

## DOCUMENTO 5

### POR UNA POLÍTICA PRESUPUESTARIA MÁS AMBICIOSA

- La política de consolidación presupuestaria es imprescindible para salir de la crisis.
- El ajuste debe producirse reduciendo los gastos más que aumentando la presión fiscal. Si esto último fuera imprescindible, resultaría más adecuada la vía de la imposición indirecta.
- Los presupuestos de 2013 deben ser ambiciosos, trazar un plan de reforma de las Administraciones públicas y racionalizar el Estado del Bienestar, como formas permanentes de contener el gasto.
- En los presupuestos de 2013, el Estado debe asumir el liderazgo de todas las Administraciones públicas, pues el déficit que importa es el conjunto.
- Las reformas no sólo deben pensarse con el objetivo de la consolidación, sino como medios para retornar al crecimiento económico.

En su Documento nº 3 (*Plan y liderazgo. Lo urgente y lo importante en la política frente a la crisis*), el Círculo Cívico de Opinión sostenía que la presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2012 era una ocasión propicia para hacer público, por parte del Gobierno, un plan ambicioso y detallado de los cambios de política económica que España necesita imperiosamente; el momento para devolver a los españoles y a los agentes económicos internacionales la confianza en que las autoridades conocen todos los pasos que hay que dar para alcanzar el ajuste, primero, y emprender después, resueltamente, el camino de la recuperación. En suma, “Plan y liderazgo” para la economía española. No ha sido ésa la estrategia elegida.

## **I. UNA OCASIÓN PERDIDA: LOS PRESUPUESTOS DE 2012**

El Proyecto de presupuestos para 2012 presentado a finales del pasado mes de marzo resultó tener un alcance limitado, como si se tratara de los presupuestos correspondientes a un ejercicio normal. El mismo retraso en presentarlo había hecho

esperar que se diese a luz un texto más ambicioso y acabado. De ahí la decepción. El trámite parlamentario no ha modificado un ápice su realidad ni nuestro diagnóstico.

### ***Un documento con mermada credibilidad***

Es cierto que los Presupuestos proponen una línea exigente de consolidación fiscal en dos etapas, con arreglo a lo pactado con las instituciones europeas, que debe reducir el déficit desde el 8,9% del PIB de 2011 al 5,3% en 2012 y al 3 al año siguiente. La aceptación explícita de la disciplina europea – algo que nunca debió discutirse- es su mayor virtud.

Sin embargo, aunque la cifra de déficit se refiere al conjunto de las Administraciones públicas españolas, no se dice nada de cómo contribuirán a esa reducción las Comunidades autónomas, causantes de llamativas desviaciones en la senda de consolidación durante el último año. Eso significa que allí no se habla de gastos tan importantes y sensibles en el saldo presupuestario como la sanidad y la educación. Además, no aparece la menor indicación de qué se va a hacer en 2013 para conseguir la segunda fase de consolidación.

No puede sorprender, por tanto, que la credibilidad del documento haya sido efímera: apenas duró una rueda de prensa. En menos de dos semanas tras la presentación del Proyecto, los mercados financieros internacionales hicieron

patente su extrema desconfianza. La prima de riesgo escaló con fuerza y los precarios equilibrios financieros se desplomaron, hundiendo la Bolsa. El propio Gobierno reconoció y suscitó dudas, enmendando el Proyecto sin solución de continuidad tras aprobarlo. En unos pocos días planteó la necesidad de recortar en otros 10.000 millones de euros el gasto público, precisamente en sanidad y educación. En mayo fue la Comisión europea quien volvió a sembrar dudas y reclamar un esfuerzo adicional.

### ***Acuerdo con la política de ajuste***

El objetivo de alcanzar el ajuste presupuestario de manera irrenunciable, aunque con cierto gradualismo, nos parece la estrategia adecuada. También el ritmo establecido, que debe ser en todo momento el marcado por las instituciones europeas, a fin de hacer explícito el compromiso con la disciplina fiscal.

