en vías de Desarrollo</b>	<b>5,4</b>	<b>5,9</b>	<b>-0,7</b>	<b>-0,6</b>
Rusia	3,3	3,5	-0,8	-0,5
China	8,2	8,8	-0,8	-0,7
India	7,0	7,3	-0,5	-0,8
ASEAN-5	5,2	5,6	-0,4	-0,2
Latinoamérica	3,6	3,9	-0,4	-0,2
Brasil	3,0	4,0	-0,6	-0,2
México	3,5	3,5	-0,1	-0,2
África subsahariana	5,5	5,3	-0,3	-0,2

Fuente: Fondo Monetario Internacional, enero 2012

El dinamismo de la demanda externa de España dependerá en buena medida de que se vayan resolviendo con determinación los problemas que afectan a la **eurozona**, **principal fuente de incertidumbre** para la economía mundial e, inevitablemente, para la española.

En efecto, el PIB se ha contraído en casi todos los países de la UE a partir del tercer o cuarto trimestre del pasado año y se prevé que, en la mayoría, la contracción se prolongue durante el primer trimestre de 2012. **La evolución de las economías de la zona euro será determinante para que se cumplan las previsiones de la contribución positiva del sector exterior al crecimiento del PIB** de la economía española. Por eso, aunque las estimaciones del cuadro macroeconómico están en sintonía con las de la Comisión y el FMI, las incertidumbres que entrañan son significativas.

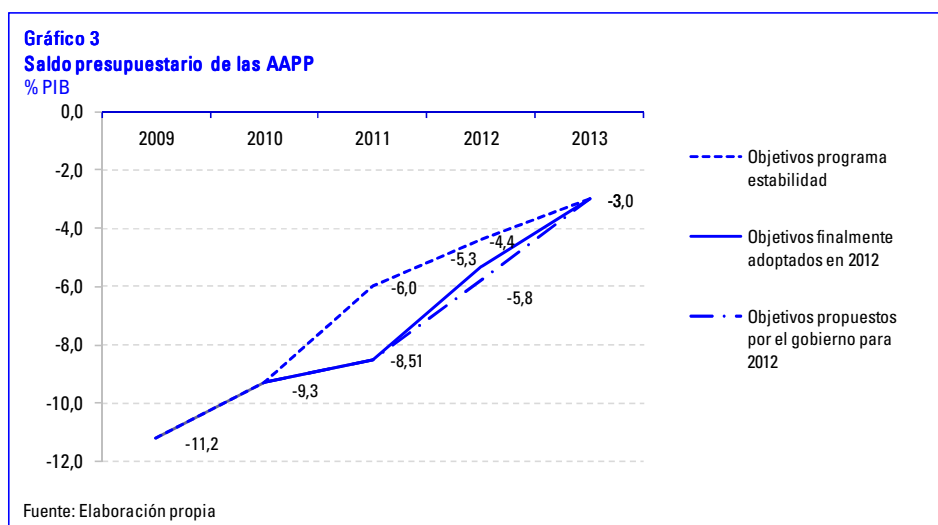
Dicho cuadro presenta un escenario central. De momento no se conocen los escenarios alternativos que se manejan, ni su impacto sobre los grandes agregados públicos (ahorro público, saldo primario, etc) en términos de contabilidad nacional<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Tampoco se dispone, a la espera de que se formule un nuevo Programa de Estabilidad, de un análisis de la sostenibilidad financiera de la deuda, ni de la sensibilidad de la misma a distintos escenarios macroeconómicos.

Aunque esa deficiencia se resuelva con un próximo nuevo Programa de Estabilidad, el Círculo entiende que esa información es de gran interés para **valorar la vulnerabilidad de las previsiones de déficit y deuda al entorno económico.**

## 2.2 La senda de convergencia hacia los objetivos de estabilidad presupuestaria: déficit y deuda

La evolución reciente de la actividad económica, junto con la desviación del objetivo de déficit público de 2011 (2,5 puntos del PIB), condujo al **replanteamiento de la senda fiscal de ajuste para 2012**, manteniendo el compromiso del 3% del PIB en 2013. Las Cortes, a propuesta del gobierno, aprobaron un límite máximo de déficit para 2012 del 5,8% del PIB, si bien finalmente, atendiendo a la recomendación de la Comisión Europea, éste se rebajó al 5,3% (gráfico 3).



**Para alcanzar el 5,3%**, las Comunidades Autónomas deberán reducir su déficit en 1,4 puntos y las Entidades Locales en 0,1 (cuadro 3). Para la Seguridad Social se establece un objetivo de equilibrio presupuestario. **El Estado tiene que recortar su déficit en más de 17.000 millones de euros (1,6 puntos de PIB).**

De los 1,6 puntos de reducción del déficit que corresponden al Estado, los presupuestos prevén que el 50% (0,8 puntos) corresponderá al incremento de ingresos y el resto a la reducción de gasto.

El crecimiento de ciertos gastos que el gobierno estima ineludibles (como intereses de la deuda, financiación a Administraciones Territoriales o pensiones de las clases pasivas) representará 0,9 puntos del PIB. Esto obliga a que el ajuste en el resto de partidas de gasto del Estado se eleve a 2,5 puntos de PIB. De esta forma, la reducción total del gasto en los PGE 2012 alcanzará los 0,8 puntos necesarios para, junto al aumento de ingresos, lograr el objetivo de reducción del déficit.

**Cuadro 3**  
**Evolución del déficit / superávit 2009-2013**  
 Capacidad (+) / Necesidad (-) de financiación (en % del PIB)

	2009	2010	2011	2012	2013
Administración Central	-9,3	-5,7	-5,1	-3,5	-2,1
<i>Incluyendo el efecto de las liquidaciones de las AATT</i>	...	-5,0	-3,0	...	...
Comunidades Autónomas	-2,0	-2,9	-2,9	-1,5	-1,1
<i>Incluyendo el efecto de las liquidaciones de las AATT</i>	...	-3,5	-4,7	...	...
Corporaciones Locales	-0,6	-0,5	-0,4	-0,3	-0,2
<i>Incluyendo el efecto de las liquidaciones de las AATT</i>	...	-0,6	-0,8	...	...
Seguridad Social	0,8	-0,2	-0,1	0,0	0,4
<b>Total Administraciones Públicas</b>	<b>-11,2</b>	<b>-9,3</b>	<b>-8,5</b>	<b>-5,3</b>	<b>-3,0</b>

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

La reducción del PIB, los mecanismos de apoyo financiero a las Administraciones Territoriales, la aportación al Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) y otras variaciones en los activos financieros, propiciarán que **la deuda pública aumente desde el 68,5% sobre el PIB a finales de 2011 al 79,8% en 2012**. La media de la zona euro alcanzará en 2012 el 90,4% del PIB.

Es decir, **el esfuerzo de consolidación no consigue, de momento, reducir el apalancamiento del sector público y mejorar la posición financiera de las AAPP**. De hecho, en 2012 la deuda pública española con relación al PIB crecerá muy por encima del promedio de la eurozona. En marzo de 2008 la deuda española representaba tan sólo el 35,5% del PIB. El elevado crecimiento que ha registrado desde entonces es una de las principales incertidumbres que pesan sobre la percepción del riesgo soberano español.

En un momento de restricciones de liquidez, y vista la evolución de la necesidad de financiación de la economía española (gráfico 2), esta evolución contribuye al desplazamiento de la demanda privada, en particular, de la inversión.



### 3. La administración de la consolidación fiscal

El Círculo entiende la necesidad de reconducir las cuentas públicas españolas hacia la estabilidad. **El conjunto de procedimientos que integran hoy el ciclo presupuestario** (elaboración, discusión y aprobación, ejecución, control y evaluación) de las AAPP **no ha logrado impedir que las finanzas públicas se encuentren en una comprometida situación.**

Bajo el impulso de la Unión Europea, **las AAPP se están dotando de instrumentos necesarios para mejorar la disciplina fiscal.** El establecimiento de reglas de gasto, el reconocimiento de que el grueso de nuestro déficit es de carácter estructural, y la asunción de una restricción presupuestaria efectiva mediante mecanismos coercitivos son instrumentos imprescindibles. Estos mecanismos tienden a reforzar un procedimiento presupuestario de “arriba hacia abajo” en el que prima la disciplina sobre el déficit y el gasto agregado, antes que cualquier otra consideración.

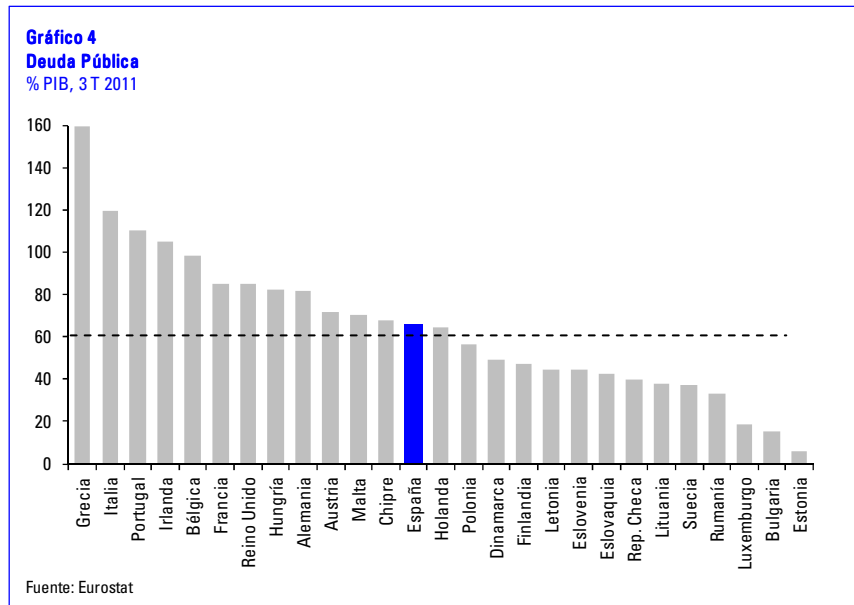
Ahora bien, el Círculo estima que la estabilidad presupuestaria requiere **complementar la disciplina fiscal** (a través de reglas fiscales) con otras dos cuestiones: el establecimiento de **prioridades** por todas las AAPP, tal y como se ha hecho en otros casos de consolidación fiscal de envergadura, y la **eficiencia** en la prestación de los servicios. Se trata de adaptar la dimensión y funcionamiento de las AAPP a un escenario de bajo crecimiento en el que ciertos ingresos, como los procedentes de la construcción y el sector inmobiliario<sup>3</sup> o las transferencias de la UE, no volverán aunque la economía se recupere, y en el que, gradualmente, irán aflorando pasivos derivados del envejecimiento de la población.

#### 3.1 Europa y la disciplina fiscal

Las cuentas públicas de la mayoría de los **países europeos rebasan los umbrales** establecidos en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

<sup>3</sup> Así, por ejemplo, en el Observatorio fiscal y financiero de las CCAA de enero 2012 de FEDEA se señala que los ingresos extraordinarios ligados al boom inmobiliario ascendían a más del 4% del PIB. Estos ingresos procedían de la recaudación extra en IVA, IRPF, Cotizaciones Sociales e Impuesto de Transmisiones Patrimoniales, Actos Jurídicos Documentados, etc.

- Así, al final del tercer trimestre de 2011 la **deuda pública de la Unión Europea alcanzaba el 82,2%** de su PIB, mientras que ese dato era del 87,4% para la zona euro. Ahora bien, esas cifras no reflejan la notable heterogeneidad entre Estados miembros (gráfico 4).



- El **déficit público**, en la revisión de octubre de 2011, se situaba, para el año 2010, **en el 6,2% del PIB** en la zona euro y en el 6,6% en la Unión Europea. También en este caso la heterogeneidad es considerable. Desde el extremo de Irlanda, que arrastrada por la profunda crisis bancaria del país incurrió en un déficit cercano a un tercio del PIB nacional en 2010, hasta el modesto superávit del 0,2% del PIB de Suecia en el mismo ejercicio.

En consecuencia, **23 de los 27 Estados Miembros de la UE están sujetos a un procedimiento de déficit excesivo** (cuadro 4). Esto pone de manifiesto las limitaciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento como mecanismo disciplinador hasta el momento. Algunos de estos desequilibrios han sido de tal magnitud que la UE se ha visto obligada a improvisar fórmulas para suministrar asistencia financiera a los países con más problemas para evitar males mayores en la economía y finanzas europeas.



