

# Presupuestos poco verosímiles

**Francisco Fernández Marugán**  
Economista

## Endeudamiento

España inició la crisis con poca deuda pública y bastante deuda privada. En los últimos años la deuda pública ha ido aumentando debido a que el Estado asume mayores responsabilidades, mientras que la deuda privada apenas se ha reducido, y lo seguirá haciendo, en la medida en que los tests de estrés de Oliver Wyman cifran las necesidades para recapitalizar el sector financiero en unos 40.000 M/€.

El FROB también incrementa su deuda, que pasa de 11.140 a 60.528 M/€, a lo que hay que añadir los 27.572 M/€ del Fondo para la Financiación de Pago a Proveedores. El incremento del ratio deuda/PIB de 2011 y 2012, así como el que habrá en 2013 se explica por las necesidades de consolidar: el Fondo de Amortización del déficit eléctrico, el Fondo para la financiación de Pago a Proveedores, la aportación de España al préstamo a Grecia, a Portugal e Irlanda y el préstamo para la recapitalización del sistema financiero español del FEEF europeo.

El Gobierno ha decidido destinar una proporción destacada de recursos públicos a sanear y a recapitalizar el sector bancario, sacrificando otras políticas públicas. Esta opción es discutible, aunque podría decirse en su descargo que refleja la existencia de una crisis bancaria, a la que se ha sumado otra dura crisis de las finanzas públicas, tanto en los Ayuntamientos, las Comunidades Autónomas como en la Administración Central.

## Los ingresos fiscales

Dos son los factores que determinan la evolución de los ingresos públicos. De un lado la marcha de la economía, de otro las medidas discrecionales que adopten los gobiernos que cristaliza en la evolución de las bases imponibles de los impuestos que gravan las rentas de las familias.

El comportamiento de las bases imponibles fue, durante 2012, peor de lo esperado. Las rentas han caído más de lo previsto debido a la destrucción de empleo, a la contención salarial y al deterioro del beneficio de las empresas.

Los datos del Avance de Liquidación de 2012, señalan que el ejercicio se cerrará con una desviación positiva de

1.923 M/€, habiéndose cumplido los objetivos previstos gracias al impacto de las medidas fiscales adoptadas a lo largo de 2012.

Comparando los ingresos de 2013 con los de 2012, el Gobierno ha estimado que su evolución será mejor en el año próximo, debido a que su escenario macroeconómico es menos recesivo, estimando que el PIB caerá el 1,5% y que en 2013 tan solo lo hará en el 0,5%.

¿Qué pasará si, en lugar de ir en la dirección prevista, el crecimiento de la economía se mantiene, en 2013, en niveles similares a los del 2012? Pues, que los ingresos volverán a resentirse. El FMI señala que por cada punto de menor crecimiento, el déficit se elevará en siete décimas.

Por tanto, hay un riesgo de incumplimiento del Presupuesto de Ingresos. Esto tiene su importancia. Cuando no existía senda de consolidación fiscal, el incumplimiento de los ingresos terminaba en mayor déficit y santas pascuas. Ahora no ocurre lo mismo. Si a lo largo del ejercicio se ve que los ingresos van cayendo, habrá que adoptar medidas adicionales de ajuste, reduciendo los gastos o incrementando los ingresos, para cumplir los objetivos previstos.

## El rescate

La posibilidad de que la economía española reciba asistencia financiera desde Europa es un hecho. Hay varias vías a través de las que la ayuda puede efectuarse. La primera, si en los mercados de deuda las tensiones se atemperasen se reduciría la prima de riesgo, desapareciendo los procesos habidos meses atrás.

Esta hipótesis no debe descartarse. La prima de riesgo ha bajado más de 200 puntos básicos, dado que el BCE dispone de mayor y mejor artillería. Con estos instrumentos, la prima podría seguir bajando, aunque en las últimas semanas, el ritmo de reducción sea menor. También cabría la posibilidad contraria, como consecuencia de informaciones diarias. En cualquier caso, los anuncios del BCE de que está preparado para intervenir en el mercado secundario, habrá de conducirla hacia zonas con mayor estabilidad.

La última posibilidad es que España pida que los mecanismos europeos de estabilización actúen (FEEF y MEDE)

en los mercados primarios, permitiendo que se active la posición del BCE en los secundarios, lo que reduciría también la prima de riesgo.

La primera hipótesis parecía descartada hace semanas, aunque últimamente está en alza. La última, que parecía ineludible, ahora no lo es tanto, ya que algunos piensan que lo conveniente es seguir amagando mientras los mercados estén tranquilos. Lo que postergaría la decisión.