La necesidad del ajuste es una consecuencia de que la primera tarea que debe cumplir la economía española para recuperar la senda del crecimiento consiste en superar la restricción financiera. Y es a las Administraciones públicas a quienes compete hacerlo, pues son ellas quienes vienen gastando reiteradamente por encima de sus recursos en los últimos años. Esto les obliga a recurrir a los mercados

financieros de forma continuada y ha generado sospechas sobre su futura capacidad de pago.

No estará de más recordar que en el propio Presupuesto se afirma que en 2012 el Tesoro necesita que los mercados financieros le presten 186.100 millones de euros para refinanciar vencimientos de deuda (149.300 millones) y cubrir el déficit programado (36.800 millones). Se trata de una cantidad que representa el 70% de los ingresos no financieros previstos en los mismos presupuestos y cerca de un 20% del PIB español. A esa cantidad hay que añadir las necesidades financieras de las Comunidades autónomas y las Corporaciones locales, hoy por hoy sin cuantificar, excepto en términos netos (unos 20.000 millones). Y, por descontado, las necesidades financieras de empresas y bancos.

La restricción financiera que amenaza a la economía española es tan evidente que el objetivo de alejar cualquier duda sobre su solvencia debe ser antepuesto a toda otra consideración. El equilibrio financiero de las Administraciones públicas es imperativo porque su desajuste pesa sobre el conjunto de la economía, al elevar la prima de riesgo para todos. Mientras se mantenga dicho desajuste, cualquier proyecto empresarial en España debe pagar un sobreprecio, en términos de tipos de interés más elevados, retrasando la recuperación.

En consecuencia, es obligado atender la opinión de los mercados financieros, pues a ellos se les va a pedir prestado.

Y es difícil que accedan, o lo hagan en condiciones razonables, si España no despierta la confianza suficiente sobre su capacidad para hacer frente en el futuro a las obligaciones generadas por las deudas que ya tiene y las que sigue acumulando. Que España vuelva a inspirar confianza depende crucialmente de dos factores: la contención del endeudamiento y la recuperación del crecimiento. Ésos son los criterios decisivos a la hora de juzgar los presupuestos.

### ***Discrepancia con las vías elegidas***

El ajuste del año 2012 consiste en pasar de un déficit del 8,9% del PIB en 2011 a otro del 5,3%. El esfuerzo (3,6 puntos del PIB) se reparte del modo siguiente: 1,6 la Administración central, 1,8 las Comunidades autónomas, 0,1 las Corporaciones locales y 0,1 la Seguridad Social. En el caso de la Administración central, esto representa pasar de un déficit de 54.000 millones de euros en 2011 a otro de 37.000 millones en 2012. Los 17.000 millones de diferencia se obtienen aumentando los ingresos en 12.300 millones y reduciendo los gastos no financieros por la cantidad restante.

El esfuerzo principal se hace, consiguientemente, por el lado de los ingresos, y casi todo a través de incrementos en la recaudación por impuestos directos. El aumento de tipos en diciembre en el IRPF se espera que aporte 4.100 millones, la eliminación de deducciones en el Impuesto de Sociedades,

5.350 millones, y la amnistía fiscal para la regularización de Renta y Sociedades, 2.500 millones. Además, la subida de la tributación por el tabaco y las nuevas tasas jurisdiccionales deben añadir 364 millones.

En el lado del gasto, el documento hace una distribución de esfuerzos muy irregular, pues crecen todas las partidas excepto dos, en las que se concentran los recortes: inversiones (casi un 30%) y compras de bienes y servicios (un 5%). Como entre ambas no representan sino una pequeña fracción del gasto (el 10%), el esfuerzo que habrá que realizar para conseguir una reducción significativa es muy grande y más considerando que venían soportando reducciones previas en los anteriores paquetes de recortes. Aumentan, por el contrario, las grandes partidas del gasto: transferencias corrientes, personal y gastos financieros. En transferencias destaca el crecimiento de los pagos por pensiones, la mayor partida del presupuesto, que crece un 3,2% hasta superar los 115.000 millones. En términos relativos, la partida con un mayor incremento es la de intereses de la deuda (un 5,3%), que se acerca ya a representar el 3% del PIB e ilustra los costes de la indisciplina fiscal.