**Cuadro 4**  
**Procedimientos de déficit excesivo en curso**

	Fecha del informe de la Comisión	Decisión del Consejo sobre la existencia de déficit excesivo	Plazo de corrección actual		Fecha del informe de la Comisión	Decisión del Consejo sobre la existencia de déficit excesivo	Plazo de corrección actual
	(Art.104.3/126.3)	(Art.104.6/126.6)			(Art.104.3/126.3)	(Art.104.6/126.6)	
Bulgaria	12 mayo 2010	13 julio 2010	2011	Polonia	13 mayo 2009	7 julio 2009	2012
Dinamarca	12 mayo 2010	13 julio 2010	2013	Rumanía	13 mayo 2009	7 julio 2009	2012
Chipre	12 mayo 2010	13 julio 2010	2012	Lituania	13 mayo 2009	7 julio 2009	2012
Austria	7 octubre 2009	2 diciembre 2009	2013	Malta	13 mayo 2009	7 julio 2009	2011
Bélgica	7 octubre 2009	2 diciembre 2009	2012	Francia	18 febrero 2009	27 abril 2009	2013
Rep. Checa	7 octubre 2009	2 diciembre 2009	2013	Letonia	18 febrero 2009	7 julio 2009	2012
Alemania	7 octubre 2009	2 diciembre 2009	2013	Irlanda	18 febrero 2009	27 abril 2009	2015
Italia	7 octubre 2009	2 diciembre 2009	2012	Grecia	18 febrero 2009	27 abril 2009	2014
Holanda	7 octubre 2009	2 diciembre 2009	2013	<b>España</b>	<b>18 febrero 2009</b>	<b>27 abril 2009</b>	<b>2013</b>
Portugal	7 octubre 2009	2 diciembre 2009	2013	Reino Unido	11 junio 2008	8 julio 2008	año fiscal 2014/15
Eslovenia	7 octubre 2009	2 diciembre 2009	2013	Hungría	12 mayo 2004	5 julio 2004	2011
Eslovaquia	7 octubre 2009	2 diciembre 2009	2013				

Fuente: Comisión UE

La UE ha procedido a la reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y al establecimiento de unos requisitos mínimos de los Marcos Presupuestarios a Medio Plazo. Adicionalmente, ha establecido un mecanismo de coordinación de políticas macroeconómicas (ver Anexo I).

Estas reformas se integran en un paquete de reglamentos y una directiva europea adoptados a finales de 2011. Este paquete (el denominado *Six Pack*) y otro pendiente de adopción en los próximos meses (el llamado *Two Pack*), suponen una sensible modificación, desde el derecho comunitario, de los ciclos presupuestarios nacionales en beneficio de una mayor coordinación y vigilancia de los Estados miembros de la eurozona. Los países que requieren de asistencia financiera quedan sujetos a mayores obligaciones que los incursos en un procedimiento de déficit excesivo (que, en todo caso, también se refuerza) o que los que cuentan con unas finanzas saneadas.

Asimismo, por la vía de los acuerdos intergubernamentales entre Estados miembros, se llega al nuevo Pacto Fiscal Europeo. Su firma se produjo durante el Consejo de Primavera del pasado 2 de marzo, estando ahora en proceso de ratificación por los Estados miembros. Todos ellos, excepto el Reino Unido y la República Checa, suscribieron el **Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria**. Se trata de reforzar la disciplina presupuestaria mediante la incorporación de una regla fiscal y los mecanismos correctores de su incumplimiento en los ordenamientos jurídicos de los países firmantes.

De esta forma, desde la eurozona se opta por no adoptar fórmulas de mayor integración fiscal hasta que los Estados miembros aseguren un mejor

**funcionamiento de sus ciclos presupuestarios y un mejor control de sus cuentas públicas** en los distintos niveles de sus administraciones. Fórmulas como los eurobonos se ven como la culminación de un proceso y no como un remedio inmediato a las tensiones de liquidez. La mutualización del riesgo europeo podría costar a ciertos países su buena calificación crediticia y aliviaría la presión sobre los gobiernos más vulnerables para introducir reformas que mejoren sus posiciones financieras. No parece que sea un sistema asumible antes de que se den notables mejoras en la transparencia y gestión presupuestaria de los países más vulnerables de la eurozona.

Sin embargo, a la luz de la evolución de los mercados de deuda y de las tensiones financieras, parece que, por el momento, la arquitectura institucional de la Unión Monetaria está en cuestión. Los mercados reflejan las incertidumbres sobre el futuro del euro con el marco institucional presente.

En todo caso, el resultado de la evolución del marco institucional de la eurozona es que la formulación de los presupuestos queda sujeta a una mayor disciplina, con el inequívoco sentido de **estrechar el control sobre todos los Estados miembros y, en particular, sobre los menos cumplidores.**

### 3.2 Las insuficiencias domésticas en materia de disciplina fiscal

#### *Desviación presupuestaria de las distintas AAPP*

Las **Administraciones Públicas cerraron el año 2011 con un déficit de 91.344 millones** de euros. El reparto de este déficit entre todas ellas, y las consiguientes desviaciones, figura en el cuadro 5.

<b>Cuadro 5</b>				
<b>Capacidad (+) / Necesidad (-) de financiación</b>				
<b>% PIB</b>				
	<b>2010 Resultado</b>	<b>2011 Resultado (Avance)</b>	<b>2011 Objetivo</b>	<b>Desviación r/objetivo</b>
Administración Central	-5,72	-5,10	-4,80	0,30
Comunidades Autónomas	-2,94	-2,94	-1,30	1,64
Corporaciones Locales	-0,48	-0,38	-0,30	0,08
Seguridad Social	-0,20	-0,09	0,40	0,49
<b>Total AAPP</b>	<b>-9,33</b>	<b>-8,51</b>	<b>-6,00</b>	<b>2,51</b>

Fuente: IGAE

En 2011 las CCAA supusieron 1,6 puntos porcentuales del total de 2,5 de desviación respecto del objetivo de déficit comprometido por España en 2011, es decir, casi dos tercios del total.

**Cuadro 6**  
**Déficit de las Comunidades Autónomas**  
Saldo presupuestario, en % del PIB

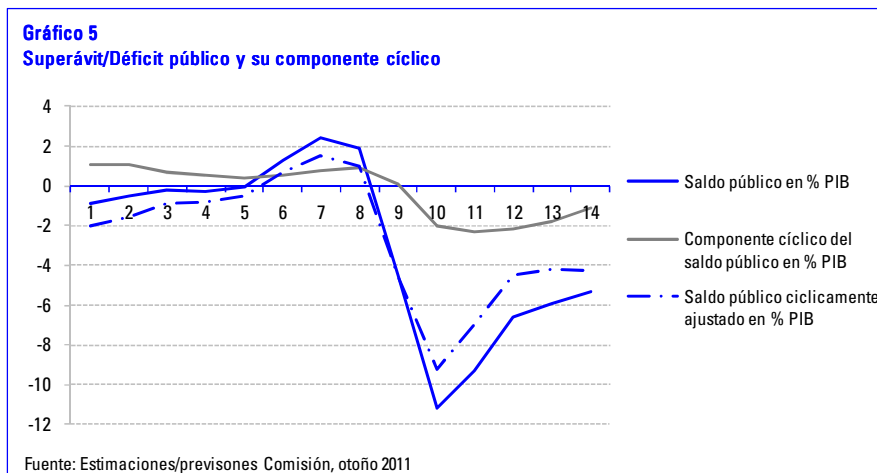
	2010	2011			
Castilla-La Mancha	-6,07	-7,30	Aragón	-2,94	-2,88
Extremadura	-2,51	-4,59	País Vasco	-2,49	-2,56
Murcia	-4,83	-4,33	Castilla y León	-2,32	-2,35
Cantabria	-3,01	-4,04	La Rioja	-3,01	-1,97
Baleares	-4,09	-4,00	Navarra	-3,11	-1,89
Cataluña	-4,28	-3,72	Canarias	-2,35	-1,78
Comunidad Valenciana	3,60	-3,68	Galicia	-2,34	-1,61
Asturias	-2,73	-3,64	<b>Madrid*</b>	<b>-0,73</b>	<b>-1,13</b>
Andalucía	-3,12	-3,22	<b>Total</b>	<b>-2,94</b>	<b>-2,94</b>

Fuente: Ministerio de Hacienda  
\* La caída en la recaudación de impuestos propios recientemente anunciada elevará, previsiblemente, esa cifra hasta el 1,6% en 2011

Más preocupante aún es el hecho de que el **déficit conjunto de las CCAA se mantuviese invariable en 2011** (cuadro 6). Ninguna cumplió finalmente el objetivo y sólo siete redujeron su déficit en mayor o menor medida. Diez aumentaron su necesidad de financiación. Esto hace poco creíble la consecución de objetivos de consolidación futuros sin cambios de alcance en la gestión de las cuentas de las CCAA.

### La parte del déficit imputable al ciclo económico

Adicionalmente, es preciso tener en consideración que, a pesar del efecto adverso que el ciclo económico tiene sobre las finanzas públicas, **el grueso del déficit es estructural**. Por lo tanto, para cumplir objetivos hay que reducir el déficit estructural en mayor medida de lo que crece su componente cíclico (gráfico 5).



De acuerdo con las estimaciones de BBVA Research (cuadro 7), el crecimiento del déficit derivado del retroceso del PIB en 2012 supera los 1,3 puntos porcentuales. Con el escenario del Programa de Estabilidad de 2011 hubiera bastado con medidas de reducción del déficit estructural equivalentes al 4,6% del PIB (3,4 puntos en 2011 y 1,2 en 2012) para alcanzar el objetivo del 4,4% este año. Hoy ese ajuste, vista la evolución del PIB, sólo sería suficiente para llevar el déficit a niveles cercanos al 6% en 2012. El objetivo de 5,8% inicialmente barajado por el gobierno requeriría una reducción del déficit estructural cercana al 4%.

**Cuadro 7**  
**Proyecciones de crecimiento y déficit público**

	Crecimiento del PIB	Saldo público	Cambio componente cíclico	Cambio componente estructural
<b>Programa Estabilidad 2011</b>				
2010	-0,1	-9,2	0,0	0,0
2011	1,3	-6,0	-0,1	3,4
2012	2,3	-4,4	0,4	1,2
<b>Reducción déficit estructural en 2011 y 2012</b>				<b>4,6</b>
<b>Escenario Gobierno 2012, previo a diálogo UE</b>				
2010	0,1	-9,2		
2011	0,7	-8,5	-0,1	0,8
2012	-1,7	-5,8	-1,3	4,0
<b>Reducción déficit estructural en 2011 y 2012</b>				<b>4,8</b>

Fuente: BBVA Research

Cabe deducir, en consecuencia, que el objetivo del 5,3% finalmente adoptado supondrá que el ajuste en el componente estructural del déficit que deberá acometerse en 2012 deberá, previsiblemente, superar los 4,5 puntos del PIB. Ante ese desafío, se refuerzan los mecanismos de disciplina fiscal de todas las AAPP españolas.

### 3.3 La reacción española a la desviación presupuestaria

El 27 de septiembre España aprobó una **reforma del artículo 135 de la Constitución**<sup>4</sup> que consagra la disciplina fiscal al más alto nivel, adelantándose al Pacto Fiscal europeo. El nuevo artículo 135 dispone que todas las Administraciones

<sup>4</sup> Su exposición de motivos la justifica con la participación en la UEM, “que consolida y proyecta sus competencias en el marco de una creciente gobernanza común”, y las repercusiones de la globalización económica y financiera. Así, la estabilidad presupuestaria se consagra constitucionalmente como condicionante de la capacidad de actuación del Estado.

Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria y establece una regla fiscal con rango constitucional (Ver Anexo II).

El desarrollo de dicho artículo, el Proyecto de **Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera**, introduce varias novedades sustanciales:

- Obligación de superávit o equilibrio estructural de las cuentas de las AAPP, y deuda pública no superior al 60% del PIB (salvo en casos excepcionales, apreciados por la mayoría absoluta del Congreso).
- Regla de gasto: el gasto de las AAPP no podrá crecer por encima de la tasa de crecimiento de referencia del PIB.
- Si no se cumplen los objetivos de estabilidad existe la obligación de presentar un plan económico-financiero de corrección de la desviación en un año.
- Mecanismo de alerta temprana para situaciones de riesgo de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda o gasto, con medidas coercitivas.
- Mecanismos de corrección automáticos: el cumplimiento de los objetivos de estabilidad se tendrá en cuenta para autorizar emisiones de deuda, concesión de subvenciones o suscripción de convenios. En caso de incumplimiento de un plan económico-financiero la administración responsable debe aprobar automáticamente una no disponibilidad de créditos. Se disponen, además, medidas de cumplimiento forzoso en CCAA y CCLL.

Así, el Proyecto trata de corregir una de las principales debilidades de la política presupuestaria: la falta de disciplina y responsabilidad presupuestaria por parte de las CCAA y CCLL. Lo hace dotando a la Administración Central de más mecanismos de control e, incluso, de sanción.

Adicionalmente, el gobierno ha sometido a consulta de los ciudadanos el **Anteproyecto de Ley de Transparencia**, acceso a la información pública y buen gobierno. En esencia, este texto, de ser aprobado, supondrá:

- Obligación de publicidad activa de las AAPP.

- Derecho a la información pública de los ciudadanos.
- Reglas de buen gobierno para altos cargos.
- Régimen de infracciones y sanciones por conflicto de intereses o mala gestión de los fondos públicos.

En particular, este texto penaliza el incumplimiento deliberado del nivel de endeudamiento, la no formulación de los planes económico-financieros o de reequilibrio exigidos por la Ley de Estabilidad Presupuestaria, y la no observación de las medidas contenidas en dichos planes.