Hacia dónde se encaminará el Gobierno no está claro. Está barajando todas las posibilidades. En la Unión Europea está la posición de la Comisión y las reservas que expresan Alemania, Holanda y Finlandia, que se niegan a que España sea rescatada. Las razones son diversas. La concesión de ayuda a España pasaría por sus respectivos Parlamentos, lo que originaría debates y votaciones arriesgadas, en las que nada está garantizado.

La concesión de una línea de crédito con condicionalidad reforzada, para que España pueda superar sus dificultades, también encuentra limitaciones económicas. Con las cantidades percibidas de la Unión Europea, a un precio reducido, se procedería a canjear las deudas anteriores por las que se pagan rentabilidades elevadas. Ese mecanismo de destrucción y de generación de deuda aliviaría la penosa situación que experimentan los PGE. La prima de riesgo bajaría y dispondríamos de recursos para hacer políticas con más holguras que las actuales.

Hay quienes quieren cerrar esa puerta con un argumento ladino y sencillo: dicen que España no necesita ser rescatada, porque está consiguiendo colocar su deuda en los mercados mayoristas. Lo que nos pasa es un problema de precios, que dependerá de la política que se haga. Si se ajusta mucho la política presupuestaria, los mercados la premiará descrestando la prima de riesgo, por lo que no se necesitaría ayuda financiera europea. Si no ajusta... , ese es otro cantar.

En suma, los presupuestos de 2013 reflejan las tendencias que han venido aplicándose durante bastantes años. Llevar a cabo un ajuste como el que se pretende en una economía en depresión, con una tasa elevadísima de paro, es escasamente conveniente, por no decir altamente inconveniente. Los ingresos puede que no se recuperen mecánicamente y los gastos no siempre se pueden controlar como se querría. Lo uno y lo otro pueden llegar a intensificar la recesión, con lo que aumentaría la prima de riesgo y se intensificaría la fuga de capitales. Casi nunca se incorpora este último fenómeno, pero no debería olvidarse que, a lo largo del último año, muchos recursos han emigrado hacia destinos más seguros.

Nuestros problemas vienen ahondándose como consecuencia de que la pérdida de ingresos en la Administración Central entre 2007 y 2012 ha sido importantísima, con una caída de 50.000 millones de euros lo que es aproximadamente del 20%. A la vez que los gastos se elevaban empujados por la cobertura del desempleo, los intereses de la deuda, las ayudas al sistema financiero, junto con políticas de expansión económica y otras de equilibrio social.

El efecto combinado de los aumentos de gastos y las caídas de ingresos, es el alza de la deuda pública, que en 2007 alcanzaba aproximadamente el 40% del PIB, pero que se ha duplicado en el actual ejercicio.

En este contexto dos son los principales factores de incertidumbre que tienen los Presupuestos de 2013. El primero está determinado por el crecimiento económico. Si este no llega a alcanzar las previsiones del Gobierno, la posibilidad de que sea preciso volver —antes de finalizar 2012 y/o durante 2013— a la aplicación de medidas de corrección presupuestaria (en el ingreso o en el gasto) es elevada. El segundo factor se conecta a la condicionalidad que se acuerde con la UE a la hora de percibir una asistencia financiera que favorezca la estabilidad del conjunto de la economía.

En definitiva, nos encontramos con que:

- Para llegar al objetivo de déficit del 6,3% del PIB, en 2012, ha sido preciso recurrir al Proyecto de Ley de Presupuestos para 2012 y a tres Decretos/Leyes. Si se confirman las palabras del Gobernador del Banco de España de que, las estimaciones de ingresos del Gobierno, incluidas en el Avance de Liquidación de 2012, puede que no se cumplan, habría que recurrir a un cuarto instrumento normativo de carácter restrictivo en las próximas semanas.

- Para llegar al objetivo de déficit del 4,5% en 2013, disponemos del Proyecto de Ley de Presupuestos para 2013. Con él no se podrá cumplir este objetivo. Es insuficiente. Por lo cual habrá que recurrir a otros Decretos/leyes ¿Por qué? ¿Cuándo? ¿Cuántos?

Si las cosas caminan así —y caminarán—, el Proyecto de Presupuesto para 2013 resultará inverosímil, dejando cicatrices a la hora de aplicarlo. En él se verán alteradas las cantidades previstas, como gastos iniciales, sobre todo las que tienen un peso destacado (sueldos de funcionarios, prestaciones de desempleo, pensiones, inversiones), ya que las posibilidades de recorte en otras partidas, con menor potencia, están bastante agotadas.

En conclusión, la incertidumbre que se cierne sobre el Proyecto de Presupuestos para 2013 es bastante elevada, de tal forma que, al aplicarse en un escenario como el descrito, nos llevaría a una situación aún más recesiva, acompañada de una elevada inestabilidad política y social. **TEMAS**