Existe un amplio consenso entre especialistas en que el ajuste debería hacerse fundamentalmente a través del control del gasto y no tanto por un aumento de los impuestos. Y en caso de ser éste imprescindible, debería optarse por los impuestos indirectos, que provocan menos distorsiones, especialmente

en un momento de crisis. Por otro lado, mientras el IRPF siga siendo más un impuesto sobre los salarios que un verdadero impuesto sobre la renta, los efectos de equidad son del todo discutibles. Finalmente, aumentar el impuesto de sociedades en momentos de dificultad en los resultados de las empresas no estimula el crecimiento, y hacerlo en un tiempo donde hay problemas de liquidez puede ser un obstáculo adicional para la recuperación de las pequeñas empresas.

En cuanto al gasto, por lo demás, los recortes en inversiones y compras de bienes y servicios están prácticamente agotados y es necesario entrar en las grandes partidas. Para ello es preciso, en primer término, considerar el conjunto del gasto público y así interpretar donde están los ámbitos en que se pueden hacer reducciones significativas y permanentes.

## **I. EL RETO: UNA POLÍTICA PRESUPUESTARIA AMBICIOSA**

Los Presupuestos para 2012 han resultado ser una más de un rosario incierto de medidas, del que siempre se ignora el siguiente paso. Se continúa careciendo de una explicación completa del contexto en que se inserta cada una de ellas. Si tales Presupuestos significan una ocasión perdida, el Proyecto para 2013 puede dar la respuesta adecuada. Con los de 2012 debería cerrarse un ciclo: el de los titubeos ante la crisis y los recortes que sólo tienen como horizonte el ejercicio



inmediato. Los de 2013 deben ser unos Presupuestos en los que la tendencia al equilibrio presupuestario surja de reformas meditadas y produzca ahorros permanentes. La imagen de un recorte cifrado ante la presión de los mercados, que luego se tiene que llenar de contenido improvisadamente, debe desaparecer de manera definitiva.

En su Documento nº 3, el Círculo Cívico de Opinión proponía reducir el gasto en tres ámbitos: reordenar el mapa de las Administraciones públicas y abaratarlas, racionalizar el Estado del Bienestar y suprimir por un tiempo la inversión que no ayude de forma significativa al crecimiento y el empleo. Consideramos que ésas siguen siendo las pautas que deben presidir la política de consolidación presupuestaria.

Nos parece imprescindible también que la política presupuestaria se relacione estrechamente con las reformas que necesita la economía española, que asuma el liderazgo del conjunto de las Administraciones públicas e impulse su reforma, y que apunte hacia el futuro y necesario crecimiento. A eso denominamos una política presupuestaria ambiciosa.

### ***Presupuestos y reformas***

El Gobierno no se cansa de expresar que las reformas que emprende son producto de las difíciles circunstancias financieras y no fruto de la convicción reformista. No es el

planteamiento adecuado. Es notorio que la organización de la economía española ha fracasado en diversos frentes y necesita múltiples cambios para salir adelante.

A finales de abril se aprobó en Consejo de Ministros el Programa de Estabilidad 2012-2015 y Programa Nacional de Reformas 2012, que debe ser presentado a la Comisión Europea cada año como consecuencia del Procedimiento de déficit excesivo abierto a España en 2009. A pesar del pomposo título, tampoco ahí se añaden grandes novedades, excepto el reconocimiento de que en 2013 la senda de consolidación requiere recaudar 8.000 millones de euros por medio de una subida de impuestos indirectos, que, una vez más, se deja sin concretar. Al margen de ello, apenas nada: tan solo la recapitulación de lo realizado en los últimos meses y la expresión de deseos de colaboración con las Comunidades autónomas.

Con semejante proceder es difícil evitar la sensación de que se improvisa o de que se está a merced de múltiples presiones, y así es imposible recuperar la tan necesaria confianza. Por eso vuelve a ser pertinente la reclamación de “plan y liderazgo” para la economía española, como demandaba el Círculo Cívico de Opinión en su Documento nº 3.

