

# **POLÍTICA DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA PARA EL CUATRIENIO 2010-2013**

Por el Académico de Número  
Excmo. Sr. D. José Barea Tejeiro\*

Desde mi ingreso en esta Academia, en ocho intervenciones he abordado los temas de política presupuestaria a los que tanta importancia da la Unión Europea.

Dada la situación de la economía española, con un déficit fuera de todo control y la advertencia de la Comisión Europea sobre tal cuestión he elegido el tema Política de Estabilidad presupuestaria para el cuatrienio 2010-2013, dado que este último año ha sido el fijado por la Comisión Europea para que nuestro déficit se sitúe por debajo del 3% del producto interior bruto señalado en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

La exposición la dividiré en cuatro apartados; el marco conceptual de la estabilidad presupuestaria, la crisis mundial y su influencia en la estabilidad presupuestaria, la crisis y pérdida de la citada estabilidad en España, y las dos posturas que pueden adoptarse ante la pérdida de la misma.

## **1. EL MARCO CONCEPTUAL DE LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA**

Desde el punto de vista técnico, se da una restricción presupuestaria intertemporal, que liga, a largo plazo, la serie actualizada de los gastos no financieros estimados con la suma actualizada de los ingresos no financieros estimados, de forma tal que la primera no debe exceder a la segunda. En teoría, éste sería el marco conceptual de la estabilidad presupuestaria.

---

\* Sesión del día 16 de febrero de 2010.

Dentro de este marco teórico de estabilidad presupuestaria han surgido distintas interpretaciones que esquemáticamente paso a exponer<sup>1</sup>.

En el Tratado de la Unión Europea, la Unión Monetaria (UME) quedó diseñada como un área de estabilidad, a cuyo efecto se establecieron condiciones estrictas para que los Estados miembros pudieran incorporarse a la misma. La convergencia hacia la senda de estabilidad quedó confiada a la voluntad y a las decisiones de cada Estado miembro, si bien sometida a la supervisión de los organismos comunitarios. La condicionalidad para el acceso se concretó en la satisfacción de una serie de criterios entre los cuales se incluía el que las finanzas públicas debían encontrarse en una situación sostenible, lo que se demuestra si el déficit y la deuda pública no superan el 3% y el 60% respectivamente de su PIB. La idea básica que se tuvo en cuenta para proponer reglas de obligado cumplimiento sobre el tamaño del déficit fue que un país que esté en una senda de crecimiento continuo del déficit y de la deuda pública puede crear efectos externos negativos sobre el resto de la UME, bien obligando a otros países a seguir políticas más deflacionistas de optar por estabilizar sus ratios Deuda pública/PIB, bien presionando al BCE para que relaje su política monetaria.

Por el Pacto de Estabilidad, los Estados miembros se comprometen a conseguir situaciones presupuestarias próximas al equilibrio o con ligero superávit, sin embargo admite que, en casos excepcionales y de forma temporal, el objetivo de situaciones próximas al equilibrio o con superávit, pueda transformarse en déficit, que no debe superar el 3% del PIB. Tal déficit no sería consecuencia de una política fiscal expansiva querida por el Gobierno, sino por la entrada en funcionamiento de los estabilizadores automáticos.

La política de déficit cero con carácter permanente o inclusive de un ligero superávit que propugnaba nuestra Ley General de Estabilidad Presupuestaria (LGEP), no tiene justificación alguna desde el punto de vista económico. Tal precepto tiene su razón de ser en las comunidades autónomas y en las corporaciones locales, ya que no corresponde a las mismas la función de estabilización de la economía, pero no en el Estado a quien corresponde dicha función, de acuerdo con la organización adoptada en la Unión Monetaria, donde el Presupuesto de la Unión solo representa el 1,27% del PIB comunitario y la política monetaria está centralizada en el BCE. Transformar el déficit cero en un objetivo permanente sería un error, la política presupuestaria tendría un carácter procíclico, lo que conduciría al país a un ajuste largo en el tiempo para salir de la recesión, con efectos negativos sobre el crecimiento a largo plazo; por ello fue modificada. La LGEP define la estabilidad presupuestaria como “la situación de equilibrio o superávit computada en

---

<sup>1</sup> Con mayor extensión expongo estas interpretaciones en mi intervención en esta Academia: “El marco conceptual de la estabilidad presupuestaria y su traslación en la Constitución Europea”, *Anales*, nº 82, 2005.

términos de capacidad de financiación, de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales.

