



FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES
(ICAIDE)

**ANÁLISIS DE LA POLÍTICA ECONÓMICA DEL
GOBIERNO A TRAVÉS DE LOS PRESUPUESTOS
GENERALES DEL ESTADO.
PERIODO 2008-2012**

Autor: Isabel E. Córdoba
Director: Antonio Javier Ramos Llanos

Madrid
Marzo 2015

Isabel E.
Córdoba
Lacal

**ANÁLISIS DE LA POLÍTICA ECONÓMICA DEL GOBIERNO A TRAVÉS DE LOS PRESUPUESTOS
GENERALES DEL ESTADO.
PERIODO 2008-2012**



Resumen

En el año 2007 comienza una crisis económica de alcance mundial; ésta tuvo grandes repercusiones en la economía española en la cual afloran diversos desequilibrios estructurales antes ignorados. Las consecuencias de la crisis en las finanzas públicas se manifiesta en la evolución de los Presupuestos Generales del Estado, que se presentan cómo uno de los instrumentos que posee el Gobierno para aplicar su política económica.

El presente trabajo analiza las diferentes partidas de gastos e ingresos públicos a través de los Presupuestos así como los objetivos de déficit y de estabilidad presupuestaria a los que deben amoldarse las cuentas públicas de las Administraciones y de los que, en última instancia, dependen la cantidad de recursos asignados a cada una de las partidas de los Presupuestos.

A través del análisis de los Presupuestos se estudian las prioridades que ocuparon a cada Gobierno en su momento. El periodo analizado va desde el año 2008 hasta el 2012 y a lo largo del trabajo se puede observar el paso de una política de elevado gasto público a un exhaustivo control del déficit el cual se había disparado desde el año 2009.

Palabras Clave: Crisis económica, Sector público, Presupuestos, Gasto público, Ingresos públicos, Estabilidad presupuestaria.

Abstract

The economic crisis which began in 2007 had a strong impact in the Spanish economy where a lot of imbalances, which were unknown before, surfaced. This situation is reflected in the evolution of the State Budget, as it is one of the key instruments that the Government possesses to implement Economic policy.

My dissertation analyses the different proposed revenues and spending given in the Government Budget. It also evaluates the deficit targets that the Public

Administration has to reach, which determines the expenditure that the Government can implement in that financial year.

Throughout the study of the State Budget we observe the different economic policy priorities that the two Governments had during the period that goes from 2008 until 2012. From seeing this, it is evident that the public spending increased sharply during the first years and that since 2011, due to the high rate of unemployment and deficit, significant efforts were made by the Public Sector to balance the public finances.

Keywords: Economic crisis, Public sector, Government Budget, Public expenditures, Public revenues, Budget stability.

Índice

1. Introducción
2. Crisis de la economía española desde el año 2008
 - 2.1. Origen de la crisis mundial
 - 2.2. Desarrollo de la crisis en el ámbito nacional
3. El presupuesto
 - 3.1. Concepto
 - 3.2. Marco jurídico
 - 3.3. Ámbito institucional
 - 3.4. Estructura del presupuesto
 - 3.4.1. Entidades del sector público administrativo con presupuesto limitativo
 - 3.4.1.1. Estado de Gastos
 - 3.4.1.1.1. Clasificación por programas
 - 3.4.1.1.2. Clasificación económica
 - 3.4.1.1.3. Clasificación orgánica
 - 3.4.1.2. Estado de Ingresos
 - 3.4.2. Resto de entidades del sector público estatal
 - 3.5. El ciclo presupuestario
4. Análisis de los Presupuestos Generales del Estado desde el año 2008 hasta el 2012
 - 4.1. Presupuesto 2008
 - 4.2. Presupuesto 2009
 - 4.3. Presupuesto 2010
 - 4.4. Presupuesto 2011
 - 4.5. Presupuesto 2012
5. Conclusiones.
6. Bibliografía.

1. Introducción

El presente trabajo tiene como objetivo el análisis de la evolución de la actividad económica pública, como instrumento de política económica del Gobierno, desde el estallido de la crisis en el año 2008 hasta el año 2012. El trabajo utiliza los Presupuestos Generales del Estado de cada año durante este periodo, para estudiar cómo el sector público afrontó la coyuntura económica de cada ejercicio a través del estudio de los Presupuestos Generales del Estado.

A la hora de analizar los Presupuestos Generales del Estado se estudiarán las partidas de gastos y las de ingresos de los presupuestos estimados, pues las ejecuciones y liquidaciones de los mismos será posible estudiarlas en un momento posterior cuando, la de todos los años estudiados, aparezcan publicadas en IGAE. Las partidas de gastos serán analizadas a través de su clasificación por programas y para ello se utilizarán como fuente los datos publicados cada año por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Por otro lado, en cuanto a los ingresos públicos se tendrá en cuenta la tendencia de los ingresos provenientes de los impuestos tanto directos como indirectos, utilizando, del mismo modo que con los gastos, los datos publicados cada año por el ministerio correspondiente, y más en concreto por la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos.

La crisis actual tuvo su origen, en lo que se refiere al entorno internacional, en las hipotecas subprime de EE.UU. Sin embargo, en España éste suceso vino acompañado de un estallido de la burbuja inmobiliaria. Así, la crisis financiera internacional supuso la rápida corrección de los excesos inmobiliarios que se estaban viviendo en España y del también excesivo endeudamiento del sector privado. España entró en recesión en el segundo trimestre de 2008 y permaneció en tal situación hasta el primer trimestre del año 2010. Esta mejora se vio interrumpida en la segunda mitad de 2011, debido a lo que es conocido como la crisis de la deuda soberana, cuando la economía española entró en su segunda recesión la cual no vio su fin hasta el tercer trimestre del año 2013, cuando se registró un crecimiento positivo del 0,1%.

La posición de los diferentes Gobiernos que ha vivido España desde el estallido de la crisis ha variado presentándose el año 2011 como punto de inflexión en la misma. Así, en un primer momento se infravaloró el entorno financiero internacional

considerando que el sistema financiero español era solvente y que se contaba con unas cuentas públicas saneadas. El Gobierno no frenó el aumento del gasto público lo que derivó en un aumento del déficit que se convirtió en insostenible, teniendo el Banco Central Europeo que intervenir comprando deuda soberana española para aliviar los altos intereses que el Estado debía asumir. Son precisamente los presupuestos del año 2011 los que evidencian el claro compromiso del Gobierno de conseguir una estabilidad financiera a través de una reducción del gasto público así como de implantar una serie de medidas estructurales que incentiven la mejora de la competitividad de la economía de nuestro país.

