



CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, nº 67, Abril 2010, pp. 5-20

Estabilidad presupuestaria en la Zona Euro

José Barea Tejeiro

Real Academia de Ciencias Morales y Políticas

CIRIEC-España, revista de economía pública, social y cooperativa
ISSN edición impresa: 0213-8093. ISSN edición electrónica: 1989-6816.

© 2010 CIRIEC-España

www.ciriec.es www.ciriec-revistaeconomia.es

Estabilidad presupuestaria en la Zona Euro

José Barea Tejeiro

Miembro de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas

RESUMEN

La crisis económica actual está afectando duramente a la estabilidad presupuestaria de España. El presente artículo analiza, en primer lugar, el marco conceptual de la estabilidad presupuestaria en la Unión Europea, en segundo lugar la política fiscal aplicada en España y su situación fiscal actual, poniendo de relieve la crítica situación de sus cuentas públicas y, finalmente, desde una perspectiva prescriptiva, propone una batería de políticas encaminadas al ajuste y basadas en la contención del gasto corriente y estructural.

PALABRAS CLAVE: Déficit cíclicamente ajustado, estabilizadores automáticos, estabilidad presupuestaria, Unión Europea, consolidación fiscal, política presupuestaria anticrisis.

CLAVES ECONLIT: E610, F340, H300, H630.

Stabilité budgétaire dans la zone Euro

RÉSUMÉ : La crise économique actuelle affecte de façon durable la stabilité budgétaire d'Espagne. Cet article analyse, tout d'abord, le cadre conceptuel de la stabilité budgétaire dans l'Union européenne, puis la politique fiscale appliquée en Espagne et sa situation fiscale actuelle, en mettant en évidence la situation critique de ses comptes publics. Enfin, dans une perspective prescriptive, il propose une batterie de politiques orientées vers l'ajustement et basées sur la retenue des dépenses courantes et structurelles.

MOTS CLÉ : Déficit ajusté de façon cyclique, stabilisateurs automatiques, stabilité budgétaire, Union européenne, ajustement budgétaire, politique budgétaire anti-crise.

Eurozone budget stability

ABSTRACT: The current economic crisis is having severe repercussions on Spain's budget stability. This article first examines the conceptual framework of budget stability in the European Union, then looks at the fiscal policies being applied in Spain and the present fiscal situation, highlighting the critical state of the country's public finances. Lastly, adopting a prescriptive approach, it proposes a set of adjustment policies based on curbing current and overhead expenses.

KEY WORDS: Cyclically adjusted deficit, automatic stabilizers, budget stability, European Union, fiscal consolidation, anti-crisis budget policy.

1.- Introducción¹

En 1998 mi hija Maite (que en paz descansa) y yo publicamos el libro *Después de Maastricht, ¿qué?* (Barea y Barea, 1998), en cuya introducción nos preguntábamos, “¿por qué podemos defender y desear un avance político y económico de la integración europea? Porque ello contribuye a favorecer la consolidación internacional del modelo social de capitalismo europeo, como alternativa al capitalismo liberal americano o al modelo japonés, en el que desaparece la persona.” Delors, ex Presidente de la Comisión Europea dijo que “si tuviera que volver a comenzar la construcción europea lo haría por la cultura.”

Efectivamente, hay una forma peculiar de ser del hombre europeo, con una identidad precisa que le viene de su historia y de su cultura, y que ha impregnado las instituciones económicas: la conciencia de la dignidad de la persona y su primacía sobre la economía; la percepción de que el mercado es esencialmente un entramado de relaciones entre personas, que exigen una confianza, tan distante del concepto americano individualista de libertad. El hombre europeo que ha forjado este modelo económico ha crecido en suelo cristiano, como recordaba Kohl en varias ocasiones, y el modelo económico generado –con todos sus límites- es el más humano de los actualmente existentes. A nuestro juicio, apostar por la Unión Monetaria Europea contribuye a favorecer la consolidación de este modelo. Dentro de este marco de la Unión Monetaria se encuadra el presente artículo de “Estabilidad presupuestaria en la Zona Euro.”

El artículo aparece dividido en los siguientes apartados: el marco conceptual de la estabilidad presupuestaria, estabilidad presupuestaria en España, instrumentos para corregir la falta de estabilidad presupuestaria, crisis y estabilidad presupuestaria en la Unión Monetaria Europea y estabilidad presupuestaria en la Constitución Europea.

1.- Este artículo está basado en la intervención que tuve en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas el día 16 de febrero de 2010 sobre Política de Estabilidad Presupuestaria para el cuatrienio 2010-2013.

2.- 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.

Dentro de este marco teórico de estabilidad presupuestaria han surgido distintas interpretaciones que esquemáticamente paso a exponer².