Para evitar los efectos distorsionadores de un cómputo año a año del déficit/superávit, que obligaría a los países a realizar, en ocasiones, una política presupuestaria procíclica, se ha propuesto que el cálculo del déficit/superávit se efectúe teniendo en cuenta el ámbito temporal del ciclo, y que el equilibrio de las cuentas se consiga en el periodo del ciclo y no año a año, es decir, un déficit cíclicamente ajustado.

En la Constitución Europea, el número 1 del artículo III. 184 establece que los Estados miembros evitarán déficit públicos excesivos, diseñando así una zona euro de estabilidad económica.

Para el profesor Shiller, de hecho los déficit presupuestarios actuales reflejan problemas de largo plazo que no son los que contempla la teoría keynesiana, de modo que las discusiones acerca de los déficit se deberían replantear en términos de problemas intergeneracionales. Como consecuencia de los déficit, la deuda de un país aumenta y traslada la carga financiera a las generaciones futuras, lo que produce un cambio de riqueza de una generación a otra que los políticos no quieren poner de manifiesto.

## **2. LA CRISIS MUNDIAL Y SU INFLUENCIA EN LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA**

La crisis financiera desatada a nivel mundial con origen en Estados Unidos en el tercer trimestre de 2007 dio lugar a que importantes países entraran en recesión: Estados Unidos, Japón, Inglaterra, Alemania, Francia, Italia y España, utilizando tanto la política monetaria como la fiscal para salir de la misma.

En Estados Unidos, la Reserva Federal ha bajado los tipos de interés del 5,25 al cero desde septiembre de 2007, y para impedir un colapso crediticio concedió préstamos y nuevas líneas de crédito a bancos comerciales y bancos de inversión por un importe superior al billón de dólares. A pesar de todo, el crédito ha escaseado; en un entorno de dura recesión los bancos hicieron acopio de fondos y endurecieron las condiciones crediticias. Junto a tales actuaciones de la Reserva Federal, el Tesoro a través del Fondo de Apoyo a Activos sin liquidez ha inyectado 500 mil millones de dólares a la corriente monetaria. La política fiscal de apoyo a las empresas y a las familias ha sido también empleada, si bien en menor intensidad que la política monetaria dado el alto déficit público que tenía Estados Unidos y a que la crisis tuvo su origen en la economía financiera y no en la economía real. A pesar de ello, el déficit de Estados Unidos se ha situado en el 9% del PIB.

Ya sea por la ineficiencia del sistema bancario de Estados Unidos incapaz de transformar la reducción de tipos de interés en un aumento del crédito, o por el comportamiento de las empresas y las familias insensibles a las rebajas de los tipos de interés en su consumo o inversión, dadas las lóbregas perspectivas de futuro, la Reserva Federal de Estados Unidos (FED) implantó una nueva política monetaria para hacer frente a la recesión y alejar el país de una deflación. El objetivo de tal política es apoyar el funcionamiento de los mercados financieros y estimular la economía a través de operaciones de mercado abierto y otras medidas que darán lugar al incremento del balance de la FED a niveles muy altos. Estableció tres medidas muy importantes: mantener el nivel de los tipos de interés de 0 a 0,25% que dichos tipos se mantengan durante un cierto tiempo y compras de bonos de titulización y deuda del Tesoro con vencimiento a largo plazo con la finalidad de aplanar la curva de los tipos de interés a corto y medio plazo. Keynes decía que cuando una economía está cogida en la trampa de la liquidez, la política monetaria deja de ser efectiva para influir en la actividad económica, y Milton Friedman considera que se está pidiendo a la política monetaria objetivos que no puede cumplir.

Para evitar que cada Estado de la Unión Europea tomase medidas disparadas para hacer frente a la recesión que ya había aparecido en un gran número de ellos, la Comisión Europea presentó una propuesta de coordinación de los planes que estaban elaborando los Estados miembros. Berlín advirtió que el conjunto no debería sobrepasar el 1% del PIB comunitario (130.000 millones de euros), en tanto que el Presidente francés era partidario de llegar al 1,5%. El Plan formó parte de la estrategia común de toda la zona europea y de los objetivos que se aprobaron por el Consejo Europeo del 10 y 12 de diciembre para los 27 Estados miembros. El Plan aprobado fue de 200.000 millones de euros, de los cuales 170.000 millones se financiaron por los Estados miembros y el resto por la Comisión Europea, ofreciendo para el sector del automóvil una línea de financiación de 500 millones de euros a cargo de los presupuestos nacionales, del comunitario y de la propia industria. El comisario Almunia advirtió que abriría procedimiento de déficit excesivo a los países que superen el límite del 3% de déficit público, si bien se mostró dispuesto a flexibilizar dicho límite de acuerdo con lo que el Pacto de Estabilidad y Crecimiento permite.