El presente trabajo comienza explicando la crisis económica vivida, haciendo un breve hincapié en los orígenes internacionales, para centrarse posteriormente en lo vivido en el entorno nacional desde el año 2008 hasta el 2012. Un instrumento clave a través del cual el Gobierno establece la política de bienestar social así como organiza los servicios comunes son los Presupuestos Generales del Estado. Es por ello, por lo que el trabajo en su capítulo segundo se centra en explicar qué son los Presupuestos Generales del Estado, cómo se organizan así como el proceso para su aprobación y posterior ejecución. Finalmente, se analiza año por año el correspondiente Presupuesto General del Estado, haciendo especial hincapié en los datos de gastos e ingresos que inciden directamente en la equidad y en la eficiencia dentro de una economía mixta, los cuales son los factores que precisamente explican el porqué de una intervención pública en una economía de mercado. Dentro del análisis de cada presupuesto se presta especial atención al cumplimiento de objetivo de estabilidad presupuestaria, sobre todo después de la reforma de la Constitución en el año 2011.

2. Crisis española

2.1. Origen de la crisis mundial

La crisis económica mundial tuvo su origen en el año 2007 a raíz de lo que hoy en día se conoce como el fenómeno de las hipotecas *subprime* en Estados Unidos. Esta crisis financiera posteriormente se propagó al resto de economías desarrolladas produciendo reacciones de desconfianza generalizada en todo el sistema financiero mundial a las que siguió la hecatombe de Lemman Brothers y otras entidades financieras estadounidenses, que arrastraron en corto espacio de tiempo a otras alemanas, holandesas o británicas, entre otras.

Las constantes intervenciones de los Bancos Centrales fueron pan de cada día durante el año 2008 junto con profundos descensos en las cotizaciones bursátiles y un deterioro de la economía real, lo que desembocó en la recesión de varias economías fuertemente industrializadas, entre ellas España.¹

La causa de ésta crisis la encontramos en la sobrevaloración de los activos inmobiliarios en Estados Unidos. Esto, unido a unos tipos de interés en bajos históricos, incentiva el incremento de la deuda privada por parte de las familias, que fue posible gracias a una concesión rápida y no prudente de préstamos y créditos por parte de las entidades financieras norteamericanas. Se conceden créditos “subprime”, es decir, a clientes de escasa solvencia.²

La exposición a este tipo de hipotecas por parte de las entidades financieras no solo se daba en el mercado estadounidense sino que también entidades financieras europeas se encontraron en una situación de alta exposición a las mismas. La forma en que las diversas entidades financieras se expusieron a este tipo de activos es a través de lo que se denomina ‘titularización’ así como a través de la creación de vehículos especiales. A través de estas técnicas las entidades financieras conseguían traspasar el riesgo de

¹ Amann C. (2009). Subprime Lending Crisis. Vdm Verlag.

² Shiller R. J. (2009). El estallido de la burbuja: cómo se llegó a la crisis y cómo salir de ella.

Gestión2000.

sus balances a otros inversores lo que permitía reducir el uso de capital de sus balances y por tanto, aumentar las posibilidades de inversión.³

En el año 2007 el alza progresiva de las tasas de interés por parte de la Reserva Federal así como la baja en el valor de las viviendas adquiridas produce un aumento en la tasa de morosidad y en el nivel de embargos. La evidencia de que importantes entidades bancarias tenían comprometidos sus activos en hipotecas de alto riesgo dio lugar a una repentina congelación del crédito (fenómeno conocido técnicamente como Credit Crunch) y una enorme volatilidad de los valores bursátiles, generándose una espiral de desconfianza y pánico inversionista, y una repentina caída de las bolsas de valores de todo el mundo, debida, especialmente, a la falta de liquidez. Se puede concluir que los impagos por hipotecas dieron lugar a una crisis de liquidez.⁴

En efecto, a partir de agosto de 2007 las bolsas de todo el mundo sufrieron fuertes caídas debido a la venta masiva de títulos de otros sectores llevada a cabo por las entidades financieras para obtener liquidez. La FED, el Banco Central Europeo, el Banco de Inglaterra, el Banco de Japón, el Banco de Canadá y el Banco Central de Suiza de forma coordinada, llegaron a un acuerdo para inyectar 400.000 millones de euros a las entidades afectadas para generar liquidez.⁵ Paralelamente en España, aún sin aceptar la crisis que posteriormente se hizo evidente, algunas voces empiezan a alertar sobre el estallido de la burbuja inmobiliaria.

2.2. Desarrollo de la crisis económica española.

En el año 2008 se podía empezar a advertir un deterioro de los principales indicadores macroeconómicos, cuyas consecuencias no se han limitado tan sólo al nivel económico sino que también han producido deterioros político y social. Así, en España el inicio de la crisis mundial coincidió también con el estallido de la burbuja

³ Kravitt H.P. (2013). *Securitization of Financial Assets*, 3rd edition, Wolters Kluwer.

⁴ Shiller R.J. (2009). *El estallido de la burbuja: cómo se llegó a la crisis y cómo salir de ella*. Gestión2000.

⁵ Krugman P. (2012). *¡Acabad ya con esta crisis!*, Crítica, Madrid.

inmobiliaria, con una crisis bancaria y con una fuerte subida de los niveles de desempleo.⁶

En el primer semestre del año 2008 la inflación superó el 4%, se registraron 400.000 parados más con respecto al año anterior, descendió el consumo en los hogares y el número de hipotecas concedidas⁷. Se empezaban, entonces a evidenciar los efectos de la crisis económica.

Así mismo, el producto interior bruto, en adelante el PIB, descendió desde el tercer trimestre de 2008 durante seis trimestres, suponiendo una caída del nivel de producción de alrededor de 5 puntos porcentuales. Durante los años 2008 y 2009 la contracción vivida en España no difiere mucho de la que mostraron otros países europeos, Alemania e Italia llegaron también a perder más de 6 pp en su nivel de producción. España destaca, sin embargo, por experimentar un retroceso más brusco en su demanda nacional. La contracción que se inició en el 2008 tuvo una duración de 6 trimestres en lo que al PIB se refiere.⁸

La política económica del por entonces Gobierno se encaminó hacia un aumento del gasto público con vistas a compensar el descenso de la demanda interna. Así, se inyectaron 10.000 millones de euros en la economía y más de la mitad de tal cantidad se centró en una rebaja tributaria.⁹

No antes de julio de 2008 el Gobierno reconoció que el país se encontraba en crisis. No se pudo seguir escondiendo el estancamiento de las ventas en el sector inmobiliario, el difícil acceso al crédito y una falta de confianza generalizada en lo que a la recuperación económica se refiere. A finales de este mismo año España roza

⁶ Maudos J. y Fernández de Guevara J. (2014). Endeudamiento de las empresas españolas en el contexto europeo: el impacto de la crisis. Fundación BBVA.