Acometer un plan y ejercer liderazgo requiere afrontar dos desafíos: la distribución territorial del poder y la sensibilidad ciudadana ante cualquier remodelación del Estado del

Bienestar. Sobre la primera cuestión se volverá en el siguiente apartado. Convendrá aquí decir unas palabras sobre la segunda.

El reparto de los costes de la crisis debe ser lo más equitativo posible, y en una situación como la presente es importante que se preste una atención singular a quienes tienen menos recursos. Lo demandan tanto la justicia como la cohesión social, dos valores cruciales para una convivencia ordenada. Sin embargo, en los debates públicos nos encontramos a menudo prisioneros de nominalismos, y así resulta que los gastos en pensiones, sanidad o educación tienen vitola de redistributivos, cuando eso no es cierto en todos los casos. Por ejemplo, una subida de las tasas universitarias, como la anunciada, tendría efectos positivos sobre la distribución de la renta. También en el gasto en pensiones se pueden tomar medidas que reduzcan la cuantía global y, al mismo tiempo, mantengan la distribución. Otro tanto ocurre con la sanidad. Y con la actual disposición del seguro de desempleo.

En otro orden de cosas, el aumento de la eficiencia, preservando la equidad, puede reducir el gasto. Así, es necesario repensar las subvenciones a los ferrocarriles de alta velocidad, los aeropuertos infrautilizados y muchas de las infraestructuras construidas alegremente en los años de la euforia. Esas deben ser las líneas prioritarias de acción, más complejas, por supuesto, que las reducciones meramente lineales, pero más eficaces y justas.

## ***Urge asumir el liderazgo de las Administraciones públicas***

La crisis ha dejado patente que el saldo presupuestario relevante de la economía española para los mercados financieros y los organismos internacionales es el del conjunto de las Administraciones públicas, como no podía ser de otro modo. Eso obliga a gestionarlo como una unidad y no a considerarlo, simplemente, el resultado final de una serie de decisiones financieras tomadas por Administraciones independientes. Es cierto que el cuadro legal español no facilita la coordinación por parte del Gobierno de la nación, y que existen dudas fundadas sobre la virtualidad que en este aspecto tenga la recién aprobada Ley de Estabilidad Presupuestaria. Pero la fuerza de los hechos es incontestable y es urgente afrontar la cuestión.

Es adecuado y realista el camino emprendido por el Gobierno desde el principio, al responsabilizarse de las cuentas autonómicas, ampliar el plazo de devolución de los anticipos, reducir las facturas por abonar y hacer público el compromiso de no dejar que ninguna Comunidad sea declarada insolvente. Sin embargo, todo ello debe ser complementado con el ejercicio de un verdadero liderazgo de la Administración central sobre el conjunto de las Administraciones públicas españolas. Es, además, un momento oportuno, porque el Tesoro es ahora mismo acreedor y conserva una capacidad de endeudamiento que

no se puede comparar con la autonómica, como muestra el debate sobre los denominados “hispanobonos”.

Es, sobre todo, una iniciativa imprescindible ahora. Porque sólo alguien con autoridad puede acabar garantizando que no haya duplicidades en el conjunto de las Administraciones públicas y que tiene resortes para que así sea. En otro caso, los ciudadanos podemos tener la sensación de que se recorta en servicios públicos básicos y no en estructuras políticas y administrativas difícilmente justificables en tiempos de austeridad.

En una palabra, es el momento de demostrar que en España existen mecanismos efectivos para alcanzar la coordinación financiera entre las diversas Administraciones o instrumentos para imponerla. El ejemplo de lo que está ocurriendo con los recortes en sanidad y educación, anunciados por el Gobierno, no es muy alentador. De una parte, las medidas parecen ser unilaterales y no negociadas; de otra, las Comunidades autónomas parecen tener capacidad para resistir la aplicación de algunas de ellas, con lo cual el objetivo de ahorro queda en el aire. El caso del aumento de las tasas universitarias vuelve a ser ilustrativo: es probable que no lo aplique nadie, ni siquiera aquellas Comunidades que comparten el color político con el Gobierno, porque autorizar una subida de tasas no es lo mismo que aplicarla efectivamente. Entonces, ¿cuál será el aumento de recaudación conseguido? Es lógico que la desconfianza

sobre las promesas de reducción del déficit vuelva a aparecer y que sean las Comunidades autónomas de nuevo las que susciten las dudas.