Para 2009, la previsión de la Comisión Europea del déficit de las administraciones públicas del Área Euro era ligeramente superior al 6% del PIB: la mayoría de los países registrará un déficit público superior al límite del 3% del PIB establecido en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, destacando Grecia 12,5%, Irlanda 11,9%, España 9,5% y Francia 8,2%. La estabilidad presupuestaria no ha sido en 2009 el distintivo de los países de la Unión Monetaria Europea.

Para Inglaterra, que no forma parte de la Unión Monetaria Europea, se prevé un alto déficit (9%). Para controlar el gasto público, el Primer Ministro pre-

sentó en noviembre de 2009 un plan de ahorro con el gasto público por un importe de 3 mil millones de euros anuales.

Junto a los déficit actuales, preocupa fuertemente a la Comisión Europea las obligaciones que se derivan del fuerte envejecimiento de la población, con el consiguiente efecto sobre las pensiones públicas, que para España hacen no sostenible el sistema a partir de 2015. Por ello el Pacto de Estabilidad y Crecimiento pretende que los Estados miembros de la Unión Monetaria dispongan de un margen suficiente para hacer frente a las futuras obligaciones de la protección social derivadas del envejecimiento de la población.

### **3. CRISIS Y ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA EN ESPAÑA**

La crisis financiera que en el año 2007 se había iniciado en Estados Unidos no existía para el Gobierno de España, y lo mismo sucedió con la crisis de nuestro sector vivienda, cuyos primeros síntomas se iniciaron también en 2007. El Gobierno que en un principio la ignoró, después se equivocó en su diagnóstico, considerándola como una crisis de demanda y el déficit alcanzó a finales de 2008 el 3,8% del PIB.

En el marco del XV Encuentro del sector financiero, Fernández Ordóñez, Gobernador del Banco de España, manifestó en su conferencia de apertura en Zaragoza el 13 de abril de 2008 sobre *Situación de la economía española y del sector financiero* que “es más importante que nunca que las políticas económicas estén sólidamente orientadas en un doble sentido: por un lado, salvaguardar la estabilidad macroeconómica, y por otro, impulsar la adopción de medidas y reformas de carácter estructural en los mercados de productos y factores que mejoren el grado de competencia en el entorno en el que los agentes adoptan sus decisiones, la movilidad de los factores de producción y la flexibilidad de los mecanismos de fijación de precios y salarios.” Y a continuación diría que “es muy importante ser conscientes de que, en esta situación, el margen para la actuación de políticas de demanda de signo expansivo es muy reducido y que un uso inadecuado de las mismas puede llegar incluso a ser contraproducente. La política monetaria ha dejado de ser una herramienta de política económica autónoma hace una década y tiene como objetivo primordial velar por la estabilidad de precios en la zona del euro a medio plazo”.

El Gobernador consideró que la estrategia de política fiscal adecuada para la economía española sería la de dejar actuar los mecanismos de estabilizadores automáticos con que cuenta el Presupuesto Público, cuyo movimiento tiende a actuar de manera compensadora de las oscilaciones cíclicas. Deben evitarse actuaciones discrecionales de aumento del gasto público o de reducción de impuestos que vayan más allá de los efectos de los estabilizadores automáticos, ya que pueden comprometer el mantenimiento de la estabilidad presupuestaria a medio y largo

plazo, haciendo desaparecer el margen de maniobra de la política fiscal para afrontar situaciones de caída de la actividad económica más fuertes que lo que existían en abril de 2008 cuando pronunció la citada conferencia. Comparte totalmente las ideas del Gobernador, ideas similares he defendido en los artículos que sobre la crisis de la economía española he publicado.

