

Los retos presupuestarios de 2013



Rafael Doménech

Economista Jefe de Economías Desarrolladas de BBVA Research

Los Presupuestos Generales del próximo año van a ser los sextos tras el estallido de la crisis financiera internacional que se produjo en agosto de 2007. Desde entonces hemos visto distintas aproximaciones por parte de las autoridades fiscales. Los Presupuestos de 2008 fueron poco sensibles a la crisis que se iniciaba en aquellos momentos. Cuando se diseñaron en septiembre de 2007 faltaban un año para que se produjera el colapso de Lehman Brothers y no se comprendió bien el enorme alcance y duración de los efectos de la crisis sobre las cuentas públicas. Los Presupuestos de 2009 y 2010 fueron claramente expansivos, bajo la premisa de que la política fiscal debía tener un objetivo estabilizador ante el importante deterioro de la actividad económica y el aumento del desempleo. El inicio de la crisis de deuda en Europa y el rescate de Grecia dieron al traste con aquella política y los Presupuestos tuvieron que ser rápida y significativamente rectificadas en mayo de 2010. Los Presupuestos de 2011 trataron de ser los del ajuste fiscal, pero la realidad terminó superando las optimistas previsiones presupuestarias del Gobierno: a finales de 2011 el déficit se desvió en más

La reforma de las pensiones no fue suficiente para que su gasto no se desbocase en los últimos meses

de dos puntos porcentuales del PIB respecto a su objetivo. Tras las elecciones generales de noviembre de 2011, los Presupuestos de 2012 del nuevo gobierno han estado caracterizados por su tardía entrada en vigor, lo que sirvió de coartada para que el resto de Administraciones Públicas retrasara su ajuste presupuestario. Este retraso amenaza el objetivo de estabilidad presupuestaria del 6,3% del PIB para 2012, revisado al alza por el Ecofin en julio. Los datos de ejecución presupuestaria que acaban de conocerse indican que el déficit acumulado en los seis primeros meses de 2012 del conjunto de las Administraciones Públicas ha superado el 4%, lo que sugiere que los esfuerzos de ajuste fiscal apenas han sido suficientes para compensar el deterioro cíclico de los ingresos públicos o el aumento del gasto, en partidas como el servicio de la deuda, pensiones o desempleo. Ante este escenario que se acaba de describir, si algo debe caracterizar los presupuestos de 2013 es que deben ser los que definitivamente garanticen la senda de la consolidación fiscal del sector público.

Despejar las incertidumbres sobre el proceso de consolidación fiscal resulta crucial en el contexto actual por varias razones. Primero, porque la credibilidad de la economía española y de sus Administraciones Públicas está en juego, condicionando decisivamente su acceso a los mercados financieros internacionales, indispensables para cubrir sus enormes necesidades de liquidez. Segundo, porque ese proceso de consolidación no solo lo exigen los mercados financieros, sino que también es una condición recogida en el Memorando de Entendimiento (Mde) de una ayuda tan necesaria y apreciable como la recibida del resto de países de la UEM para la culminación de la reestructuración y recapitalización de una parte del sistema financiero español. Tercero, porque para que la economía española pueda beneficiarse de las necesarias intervenciones del BCE en el mercado secundario de deuda soberana, cualquier petición de ayuda por parte de España va a suponer lógicamente un estricto cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria aprobados por el Ecofin en julio, y que obligan a que el déficit del conjunto de las Administraciones Públicas en 2013 no supere el 4,5% del PIB.

Más información

A pesar de todas las medidas anunciadas a lo largo de este año (tras sucesivas rondas de ajuste fiscal aprobadas a finales de 2011, en los Presupuestos de 2012, con las medidas extraordinarias de julio y con el Plan Presupuestario Bienal 2013-14), dada la incertidumbre actual, los Presupuestos de 2013 en primer lugar deben proporcionar información de por dónde podrían cerrar las cuentas públicas de 2012 y de cómo el escenario macroeconómico de 2013 afectará a los ingresos y gastos de del Estado. Esta información debe servir de guía para la consolidación fiscal de los restantes niveles de las Administraciones Públicas. Conviene recordar que los presupuestos que presentará ahora el Gobierno se refieren al Estado y a la Seguridad Social, que en 2011 suponían aproximadamente el 48% del gasto público consolidado de las Administraciones Públicas.