⁷ Datos proporcionados por el Ministerio de Economía y Competitividad.

⁸ Datos proporcionados por el Ministerio de Economía y Competitividad.

⁹ Maudos J. y Fernández de Guevara J. (2014) Endeudamiento de las empresas españolas en el contexto europeo: el impacto de la crisis, Fundación BBVA.

los 3 millones de parados, entra en el cuarto trimestre en recesión, descendiendo el PIB en un 1.1%.¹⁰

Frente a esta precaria situación el Gobierno anuncia un aumento del Fondo de Garantía de Depósitos españoles y los líderes de la eurozona adoptan una ayuda conjunta que se concreta en más de un billón de euros, de los cuales mil millones estaban destinados a garantizar avales bancarios por parte de España.¹¹

En el año 2009 el Gobierno presenta lo que se conoce como Plan E creando, de tal modo, un fondo de 3.000 millones de euros para sectores estratégicos tales como la automoción, I+D y medioambiente. Así mismo, también se dispone de un fondo de inversión local de 8.000 millones de euros para obras públicas.¹²

Ante la situación hasta ahora descrita, el Gobierno había adoptado una serie de medidas de estímulo en materia de política económica. Sin embargo, tales medidas carecieron de resultados positivos y se vive una caída acentuada de la actividad económica (de un crecimiento del PIB del 3,6% en 2007 se pasa a un -3,7% en 2009; -0,1% en 2010¹³) y una elevada tasa de desempleo (del 8,6% de la población activa en 2007 se pasa al 22,5% en 2011¹⁴). Durante este tiempo, se produjo, así mismo, una correlativa reducción de ingresos fiscales y un aumento del gasto público, de tal modo, que en el segundo trimestre de 2010 el déficit de España alcanza un 11.2%. Se da, por otro lado, un incremento de la deuda pública sobre el PIB hasta situarse en el 68.5% a finales del ejercicio de 2011¹⁵.

Toda esta crítica coyuntura se une a un aumento de las necesidades de financiación de la economía española lo que deriva en dificultades en el mercado de la deuda y dispara la prima de riesgo de la deuda soberana española. Así, el aumento de los niveles de deuda privada y pública unido a las degradaciones de los distintos países

¹⁰ Banco de España. (Abril 2009). Informe trimestral de la economía española, Boletín Económico.

¹¹ Datos proporcionados por el Ministerio de Economía y Competitividad.

¹² Programa nacional de reformas de España: (2009). Informe Anual de Progreso.

¹³ Datos proporcionados por el Ministerio de Economía y Competitividad.

¹⁴ Datos proporcionados por el Ministerio de Economía y Competitividad.

¹⁵ Banco de España. (Octubre 2010). Informe Trimestral de la Economía Española, Boletín Económico.

Europeos que las agencias de calidad crediticia llevaron a cabo desembocó en lo que se denomina la crisis del euro, siendo difícil para algunos países de la zona euro refinanciar su deuda pública.¹⁶

En España, fue la deuda privada que se había dado como consecuencia de una subida desmesurada del precio de los activos inmobiliarios la principal causa de esta crisis. Así mismo, los bancos españoles con una gran exposición a activos inmobiliarios sobrevalorados empezaron a encontrar dificultades para acceder a la financiación en un clima donde el mercado interbancario europeo está cerrado, derivando en un descenso de los fondos propios disponibles. Todo ello condujo a un problema no sólo de liquidez sino también de solvencia financiera.¹⁷

La denominada crisis de la deuda soberana, que afectó de forma muy aguda a España, dio lugar a la adopción de diferentes pactos y medidas para combatir los altos déficits que se habían alcanzado y respetar el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (máximo de un 3% de déficit público). En este contexto se procede a la reforma de la Constitución de 1978 por primera vez en 33 años. La reforma fue aprobada por vía de urgencia, sin referéndum, de tal modo que estuviera preparada antes de que las Cortes se disolviesen el 27 de septiembre. Ambos partidos, Partido Socialista y Partido Popular acordaron tal modificación, cuyo último fin era calmar a los mercados y al Banco Central Europeo. En efecto, a partir de la modificación del artículo 135 de la Constitución todas las administraciones –central, autonómica y local- empezarán a tener prohibido por la Constitución gastar más de lo que ingresan. Se instituye la obligatoriedad de cumplir con las obligaciones de déficit público estructural establecidas en el marco de la Unión Europea, así como el establecimiento del principio de equilibrio presupuestario para las Administraciones Locales. A partir de la reforma, del mismo modo, se necesitará autorización legal para emitir deuda pública así como el carácter absolutamente prioritario de su servicio. No obstante, también se permite el establecimiento de excepciones en caso de recesión, catástrofe u otra condición que dañe gravemente la economía española. Se establece, así, el

¹⁶ Maudos J. y Fernández de Guevara J. (2014). Endeudamiento de las empresas españolas en el contexto europeo: el impacto de la crisis. Fundación BBVA.

¹⁷ Maudos J. y Fernández de Guevara J. (2014) Endeudamiento de las empresas españolas en el contexto europeo: el impacto de la crisis. Fundación BBVA.

concepto de estabilidad presupuestaria en la Constitución, así como la prioridad absoluta del pago de la deuda pública en los presupuestos generales. Todas estas novedades verán sus límites y mecanismos concretados a través de una Ley Orgánica que tomó cuerpo en 2012 a través de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. En ella se establece la norma general de que el presupuesto de las Administraciones Públicas debe estar en equilibrio presupuestario, así como que el déficit público estructural no será superior al 0,4% del PIB. Finalmente, la deuda no podrá ser superior al 60% del PIB. La reforma constitucional entrará en vigor en el año 2020.¹⁸

En esta coyuntura, se dieron los primeros pasos para el comienzo de una política de ajuste del gasto y subidas de impuestos. Los siguientes tres años estarían marcados por medidas de ajuste lanzadas siempre en dos direcciones: reducir el gasto público y aumentar los ingresos vía impuestos y tasas. Se podría decir que las medidas adoptadas por el Gobierno responden a tres ejes de actuación:

1. Medidas de ajuste presupuestario y de consolidación fiscal
2. Reformas estructurales para la competitividad
3. Estabilidad financiera¹⁹

Dentro del primer punto el Gobierno está firmemente comprometido con el proceso de consolidación fiscal. De este modo, persigue responsabilizar e implicar a las administraciones territoriales en la estabilidad presupuestaria y finalmente también centra su foco en terminar con las conductas fraudulentas con la Hacienda Pública y la economía sumergida.