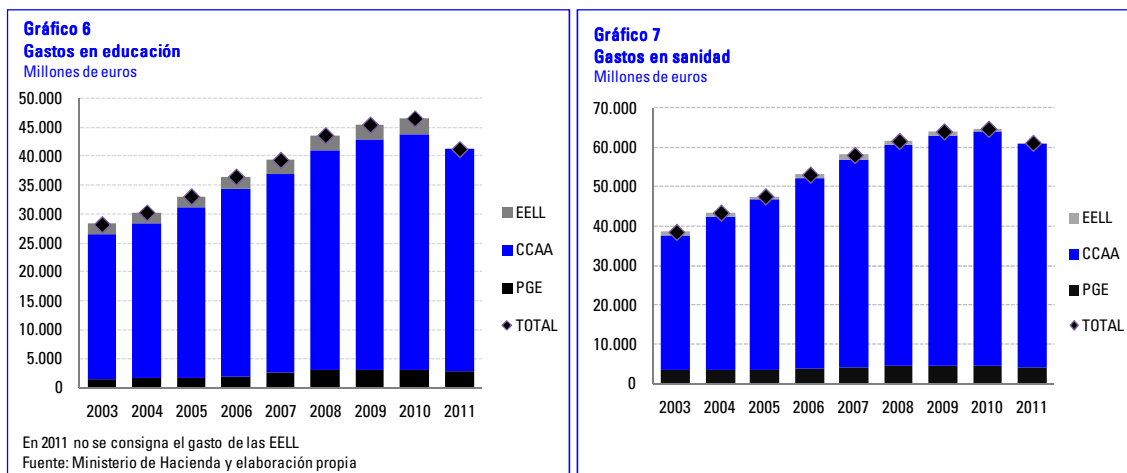
Es decir, existe una aproximación complementaria entre el régimen de la Ley de Disciplina Presupuestaria y el régimen sancionador a altos cargos por no seguirla debidamente, dispuesto en el anteproyecto de Ley de Transparencia.

En todo caso, es importante **considerar algunos aspectos acerca de la dinámica de financiación y gasto de las CCAA, que influyen en su disciplina fiscal.**

La distribución de recursos<sup>5</sup> a las CCAA desde la Administración Central se hace mediante fórmulas, reglas de modulación y garantías financieras que, lejos de una total claridad y objetividad, responden a una negociación de carácter político generadora de dosis notables de discrecionalidad, y despojan al sistema de la credibilidad necesaria como mecanismo de disciplina fiscal. El Gobierno trata de imponer la estabilidad fiscal sin modificar este sistema, recurriendo a las herramientas de disciplina de las que se dota.

El gasto público de las AAPP se reparte, a grandes rasgos, en dos mitades: la de la Administración Central (Administración General del Estado y Seguridad Social) y la de las Administraciones Territoriales (CCAA y CCLL). La Administración Central cubre el grueso de gastos en pensiones y protección social y la de las CCAA, tal y como se observa en los gráficos 6 y 7, el de educación y sanidad.

<sup>5</sup> “Administraciones Territoriales: propuestas para la mejora de la eficiencia y de la unidad de mercado”, Documentos Círculo de Empresarios, marzo/abril 2011.



Como señala un reciente estudio de la Fundación BBVA y el IVIE<sup>6</sup>, **cuanto menores son los recursos per cápita de una Comunidad, el gasto en educación y sanidad absorbe un porcentaje mayor de su presupuesto** (del 58% de Extremadura al 73% de Valencia). El gasto público por habitante en educación y sanidad presenta diferencias elevadas entre las CCAA. El nuevo modelo de financiación autonómica, aplicado a partir de 2009, sigue registrando elevadas diferencias territoriales en los recursos por habitante, aunque estas se hayan estrechado, esencialmente, mediante los fondos adicionales que aporta. Esto indica que hay otras variables, además de las necesidades, que influyen en el resultado final.

Así, **para reducir su mayor déficit y endeudamiento, algunas CCAA se verán obligadas a realizar ajustes más severos**. Aunque hay algunas CCAA en las que el nivel de endeudamiento es elevado sin que sus recursos sean inferiores a la media, las diferencias en los recursos públicos por habitante pueden condicionar la igualdad de acceso a los servicios públicos básicos entre las regiones.

De esta forma, **las reglas de disciplina fiscal en un contexto de consolidación alimentarán, previsiblemente, el debate sobre el sistema de financiación autonómico**. La política de disciplina fiscal de la Administración Central, que contará con instrumentos para limitar el déficit y el endeudamiento autonómico, se verá confrontada a las insuficiencias derivadas del modelo presente. Por esta razón, el Círculo estima que también es deseable acompañar el análisis de las diferencias financieras de una mayor transparencia de las prioridades de ingresos y gastos y

<sup>6</sup> "Las diferencias regionales del sector público español", Fundación BBVA e IVIE, abril 2011.

de la eficiencia en la prestación de servicios de las CCAA, de los que también depende la igualdad en el acceso a los servicios públicos básicos.

### 3.4 Prioridades y eficiencia en las AAPP

La valoración de los gastos de las Administraciones Públicas ha venido siendo cuestionada por diferentes razones.

Las inversiones públicas **no siempre** parecen responder a un **criterio de racionalidad económica**. Así, siendo España la decimotercera economía mundial es el segundo país en tendido de alta velocidad. Por otro lado, España cuenta a día de hoy con 52 aeropuertos, con una distancia máxima entre ellos de 130 km, frente a países como Alemania (39 aeropuertos), con el doble de población. Adicionalmente, el número de universidades se ha duplicado desde 1985 y tenemos 78 (50 públicas y 28 privadas), con 236 campus, en casi todas las ciudades con más de 50.000 habitantes.

Por otro lado, España cuenta con una **compleja organización administrativa con ámbitos competenciales difusos**. Por ejemplo, en el ámbito local las ineficiencias son notables<sup>7</sup>:

- **Hay más de 8.000 municipios**, caracterizados por una situación dual: la coexistencia de grandes ciudades y áreas metropolitanas con un colectivo de municipios atomizado. Un 60% de los municipios tiene menos de 1.000 habitantes y casi la mitad menos de 500. De hecho, España es uno de los países europeos con menor número medio de habitantes por municipio. Esto obliga al gasto en el mantenimiento de estructuras innecesarias que no aseguran un mejor servicio a los ciudadanos. Aquellos servicios para cuya provisión existen importantes economías de escala terminan atendándose a un mayor coste por habitante por no alcanzar la escala mínima eficiente.
- El recurso a consorcios, mancomunidades u otras fórmulas de cooperación para racionalizar la prestación de sus servicios acaba también cuestionando el

<sup>7</sup> “Administraciones Territoriales: propuestas para la mejora de la eficiencia y de la unidad de mercado”, Documentos Círculo de Empresarios, marzo/abril 2011.



ámbito competencial de las **41 diputaciones provinciales, 3 diputaciones forales, 7 cabildos insulares y 4 consejos insulares**. A diferencia de los ayuntamientos, estas estructuras cuentan con escaso respaldo social, pues se perciben como alejados de la realidad y las necesidades del ciudadano.

Adicionalmente, si bien **el Círculo no tiene conocimiento de un análisis global sobre duplicidades entre AAPP**, sí conoce alguno parcial. Así, el pasado diciembre, el **Gobierno Vasco** publicó un estudio en el que se estima el **importe de las duplicidades identificadas en 403.081.410 euros**. El informe no analizaba la totalidad de las actuaciones de las Administraciones Públicas Vascas (gobierno vasco, diputaciones forales y ayuntamientos), sino una parte representativa de las mismas y se refería exclusivamente a nueve políticas. El importe de las duplicidades identificadas equivale a:

- el Gasto Social anual del Gobierno Vasco,
- el Presupuesto anual de la Consejería de Industria, Innovación, Comercio y Turismo,
- el Presupuesto Consolidado 2011 del Ayuntamiento de San Sebastián,
- el 75% del Presupuesto 2011 del Ayuntamiento de Bilbao.

A la luz de datos como estos, parece oportuno acompañar las reglas fiscales de una actividad sistemática de análisis de prioridades, ámbitos competenciales, ineficiencias y duplicidades de las AAPP, de la que quepa extraer conclusiones de actuación.



## 4. Las opciones de la consolidación fiscal

### 4.1 Las opciones microeconómicas: una consolidación fiscal inteligente

#### *El calendario de reformas estructurales*

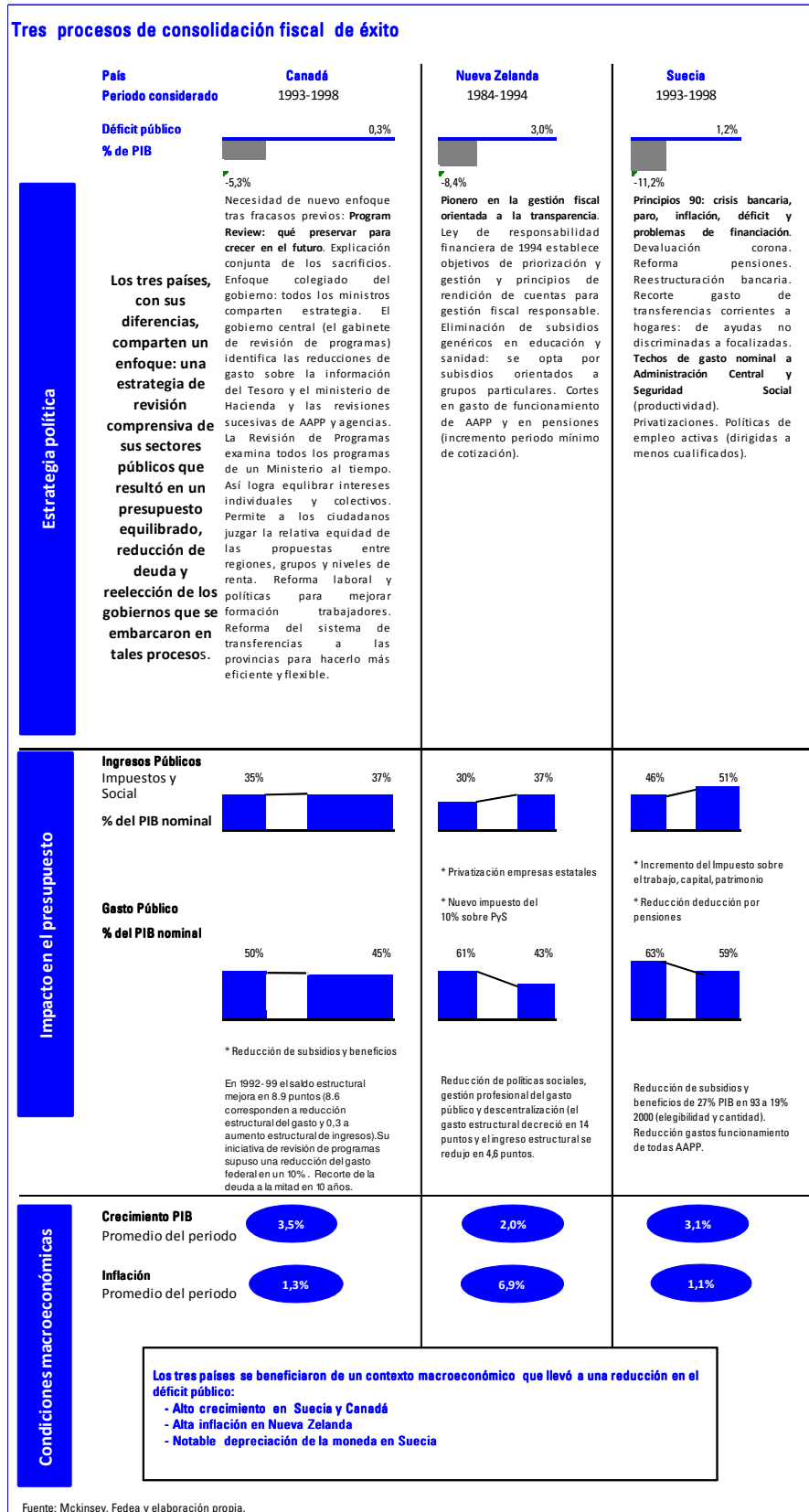
Una consolidación fiscal centrada exclusivamente en la austeridad fiscal, como reconocen la Comisión, el FMI y las propias agencias de *Rating*<sup>8</sup>, presenta menores probabilidades de éxito que si se acompaña de reformas estructurales. El impulso y consistencia de tales reformas contribuye a:

- crear las **condiciones para un mayor crecimiento** y, por tanto, capacidad para afrontar el servicio de la deuda y acceso a la financiación internacional. La eliminación de disfuncionalidades en los mercados de factores (financiero, laboral y energético) y la eliminación de restricciones a la flexibilidad en los de bienes y servicios (simplificando la regulación para facilitar la entrada y salida de competidores, o eliminando restricciones como las de los horarios comerciales) contribuye decisivamente a fomentar el crecimiento. Lo mismo ocurre en las actuaciones orientadas a facilitar la actividad de emprendedores, investigadores o la incorporación de buenas prácticas comparadas en las políticas activas de empleo.
- mejorar el **clima de negocios de España** y fomentar su competitividad como destino de inversiones extranjeras directas. Cabe recordar que en 2010 y 2011 la inversión directa extranjera dirigida a países no OCDE superó, por vez primera, a la dirigida a los países OCDE. La competencia por la captación de inversión extranjera se ha intensificado.