Las medidas que ha ido tomando el Gobierno como la deducción de 400 euros en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, válida para 2008 y 2009, el cheque bebé, el aumento de las pensiones mínimas por encima del IPC, el programa de financiación de obras de los ayuntamientos, las ayudas al sector financiero y del automóvil, y las actuaciones medioambientales, ayudas a la dependencia, rehabilitación de casas cuartel, comisarías y viviendas, actuaciones de turismo social y el aumento en el entorno del 4% en las retribuciones de los funcionarios para 2009, van en dirección contraria a la opinión del Gobernador del Banco de España que acabamos de exponer salvaguardar la estabilidad macroeconómica, pues hemos pasado de un superávit presupuestario superior al 2% del PIB en 2007 a un déficit que a finales de 2009 rondará el 11% del PIB. El Plan aprobado por el Consejo de Ministros el 28 de noviembre de 2008 se ejecutará en el periodo abril 2009 a fin de marzo de 2010, de los que 5.000 millones de euros se destinarán a obras de los ayuntamientos y los 3.000 restantes al sector del automóvil, I+D+i, rehabilitación de casas cuartel, comisarías y viviendas, etc. Su financiación se efectuará con la emisión de deuda pública.

En enero de 2009 España presentó una nueva actualización del Programa de Estabilidad, que ponía de manifiesto que el déficit público a finales de 2008 era del 3,4% del PIB (estimación que posteriormente fue elevada al 3,8%). Al haber superado el límite del 3% del PIB, la Comisión Europea decidió iniciar el procedimiento de déficit excesivo contra España ya que estimó que el exceso no podía ser considerado excepcional, dado que no se había producido en un contexto de desaceleración económica severa en ese año, ya que la tasa de crecimiento del PIB fue del 1,2% en el año 2008, frente al 3,7% del año anterior, de forma que la brecha de producción estimada todavía se mantenía en valores positivos y cercanos al 1% del PIB, y no podía ser considerado transitorio, dado que el déficit seguiría ampliándose en el transcurso del 2009. El pronóstico se ha cumplido, el Fondo Monetario Internacional ha estimado que alcance el 12% del PIB a finales del año (2009). Es decir, entre 2008 y 2009, el Gobierno habrá perdido el 15,7% del PIB por encima del equilibrio presupuestario, sin que haya resuelto ninguno de los problemas estructurales que tiene nuestra economía (en Gobierno incluimos el Estado, las comunidades autónomas, las corporaciones locales y la Seguridad Social).

Más de la mitad de dicho déficit es estructural (Laborda) lo que muestra las dificultades que España va a tener para cumplir la decisión de la Comisión Europea de que a finales de 2013 el déficit público se sitúe por debajo del 3% del PIB de dicho año. Hay que tener en cuenta además que en 2009 el crecimiento va a ser

negativo (-3,6%), para 2010 se estima igualmente negativo (-0,6%) y para el trienio siguiente el crecimiento oscilará entre 0 y 1,5% sin generación de empleo y muy por debajo del crecimiento potencial de nuestra economía.

Los gobiernos de algunos Estados miembros, entre ellos España, se han olvidado de efectuar las reformas estructurales para hacer sus economías más flexibles y más competitivas, entre ellas la reforma del gasto público, que le hubiera dado un mayor margen de maniobra temporal para absorber en parte la caída del ciclo. Empíricamente ha quedado demostrado que los fuertes déficit públicos de Japón y su incremento de deuda no sirvieron para sacar a su economía durante diez años del encefalograma plano en cuanto a su crecimiento.

Los países se enfrentan al reto de mantener intactas las calificaciones otorgadas a su deuda por las agencias internacionales (Standard & Poors, Moody's y Fitch Rating). Cualquier rebaja da lugar a que los inversores exijan un incremento de la rentabilidad ofrecida por los títulos.

A España se le otorgó por Moody's la máxima calificación en diciembre de 2001 (triple A); en enero de 2009 se le abajó a (AA+) con perspectiva estable y en diciembre de 2009 se le ha reducido por Standard & Poors a (AA+) con perspectiva negativa, lo cual ha dado lugar automáticamente a que la deuda pública encarezca su diferencial con el bono alemán en 15 puntos básicos, pasando de 55 puntos a 70. S&P opina que "España afronta un periodo prolongado de crecimiento por debajo de países comparables, con senda tendencial de crecimiento del PIB inferior al 1%, un alto endeudamiento del sector privado, un 119% del PIB en 2009, y un mercado laboral inflexible, y prevé que el PIB real ajustado por la inflación per cápita crecerá en promedio un 0,1% entre 2009 y 2012, frente al 2% esperando para países con calificación AA, y que el paro permanecerá cercano al 20% a medio plazo... S&P advierte que la deuda española es susceptible de sufrir rebajas de calificación en los dos próximos años y exige acciones más agresivas para atajar los desequilibrios. Dada la relativa solidez del punto de partida de las finanzas públicas, creemos dice que hay tiempo para forjar un consenso político que respalde una consolidación fiscal creíble, coherente con el rating actual".