No obstante, a pesar de la puesta en marcha de tal cambio en las políticas económicas llevado a cabo por el Gobierno español así como el compromiso evidente de cumplir con los compromisos establecidos por la Unión Europea, la situación de las finanzas públicas se encontraba muy deteriorada. Así, tras cerrar el año 2010 el PIB en volumen marcaba un práctico estancamiento (-0,1 en media anual), el deterioro del

¹⁸ Artículo 135 de la Constitución y la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

¹⁹ *Las reformas del Gobierno español*. (Septiembre de 2012). Gobierno de España, Ministerio de la Presidencia, Madrid.

mercado de trabajo español se intensificó también durante los años 2010 y 2011 y durante éste último año se perdieron más de 600.000 empleos, suponiendo una caída del 3,3 por ciento respecto a 2010. Así mismo, el paro repuntó con fuerza, cerrando el ejercicio con 5,3 millones de parados (22,8% de desempleo)²⁰.

En el segundo trimestre de 2012 se registra una caída intertrimestral del 0,4 por ciento, situando el crecimiento interanual en el -1,3%. La contracción de la economía tiene un efecto inmediato en el mercado de trabajo, habiendo registrado el empleo, en el segundo trimestre de 2012, una caída interanual del 4,6 por ciento y situándose la tasa de paro por encima del 24 por ciento²¹. Por tanto, las políticas explicadas *supra* que fueron llevadas a cabo por el Gobierno a partir de los Presupuestos Generales de 2011 y años siguientes, no ven sus frutos pues hasta el año 2013 cuando la economía mostró signos de estabilización para abandonar la recesión en el segundo trimestre del año.

²⁰ Datos proporcionados por el Ministerio de Economía y Competitividad.

²¹ Banco de España, Octubre 2012. Informe Trimestral de la Economía Española, Boletín Económico.

3. El presupuesto²²

España al ser un Estado descentralizado consta con tres niveles de gobierno y por tanto de administración pública. En primer lugar, encontramos el gobierno central, posteriormente el autonómico y finalmente, el local. Cabe destacar que en el caso de las Comunidades Autónomas se distingue entre Comunidades Autónomas Forales (País Vasco y Navarra) y el resto de Comunidades Autónomas que ostenta un régimen común. En lo que se refiere a las Entidades locales, éstas están compuestas por Diputaciones forales y provinciales, Ayuntamientos, Cabildos y Consejos insulares, Consejos y Mancomunidades.

Debido a la peculiar organización territorial del Estado español, los diferentes entes territoriales, establece la Constitución, dispondrán de los medios necesarios y suficientes para el desarrollo de las funciones que les son atribuidas por ley, siendo nutridos no solo de sus propios tributos sino también de los tributos estatales y los correspondientes a las Comunidades Autónomas. Junto con el principio de autonomía financiera, la Constitución Española reconoce los principios de coordinación y solidaridad, en el sentido de que el Estado debe garantizar un equilibrio económico adecuado. Es por ello por lo que se crea el Fondo de Compensación Interterritorial, el cual se dota en los Presupuestos Generales del Estado y promueve el crecimiento de la renta.

Debido, a que tanto las Comunidades Autónomas como las corporaciones locales tienen autonomía financiera para aprobar su propio presupuesto, en España existen, además, los presupuestos de las administraciones territoriales que no están en manos del gobierno central. El presente trabajo analiza tan sólo los Presupuestos Generales del Estado y cómo éstos han sido un instrumento tanto político como económico para afrontar la crisis que ha sufrido el país desde el año 2008.

3.1. Concepto

²² Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, Introducción a la lectura de los Presupuestos Generales, NIPO: 630-14-179-0

Por tanto, y como ya hemos explicado *supra*, las diferentes entidades que conforman el sector público de la economía española elaboran un plan al principio de cada año que detalla los distintos gastos e ingresos públicos que se prevén para el mismo. Este plan toma la forma de los Presupuestos Generales del Estado y representa un instrumento básico de planificación financiera a medio y corto plazo, siendo, así mismo, el marco jurídico y financiero al que las administraciones públicas deben ajustar su actividad. El presupuesto se puede definir, por tanto, como *un resumen sistemático y cifrado, elaborado en períodos regulares, de las previsiones de gastos y de las estimaciones de ingresos*.

En este mismo sentido La Ley 47/2003 de 26 de noviembre, General Presupuestaria, en su artículo 32, también aporta una definición de los mismos estableciendo que representan *“la expresión cifrada, conjunta y sistemática de los derechos y obligaciones a liquidar durante el ejercicio por cada uno de los órganos y entidades que forman parte del sector público estatal”*.

En definitiva, los Presupuestos Generales del Estado representan el documento en el que se incluye la previsión de los ingresos y gastos del sector público estatal para un año determinado. En ellos se plasman los objetivos estratégicos de las diferentes políticas públicas y los recursos vinculados al desarrollo de su cumplimiento, constituyendo, de esta forma, uno de los instrumentos claves para que el Gobierno lleve a cabo de forma adecuada su política económica.

3.2. Marco jurídico.

Tres normas constituyen el actual marco jurídico de los Presupuestos Generales del Estado. En primer lugar nuestra norma fundamental, la Constitución Española de 1978 regula los mismos en su artículo 134. En segundo lugar la mencionada arriba Ley General Presupuestaria (Ley 47/2003, de 26 de noviembre) y finalmente, la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Estas tres normas son completadas con la Orden anual del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas la cual establece las pautas para la elaboración de los mismos.

El artículo 134 de la Constitución Española no establece, sin embargo, una definición o concepto preciso de los Presupuestos Generales del Estado y se limita a establecer su ámbito competencial y su contenido. Así, el artículo en cuestión recoge los principios reguladores de los Presupuestos Generales: Competencia, Unidad, Universalidad y Anualidad.

3.3. Ámbito institucional

Como ya hemos ido mencionando al principio del presente capítulo, los Presupuestos Generales del Estado detallan el conjunto de los gastos e ingresos en que van a incurrir o se estiman que vayan a hacerlo las diferentes entidades que integran el sector público estatal. Tales entidades se encuentran enumeradas en el artículo 2 de la Ley General Presupuestaria, siendo la Ley de presupuestos de cada año la que concreta y delimita este ámbito.

Así, de acuerdo con la norma arriba mencionada, los Presupuestos Generales del Estado comprenderán los siguientes presupuestos:

1. El presupuesto del Estado.
2. Los presupuestos de los Organismos Autónomos de la Administración General del Estado.
3. El presupuesto de la Seguridad Social.
4. Los presupuestos de las Agencias Estatales.
5. Los presupuestos de los Organismos Públicos cuya normativa específica confiere carácter limitativo a los créditos de su presupuesto de gastos.
6. Los presupuestos de las restantes Entidades del Sector Público Administrativo estatal.
7. Los presupuestos de los fondos carentes de personalidad jurídica a los que se refiere el artículo 2.2 de la Ley General Presupuestaria.
8. Los presupuestos de las Sociedades Mercantiles Estatales.
9. Los presupuestos de las Fundaciones del Sector Público Estatal.
10. Los presupuestos de las Entidades Públicas Empresariales y restantes Organismos Públicos de esta naturaleza.