En el Barómetro 2011 del Clima de Negocios en España desde la Perspectiva del Inversor Extranjero, elaborado por Invest in Spain e IESE, los directivos encuestados destacan como ámbitos prioritarios de actuación las áreas de

<sup>8</sup> Standard&Poor's citado por Cottarelli, Director de Asuntos Fiscales del FMI en "Fiscal Policy: Reconciling Fiscal Sustainability and Growth", enero 2012: "we believe that a reform process based on a pillar of fiscal austerity alone risks becoming self-defeating as domestic demand falls in line with consumer's rising concerns about job security and disposable income, eroding tax revenues..."

mercado laboral, financiación e innovación. Las reformas en las dos primeras responden a las inquietudes de los inversores extranjeros, no así los recortes a la innovación.



Adicionalmente, a la hora de considerar la tributación del capital, conviene no olvidar que **las bases imponibles empresariales en la economía globalizada son móviles y sensibles a la fiscalidad**. La teoría de la incidencia fiscal apunta que una fiscalidad eficiente grava menos a las bases imponibles más elásticas. Los impuestos sobre los beneficios empresariales pueden, en un contexto de falta de coordinación internacional, acabar convirtiéndose en impuestos sobre el trabajo<sup>9</sup>.

- mejorar la **transparencia, eficiencia y sostenibilidad de las finanzas públicas**. La reforma del estado del bienestar mediante fórmulas de contención del gasto que no resulten en mermas de eficiencia o equidad es una opción necesaria. También lo es la reducción de las distorsiones impositivas. En particular:
  - Los impuestos sobre el consumo son la forma de tributación menos lesiva para el crecimiento y los países que recaudan proporcionalmente más a través de esos impuestos tienden a crecer más rápido.
  - La mayor ineficiencia en términos tributarios es el fraude fiscal.
  - Los países con más transparencia fiscal y hábito de evaluación y rendición de cuentas en los programas e inversiones públicos reaccionan a elevados déficit consolidando sus cuentas en mayor medida, evitan episodios de contabilidad creativa y grandes inversiones de escaso retorno, y reducen la influencia del ciclo político en el presupuestario.
  - La transparencia disciplina a los gestores públicos y permite el intercambio entre administraciones de fórmulas de éxito.

Un calendario de reformas que contemple estos aspectos es, en opinión del Círculo, una necesidad, no una opción.

A la luz de la experiencia de otros procesos de consolidación fiscal de gran envergadura, el Círculo considera que **es importante presentar todas estas medidas como parte de un único paquete y explicarlas adecuadamente**. Esto facilita las reformas al explicar su coherencia, equidad y la complementariedad de las partes (p.ej.

<sup>9</sup> "Fiscal Policy and Growth: overcoming the constraints". Cottarelli y Keen. Banco Mundial, 2012.

entre las reformas de los mercados de factores y de bienes y servicios). Pero, sobre todo, esto permite, al anticipar el conjunto de las reformas y conocer el reparto del coste de las mismas y los beneficios que depararán, mantener el impulso de las mismas.

#### **Recuadro 1: Consolidación fiscal inteligente según la UE**

El informe Anual de Crecimiento 2012 esboza el signo de una consolidación fiscal que minimice el impacto sobre el crecimiento. **Por el lado del gasto:**

- Crecimiento por debajo de la tasa de crecimiento del PIB a medio plazo.
- **Prioridad al gasto que favorece el crecimiento, como educación, investigación, innovación y energía.** Refuerzo de la cobertura/efectividad de los servicios de empleo y las políticas activas de empleo, como los planes de formación para los desempleados.
- Reforma de los **sistemas de pensiones**, adaptando la edad de jubilación al aumento de la esperanza de vida, restringiendo el acceso a los planes de jubilación anticipada, favoreciendo la prolongación de la vida laboral, igualando la edad de jubilación de hombres y mujeres y favoreciendo el desarrollo de planes de ahorro privados complementarios para mejorar los ingresos de la jubilación.
- Reforma de los **sistemas sanitarios** basada en la rentabilidad y la viabilidad.

Por el lado de los ingresos:

- **Ampliar la base impositiva de determinados impuestos**, lo que permite subir los ingresos y reducir tipos de imposición excesivamente elevados. Es el caso de las exenciones y tipos reducidos del IVA, pero también se aplica a los impuestos sobre la renta de las personas físicas y de las sociedades. La eliminación progresiva de ciertos subsidios fiscales ocultos podría contribuir a aumentar la base fiscal. Deben eliminarse los subsidios especialmente perjudiciales desde un punto de vista medioambiental.
- **Desplazar la fiscalidad del trabajo hacia una imposición menos perjudicial para el crecimiento:** por ejemplo el aumento de los impuestos medioambientales, al consumo o sobre la riqueza, puede contribuir a aliviar la carga fiscal sobre el trabajo y hacer más atractiva la contratación. Atención a las necesidades de los grupos más vulnerables.
- Mejora de la **eficiencia de la recaudación fiscal y la lucha contra la evasión fiscal** Refuerzo de medidas para fomentar el paso del trabajo no declarado al regular.
- Nuevas fuentes de ingresos públicos nacionales, como la subasta de derechos de emisión de CO2 y la subasta de espectro, estarán pronto disponibles.
- Coordinar esfuerzos a través de un diálogo reforzado a nivel de la UE. Base consolidada común del impuesto de sociedades, un impuesto sobre las transacciones financieras y la imposición de la energía, que examina actualmente el legislativo europeo.

Comunicación de la Comisión "Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2012".  
Dic 2011

## 4.2 Las opciones macroeconómicas: la magnitud y velocidad del ajuste

### *Consolidación fiscal y crecimiento*

Según el Fondo Monetario Internacional<sup>10</sup>, si bien los déficit y la deuda de muchas economías avanzadas se mantiene en niveles elevados, el ritmo de consolidación proyectado en 2012 es considerable dado el débil entorno económico. **Aunque la consolidación a medio plazo debe seguir siendo prioritaria, los países deberían vigilar la velocidad del ajuste a corto plazo.** Una consolidación demasiado rápida en 2012 podría exacerbar los riesgos a la baja. El FMI observa que la consolidación fiscal en muchos países se ha endurecido en los últimos meses debido, en parte, a que la falta de financiación adicional accesible obliga a algunas economías de la zona euro a adoptar nuevas medidas para alcanzar las metas de déficit establecidas, en lugar de dejar que operen los estabilizadores automáticos.

La apuesta europea por la austeridad presupuestaria ha despertado un encendido debate<sup>11</sup>, político y teórico, sobre sus efectos en términos de crecimiento económico. En general, cabe extraer unas conclusiones de la literatura económica sobre ajuste fiscal y crecimiento:

- **A medio y largo plazo**, el equilibrio presupuestario y la reducción de la deuda generan **ganancias netas de crecimiento**.
- **A corto plazo**, el ajuste fiscal puede tener un **efecto contractivo** sobre la demanda y el crecimiento. Pero en situaciones de elevado riesgo de impago soberano, o de dificultades severas de acceso a la financiación, este efecto puede reducirse. Por otra parte, la adopción de medidas que refuercen la confianza (por ejemplo, las reformas que den mayor viabilidad a los sistemas de pensiones) mitigan el efecto contractivo.
- Son más sostenibles los ajustes basados en reducción del gasto público que los que descansan en subidas de impuestos.

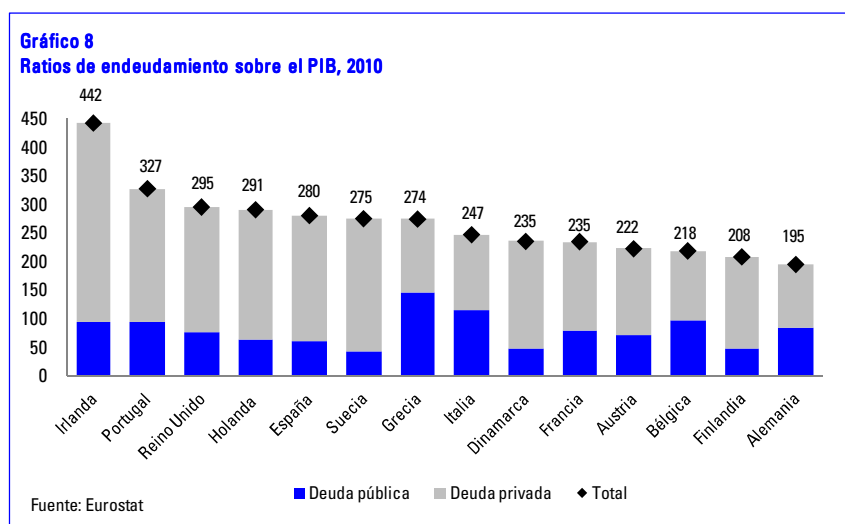
<sup>10</sup> FMI. Actualización de enero de 2012 del Fiscal Monitor de septiembre de 2011.

<sup>11</sup> Véase, a modo de ilustración de este debate, el artículo "Cutting Edge" publicado en The Economist el 30 de septiembre de 2010 (<http://www.economist.com/node/17147618>).

- La falta de coordinación en el ajuste puede hacerlo más costoso. El ajuste simultáneo por parte de muchos países incrementa la posibilidad de efectos recesivos.

### La interdependencia entre riesgo soberano y riesgo bancario

Pero los países más apalancados de la eurozona se enfrentan a un problema específico, propio de las uniones monetarias sin integración fiscal, que ha aflorado con crudeza en 2011: no pueden acumular desequilibrios públicos indefinidamente, porque ni su propio sector público ni sus empresas resisten las condiciones de financiación resultantes. El estrangulamiento financiero de la economía es el resultado final. La relación entre riesgo soberano y bancario impulsa este estrangulamiento. Y la deuda pública es sólo una parte del endeudamiento de las economías europeas (gráfico 8).



En efecto, los países que se adhieren a una unión monetaria pierden más que un instrumento de política económica. Con la integración monetaria pierden la capacidad para emitir deuda en una moneda sobre la que tienen pleno control (o control sobre su banco emisor, el prestamista de último recurso). Este hecho hace posible, según De Grauwe, que las crisis de liquidez se transformen en crisis de solvencia, y explicaría, por ejemplo, por qué “el gobierno español paga 200 puntos



básicos más que el Reino Unido en su deuda a diez años cuando su deuda y déficit son significativamente menores que los británicos”<sup>12</sup>.

A falta de un prestamista de último recurso, **la percepción del riesgo soberano influye decisivamente en la solvencia percibida de los bancos**, y viceversa. Este efecto, puede jugar positiva o negativamente. Basta considerar, en este sentido, la influencia sobre las tensiones financieras que ha tenido la reciente intervención del Banco Central Europeo mediante sus inyecciones de liquidez:

- A finales de 2011 la capacidad de financiación de los bancos europeos se deterioraba. Los reguladores establecían nuevos objetivos de capitalización al tiempo que aumentaban las dificultades de las entidades financieras para acceder a liquidez: **las perspectivas de crecimiento económico y de sostenibilidad fiscal “socavaban el valor de la deuda soberana y de otros activos”<sup>13</sup> y, por tanto, el balance de los bancos**. Las emisiones de deuda de los bancos de la eurozona se redujeron en la segunda mitad del año, en particular, las emisiones no garantizadas de los bancos de países con peor situación fiscal como España.
- En diciembre los bancos centrales anunciaron **medidas para aliviar las tensiones financieras**<sup>14</sup>. En particular, las operaciones especiales de financiación a plazo más largo (OFPML) a tres años del BCE inyectaron en los bancos de la eurozona algo más de un billón de euros. Esta cifra supone, según la Banca Internacional de Pagos, cerca del 80% de los vencimientos de deuda de estos bancos para el periodo 2012–2014. **Así, las condiciones de**

<sup>12</sup> “Managing a Fragile Eurozone” Paul de Grauwe (2011).

<sup>13</sup> Ver “Financiación y desapalancamiento de la banca europea”. Informe trimestral de la Banca Internacional de Pagos. Marzo 2012.

<sup>14</sup> El 8 de diciembre, el BCE comunicó que ofrecería a los bancos de la zona del euro financiación ilimitada a tres años en euros a través de dos operaciones especiales de financiación a plazo más largo (OFPML) el 21 de diciembre de 2011 y el 29 de febrero de 2012. Al mismo tiempo, anunció que los bancos centrales del Eurosistema admitirían un conjunto de activos de garantía más amplio que el anterior. El BCE notificó también que rebajaría a la mitad su coeficiente de reservas obligatorias a partir del 18 de enero, reduciendo en unos 100.000 millones de euros el volumen de reservas que los bancos deben mantener en el Eurosistema. Pocos días antes, seis importantes bancos centrales, incluidos el BCE, el Banco de Inglaterra y el Banco Nacional de Suiza, habían anunciado una rebaja de 50 puntos básicos en el coste de los fondos en dólares ofrecidos a bancos radicados fuera de Estados Unidos. Asimismo, ampliaron en seis meses, hasta febrero de 2013, la disponibilidad de esta financiación.

**financiación bancaria mejoraron sustancialmente con la intervención del BCE.** Los inversores compraron más deuda bancaria no garantizada en enero y febrero de 2012 que en los cinco meses anteriores.

- Pero también **mejoró la percepción del riesgo de crédito soberano**, por la mejora de las condiciones de financiación de la banca: era menos probable la intervención pública ante quiebras bancarias por falta de financiación, y se reducía la presión para que los bancos redujeran su volumen de activos, lo que incidiría sobre el crédito, la actividad económica y, por tanto, las finanzas públicas. Los bancos radicados en España e Italia utilizaron los nuevos fondos para ampliar sustancialmente sus carteras de deuda pública (los rendimientos de la deuda pública cayeron en mayor medida que las primas de los CDS).