### ***Presupuestos y crecimiento***

La deuda pública española en relación con el PIB ha crecido intensamente en los últimos años, pero sigue siendo inferior al promedio europeo. La situación empeora cuando se suman deuda pública y privada, pero aun así el ratio sobre el PIB es inferior al de algunos países de la zona euro que tienen una prima de riesgo más baja, como Holanda. Los problemas de España derivan de las dudas sobre su capacidad para contener el déficit, pero también de la desconfianza sobre sus posibilidades de recuperar el crecimiento.

Por eso es decisivo que la política de austeridad se presente cuanto antes enmarcada en un programa más amplio, donde se vea claramente que, a través de las reformas, se va a desembocar en el crecimiento. Este importante frente se está descuidando por dos flancos. Por una parte, en la motivación de las reformas se pone más énfasis en la necesidad de hacer recortes de gasto que en la oportunidad de mejorar la eficiencia, lo que podría impulsar el crecimiento económico.

Por otra, en el presupuesto se ha primado el mantenimiento de la cohesión social sobre los resortes del crecimiento, como

se ha indicado. Pero la cohesión social no debería buscarse solamente por medio del gasto público, pues esta política será pronto insostenible sin el retorno del crecimiento. Es a través de un proyecto común, ampliamente explicado, como se debe alcanzar. Y no se pueden desatender indefinidamente las inversiones en educación e investigación, las dos fuentes principales del aumento de la productividad, base del crecimiento económico más sano a largo plazo.

Finalmente, los cambios deberían anunciarse cuanto antes y concentrarse en un tiempo limitado, para que pueda encontrarse pronto el camino de la estabilidad, ya que no es conveniente tener abierto de forma indefinida un proceso reformista. El crecimiento requiere inversiones y éstas reclaman un marco institucional predecible y no sujeto continuamente a revisión. De otro modo, no cabe esperar el retorno de la confianza. Los vaivenes de la regulación financiera son un claro ejemplo de cómo no debiera procederse. Con dos reformas en apenas cuatro meses, y varias más en los últimos años, da la impresión de que es imposible poner punto final al proceso y devolver la confianza en el sistema. Entre tanto, el sector se halla sumido en la incertidumbre y las entidades, ensimismadas, deben dedicar continuos esfuerzos a una interminable reorganización que las aleja de su urgente misión de restaurar el crédito.

\* \* \*

Recapitulemos. El Gobierno presentó un Proyecto de presupuestos para 2012 de circunstancias, que no está a la altura de la gravedad de la situación. Por ese motivo ha resultado decepcionante, ha contribuido a poner en entredicho a la economía española y ha tenido que ser corregido por actuaciones posteriores del propio Gobierno. El objetivo de una estabilización severa, como la planteada en el Proyecto, es adecuado, en opinión del Círculo Cívico de Opinión. Sin embargo, debería hacerse el esfuerzo principal en la reducción del gasto y no en el aumento de los ingresos; en todo caso, mejor sería apoyarse en los impuestos indirectos, menos perjudiciales para el crecimiento que los directos.

El Proyecto para 2013 ha de ser diferente y mucho más ambicioso. La ocasión debería aprovecharse también para ejercer un liderazgo sobre el conjunto de las Administraciones públicas, y hacerlo visible precisamente a través del Presupuesto.

En fin, todo ello ha de enmarcarse cuanto antes en un programa general, que señale los límites de las reformas que se han de emprender, proporcionando estabilidad y devolviendo la confianza a los propios españoles y a los organismos y agentes de la economía internacional.

Un programa meditado, serio y que se cumpla paso a paso. Porque no debemos engañarnos: los problemas con la prima de riesgo –el indicador más elemental de la desconfianza- no



se deben tanto a las insuficiencias de la política europea o a la supuesta mediocridad de sus líderes, cuanto a que la política económica española no está a la altura de las circunstancias.

CÍRCULO CÍVICO DE OPINION  
4 de junio de 2012