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

2.- Con mayor extensión expongo estas interpretaciones en mi intervención en la citada Academia: El marco conceptual de la estabilidad presupuestaria y su traslación en la Constitución Europea (Anales nº 82.2005)

adoptada en la Unión Monetaria, donde el Presupuesto de la Unión sólo 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 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.

3.- Estabilidad presupuestaria en España

Cuando se aprobó el Pacto de Estabilidad y Crecimiento se puso de manifiesto por distintos economistas que hasta que se consiguiera alcanzar el equilibrio de las cuentas públicas, el Pacto de Estabilidad comportaba los siguientes riesgos:

- Los derivados de que el periodo de expansión fuera más corto de lo previsto, lo que daría lugar a una política fiscal procíclica si se pretendiera continuar con la consolidación fiscal, que acentuaría la intensidad de la recesión.
- Los derivados de la falta de realización de reducciones en el déficit estructural por no acometer las reformas estructurales con las siguientes consecuencias:

- En período de recesión, la política fiscal tendría un carácter procíclico ya que al encontrarse el déficit cercano al 3% se intentaría efectuar reformas estructurales para reducir el déficit de dicha naturaleza, que tendería a ampliar la recesión del ciclo.
 - En período de expansión, la insuficiente reducción del déficit estructural daría lugar a una política fiscal que entraría en colisión con el objetivo de estabilidad del BCE.
- Los derivados de una política fiscal procíclica, que puede llevar a un escenario de consolidación fiscal basado en subida de impuestos y en recortes de la inversión en infraestructuras con efectos negativos sobre el crecimiento a largo plazo.

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. Comparto 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 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 ronda el 11% del PIB. El Plan aprobado por el Consejo de Ministros el 28 de noviembre de 2008 tiene como plazo de ejecución el periodo abril 2009 a marzo de 2010, de los que 5.000 millones de euros se destinarán a obras de los Ayuntamientos y 3.000 al sector del automóvil, I+D+i, rehabilitación de casas cuartel, comisarías y viviendas, etc. Su financiación procede de 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 sería 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 ha 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 (Laborda³, 2010) 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.

3.- *Director de Coyuntura de la Fundación de las Cajas de Ahorros.*

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 bajó 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 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% esperado para los 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 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 34.3 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

relativa a la crisis financiera. El Gobierno español deberá hacer una cosa semejante con relación a nuestro país, aunque sólo fuera por transparencia.

4.- Instrumentos para corregir la pérdida de la estabilidad presupuestaria

Dos tipos de políticas pueden utilizarse para corregir la pérdida de la estabilidad presupuestaria: la política de gasto y la política de ingreso. En la práctica, según la situación de la economía de cada país, se utilizan conjuntamente ambos instrumentos.

El Profesor González-Páramo (2001:102) 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.

El Gobierno y varios autores 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 podría prevenir un alza de los intereses de los bonos gubernamentales a largo plazo. El problema es, dice el Profesor Roubini⁴: *“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.

4.- Nouriel Roubini. Profesor de Economía en la Stern School of Business de Nueva York.

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. En este contexto, 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, retomar el cumplimiento del Pacto de Estabilidad por déficit excesivo y ha reaccionado acordando que a finales 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, quiera 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, 11,2% del PIB, estimación del gobierno.

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, deberán someterse a congelación en el cuatrienio 2010-2013 la totalidad de sus sueldos y se reducirán en un 10% cada año del periodo las retribuciones complementarias; 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 diez por ciento 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 y por tanto no pueden ser objeto de reducción.

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 se 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 2010) 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 de 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% del superávit de la Seguridad Social. Posteriormente ha sido rebajada al 11,2%.

La senda del ajuste fiscal prevista por el Gobierno es que en 2019 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 se reduzca al 0,2%. La Ministra de Economía y Hacienda presentó un plan de austeridad que pretende reducir el déficit en 52 mil millones de euros, de lo que 11 mil 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 mil millones por reducción de gastos: en el Presupuesto 2010 de 8 mil millones, un plan de acción inmediata de 5 mil millones, un plan de austeridad de 26 mil millones, y gasto financiero con efecto en el déficit 2000 millones. El ajuste total sería de 52 mil 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 que corresponden 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.

5.- Conclusiones. Crisis y estabilidad presupuestaria en la Unión Monetaria Europea

El incumplimiento por algunos países de la zona euro del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, tiene efectos negativos sobre el crecimiento de dicho país, ya que la prima de riesgo que tal comportamiento conlleva se trasladará a través del tipo de interés exclusivamente sobre la deuda del citado país en virtud de la cláusula de *"no bail out"* del artículo 103 del Tratado Constitutivo de la Unión. El aumento de la prima de riesgo, y por tanto de los intereses de la deuda pública, dará lugar a la alteración del déficit público y de la deuda pública necesaria para financiarla, produciendo un desplazamiento de la inversión privada en el país que incumpla el principio de estabilidad.