Esta mejora en los términos de financiación de los emisores soberanos de la zona del euro, a su vez, se trasladó a las condiciones de financiación de la banca. El aumento de los valores de mercado de la deuda soberana mejoró la solvencia percibida de las entidades bancarias, elevando con ello su atractivo en los mercados de financiación. **No obstante, como recuerda la Banca Internacional de Pagos, esta conexión ha operado anteriormente en sentido inverso y es posible que vuelva a hacerlo.**

Son precisamente estas inquietudes financieras acerca de la vulnerabilidad que generan los países más apalancados de la eurozona, las que determinan la posición de la **Comisión**<sup>15</sup>: la consolidación fiscal es un medio para alcanzar un fin, restablecer la estabilidad macro-financiera como base para impulsar el crecimiento y asegurar el modelo social europeo. De esta forma, se deben abordar estrategias diferenciadas por país en función de su riesgo fiscal y macro-financiero. En particular, los Estados miembros con desfases significativos sujetos a un procedimiento de déficit excesivo deben impulsar sus esfuerzos de consolidación. Las posibles revisiones a la baja del cuadro macroeconómico no deben resultar en retrasos en la corrección de déficit excesivos.

<sup>15</sup> Comunicación de la Comisión: Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2012. Comisión Europea. COM (2011) 815 final.

En similar sentido se pronuncia el presidente del **BCE** al posicionarse hace unas semanas en contra de la flexibilización de la senda de convergencia fiscal de España<sup>16</sup>: "Dar marcha atrás en los objetivos fiscales provocaría una reacción inmediata por parte del mercado. Los diferenciales de la deuda y el coste del crédito subirían. Ya hemos vivido todo esto" y añade "**La consolidación fiscal es inevitable en el actual contexto y compra el tiempo que se necesita para las reformas estructurales**". En los últimos días la prima de riesgo de la deuda española vuelve a subir.

**España no dispone, en consecuencia, de margen para diseñar estrategias de consolidación fiscal al margen de Europa.** Como uno de los miembros más apalancados de la zona euro, España tiene tanta autonomía como la que le permite el coste y la facilidad de acceso a la liquidez internacional, tal y como se puso de manifiesto en 2011 y en el primer trimestre de 2012. Por estas razones **el Círculo estima que el gobierno debe ceñirse a la senda de convergencia convenida con la Comisión.** Esa es la única opción que puede, por el momento, facilitar la financiación de la economía española. De igual forma, **el Círculo estima que las instituciones europeas y los Estados miembros deben mostrar determinación en la resolución de los problemas de liquidez en la eurozona.**

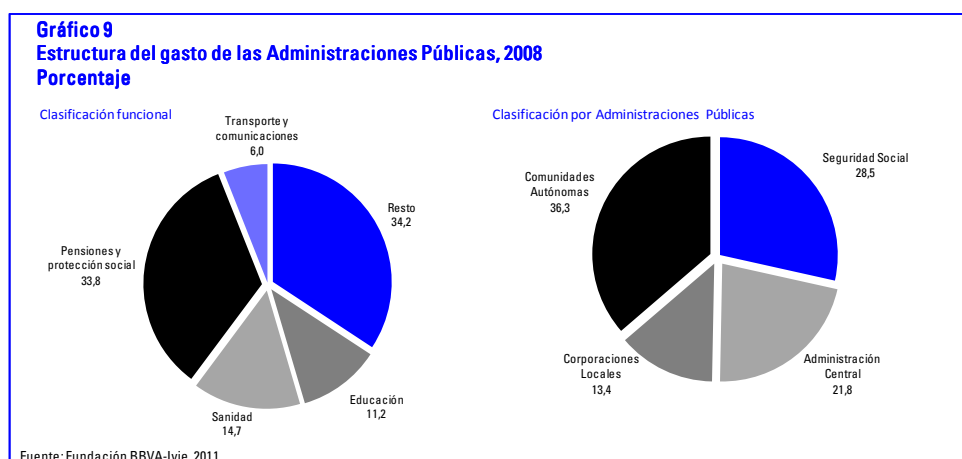
<sup>16</sup> [Expansion.com](http://Expansion.com) 23.02.2012.



## 5. Líneas básicas de los PGE 2012

Los PGE únicamente recogen la mitad del gasto de las AAPP españolas, la correspondiente a la Administración General del Estado y a la Seguridad Social. Algo más de un tercio corresponde a las CCAA y el resto a las CCLL.

De igual forma, es relevante considerar que **más de la mitad del gasto público español se destina a protección social** (pensiones, desempleo...) **y a la producción de bienes públicos de carácter preferente** (básicamente educación y sanidad) (gráfico 9).



### 5.1 Presupuesto consolidado de ingresos

El presupuesto consolidado de ingresos para 2012 aumenta un 1,5% respecto a 2011, alcanzando 276.440 millones de euros. Un 95,5% del total de ingresos corresponde a ingresos no financieros. De éstos, los más importantes son los impuestos y las cotizaciones sociales (77,8% del total).

**Cuadro 8**  
**Presupuestos Generales del Estado. Ingresos consolidados no financieros**  
Millones de euros

	Presupuesto inicial 2011 (1)	(%)	Presupuesto inicial 2012 (2)	(%)	Δ (%) (2)/(1)
Impuestos	90.258	35,3	74.904	28,4	-17,0
Cotizaciones sociales de Seguridad Social y cuotas de derechos pasivos	135.612	53,0	130.460	49,4	-3,8
Resto de ingresos	30.040	11,7	58.502	22,2	94,7
<b>PRESUPUESTO NO FINANCIERO</b>	<b>255.910</b>	<b>100,0</b>	<b>263.866</b>	<b>100,0</b>	<b>3,1</b>

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

El aumento de los ingresos no financieros previsto se debe principalmente al efecto del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas en los ingresos no tributarios del Estado, en forma de transferencias corrientes recibidas (cuadro 8). Pero este aumento obedece a una liquidación puntual: la regularización del exceso de ingresos a cuenta realizados a las CCAA en el pasado en el marco del nuevo sistema de financiación<sup>17</sup>.

La reducción en la recaudación en impuestos que se consigna en el cuadro 9 refleja únicamente la parte de la recaudación que va al Estado, es decir, se trata de ingresos netos de transferencias a CCAA.

**Cuadro 9**  
**Presupuesto de ingresos consolidados del Estado, Organismos Autónomos, Seguridad Social y otros organismos**  
Millones de euros

	Presupuesto inicial 2011 (1)	(%)	Presupuesto inicial 2012 (2)	(%)	Δ (%) (2)/(1)
I. Impuestos directos y cotizaciones sociales	189.728	69,7	184.269	66,7	-2,9
II. Impuestos indirectos	36.142	13,3	21.095	7,6	-41,6
III. Tasas y otros ingresos	6.735	2,5	8.716	3,2	29,4
IV. Transferencias corrientes	11.196	4,1	38.578	14,0	244,6
V. Ingresos patrimoniales	9.637	3,5	8.823	3,2	-8,4
<b>Operaciones corrientes</b>	<b>253.438</b>	<b>93,1</b>	<b>261.481</b>	<b>94,6</b>	<b>3,2</b>
VI. Enajenación inversiones reales	283	0,1	288	0,1	1,6
VII. Transferencias de capital	2.188	0,8	2.096	0,8	-4,2
<b>Operaciones de capital</b>	<b>2.471</b>	<b>0,9</b>	<b>2.384</b>	<b>0,9</b>	<b>-3,5</b>
<b>Total operaciones no financieras</b>	<b>255.910</b>	<b>94,0</b>	<b>263.866</b>	<b>95,5</b>	<b>3,1</b>
VIII. Activos financieros	16.453	6,0	12.574	4,5	-23,6
<b>TOTAL PRESUPUESTO</b>	<b>272.363</b>	<b>100,0</b>	<b>276.440</b>	<b>100,0</b>	<b>1,5</b>

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

Sin embargo, como se observa en el cuadro 10, en los PGE **aumenta la recaudación impositiva sin considerar la cesión a CCAA**. Es decir, suben los impuestos que se recaudan por el Estado para una u otra administración, en la nada desdeñable cifra de 4,3%.

<sup>17</sup> En 2012 se realizará la liquidación de los recursos correspondientes al sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común del ejercicio 2010. Esta liquidación tiene la particularidad de que las entregas a cuenta, de los recursos del sistema satisfechas en 2010, se hicieron con los parámetros del antiguo sistema de financiación (Ley 21/2001), pero su liquidación se realiza ya de conformidad con el nuevo sistema de financiación (Ley 22/2009). Además, durante 2010 se concedieron anticipos a cuenta de los fondos de convergencia contemplados en el nuevo sistema, que habrán de liquidarse en 2012. Esta liquidación introduce una importante distorsión en la distribución entre ingresos tributarios y el resto de ingresos del Estado en relación a 2011.

**Cuadro 10**  
**Previsión de ingresos para 2012**  
Millones de euros

	Presupuesto 2011 (1)	Recaudación 2011 (2)	Presupuesto 2012 (3)	Variación (3-1) (%)	Variación (3-2) (%)
1. Ingresos tributarios antes de cesión a AATT	164.932	161.760	168.726	2,3	4,3
2. Cesión de ingresos tributarios a las AATT	72.897	72.855	91.856	26,0	26,1
3. Ingresos tributarios después de cesión (1-2)	92.035	88.905	76.870	-16,5	-13,5
4. Ingresos no tributarios	13.985	15.426	42.363	202,9	174,6
<b>5. Total ingresos no financieros del Estado (3+4)</b>	<b>106.020</b>	<b>104.331</b>	<b>119.233</b>	<b>12,5</b>	<b>14,3</b>

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

Este aumento de la recaudación tributaria es posible gracias a **cambios en la fiscalidad**, con un impacto esperado de 12.300 millones de euros (cuadro 11), sin los que la recaudación sufriría un descenso. Estos cambios son, principalmente:

- el establecimiento, ya contemplado en el Real Decreto-Ley 20/2011, de un gravamen complementario, temporal (se aplicará en 2012 y 2013) y progresivo (entre 0,75% para las rentas más bajas y 7% por encima de los 300.000 euros), a la cuota íntegra del **IRPF**. También se impone un gravamen complementario para las rentas del ahorro (el 2% para los rendimientos de hasta 6.000 euros y el 6% para los superiores a 24.000 euros). La recaudación en el IRPF aumentará un 4,7% respecto a 2011, considerando la erosión de la base imponible del IRPF y el impacto de la medida.
- Las modificaciones en el **Impuesto sobre Sociedades** buscan un mayor esfuerzo recaudatorio de las grandes empresas y, en especial, de grandes grupos con mayor capacidad contributiva. Entre los cambios introducidos destacan los límites en la aplicación de deducciones (fondo de comercio; gastos financieros...), el establecimiento de un gravamen especial del 8% sobre las rentas de fuente extranjera o el cambio en el sistema de cálculo de los pagos fraccionados. Estas medidas tienen un impacto de 5.350 millones de euros y compensan la reducción de la base imponible. Considerando la erosión de la base imponible y el impacto del cambio en el impuesto, se prevé un crecimiento de la recaudación del 17,8%. En todo caso, la medida de mayor impacto que afecta a los pagos fraccionados (2.500 millones de euros) supone una modificación del calendario de pagos del impuesto más que un incremento de la fiscalidad, que tendrá influencia sobre los flujos de tesorería de las empresas.
- En tercer lugar, se aprueba un programa extraordinario para incentivar que los contribuyentes del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, del

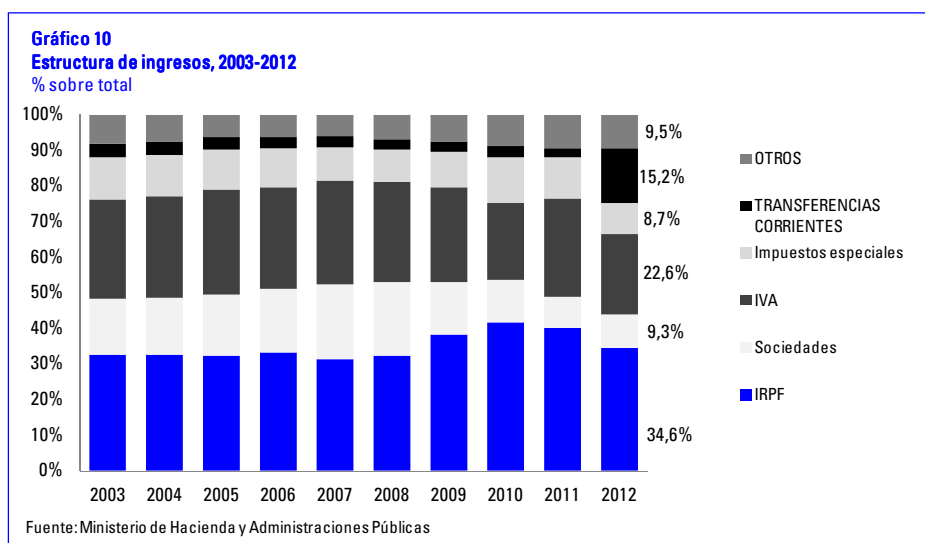
Impuesto sobre Sociedades y del Impuesto sobre la Renta de No Residentes, **regularicen su situación tributaria declarando aquellos bienes o derechos ocultos a la Hacienda Pública**, en línea con las recomendaciones de la OCDE y en paralelo al impulso de la lucha contra el fraude. Se estima que se podrían recaudar unos 2.500 millones de euros.