De entre todos estos presupuestos, los cuales conforman lo que se denomina como los “Presupuestos Generales del Estado”, se pueden diferenciar dos grandes grupos atendiendo a su diversa naturaleza, según tengan un presupuesto de carácter limitativo o estimativo. De este modo los presupuestos que corresponden a los agentes enumerados en los cinco primeros números corresponden a la parte del sector público que cuenta con un presupuesto limitativo y conforman lo que se denomina los Presupuestos Generales del Estado consolidados. Los presupuestos de este conjunto de entidades se caracterizan porque se establece el gasto máximo en que las mismas pueden incurrir. Por otro lado, el resto de agentes no se encuentran integrados en el presupuesto consolidado y presentan presupuestos estimativos que se adaptan a la naturaleza de las actividades de los distintos agentes.

3.4. Estructura del presupuesto.

3.4.1. Entidades del sector público administrativo con presupuesto limitativo.

Antes de describir la estructura de los presupuestos del sector público, se debe tener en cuenta la diferenciación arriba mencionada. Por tanto, atendiendo a las características de los agentes y la naturaleza de su actividad, encontramos los agentes que forman parte del sector público administrativo con presupuesto limitativo en el sentido de que sus créditos para gastos tienen carácter limitativo y aquellos otros cuyos presupuestos de gastos son estimativos y no limitativos (sector público con presupuesto estimativo).

Así, en este apartado se procederá a la descripción de las estructuras de los primeros, pasando en el siguiente apartado a presentar las estructuras del resto de agentes del sector público estatal en el cual se incluye el sector público empresarial y fundacional y el sector público administrativo con presupuesto estimativo.

Todas las estructuras ahora mencionadas así como las específicas de determinados organismos autónomos se describen y especifican en la Orden anual de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado que publica el Ministerio de Hacienda y

Administraciones Públicas y en las resoluciones en esta materia de la Dirección General de Presupuestos.

3.4.1.1. Estado de Gastos

La Ley General Presupuestaria establece tres posibles clasificaciones para los estados de gastos de las entidades del sector público administrativo con presupuesto limitativo. Las clasificaciones se realizan con arreglo a tres criterios. Así, se diferencia una clasificación por programas (finalidades que se pretenden alcanzar), una clasificación orgánica (organización del sector público estatal) y una clasificación económica que atiende a la naturaleza económica de los gastos.

3.4.1.1.1. Clasificación por programas

Esta clasificación permite identificar la finalidad a la que se destinan los recursos públicos existentes. Por programa se entiende *“el conjunto de créditos que se pone a disposición de los centros directivos para el logro de los objetivos establecidos”*. Los programas se pueden dividir en programas finalistas, programas instrumentales y programas de gestión. Los primeros incluyen objetivos susceptibles de ser medidos, es decir, objetivos cuantificables; mientras que los programas instrumentales y de gestión tienen como objetivo la ejecución de actividades de ordenación, regulación y planificación así como actividades que carecen de objetivos cuantificables o simplemente sirven de apoyo a su correspondiente programa finalista.

Los programas de gasto se estructuran en forma de esquema de árbol. Así, se establecen cinco diferentes áreas de gasto, que agrupan políticas de gastos y finalmente éstas agrupan los programas de gasto. En éste sentido se diferencian las siguientes áreas de gasto.

- Área de gasto 1. “Servicios públicos básicos”.
- Área de gasto 2: “Actuaciones de protección y promoción social”.
- Área de gasto 3: “Producción de bienes públicos de carácter preferente”
- Área de gasto 4: “Actuaciones de carácter económico”.
- Área de gasto 9: “Actuaciones de carácter general”.

Esta estructura presente es la que se incluye en los Presupuestos Generales del Estado del año 2014, sin embargo, la misma es flexible y puede ser modificada de año en año para adaptarse a las diferentes necesidades que surjan en cada ejercicio anual. Si nos fijamos en la estructura de los últimos ejercicios, los Presupuestos Generales del Estado contienen de modo aproximado 200 programas, 87 grupos de programas, 26 políticas de gasto y 5 áreas de gasto.

3.4.1.1.2. Clasificación económica

En esta clasificación los créditos se dividen por capítulos, agrupando las operaciones corrientes por un lado, las operaciones de capital por otro, y finalmente las financieras y el Fondo de Contingencia de ejecución presupuestaria.

3.4.1.1.3. Clasificación orgánica

La clasificación orgánica atiende a las diferentes unidades orgánicas que poseen diferentes presupuestos. Estas unidades toman el nombre de centros gestores y mediante ésta clasificación el gasto se distribuye entre ellos.

Así, en esta clasificación por un lado, el Estado se divide en secciones las cuales se integran por diferentes servicios. Excepto algunas excepciones, las secciones se identifican con los departamentos ministeriales y los servicios con las Direcciones Generales dentro de los mismos. Por otro, encontramos los organismos autónomos del estado que se encuentran adscritos a diferentes ministerios y las agencias estatales así como la Seguridad Social y finalmente, las demás entidades que integran el sector público administrativo estatal con presupuesto limitativo.

3.4.1.2. Estado de ingresos

Se pueden diferenciar dos tipos de estructuras según atendamos a una clasificación orgánica o a una clasificación económica. La primera, al igual que sucede con la clasificación orgánica en el estado de los gastos, diferencia entre los gastos que corresponden a la Administración General del Estado, los que corresponden a la

Seguridad Social y los de los organismos autónomos y demás entidades del sector público administrativo. Por su parte la clasificación económica, otra vez igual que sucede con la estructura correspondiente a los estados de gastos, diferencia entre operaciones corrientes, de capital o financieras.

3.4.2. Resto de entidades del sector público estatal.

Según la Ley General de Presupuestos, dentro de este apartado podemos diferenciar las entidades públicas empresariales, las sociedades mercantiles estatales, las entidades estatales de derecho público (que no sean organismos autónomas ni entidades públicas empresariales), las fundaciones del sector público estatal, los consorcios dotados de personalidad jurídica propia (la participación del sector público tiene que ser mayoritaria) y finalmente los fondos carentes de personalidad jurídica cuya dotación se efectúa de forma mayoritaria desde los Presupuestos Generales del Estado (art. 2.2 LGP).

Todas estas entidades mencionadas en el párrafo anterior elaboran lo que se denominan presupuestos de explotación y de capital y según lo establecido en el artículo 64 LGP, éstos contarán con una previsión de la cuenta de resultados así como del estado de flujos de efectivo que corresponda al ejercicio pertinente.