Las consecuencias de una política fiscal laxa afectará no sólo al país de la zona euro que la practica, sino también por contagio, al resto de los países de la Unión Monetaria al influir en los mercados de capitales, y por tanto en la credibilidad del país. La no coordinación de las políticas económicas de los países miembros, al estar estas descentralizadas, y la carencia de unidad política, estaría poniendo en grave peligro a la Unión Monetaria. El Pacto de Estabilidad y crecimiento, obligando a los Estados Miembros a alcanzar a medio plazo el objetivo de mantener una situación presupuestaria cercana al equilibrio o con superávit, permite a los Estados miembros gestionar las fluctuaciones cíclicas habituales sin superar el valor de referencia situado en el 3% del PIB, garantizando que las políticas fiscales cuenten con el necesario margen de maniobra que permita el funcionamiento de los estabilizadores automáticos a lo largo del ciclo económico; de esta forma las políticas fiscales pueden realizar una contribución positiva a la estabilidad macroeconómica.

Algunos Estados Miembros se han olvidado de efectuar 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 la caída del ciclo sin traspasar el límite del 3% de déficit.

El principio de estabilidad presupuestaria 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, derivados del envejecimiento de la población. Europa lo tiene ya y se aumentará a consecuencia de cumplir 65 años la generación del *"baby boom"* que disparará el crecimiento del gasto público y del déficit público si no se adoptan las medidas adecuadas, entre ellas la disponibilidad de un margen de maniobra.

Para evitar que cada Estado de la Unión Europea tomase medidas dispares 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 advir-

tió 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, Irlanda, España y Francia. La estabilidad presupuestaria no ha sido en 2009 el distintivo de los países de la Unión Monetaria Europea.

La Constitución Española en su artículo 10 dispone que *“los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica”*, con lo cual implícitamente reconoce la estabilidad presupuestaria.

En la Constitución Europea el artículo III.177 establece que para alcanzar los fines enunciados en el artículo I (entre los que se encuentra un desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de precios), la acción de los Estados Miembros y de la Unión incluirá la instauración de una política económica que se basará en la estrecha coordinación de la política económica de los Estados Miembros, lo que supondrá una moneda única, el euro, y la definición y ejecución de una política monetaria y de tipos de cambio única, cuyo objetivo primordial sea mantener la estabilidad de precios y apoyar la política económica general de la Unión, y en el número 1 del artículo III.184 se dice que los Estados Miembros evitarán déficits públicos excesivos. Se dibuja así una zona euro de estabilidad económica.

6.- Bibliografía

- BAREA, J. (2003): "Los peligros para el crecimiento económico de abandonar el Pacto de Estabilidad Presupuestaria", *Instituto de Estudios Económicos*, nº 2 y 3.
- BAREA, J. (2004): "El Pacto de Estabilidad y Crecimiento y la política de convergencia", *Economía y economistas españoles*, Volumen 8, Círculo de Lectores.
- BAREA, J. (2008): "El déficit público como herencia negativa: ¿hemos aprendido a controlarlo?", *Papeles de la Academia de Ciencias Morales y Políticas*, núm. VII.
- BAREA, J. (2009): "La salida de la crisis: ¿política monetaria, política fiscal, reformas estructurales?", *Anuales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, nº 286, Madrid.
- BAREA, J. y BAREA M. (1998): *Después de Maastricht, ¿qué?*, Encuentros Publicaciones, Madrid.
- BCE (2002): "Funcionamiento de los estabilizadores fiscales automáticos en la zona euro", *Boletín mensual*, febrero.
- BCE (2003): "La relación entre la política monetaria y las políticas fiscales de la zona euro", *Boletín mensual*, febrero.
- FEITO, J. L. (2002): *La política anticíclica dentro del euro*, Círculo de empresarios, Madrid.
- FERNÁNDEZ ORDÓÑEZ, G. (2008): "Situación de la economía española y del sector financiero", *Conferencia de Apertura del XV Encuentro del Sector Financiero*, Zaragoza.
- FUENTES QUINTANA, E. y BAREA, J. (1992): "Déficit público en la democracia", *Papeles de Economía Española*, nº 68/69.
- GONZÁLEZ PÁRAMO, J. M. (2001): *Costes y beneficios de la disciplina fiscal: la ley de Estabilidad Presupuestaria en perspectiva*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- MARÍN, J. (2004): "Reglas fiscales y Ciclos Económicos: la experiencia de la zona euro", *Presupuesto y gasto público*, nº 235 (2/2004)
- RAYMOND, J. L. (1997): "El carácter estructural del déficit presupuestario", *Papeles de Economía Española*, nº 68/69.
- SHILLER, J. (2003): "Los riesgos reales de los déficit", *Expansión*, 13 de agosto.