**Cuadro 11**  
**Efecto de las medidas tributarias en 2012**  
Millones de euros

	Importe
<b>A. IRPF</b>	4.100
1. Gravamen complementario (inc. IS e IRNR)	4.100
<b>B. Impuesto sobre Sociedades</b>	5.350
1. Diferimiento de beneficios fiscales	210
2. Libertad de amortización	840
3. Gastos financieros	1.050
4. Pago fraccionado sobre el resultado contable	2.500
5. Gravamen sobre los dividendos de fuente extranjera	750
<b>C. Otros impuestos directos</b>	2.500
1. Gravamen especial	2.500
<b>D. Impuestos Especiales</b>	150
1. Tabaco	150
<b>E. Tasas</b>	214
1. Tasas jurisdiccionales	214
<b>TOTAL IMPACTO MEDIDAS TRIBUTARIAS</b>	<b>12.314</b>

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

El resultado de todas estas medidas no es el que, en opinión del Círculo, conviene a la economía española: sube la importancia de la recaudación directa en detrimento de la indirecta, considerando sólo los ingresos fiscales, porque se actúa esencialmente sobre impuestos directos (gráfico 10). En todo caso, una parte mayoritaria del aumento de ingresos (transferencias corrientes de CCAA, aumento temporal de los tipos del IRPF e ingresos derivados de los cambios en el pago fraccionado del impuesto de Sociedades) no dará lugar a un incremento estructural de recaudación.





## 5.2 Presupuesto consolidado de gastos

Los PGE 2012 contemplan un **techo de gasto no financiero para 2012 de 116.140 millones de euros** en el que no se incluye la financiación del Estado a las Administraciones Territoriales (AATT). Esta cifra supone una reducción del 4,8% frente al presupuesto de 2011. Considerando las transferencias a las AATT, sin embargo, el gasto no financiero crece un 1,7% (cuadro 12).

<b>Cuadro 12</b>				
<b>Gasto disponible para los Ministerios</b>				
Millones de euros				
	<b>Presupuesto inicial 2011</b>	<b>Presupuesto inicial 2012</b>	<b>Variación 2012-2011 (M€)</b>	<b>Variación 2012-2011 Δ (%)</b>
1. Presupuesto de gasto no financiero	150.056	152.630	2.574	1,7
2. Financiación de Administraciones Territoriales	28.034	36.489	8.455	30,2
<b>3. Gasto no financiero excluido sistemas financiación AATT (1-2)</b>	<b>122.022</b>	<b>116.140</b>	<b>-5.883</b>	<b>-4,8</b>
4. Gasto no financiero homogéneo (excluidas obligaciones de ej. anteriores)	122.022	113.870	-8.152	-6,7
5. Otros gastos obligatorios (intereses, UE, Clases pasivas, Fondo de Contingencia)	52.447	54.222	1.775	3,4
6. Otros gastos no ministeriales (Casa SM el Rey, órganos constitucionales, FCI y Sección 32)	3.326	2.058	-1.268	-38,1
<b>7. Gasto no financiero disponible para los Ministerios (4-5-6)</b>	<b>66.249</b>	<b>57.590</b>	<b>-8.659</b>	<b>-13,1</b>
8. Gastos del capítulo VIII (excluida la aportación al Mecanismo Europeo de Estabilidad)	12.960	8.213	-4.748	-36,6
<b>9. GASTO DISPONIBLE PARA LOS MINISTERIOS (7+8)</b>	<b>79.209</b>	<b>65.803</b>	<b>-13.407</b>	<b>-16,9</b>

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

Además de las transferencias a las AATT, el Estado también debe atender a:

- obligaciones de ejercicios anteriores<sup>18</sup>, lo que limita el **gasto efectivo a 113.870 millones de euros**, una reducción del gasto del 13,1% para los departamentos ministeriales,
- partidas obligatorias, como intereses, aportaciones a la UE, a las clases pasivas y otras,
- gasto en activos financieros.

<sup>18</sup> En los PGE-2012 se han incorporado dotaciones presupuestarias para el abono de obligaciones de ejercicios anteriores. Se trata de partidas con un importe global de 2.270 millones de euros, que no se incluyeron en su momento en el presupuesto al que correspondían, pero que sí tuvieron un impacto en el déficit del Estado en años anteriores. Por ello, a efectos de comparación, es preciso descontar su efecto del Presupuesto de 2012, con el fin de evitar distorsiones.

De esta forma, la reducción real del gasto disponible de los Ministerios es aún mayor (16,9%).

### *Gastos del PGE 2012 por clasificación económica*

El presupuesto de gastos consolidados asciende a 362.115 millones de euros. Un 82,6% del total corresponde al gasto en **operaciones no financieras** (298.975,6 millones de euros), que se ha incrementado un 0,5% respecto a 2011.

De la lectura del cuadro 13 se desprende que **el gasto corriente (casi el 80% del gasto total) crece un 2,5%**. Sólo decrece la partida de gastos en bienes y servicios, de menor importancia relativa. Pero aumentan los costes de personal, gastos financieros y, sobre todo, las transferencias corrientes. Destaca, asimismo, el incremento de los gastos financieros, que se explica fundamentalmente por el aumento de la deuda pública.

<b>Cuadro 13</b>					
<b>Presupuestos Generales del Estado consolidados. Estado de gastos</b>					
Millones de euros					
	<b>Presupuesto inicial 2011</b>	<b>(%)</b>	<b>Presupuesto inicial 2012</b>	<b>(%)</b>	<b>Δ (%)</b>
	<b>(1)</b>		<b>(2)</b>		<b>(2)/(1)</b>
I. Gastos de personal	32.919	9,1	33.152	9,2	0,7
II. Gastos corrientes en bienes y servicios	8.011	2,2	7.610	2,1	-5,0
III. Gastos financieros	27.461	7,6	28.914	8,0	5,3
IV. Transferencias corrientes	208.363	57,4	214.119	59,1	2,8
<b>Operaciones corrientes</b>	<b>276.755</b>	<b>76,3</b>	<b>283.794</b>	<b>78,4</b>	<b>2,5</b>
V. Fondo de contingencia y otros imprevistos	2.472	0,7	2.377	0,7	-3,8
VI. Inversiones reales	8.230	2,3	6.928	1,9	-15,8
VII. Transferencias de capital	9.969	2,7	5.876	1,6	-41,1
<b>Operaciones de capital</b>	<b>18.199</b>	<b>5,0</b>	<b>12.804</b>	<b>3,5</b>	<b>-29,6</b>
<b>Total operaciones no financieras</b>	<b>297.425</b>	<b>82,0</b>	<b>298.976</b>	<b>82,6</b>	<b>0,5</b>
VIII. Activos financieros	18.566	5,1	12.850	3,5	-30,8
IX. Pasivos financieros	46.797	12,9	50.289	13,9	7,5
<b>Total operaciones financieras</b>	<b>65.363</b>	<b>18,0</b>	<b>63.139</b>	<b>17,4</b>	<b>-3,4</b>
<b>TOTAL PRESUPUESTO</b>	<b>362.788</b>	<b>100,0</b>	<b>362.115</b>	<b>100,0</b>	<b>-0,2</b>

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

### *Gastos del PGE 2012 por políticas*

El **gasto social** supone el 56,2% del presupuesto consolidado y retrocede un 4,3% respecto a 2011 (cuadro 14). Se ha mantenido el compromiso del Gobierno de preservar el gasto en pensiones, que presenta un crecimiento del 3,2 por ciento. La reducción del gasto en actuaciones de protección y promoción social se debe al efecto de la menor dotación al Fondo de Reserva de las Pensiones.

**Cuadro 14**  
**Presupuestos Generales del Estado consolidados para 2012**  
Resumen por políticas de gasto. Capítulos I a VIII

	Presupuesto inicial 2011 (1)	(%)	Presupuesto inicial 2012 (2)	(%)	Δ (%) (2)/(1)
Justicia	1.713	0,5	1.613	0,5	-5,9
Defensa	6.868	2,2	6.261	2,0	-8,8
Seguridad ciudadana e Instituciones Penitenciarias	8.402	2,7	8.355	2,7	-0,6
Política exterior	2.748	0,9	1.680	0,5	-38,9
<b>SERVICIOS PÚBLICOS BÁSICOS</b>	<b>19.731</b>	<b>6,2</b>	<b>17.909</b>	<b>5,7</b>	<b>-9,2</b>
Pensiones	112.216	35,5	115.826	37,1	3,2
Otras prestaciones económicas	13.576	4,3	12.014	3,9	-11,5
Servicios sociales y promoción social	2.513	0,8	2.119	0,7	-15,7
Fomento del empleo	7.329	2,3	5.765	1,8	-21,3
Desempleo	30.474	9,6	28.805	9,2	-5,5
Acceso a la vivienda y fomento de la edificación	1.200	0,4	820	0,3	-31,7
Gestión y Administración de la Seguridad Social	7.771	2,5	2.901	0,9	-62,7
<b>(1) ACTUACIONES DE PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN SOCIAL</b>	<b>175.080</b>	<b>55,4</b>	<b>168.250</b>	<b>54,0</b>	<b>-3,9</b>
Sanidad	4.264	1,3	3.975	1,3	-6,8
Educación	2.843	0,9	2.220	0,7	-21,9
Cultura	1.104	0,3	937	0,3	-15,1
<b>(2) PRODUCCIÓN DE BIENES PÚBLICOS DE CARÁCTER PREFERENTE</b>	<b>8.211</b>	<b>2,6</b>	<b>7.132</b>	<b>2,3</b>	<b>-13,1</b>
<b>GASTO SOCIAL (1) + (2)</b>	<b>183.291</b>	<b>58,0</b>	<b>175.383</b>	<b>56,2</b>	<b>-4,3</b>
Agricultura, pesca y alimentación	8.575	2,7	8.511	2,7	-0,8
Industria y energía	2.801	0,9	1.897	0,6	-32,3
Comercio, turismo y PYME	1.433	0,5	1.110	0,4	-22,5
Subvenciones al transporte	1.619	0,5	1.614	0,5	-0,3
Infraestructuras	8.859	2,8	6.898	2,2	-22,1
Investigación. Desarrollo e Innovación Civil	7.576	2,4	5.633	1,8	-25,6
Investigación. Desarrollo e Innovación Militar	1.009	0,3	758	0,2	-24,9
Otras actuaciones de carácter económico	808	0,3	709	0,2	-12,3
<b>ACTUACIONES DE CARÁCTER ECONÓMICO</b>	<b>32.681</b>	<b>10,3</b>	<b>27.130</b>	<b>8,7</b>	<b>-17,0</b>
Alta dirección	654	0,2	633	0,2	-3,2
Servicios de carácter general	8.014	2,5	7.000	2,2	-12,7
Administración financiera y tributaria	1.409	0,4	5.238	1,7	271,6
Transferencias a otras Administraciones Públicas	42.811	13,5	49.685	15,9	16,1
Deuda Pública	27.400	8,7	28.848	9,3	5,3
<b>ACTUACIONES DE CARÁCTER GENERAL</b>	<b>80.289</b>	<b>25,4</b>	<b>91.404</b>	<b>29,3</b>	<b>13,8</b>
<b>TOTAL CAPÍTULOS I A VIII</b>	<b>315.992</b>	<b>100,0</b>	<b>311.826</b>	<b>100,0</b>	<b>-1,3</b>
<b>TOTAL CAPÍTULOS I A VIII Excluidos sistemas de financiación AAT</b>	<b>287.958</b>	<b>91,1</b>	<b>275.337</b>	<b>88,3</b>	<b>-4,4</b>

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

Los **servicios públicos** (5,7% del gasto consolidado) ven reducidos sus recursos en algo más del 9%, en particular, en los ámbitos de defensa (se repercute más de la mitad del ajuste al capítulo de inversiones) y política exterior (se reducen considerablemente, por ejemplo, los recursos destinados a la cooperación al desarrollo). Apenas se resienten, en términos nominales, los recursos destinados a políticas de seguridad ciudadana.

El área de **actuaciones de carácter económico** representa el 8,7% del gasto con una reducción del 17%. Las políticas que menos reducción presentan son Agricultura, Pesca y Alimentación y la política de Subvenciones al Transporte. Las políticas industriales y de I+D son las que soportan un mayor ajuste.

Finalmente, el área de **actuaciones de carácter general** (29,3% del total) crece un 13,8% por el incremento de la política de Transferencias a otras Administraciones Públicas y por la dotación de la aportación de España al Mecanismo Europeo de Estabilidad por importe de 3.809 millones de euros, incluida en la política de Administración Financiera y Tributaria. Depurado este efecto, la dotación permanecería constante compensándose el crecimiento de los ajustes de la deuda

pública (5,3 por ciento respecto a 2011) con la disminución de los servicios de carácter general (-12,7) y alta dirección (-3,2).