Moody's consideró el 16 de diciembre de 2009 que las perspectivas económicas no son favorables para España. La mezcla de déficit y la tasa de paro alcanza el nivel del 30% y se sitúa como la nación con peores registros; Reino Unido y Estados Unidos se encuentran con un índice en torno al 22%.

A través de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2010, artículo 14, el Gobierno puede trasladar gastos del Presupuesto de 2009 al del 2010, vulnerando el principio de temporalidad presupuestaria. En efecto dicho artículo dispone que "con vigencia exclusiva para el año 2010 podrán aplicarse a créditos del

ejercicio corriente obligaciones contraídas en ejercicios anteriores, de conformidad con el ordenamiento jurídico, para las que se anulara crédito en el ejercicio de procedencia, sin que sea de aplicación el procedimiento de imputación establecido en el artículo 34.2 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria”. De esta manera se traslada un déficit de 2009 a 2010, dado el elevado déficit previsto para 2009, sistema que está en contra de lo establecido por la Comisión Europea en el Sistema de Cuentas Nacionales y Regionales (EUROSTAT 1995).

El coste fiscal que realmente va a suponer para España la crisis no se conocerá hasta dentro de varios años, pues los préstamos concedidos a instituciones financieras y a empresas financiados con la emisión de Deuda pública no tienen incidencia en el déficit sino como operación financiera y por tanto sin afectar al déficit de acuerdo con el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales. Si dentro de unos años las empresas y las instituciones financieras que han recibido los préstamos no efectúan el reembolso de los mismos, será cuando se reconozca realmente el efecto sobre las finanzas públicas derivado de la crisis. Eurostat ha anunciado que va a publicar una tabla que recopila los datos de apoyos concedidos por los Estados miembros de la Unión que ponga de manifiesto las garantías, las medidas de apoyo a la liquidez, las operaciones de préstamos y cualesquiera otras relativas a la crisis financiera. El Gobierno español deberá hacer una cosa semejante con relación a nuestro país, aunque sólo fuera por transparencia.

#### **4. LAS DOS POSTURAS QUE PUEDEN ADOPTARSE ANTE LA PÉRDIDA DE LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA EN ESPAÑA**

El profesor González-Páramo<sup>2</sup> dice que “a tenor de los resultados del análisis de las funciones de respuesta al impulso del déficit público ante ‘*shocks*’ en los gastos y los ingresos públicos, un recorte del gasto público produce una reducción duradera en el déficit, que se acentúa en los dos o tres primeros años y no desaparece una década después del *shock* inicial. Por el contrario, los efectos de un aumento de presión fiscal sobre el déficit se concentran en el corto plazo. En el segundo año buena parte de la reducción del déficit ha desaparecido, para posteriormente revertir su efecto. A largo plazo, pues, una elevación de impuestos deteriora el saldo presupuestario. Un programa de consolidación presupuestaria eficaz y creíble, debe basarse en la contención o la reducción del gasto”. Es la estrategia que el Gobierno de Aznar adoptó en el bienio 1996-1997 a propuesta de la Oficina del Presupuesto del Presidente del Gobierno para conseguir reducir el déficit del 7% al 3% del PIB y conseguir la entrada en la Unión Monetaria.

---

<sup>2</sup> *Costes y beneficios de la disciplina fiscal: la ley de estabilidad presupuestaria en perspectiva*, Madrid, 2001, IEF, p. 102.

Otra postura es la defendida por el Gobierno y varios autores que estiman que las ayudas establecidas por el Gobierno no deben desaparecer en tanto no exista la certeza de que la recuperación de la economía española ha comenzado pues la retirada de las ayudas puede dar lugar a un retroceso en la insuficiente recuperación que se percibe que se uniría a una posible subida del tipo de interés.