Con todas las premisas anteriores, las directrices que deben guiar el diseño de los presupuestos generales para 2013 son las siguientes. En primer lugar, puesto que existe la probabilidad de que el déficit de 2012 del conjunto de las Administraciones Públicas supere el objetivo del 6,3%, los presupuestos de 2013 tendrán que incorporar medidas correctoras eficaces que garanticen la consecución del objetivo de déficit para el próximo año o, preferiblemente, una reducción más intensa (por ejemplo, superior a 2,5 puntos porcentuales del PIB) del déficit estructural (la parte del déficit que no explica el ciclo económico), que compense el menor esfuerzo de 2012.

Segundo, en la medida que al menos las dos terceras partes del déficit actual de las Administraciones Públicas es de carácter estructural, las medidas de ajuste deben tener efectos permanentes sobre los ingresos y el gasto públicos. Lamentablemente, al menos hasta que se garantice el equilibrio presupuestario

de las Administraciones Públicas, el sector público no tiene margen de manobra para adoptar medidas de carácter transitorio. Por lo tanto, los esfuerzos que han de solicitarse a la sociedad española van a ser particularmente importantes, porque significarán reducir los niveles de gasto y/o aumentar los niveles de ingresos de manera permanente. Estos esfuerzos van a ser especialmente relevantes en el caso de algunas partidas de gastos que se encuentran sometidas a una tendencia creciente que ha de corregirse cuanto antes. Este es el caso del sistema público de pensiones. Como ya he defendido reiteradamente, aunque la reforma del sistema de pensiones de 2011 supuso un avance muy importante, no fue suficiente como para garantizar que el gasto en pensiones no se desbocase antes de lo previsto. En las circunstancias actuales lo más sensato es adelantar la introducción de muchas de las medidas aprobadas en la reforma, particularmente el factor de sostenibilidad, sin esperar al final del periodo transitorio, con el fin de disponer de los ins-

trumentos necesarios para garantizar el equilibrio financiero del sistema cuanto antes. Todas esas medidas de ajuste no tienen por qué recaer necesariamente sobre los pensionistas actuales, sin capacidad de respuesta a un cambio significativo en sus pensiones. Pero será necesario buscar un equilibrio entre el esfuerzo que han de realizar los beneficiarios futuros y actuales de un sistema, que en el futuro será necesariamente menos generoso que en la actualidad. De entrada, y como señal de compromiso con la sostenibilidad a largo plazo, ese esfuerzo debería llevar a actualizar las pensiones en base, por ejemplo, a la media anual de la inflación subyacente y a no compensar la desviación de inflación en noviembre, sobre todo teniendo en cuenta cuáles van a ser los principales determinantes de la misma (la imposición indirecta o los componentes que excluye la inflación subyacente).

Las recomendaciones de la UE

En cuarto lugar, los presupuestos de 2013 deben introducir las medidas necesarias para cumplir con las recomendaciones, que son de obligado cumplimiento, aprobadas por el Consejo Europeo en el Procedimiento de Déficit Excesivo, y que el Eurogrupo asumió en el Mde de la ayuda financiera otorgada a España el pasado julio. Esas condiciones obligan a nuestras Administraciones Públicas no solo a cumplir con los objetivos de déficit de 2012 a 2014 y a reducir el déficit estructural en al menos 1,5 puntos porcentuales del PIB cada uno de esos años, sino también a implementar reformas en el sector público para mejorar su eficiencia y la calidad de



La sostenibilidad de las pensiones es uno de los grandes retos del Gobierno.

los programas de gasto. Este proceso de reestructuración de las Administraciones Públicas, que afecta también a su sector público empresarial, durará posiblemente algunos años, pero necesita algunas medidas ejemplarizantes a corto plazo. Una reestructuración que debe tener como objetivos acotar adecuadamente los ámbitos de actuación de las distintas Administraciones Públicas, aumentar la productividad del empleo público, y mejorar o mantener los servicios públicos esenciales reduciendo su coste. Además de las anteriores, las recomendaciones europeas también exigen aumentar la eficiencia del sistema impositivo, incrementando los impuestos medioambientales o reduciendo los incentivos al endeudamiento y a la compra de vivienda.

En definitiva, España se encuentra en un momento crucial y los Presupuestos Generales de 2013 se enfrentan a retos tan sustanciales, que hacen que posiblemente sean los más importantes de las últimas décadas.

Tercero, la disminución del déficit estructural en los presupuestos de 2013 debe hacerse de manera que el ritmo de