3.5. El ciclo presupuestario

El ciclo presupuestario consta de cuatro fases sucesivas, en las cuales se puede apreciar el principio de separación de poderes que rige actualmente en el Estado Español así como la coordinación entre el poder legislativo y el poder ejecutivo para desarrollar los mismos y para llevar a cabo la posterior aprobación y consecuente control. Podemos observar que mientras la elaboración corresponde al poder ejecutivo, la aprobación es competencia del parlamento y finalmente la ejecución es encomendada al Gobierno, siendo el control desarrollado por el poder legislativo.

Debido al Pacto de Estabilidad y Crecimiento, cada año se presenta a la Unión Europea un informe sobre la economía española y los objetivos y propósitos de la política económica. Teniendo en cuenta tales diagnósticos se formulan proyecciones

presupuestarias a medio plazo. Por su parte, el Ministerio de Economía y Competitividad elabora un informe de la situación de la economía española cada año, en el cual se recogen las magnitudes económicas más relevantes y las previsiones de crecimiento de la economía española entre otras variables.

Es por otro lado, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, quien también para cada ejercicio anual correspondiente publica la orden en la que se dictan las normas de elaboración de los Presupuesto Generales del Estado del ejercicio siguiente. Es precisamente esta orden con la que se inicia formalmente el proceso de elaboración presupuestaria. En ella se presentan los criterios presupuestarios, el ámbito institucional, las comisiones participantes, las estructuras presupuestarias, la documentación a presentar así como los plazos del proceso de elaboración.

De forma paralela el Gobierno en el primer semestre de cada año, a propuesta del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas aprueba el acuerdo sobre los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública y el límite de gasto no financiero del Estado. Tal acuerdo se refiere a los tres ejercicios siguientes y es remitido a las Cortes Generales para su aprobación o rechazo.

Para la aprobación del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas eleva el anteproyecto, para que el Gobierno lo apruebe, siendo posteriormente las Cortes Generales las que proceden a la definitiva aprobación en el plazo de tres meses antes de la expiración del año anterior al año al que se refieren los Presupuestos Generales del Estado. Finalmente y una vez llevados a cabo el debate y proceso de enmiendas en el Congreso y el Senado, se aprueba la Ley de Presupuestos Generales del Estado, la cual entrará en vigor el 1 de enero del ejercicio económico correspondiente.

Mediante el proceso para aprobar los Presupuestos Generales del Estado se asegura, por tanto, el control democrático de los mismos por el órgano representativo y se habilita al poder ejecutivo para actuar en materia financiera.

La ejecución del presupuesto constituye la tercera fase del ciclo presupuestario y, tal y como hemos mencionado antes, es competencia del poder ejecutivo, evidencia de la

separación de poderes vigente en nuestro Estado democrático. En este sentido, la LGP (ex. arts. 73 a 81) distingue entre la gestión del presupuesto de ingresos y la de gastos, aunque se puede afirmar que la ejecución presupuestaria se centra principalmente en la realización de los créditos aprobados en la LPGE.

Así, en lo referente a la ejecución de los ingresos públicos se pueden distinguir las fases de reconocimiento del derecho y posteriormente la de extinción. En un primer lugar se reconoce el derecho a través de un acto que declara y liquida un crédito a favor del correspondiente ente público. En segundo lugar, la extinción del derecho se produce a través de su cobro en metálico o asimismo, a través de su cobro en especie por compensación.

Por otro lado, la gestión del presupuesto de gastos públicos se lleva a cabo a través de un procedimiento administrativo en el que se pueden diferenciar las actuaciones de aprobación del gasto, compromiso del gasto, reconocimiento de la obligación, ordenación del pago y finalmente, pago material. Así, la aprobación del gasto inicia el procedimiento de ejecución del mismo, siendo éste un acto interno de la hacienda pública, mientras que lo que se denomina compromiso de gasto o disposición es el acto administrativo externo que vincula a la Hacienda pública estatal a la realización del gasto público en la cuantía y en las condiciones establecidas. De esta forma y derivado del gasto aprobado y comprometido, el acto administrativo de reconocimiento de la obligación declara finalmente la existencia de un crédito exigible frente a la Hacienda pública estatal. Dentro del procedimiento administrativo de gasto, éste acto se presenta como el acto definitivo ya que a partir de éste momento puede afirmarse que el crédito se ha ejecutado desde el punto de vista presupuestario, independientemente de que todavía no se haya llevado a cabo su pago. Todo éste reconocimiento lleva implícita la correspondiente propuesta de pago por el que el representante del centro gestor reconoce la existencia de una obligación de pagar y solicita del secretario general del Tesoro que se ordene el pago correspondiente. Finalmente la expedición del mandamiento de pago y el pago material se realizarán respetando lo establecido en la LGP y las normas reglamentarias que los desarrollen. La orden de pago se corresponde con un documento expedido por el ordenador de pagos que es dirigido a la Tesorería de tal manera que se haga efectivo la obligación económica contraída; siendo el pago,

finalmente, el acto por el que el Estado se libera de la deuda contraída de tal modo que cancela su obligación económica.

Finalmente la cuarta fase del ciclo presupuestario se corresponde con su control, el cual compete al Tribunal de Cuentas, el cual, tras examinar la ejecución de los Presupuestos Generales del Estado remite su informe a las Cortes Generales para su aprobación. Mediante tal aprobación se cierra el ciclo presupuestario pues el control interno por parte del poder ejecutivo se lleva a cabo a través de la Intervención General de la Administración del Estado.

4. Análisis de los Presupuestos Generales del Estado desde el año 2008 hasta el 2012

4.1. Presupuestos 2008.

En el año 2005 las cuentas públicas cerraron con un superávit (1,10% sobre el PIB) por primera vez en la historia de la democracia española. Esta situación se consolidó en los años posteriores (1,79% sobre el PIB en el año 2006 y un 2,23% sobre el PIB en el año 2007) y se mantuvo como previsión para el año 2008.²³ Así, el objetivo de estabilidad presupuestaria para el conjunto del sector de Administraciones Públicas es de 1,15 puntos sobre el PIB, y concretamente para la Administración Central de 0,3 puntos del PIB.²⁴

Tabla 1: Déficit y deuda según Protocolo de Déficit Excesivo (% PIB español)

Año	Déficit Total	Deuda Pública
2002	-0.27	52.5
2003	-0.03	48.7
2004	-0.18	46.2
2005	1.1	43.0
2006	1.79	39.7
2007	2.23	36.2
Proyecciones Presupuestarias		
2008	1.15	34.0
2009	1.2	32.0
2010	1.2	30.0

Fuente: Banco de España (hasta 2006), Ministerio de Economía y Hacienda (2007) y Actualización del Programa de Estabilidad de España 2007-2010 (desde 2008)

Tal y como podemos observar en la Tabla 1, la estabilidad presupuestaria de la economía española mejoró significativamente desde el año 2002, la deuda pública se

²³ Instituto Nacional de Estadística. Serie homogénea 1995-2012. Contabilidad Nacional de España.