Una consolidación fiscal temprana es cierto que puede causar una contracción, pero sus beneficios en términos de mayor credibilidad de la política fiscal podrían prevenir un alza de los intereses de los bonos gubernamentales a largo plazo. El problema es, dijo el profesor Roubini<sup>3</sup>: “Si los países estarían dispuestos a iniciar una dolorosa consolidación fiscal y una depreciación interna real a través de la deflación y las reformas estructurales para aumentar el crecimiento de la productividad”.

Cuestión primordial para diseñar el plan de ataque al déficit público es conocer realmente su cuantía. Como ha sucedido en varias ocasiones los gobiernos envían a Bruselas al finalizar el año datos de déficit que no se corresponden con la realidad, como así sucedió en 1995, el cambio de Gobierno en 1996 puso de manifiesto una ocultación de déficit del 1% del PIB a finales de 1995.

La desconfianza actual ha surgido con la publicación de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2010 que como ya hemos dicho, su artículo 14 autoriza al Gobierno a trasladar gastos del Presupuesto 2009 al del 2010. Tal disposición contraviene lo dispuesto en el SEC 95 que la Comisión Europea considera que es la norma que debe servir de base para el cálculo del déficit público. Acaban de descubrirse las ocultaciones de déficit público que el Gobierno griego venía efectuando a la Comisión.

En el ámbito de la política monetaria, el Banco Central Europeo (BCE) ha acordado en diciembre de 2009 iniciar la retirada de las medidas no estándar puestas en marcha para apoyar a la banca y el 3 de diciembre, el Presidente del BCE anunció en la reunión del Consejo de Gobierno que realizará la última subasta a seis meses el 31 de marzo de 2010 y se podría cerrar la barra libre de liquidez a partir del 15 de abril, dejando claro que no pretende lanzar ningún tipo de señal sobre movimientos al alza en los tipos de interés.

En el ámbito de la política presupuestaria, el Gobierno parece, que ante la marcha desbocada del déficit y la decisión de la Comisión Europea de llamar la atención a cuatro países de la Unión, entre ellos España, retoma el cumplimiento del Pacto de Estabilidad por déficit excesivo y ha reaccionado acordando que a finales

---

<sup>3</sup> Nouriel Roubini, profesor de Economía en la Stern School of Business de Nueva York.

de enero de 2010 esté elaborado un Plan de ajuste presupuestario para que a finales de 2013 el nivel de déficit público no rebase el 3% del PIB. Creo que este Plan debería afectar no sólo al Estado y a la Seguridad Social, sino también a las comunidades autónomas y a los ayuntamientos. De no llevarse a cabo urgentemente, se produciría un encarecimiento inmediato de la deuda pública a través del tipo de interés, así como dificultades en los mercados para la colocación de nuevas emisiones.

Dado que en el cuatrienio 2010-2013 el déficit público deberá reducirse en el entorno de ocho puntos porcentuales de PIB, quiere ello decir que el gasto público deberá reducirse en un promedio anual de 2 puntos de PIB, que es el déficit excesivo que estimamos tendremos a finales de 2009. Tanto el Estado y la Seguridad Social como las comunidades autónomas y los ayuntamientos deben elaborar un Plan de ajuste presupuestario, para que en el citado cuatrienio quede suprimido el exceso de déficit de cada uno de ellos sobre el que se le haya fijado, detallando por años las partidas presupuestarias donde la reducción se llevará a efecto y la cuantía de ajuste para cada año. Habrá que tener en cuenta la evolución del ciclo en dicho periodo 2010-2013 para estimar la incidencia del mismo sobre los ingresos de cada año y por tanto sobre la variación cíclica del déficit en relación con el déficit público que exista realmente al finalizar 2009, 11,4% del PIB.

Teniendo en cuenta las previsiones de evolución del PIB durante el cuatrienio 2010-2013 efectuadas por organismos internacionales (FMI, OCDE y Comisión Europea) en 2010 el crecimiento del PIB será negativo (-0,6%) y para el trienio siguiente oscilará entre 0 y 1,5%. Por tanto, creemos que la influencia total coyuntural de la evolución del PIB sobre los ingresos de dicho periodo puede ser ligeramente positiva o negativa, por lo que consideramos que en el ajuste presupuestario a realizar no debe ser tenido en cuenta dicho hecho.