El Círculo desea llamar la atención sobre **la importancia que alcanza el gasto financiero**, la segunda política de gasto en importancia, que representa un 9,3% del total. Los casi 29.000 millones destinados a esta partida equivalen al gasto en desempleo. A medida que sube el endeudamiento público, se reduce la capacidad para asignar gasto a fines prioritarios, para consolidar o para bajar impuestos.

## 6. Valoración y propuestas del Círculo

### 6.1 Generales

El Círculo cree firmemente en que la senda de ajuste fiscal prevista en plazos y magnitud puede y debe cumplirse. En este momento, las opciones de política económica de un país altamente apalancado de la eurozona son muy estrechas. Para ampliarlas es preciso acometer el proceso de consolidación con decisión.

De igual forma, el Círculo estima que, para facilitar el ajuste fiscal de una economía en recesión, deben aliviarse las tensiones financieras de la eurozona. La zona euro debe resolver este problema con decisión.

Los procesos de consolidación fiscal de la envergadura del que acomete España superan la formulación de la política fiscal. Se trata de abordar en un periodo razonablemente corto un conjunto ambicioso de reformas estructurales que deben explicarse adecuadamente. El Círculo estima que **es de la máxima importancia comunicar el conjunto de medidas como un único paquete**. Puesto que no todas las medidas se pueden abordar de forma simultánea es preciso conocer qué y cuándo se producirá para que se entienda la coherencia y la equidad en el reparto de la carga del ajuste. La información disponible sobre las diferentes medidas es dispersa y algo irregular.

Por otra parte, el Círculo ignora el grado de sensibilidad que tienen las previsiones de ingresos y gastos a desviaciones de la tasa de crecimiento respecto al escenario contemplado en el cuadro macroeconómico. Los presupuestos (o su documentación de acompañamiento) deben contener esta información. El Círculo opina que es altamente deseable que el Gobierno **abra de forma inmediata un proceso de análisis sobre los ajustes adicionales que se deberán aplicar en los PGE 2013** para evitar desviaciones respecto al objetivo final de déficit del 3% del PIB. Este análisis, basado en una **revisión de todos los programas de gasto, tanto de la Administración Central como de las Administraciones Territoriales**, contribuiría sustancialmente a reforzar la credibilidad y previsibilidad de la política fiscal del gobierno, y a asegurar que los recortes responden al establecimiento de prioridades bien informadas, mas allá de la urgencia del momento.

## 6.2 Por el lado de los ingresos

Los PGE 2012 contemplan un conjunto de medidas, tendentes a aumentar la recaudación, cuyo impacto asciende a 12.300 millones de euros. El grueso procede de las modificaciones en materia de impuestos de sociedades e IRPF (9.450 millones de euros) y de un impuesto especial para aflorar bases no declaradas cuya recaudación se estima en otros 2.500 millones adicionales. El Círculo considera que esta no es la estrategia fiscal que precisa la economía española:

- En primer lugar, porque, como muestra la experiencia acumulada acerca de procesos de consolidación fiscales, tienen más posibilidades de éxito aquellos que se articulan sobre la reducción de gasto que los que optan por el aumento de ingresos.

Hay excepciones, como el caso de Suecia que consigna este documento, en el que la consolidación se realizó por la vía de ingresos y gastos al 50%. Pero lo cierto es que, aún siendo ese el caso, en ese país se procedió a una revisión global de su sector público, proceso que en España aún no se ha acometido. Por eso, el Círculo observa con escepticismo toda subida de impuestos que no pueda ser reemplazada por una reducción del gasto.

- En segundo lugar, porque los aumentos de impuestos se deben realizar por la vía más eficiente. Si, dada la magnitud de la consolidación fiscal y la premura de plazos, hubiese que considerar subidas de impuestos, la evidencia muestra que los que gravan el consumo son los menos lesivos para el crecimiento (Cottarelli y Keen, 2012).

Por esta razón, el Círculo formula tres propuestas en relación con las modificaciones fiscales de los PGE 2012:

- **El IVA debe ser el eje de la estrategia impositiva en tiempos de consolidación fiscal.** Entre 2009 y 2010 trece de los veintisiete Estados miembros recurrieron a subidas del IVA, entre ellos España (el tipo general pasó del 16% al 18% y el reducido del 7% al 8% en 2010). Grecia y Portugal aumentaron su tipo general en 4 y 3 puntos respectivamente hasta dejarlo en el 23%. El tipo general de España sigue siendo, pese a todo, uno de los más bajos de la UE.

El Círculo propone recurrir al IVA en caso de que sea inevitable subir impuestos. Cabe hacerlo por la vía del aumento del tipo general o por la modificación de su estructura (modificando tipos reducidos y exenciones). En ambos casos el potencial recaudatorio es muy importante. Por ejemplo, el presupuesto de beneficios fiscales del IVA contenido en los PGE 2012 supera los 16.000 millones de euros entre tipos reducido y superreducido y exenciones. Existen instrumentos más eficaces para alcanzar objetivos redistributivos que el IVA. Además, la evidencia indica que el efecto de un aumento de la imposición sobre el consumo sobre la demanda es limitado y no duradero.

- **Las modificaciones en el impuesto de sociedades no darán los frutos esperados a medio plazo, por lo que deben agotarse antes otras fórmulas de consolidación fiscal.**

En una economía global, la creciente movilidad de bienes y factores supone también una creciente movilidad de bases imponibles. El recurso a la imposición sobre los beneficios de las empresas no es, en opinión del Círculo, una medida consistente con una economía altamente endeudada y con necesidades de financiación exterior e inversión directa extranjera notables. No contribuye a infundir confianza entre los inversores, ni a mejorar el atractivo de España como destino de inversión y, a medio plazo, puede no generar el efecto recaudatorio perseguido. Además, la base imponible de las grandes empresas presenta una movilidad geográfica mayor que la de las PYMEs. Éstas son más vulnerables a cambios en la fiscalidad de sus beneficios.

- **Los objetivos de recaudación en materia de lucha contra el fraude fiscal deben constituir una fuente sustancial de ingresos en tiempos de consolidación fiscal:**

La principal distorsión del sistema tributario es el fraude fiscal. Su reducción es la forma más equitativa e inteligente de reducir el déficit por la vía de los ingresos. No cabe pedir mayores esfuerzos al contribuyente si las cuotas impositivas no ingresadas pueden ascender a 70.000 millones de euros

al año<sup>19</sup>. El gobierno adelantó el pasado enero un Plan de lucha contra el fraude con un objetivo de 8.200 millones de euros de recaudación.

El fraude, además de otras consideraciones legales, supone un agravio comparativo para quienes pagan sus impuestos. El fraude fiscal, como los aumentos de impuestos, reduce la renta disponible del contribuyente. Cualquier valoración ligada a programas de regularización de rentas, necesariamente, está ligada al compromiso efectivo del gobierno en la lucha contra el fraude.

### 6.3 Por el lado de los gastos

En los PGE 2012 la deuda pública absorbe un 9,3% (casi 29.000 millones de euros) de los gastos consolidados. Se trata de una cifra parecida a, por ejemplo, la destinada a ayudas por desempleo, y superior a la reducción de 17.000 millones de euros (1,6% del PIB) del déficit del Estado necesaria para cumplir el objetivo de déficit de las AAPP de 5,3% en 2012. El apalancamiento genera costes. El Estado debe atender al servicio de la deuda con unos recursos que, en ausencia de endeudamiento, podrían destinarse a la reducción del déficit, a la disminución de impuestos o a otras políticas de gasto.

Todas las políticas de gasto en los PGE 2012 registran reducciones significativas, con algunas excepciones antes referidas. El Círculo, en términos generales, considera que se debe penalizar menos el gasto que favorece el crecimiento. A pesar de todo, el reparto de la carga del ajuste inevitablemente debe alcanzar a todas las partidas, de forma que se racionalicen o concentren programas y se establezcan prioridades. No necesariamente todo el gasto en infraestructuras o I+D, por ejemplo, es igualmente productivo.

El gasto social supone el 56% de los PGE 2012 y una cifra superior en el conjunto del gasto de las AAPP españolas. De forma simplificada, la Administración Central se

<sup>19</sup> Peláez, Jose María (septiembre 2010) "El fraude fiscal en España. Situación y propuestas para combatirlo" en Libro Marrón Círculo de Empresarios: "Implicaciones de la Economía sumergida en España"



ocupa de las pensiones y el desempleo, y las CCAA de la sanidad y la educación. En tal sentido, la consolidación fiscal inevitablemente debe tocar este capítulo.

Las pensiones representan el 37% del total (116.000 millones de euros) del gasto en los PGE 2012 y su crecimiento es del 3,2%. Este crecimiento comprende los efectos del incremento del número de pensionistas y las actuaciones sobre revalorizaciones de su montante. El Círculo estima que este crecimiento no es consistente con la situación que atraviesa la economía española. Por ello considera que sería necesario reconsiderar la política de revalorización de pensiones este ejercicio.

El Círculo entiende que **el sistema de financiación autonómica**, a pesar de su evolución sigue siendo poco transparente y que las sensibles diferencias en los recursos por habitante en un contexto de consolidación fiscal pueden erosionar la disciplina fiscal, aún a pesar de las herramientas coercitivas de que se dota el gobierno para penalizar la indisciplina presupuestaria.

El grueso del gasto de las CCAA se destina a educación y salud. El Estado debe contribuir a la reducción de ese gasto por varias vías: conviniendo con las CCAA una adaptación del alcance mínimo de prestaciones sanitarias y educativas acorde con las capacidades financieras del momento; generalizando fórmulas de gestión de la demanda (copago) en tratamientos sanitarios y medicamentos que, sin fines recaudatorios, preserven eficiencia y equidad; y revisando las tasas educativas, por ejemplo, en el ámbito universitario. Se deben eliminar los subsidios genéricos en educación y sanidad y reemplazarlos por ayudas específicas dirigidas a colectivos vulnerables.

## 6.4 Institucionales

Por último, el Círculo estima necesario hacer tres recomendaciones desde el punto de vista institucional:

- **Revisión de programas de las AAPP en el corto plazo:** El objetivo último del proceso de **consolidación presupuestaria** no debe ser únicamente el equilibrio presupuestario en sí. Este es, en opinión del Círculo, **un primer paso para la adaptación de la dimensión y funcionamiento de las AAPP a un nuevo entorno** caracterizado por bajas tasas de crecimiento, menores ingresos (movilidad global de bases fiscales, ingresos derivados del

inmobiliario o transferencias de la UE que no volverán) y pasivos que irán aflorando en el futuro, como los derivados del envejecimiento de la población.

Esto exige tomar decisiones acerca de lo que debe o no hacer cada administración. **La determinación del ámbito de competencias y funciones que contribuirán al interés general y al desarrollo económico y social del país** es un ejercicio que no se puede abordar antes de los PGE 2012, pero que es necesario acometer para proceder a una consolidación fiscal inteligente.

Los grandes procesos de consolidación presupuestaria han contado con este tipo de experiencias. Las reglas fiscales favorecen la gestión presupuestaria “top-bottom”, esto es, asignación desde arriba de los techos financieros de las unidades de gasto. Posteriormente, los gestores de estas unidades los administran a distintos niveles. De esta forma, no hay garantía de que el ajuste fiscal sea el adecuado.

- **Consejo Fiscal independiente:** el Círculo se viene manifestando a favor de la creación de un consejo fiscal independiente para controlar y supervisar la formulación de los presupuestos, en línea con la experiencia de otros países<sup>20</sup>. El proyecto de Reglamento de la UE sobre disposiciones comunes para el seguimiento y evaluación de planes presupuestarios, ahora en tramitación, prevé la creación de Consejos Presupuestarios Independientes para el seguimiento de las reglas fiscales, que debe, necesariamente, abarcar las finanzas públicas nacionales en conjunto y las de cada uno de los niveles de las AAPP.

Adicionalmente, es preciso contar con evaluaciones independientes de las políticas públicas de todas las AAPP. En un principio, al menos, se deben analizar las que corresponden a las grandes partidas de gasto y asegurar que tales evaluaciones sean públicas, independientes y estén centralizadas. De igual forma, deben analizarse las duplicidades entre AAPP. **La estabilidad financiera a través de las reglas fiscales debe acompañarse de información relevante sobre la eficacia de los programas públicos y la organización de las AAPP.**

<sup>20</sup> Ver Documentos del Círculo “PGE 2011: España en la encrucijada” o “Un programa de ajuste y crecimiento para la próxima legislatura”.

En suma, el Círculo recomienda el establecimiento de un **Consejo Fiscal Independiente** para el seguimiento de la disciplina presupuestaria (reglas fiscales), evaluación de las principales políticas públicas y racionalización de la Administración (seguimiento de ámbitos competenciales, funciones y duplicidades).

- **Ciclo presupuestario:** el Círculo estima que existe margen para mejorar sustancialmente la transparencia de todas las etapas del ciclo presupuestario (elaboración, discusión y aprobación, ejecución, control y evaluación) mediante información pública de calidad, independiente e inteligible. Pero, en particular, el Círculo considera que debe hacerse un esfuerzo por mejorar la publicidad y transparencia en la rendición de cuentas, no sólo económico-financiera sino también de pertinencia y eficiencia de los programas, en todas las etapas posteriores a la aprobación de los presupuestos. Lo más importante de los presupuestos empieza tras su aprobación.