²⁴ Ministerio de Economía y Hacienda. Informe sobre el grado de cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y de la evolución cíclica real del ejercicio 2008.

vio disminuida hasta niveles inferiores al 40% y ello situó a España a la cabeza de los países con finanzas públicas más saneadas de la Unión Europea²⁵. Con las previsiones que podemos observar en la Tabla 1, el Gobierno apostó en los Presupuestos Generales del Estado del ejercicio 2008 por la educación, la I+D+I y las infraestructuras.²⁶

La realización de los Presupuestos Generales del Estado se apoyó en el escenario macroeconómico que acompañaba a los mismos, basado en el informe de la posición cíclica de la economía española de marzo de 2007. Así, éste consideró que la crisis financiera global iba a tener un impacto limitado y que las bases del crecimiento mundial y europeo seguían siendo sólidas. Éste informe afirma que el crecimiento del PIB se apoyará en la demanda nacional, aunque ésta muestre una leve desaceleración, y sobre todo en el sector exterior y prevé un crecimiento anual del PIB de un 3,3%.²⁷

En éste sentido, es de destacar como el Círculo de Empresarios consideró que los Presupuestos del ejercicio 2008 eran altamente optimistas y obviaban la incertidumbre de la situación económica internacional (problemas en los mercados financieros, alza del euro y de los tipos de interés, encarecimiento del petróleo, frenazo de la construcción, etc.). Según ésta asociación la política presupuestaria aplicada en los Presupuestos del 2008 era muy similar a la de los años anteriores, cuando se vivía una época de bonanza y no se adaptaba a la desaceleración prevista por el Fondo Monetario Internacional (en adelante, FMI).²⁸

Entrando en el análisis de las diferentes partidas de gastos e ingresos de los Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio 2008 es importante destacar como, de acuerdo con el Acuerdo del objetivo de estabilidad para los ejercicios 2008-2010, el límite máximo de gasto no financiero del Estado aprobado por las Cortes Generales fue de 152.331,10 millones de euros. El superávit presupuestario aprobado

²⁵ Eurostat. Government deficit/surplus, debt and associated data. Code: gov_10dd_edpt1.

²⁶ Secretaría de Estado de presupuestos y gastos. Informe económico y financiero 2008.

²⁷ Ministerio de Economía y Hacienda. Informe sobre posición cíclica de la economía española.

Ejercicio 2008

²⁸ Círculo de Empresarios. (22 de octubre de 2007). PGE-08: unos presupuestos ajenos a la incertidumbre. Madrid.

se correspondió con 0,3 por ciento del PIB y el crecimiento nominal del gasto con 6,7%.²⁹

Las prioridades de los presupuestos para el ejercicio de 2008 se pueden sintetizar en una prioridad del gasto productivo, el cual se concretó en un especial hincapié en educación, infraestructuras e I+D+i, y por otro lado, en una apuesta por el gasto social, siendo una de las prioridades del Gobierno la protección social.³⁰

Dentro de la línea de gasto productivo, la investigación, desarrollo e innovación presentó una dotación de 7.767,60 millones de euros (incremento del 18,8% respecto a 2007), lo que la convirtió en la segunda partida por tasa de crecimiento. En este sentido, es importante señalar que la Agencia Estatal de Evaluación de la Calidad de los Servicios, se puso en funcionamiento el 1 de Enero del año 2008 y asumió el análisis de la eficiencia de los programas de fomento de I+D+i. El Instituto de Estudios Económicos afirmó, cómo crítica a tan excesiva dotación de ésta partida, que lo importante no era gastar más, si no gastar bien y que era importante analizar si los resultados justificaban el esfuerzo presupuestario.³¹ El gasto español en ésta partida era, aproximadamente, algo menos de dos tercios de la media respecto a los países de la UE y de la OCDE y ésta dotación ayudó a cubrir el ‘gap’ existente, sin embargo, la mayor distancia se concreta en el gasto privado destinado a este tipo de objetivos.³²

En segundo lugar, en cuanto a las infraestructuras el Estado invirtió en ésta partida 15.169,73 millones de euros, lo que representa un 7% más respecto al año anterior. Finalmente, dentro del gasto productivo, se prestó también especial atención a la educación. En este sentido, la OCDE situó en el año 2008 de nuevo a España en una posición muy atrasada en los rankings educativos dentro de los países industrializados (tan solo un 49% de los españoles de 25 a 64 años completó estudios de educación secundaria, lo que implica 20 puntos menos que la media de la OCDE)³³. Los

²⁹ Secretaría de Estado de presupuestos y gastos. Informe económico y financiero 2008.

³⁰ Presupuestos Generales del Estado del 2008. Libro Amarillo.

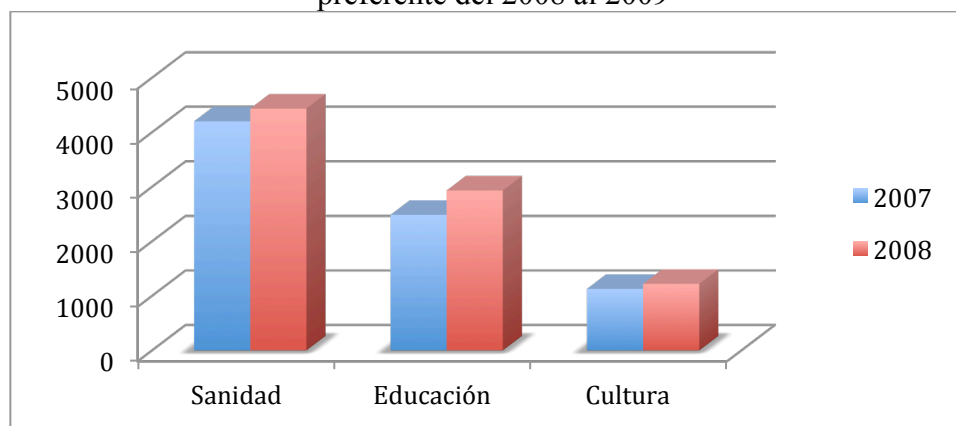
³¹ Instituto de estudios económicos. Los Presupuestos Generales del Estado para el 2008.

³² Confederación Española de Organizaciones Empresariales. El estado de la innovación empresarial en España en 2014.