El gasto no financiero consolidado de las administraciones públicas se encuentra en el entorno del 40% del PIB y la mitad del mismo corresponde a gastos de protección social que no pueden ser reducidos sin modificar las leyes que otorgan las prestaciones, la base para reducir el gasto escasamente llega al 20% del PIB, ya que los intereses de la deuda pública no pueden ser modificados. Con tal condicionante para reducir en cuatro años el exceso de déficit habido en 2009 de ocho puntos del PIB, es necesario efectuar cada año una reducción de dos puntos del PIB, es decir, de veinte mil millones de euros, lo que supone que todo el gasto público que no sea de protección social o de intereses de deuda tendrá que reducirse cada año en el 10%. El objetivo no puede cumplirse, sería necesario aumentar los impuestos.

Las directrices para llevar a cabo el ajuste presupuestario se dictarán por el Ministerio de Economía y Hacienda, haciendo constar las partidas presupuestarias que prioritariamente deberían ser objeto de reducción. En una situación de

recesión como la que tenemos, con 4,5 millones de parados que se prevé continúe aumentando, los funcionarios públicos, que gozan de estabilidad en el empleo, deberían someterse a congelación en el cuatrienio 2010-2013 la totalidad de sus retribuciones; igual medida deberá acordarse para los altos cargos; personal contratado, laboral, asesores, etc. Las dos medidas serían aplicables a las tres Administraciones: central, autonómica y local. Las vacantes existentes en las plantillas de los funcionarios públicos, asesores, personal contratado, etc. se darán de baja, pues el número de funcionarios ha sobrepasado ya los tres millones, igual medida se adoptará con las vacantes que por jubilaciones o cualquier otra causa se vayan produciendo en el cuatrienio. Sin perjuicio de lo anteriormente expuesto, se reducirán las plantillas de asesores, personal contratado, laboral, etc. en un 10% en cada uno de los años del cuatrienio.

En cuanto a los gastos de funcionamiento de los servicios (capítulo 2º del Presupuesto) se reducirán los créditos en el 10% de sus importes en cada uno de los años del periodo. En especial se someterán a ajustes los gastos suntuarios, de protocolo, reservados etc, que no son indispensables para el funcionamiento de los servicios. Los gastos de los parques móviles de coches oficiales serán analizados en profundidad, suprimiéndose las adscripciones de coches a los directores generales y asimilados, sustituyéndose por un retén de coches oficiales en cada Ministerio para los desplazamientos de los directores generales en actos de servicio.

Los gastos del capítulo 3º, Gastos financieros corresponden prácticamente a la deuda pública en circulación que ha sido necesaria emitir para financiar la actividad pública.

Los gastos de los capítulos 4º, Transferencias corrientes y 7º Transferencias de capital, se someterán a un exhaustivo análisis para dar de baja las que no se consideren de absoluta necesidad. Hay aquí un amplio campo para efectuar un fuerte recorte del gasto público. En el capítulo 6º, Inversiones reales, se darán de baja las que no estén directamente ligadas con el crecimiento del PIB que al menos debe suponer una reducción del 10% cada año.

Por último, la Administración pública deberá ser sometida a una profunda reforma para que sea más eficiente: una nueva organización y un nuevo sistema de dirección de la producción pública son los pilares sobre los que se ha de asentar la Administración pública. De entrada, deben suprimirse los ministerios de Cultura (sus funciones se integrarían en Educación), Vivienda (que se integraría en Fomento), Igualdad (su creación no tuvo razón de ser y sus pocas competencias se pasarían al ministerio que se considerase procedente). Los funcionarios públicos de los tres ministerios de adscribirían a los ministerios donde se integren las funciones, y al personal contratado, eventual, etc. se les cancelarían los contratos. Igualmente deben suprimirse organismos autónomos que no tienen razón para subsistir, eliminándose

personal contratado y eventual y embajadas y oficinas consulares creadas sin que tengan competencias para ello, duplicando los servicios del Estado.

No podían quedar fuera del tema de racionalización del gasto público las cadenas de televisiones públicas creadas por las comunidades autónomas, cuyos déficit se financian con cargo a los presupuestos de dichas comunidades, y por tanto con impuestos. Estos hechos y otros similares de gastos innecesarios ha dado lugar a que se haya aumentado en la nueva Ley de Financiación Autonómica el espacio fiscal de las comunidades autónomas y reducción del espacio del Estado que provocará un mayor déficit en este último.