## 7. Anexos

### Anexo I: Los cambios en la gobernanza fiscal europea

#### A.I.1 La reforma reciente del Pacto de Estabilidad y Crecimiento en el denominado “Six Pack”.

- **Refuerzo del pilar preventivo del PEC:** los Estados miembros deberán hacer progresos significativos hacia los **Objetivos Presupuestarios a Medio plazo** (OPM) incluidos en sus Programas de Estabilidad. Se empleará una **regla de gasto** junto con el análisis del **déficit estructural** para evaluar el progreso hacia los OPM.
- **Refuerzo del pilar correctivo del PEC:** la apertura de un procedimiento de déficit excesivo puede ahora resultar tanto del déficit como de la deuda pública. Así, existe déficit excesivo si:
  - se supera el **3% del PIB**, salvo si esa cifra se reduce de forma sostenida y sustancial hasta el valor de referencia, o si el exceso es moderado, temporal y excepcional, y/o
  - la deuda pública supera el **60% del PIB** y el exceso no se reduce a un ritmo del 5% anual.

Las sanciones a los miembros de la eurozona se adoptarán siguiendo la regla de inexistencia de mayoría cualificada de bloqueo, excluyendo al país afectado. Se prevé un sistema progresivo de sanciones que se comienzan a aplicar antes en el tiempo (constitución de un depósito sin intereses del 0,2% del PIB) y que pueden concluir en multas con un componente fijo y otro variable. Las multas de ambos pilares no excederán el 5% del PIB.

- **Requisitos mínimos para los Marcos Presupuestarios Nacionales:** se exigen unos estándares mínimos que **deben cubrir todas las AAPP** en materia **contable, estadística, de previsiones y reglas fiscales**. Se deben establecer con claridad las responsabilidades para cada nivel. Deben identificarse todos los entes y fondos de las AAPP, el impacto en los ingresos de los beneficios

fiscales, los pasivos contingentes y la participación pública en empresas públicas y privadas.

La Administración Central, regional y de la Seguridad Social deben publicar mensualmente información presupuestaria con criterio de caja y las locales cada tres meses. Deberán publicarse conciliaciones entre los datos de caja y devengo.

La planificación presupuestaria nacional debe adoptar una **perspectiva plurianual** para alcanzar los OMP. Debe haber un Marco Presupuestario a Medio Plazo (MPMP) creíble y efectivo con un **horizonte no inferior a tres años**. Los presupuestos anuales deben ser coherentes con el MPMP, de forma que las proyecciones y las prioridades de gasto en él contenidas sean su punto de partida. El gobierno podrá actualizar el MPMP según sus prioridades.

La aplicación de las nuevas reglas se articulará en torno al denominado **“semestre europeo”**: un calendario de coordinación institucional para seguir las políticas presupuestarias, macroeconómicas y estructurales de los Estados miembros, de manera integrada. La segunda parte del año, el **“semestre nacional”**, permitirá a los Estados miembros adoptar las recomendaciones del Consejo Europeo, por ejemplo, presentando a sus parlamentos nacionales proyectos de presupuestos que las incorporen.

### A.1.2 El Pacto Fiscal Europeo:

Las Partes:

- Se comprometen a mantener **una situación de equilibrio o superávit presupuestario**, que se considera cumplida si el saldo estructural anual de las AAPP alcanza el objetivo nacional específico a medio plazo, definido en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento revisado, con un límite de déficit estructural del 0,5% del PIB. Las partes se comprometen a una rápida convergencia hacia su respectivo objetivo a medio plazo. El calendario para lograr dicha convergencia lo propondrá la Comisión Europea tomando en consideración los riesgos específicos para la sostenibilidad de cada país.

- **Podrán desviarse temporalmente de su objetivo a medio plazo** o de la senda de ajuste hacia el mismo **en circunstancias excepcionales**, siempre que la desviación temporal no ponga en peligro la sostenibilidad presupuestaria a medio plazo. Cuando la proporción entre la deuda pública y el PIB esté muy por debajo del 60% y los riesgos para la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas sean bajos, el objetivo a medio plazo podrá alcanzar un déficit estructural máximo del 1%.
- En caso de **desviaciones significativas del objetivo a medio plazo o de la senda de ajuste** hacia dicho objetivo, se activará automáticamente un **mecanismo corrector**. Este mecanismo incluirá la obligación de que se traten de aplicar medidas para corregir las desviaciones en un plazo de tiempo determinado.

Las Partes **incorporarán estas reglas a su Derecho nacional**, a más tardar en un año tras la entrada en vigor del Tratado. Emplearán, para ello, disposiciones que tengan fuerza vinculante y sean de carácter permanente, preferentemente de rango constitucional. Además, **establecerán a escala nacional el mecanismo corrector** mencionado sobre la base de los principios comunes que proponga la Comisión Europea. **Si no las incorporasen al derecho nacional, se podrá elevar el asunto al Tribunal de Justicia**, cuya sentencia será vinculante. Su incumplimiento podrá dar lugar al pago de una suma a tanto alzado o de una multa coercitiva adaptada a las circunstancias, que no excederá del 0,1% del PIB del Estado incumplidor.

Asimismo, **los países de la zona euro se comprometen a apoyar a la Comisión Europea** cuando esta considere que otro país de la zona euro incumple el criterio del déficit **en el marco de un procedimiento de déficit excesivo, salvo si hay una mayoría cualificada** de integrantes de la zona euro (excluido el afectado) **que se oponga**.

Desde el 1 de marzo de 2013 la concesión de cualquier asistencia financiera bajo el mecanismo de estabilidad financiera estará condicionada a la ratificación de este Tratado y a la transposición de la regla de presupuesto equilibrado a la legislación nacional. Las previsiones del tratado intergubernamental se incorporarán al marco legal de la UE en un plazo de cinco años desde su entrada en vigor (previsiblemente en enero de 2013).

### A.I. 3 Previsible refuerzo de la coordinación y vigilancia de los procesos presupuestarios de los países de la eurozona, a través del denominado *Two Pack*, ahora en tramitación.

Los Estados miembros de la eurozona tendrán un calendario presupuestario Común<sup>21</sup>, para permitir integrar el semestre europeo en sus ciclos presupuestarios nacionales. Sus proyectos de presupuesto se basarán en previsiones macroeconómicas independientes. Adoptarán en su marco legal reglas sobre el equilibrio presupuestario. Establecerán un consejo presupuestario nacional independiente<sup>22</sup> y estarán sometidos a requisitos de seguimiento y evaluación presupuestaria, más estrechos para los que estén sujetos a un procedimiento de déficit excesivo.

<sup>21</sup> Harán públicos cada año, a más tardar el 15 de abril, sus planes presupuestarios a medio plazo, basándose en previsiones macroeconómicas independientes y sus programas de estabilidad. El proyecto de presupuestos deberá hacerse público antes del 15 de octubre junto con las previsiones macroeconómicas independientes en las que se basa. Deberá aprobarse antes del 31 de diciembre.

<sup>22</sup> Los Estados miembros se dotarán de reglas fiscales cuantificadas relativas al equilibrio presupuestario, que deberán cubrir las administraciones públicas en conjunto y ser de naturaleza vinculante, preferentemente constitucional. Los Estados miembros crearán un consejo presupuestario independiente para el seguimiento de la aplicación de las reglas presupuestarias nacionales.



## Anexo II: El nuevo Artículo 135 de la Constitución

- **Déficit:** El Estado y las CCAA no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la UE para sus Estados miembros. Una ley orgánica fijará el déficit estructural máximo permitido al Estado y a CCAA, en relación con su PIB. Las Entidades Locales deberán presentar equilibrio presupuestario. Los límites de déficit estructural entrarán en vigor a partir de 2020.
- **Deuda:** El Estado y las CCAA habrán de estar autorizados por ley para emitir deuda pública o contraer crédito. Los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las AAPP se entenderán siempre incluidos en sus presupuestos y su pago gozará de prioridad absoluta. La deuda de las AAPP en relación con el PIB no podrá superar el valor de referencia establecido en el TFUE.
- **Flexibilidad:** Los límites de déficit estructural y de deuda pública sólo podrán superarse en caso de catástrofes naturales, recesión o emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad del Estado, con el apoyo de la mayoría absoluta del Congreso.
- **Desarrollo:** Una ley orgánica desarrollará los principios a que se refiere este artículo, así como la participación de los órganos de coordinación entre las AAPP en materia de política fiscal y financiera. Las CCAA adoptarán las disposiciones que procedan para la aplicación efectiva del principio de estabilidad.



## 8. Bibliografía

Alesina, Alberto and Ardagna, Silvia (2010) *Large Changes in Fiscal Policy: Taxes versus Spending*. Tax Policy and the Economy, Vol. 24, No. 1, pp. 35-68.

BIS (2012) *Getting back in the Black*. International banking and market developments. BIS quarterly review: A report of the Peterson-Pew Commission on budget reform. Marzo 2012.

Calmfors, L. (2011) *The role of Independent Fiscal Institutions*. CESifo Working Papes n°. 3367. Febrero 2011.

Canuto y Leipziger (2012) *Ascent after decline: Regrowing global economies after the great recession*.

Círculo de Empresarios (2010) *Implicaciones de la economía sumergida en España*, septiembre 2010.

Círculo de Empresarios (2011) *Administraciones Territoriales: propuestas para la mejora de la eficiencia y de la unidad de mercado*, marzo/abril 2011.

Comisión Europea (2011) *Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2012*. Comunicación de la Comisión COM (2011) 815 final.

Comisión Europea (2011) *Cyclical Adjustment of Budget Balance*. DG de Asuntos Económicos y Financieros. Otoño 2011.

Consejo Europeo (2011), *Directiva 2011/85/UE del Consejo de 8 de noviembre de 2011, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados Miembros*.

Cottarelli & Keen (2012) *Fiscal policy and growth: overcoming the constraints*. Banco Mundial.

Cottarelli (2012) *Fiscal Policy: reconciling fiscal policy and growth*. FMI Departamento Asuntos Fiscales, enero 2012.

Fondo Monetario Internacional (2011) *Tackling challenges on the road to fiscal adjustment*. IMF Fiscal Monitor April 2011, Update June 2011.

Fondo Monetario Internacional (2010) *Will It Hurt? Macroeconomic Effects of Fiscal Consolidation*. Chapter 3 of the IMF's October 2010 World Economic Outlook.

Fundación BBVA-Ivie (2011) Las diferencias regionales del sector público español. Abril 2011.

Hagemann, R. (2012) *Fiscal consolidation: Part-6. What are the best policy instruments for fiscal consolidation?* OECD Economics Department Working Papers 937.

IESE/Invest in Spain (2011) *Barómetro de Clima de negocios en España desde la perspectiva del inversor extranjero*.

Lassen, D.D. (2010) *Fiscal Consolidations in Advanced Industrialized Democracies: Economics, Politics, and Governance*.

McCrae, Myers & Glatzel (2011) *Undertaking a fiscal consolidation. A guide to action*. Institute for Government 2011.

Mckinsey & Company y FEDEA (2011) *Cómo poner en marcha un programa de reformas estructurales: La experiencia internacional*.

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. *Programa de Estabilidad. España 2011-2014*.

OCDE (2011) *Government at a Glance. Fiscal consolidation: The needs for evidence-based decision making*. OECD 2011.

OCDE (2007) *OECD Economic Outlook. Fiscal consolidation: lessons from past experience*.

Pescatori, Andrea, Leigh, Daniel and Guajardo, Jaime (2011), *Expansionary Austerity New International Evidence*. IMF Working Papers, Vol. , pp. 1-40, July 2011.

Ruud de Mooijand and Michael Keen (2012) *"Fiscal devaluation and Fiscal consolidation: The VAT in troubled times"*, IMF Working Papers, W/P/12/85, marzo 2012.

Servicio de Estudios BBVA (2012) *Situación España. Primer trimestre 2012*.

## 9. Publicaciones recientes del Círculo de Empresarios

Documento conjunto Círculo de Empresarios-Cepyme sobre *las PYME como clave para recuperar el crecimiento y el empleo*, febrero 2012.

Anuario 2010 *Internacionalización de la empresa española*, Wharton School y Círculo de Empresarios, enero 2012.

Documentos Círculo de Empresarios, *Un programa de ajuste y crecimiento para la próxima legislatura*, octubre/noviembre 2011.

XXVII Edición del Libro Marrón, *Cómo reformar las Administraciones Territoriales*, septiembre 2011.

Documentos Círculo de Empresarios, *Las PYME: clave para recuperar el crecimiento y el empleo*, julio/septiembre 2011.

Así está la economía... publicación mensual desde febrero 2011 hasta marzo 2012.

Apuntes económicos del Círculo, número 5, junio 2011, *España: todavía a la espera de la recuperación*.

Documentos Círculo de Empresarios, *Administraciones Territoriales: propuestas para la mejora de la eficiencia y de la unidad de mercado*, marzo/abril 2011.

Ideas sobre la mesa nº 2, *Los rescates de dos economías de la Zona Euro: Grecia e Irlanda*, febrero 2011.

Apuntes económicos del Círculo, número 4, febrero 2011: *Los desequilibrios globales*.

Ideas sobre la mesa nº 1, *La reforma del Código Penal*, enero 2011.