Alrededor del 60% de nuestro déficit es estructural, las medidas de ajuste presupuestarias que hemos señalado no sirven para eliminar dicho déficit que sólo podrá ser suprimido efectuando reformas estructurales en determinadas políticas de gasto. El déficit en sanidad, servicios sociales, desempleo y pensiones (este último entrará en déficit en 2015) sólo podrá ser eliminado recortando el nivel de prestaciones que las leyes otorgan a los ciudadanos. A nadie nos gusta que tal hecho suceda, pero la realidad es la realidad y hay que afrontarla. A tal hecho se ha llegado por la falta de previsión del Gobierno que ha ido elevando las prestaciones sociales sin efectuar cálculo alguno de la incidencia en el gasto público y en el déficit y sin proponer las reformas adecuadas para solventar el problema. Todo lo contrario, la crisis ha originado un fuerte paro y como el Gobierno es más solidario que nadie ha aumentado el periodo con derecho al cobro de la prestación por desempleo, lo que ha incidido fuertemente en el déficit de nuestras cuentas públicas, que nos ha colocado en una situación verdaderamente alarmante. Y de ella sólo saldremos efectuando la reforma del Estado del bienestar, en caso contrario nos podrían expulsar de la Unión Monetaria y se hundiría nuestro nivel de bienestar que hemos conseguido con la entrada en dicho Club, que tantos sacrificios nos ha costado. El BCE ha elaborado un documento que se está discutiendo en Bruselas sobre la expulsión de países de la zona euro, lo que supondría el abandono de la Unión Monetaria.

El Presidente del Gobierno debería explicar por la televisión a los ciudadanos la grave situación de nuestra economía y la necesidad de recobrar la estabilidad presupuestaria ordenada por el Consejo Europeo, como paso a las reformas estructurales a realizar, tanto en el marco del modelo productivo como en el de la protección social.

El Consejo de Ministros del 23 de enero del corriente año ha señalado que la primera estimación oficial del déficit público del año 2009, ha sido fijado en el 11,4% del PIB distribuido en la forma siguiente: 9,5% de la Administración central, 2,2% de las comunidades autónomas, 0,5% de las corporaciones locales, 0,8% de superávit de la Seguridad Social.

La senda del ajuste fiscal prevista por el Gobierno es que en 2013 la Administración Central reduzca su déficit al -1,9% del PIB, las comunidades autónomas al -1,1% las corporaciones locales al -0,2% y el superávit de la Seguridad Social se reduzca al 0,2%. La Ministra de Economía y Hacienda presentó un plan de austeridad que pretende reducir el déficit en 52.000 millones de euros, de lo que 11.000 millones se obtendrían por mayores ingresos derivados de las medidas tributarias incluidas en los Presupuestos Generales del estado para 2010 y lucha contra el fraude, y 41.000 millones por reducción de gastos: en el Presupuesto 2010 de 8.000 millones, un plan de acción inmediata de 5.000 millones, un plan de austeridad de 26.000 millones, y gasto financiero con efecto en el déficit 2.000 millones. El ajuste total sería de 52 millones de euros, el 5,2% del PIB, quedando por tanto pendiente un ajuste de 2,4% del PIB para que el déficit de la Administración Central se ajuste al 1,9% que se le ha señalado. Con respecto a las comunidades autónomas y corporaciones locales, el déficit deberá reducirse al -1,1% y al -0,2% del PIB, serán dichas corporaciones las que diseñen su estrategia para conseguir tal objetivo de acuerdo con las instrucciones del Gobierno.

El Consejo de Ministros del 12 de febrero de 2010 concretó el ajuste con cargo al Presupuesto del Estado del corriente año por 5.000 millones de euros del denominado Plan de Acción Inmediata para reducir el déficit, de los cuales 1.500 millones serán dados de baja en el Fondo de Contingencia; 1.759 millones en el Ministerio de Fomento (de los cuales 1.230 millones se reducen en el capítulo 8 de los Presupuestos, Activos financieros), Ministerio de Justicia que pierde 440 millones de euros y Medio Ambiente y Medio Rural 502 millones, el resto afecta en pequeñas cantidades a los restantes ministerios. Llama la atención el hecho de que la baja de 1.230 millones de euros corresponde a Activos financieros y que, por tanto, según el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (1995), no tienen incidencia en el déficit. Necesidad de que se aclare esta cuestión.