³³ OECD. Education at a Glance 2008: OECD Indicators.

presupuestos del año 2008 dotaron de 2.932,62 millones de euros a ésta política (ver gráfico 1), lo que supuso un incremento de 18% respecto al año anterior. En este sentido, las becas y ayudas a estudiantes alcanzaron los 1.247 millones de euros (cifra record en nuestro país) y también se destinaron 60 millones de euros a las becas.

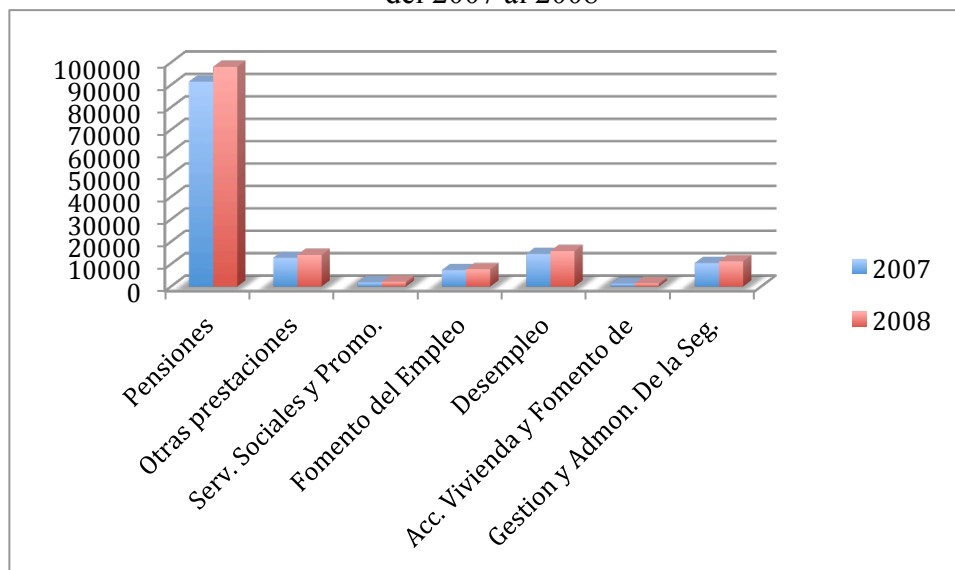
Gráfico 1: Evolución de las partidas de producción de bienes públicos de carácter preferente del 2008 al 2009



Fuente: Presupuestos Generales del Estado

En lo que se refiere al gasto social, éste creció en un 7,8% y alcanzó los 158.843,87 millones. Tal y como se puede observar en el gráfico 1, el gasto en pensiones fue uno de los más importantes, con una dotación de 98.011,78 millones de euros lo que supuso un incremento de un 7% respecto el ejercicio anterior. En el análisis de los Presupuestos Generales del Estado que realiza el Círculo de Empresarios se puso de manifiesto que las pensiones mínimas se habían incrementado en un 26% a lo largo de la legislatura del Partido Socialista, constituyendo un incremento a los desequilibrios que padece el sistema de pensiones. Es más, en este informe, también se afirmó cómo este aumento del gasto en el año 2008 iba a ser mayor conforme se acelerara el proceso de envejecimiento de la población que caracteriza a España.

Gráfico 2: Evolución de las partidas de actuaciones de protección y promoción social del 2007 al 2008



Fuente: Presupuestos Generales del Estado

Dentro del gasto social, también se debe destacar la medida del cheque-bebé según el cual se contemplaba una deducción de 2.500 euros en el IRPF por nacimiento o adopciones de hijos. Las ayudas al alquiler tuvieron gran importancia en este presupuesto, pues el Gobierno centró el desarrollo del mercado del alquiler como una de las vías para solucionar los problemas de accesibilidad a la vivienda. Así, la partida vivienda, tal y como se puede observar en el gráfico 1 fue dotada de 1.378,4 millones de euros, lo que supuso un 10,5% más que en 2007.

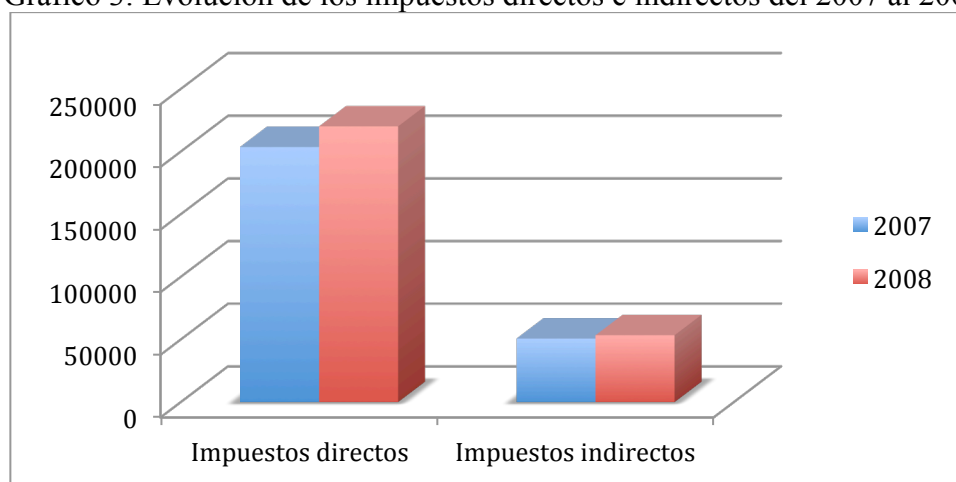
En el lado de los ingresos, según el Círculo de Empresarios, la desaceleración del crecimiento del PIB explicó la previsión que se hizo de una moderación en el ritmo de aumento de los ingresos. Afirmó, también esta asociación, de la existencia de riesgos cíclicos pues, como hemos comentado antes, el cuadro macroeconómico en el que se basaron las previsiones de ingresos era más positivo que lo que en su momento anunciaron los organismos internacionales.³⁴ Así, los Presupuestos del estado de 2008 recogieron, en sus previsiones sobre ingresos, un crecimiento de la recaudación impositiva del Estado y de la Seguridad social de 5,6 puntos porcentuales. El Instituto de Estudios Económicos (en adelante, IEE) puso de manifiesto cómo estos presupuestos marcaban un punto de inflexión en el último cuatrienio, pues los

³⁴ Círculo de Empresarios. (22 de octubre de 2007). PGE-08: unos presupuestos ajenos a la incertidumbre. Madrid.

impuestos indirectos crecieron al mismo tiempo que los directos. En éste sentido, el IEE recomendó trasvasar carga tributaria desde la imposición directa hacia la indirecta de tal manera que se fortalecieran las estructuras de incentivos de los agentes. Es de destacar cómo también el IEE escribió en su informe sobre los Presupuestos Generales del Estado del año 2008: ‘...las previsiones de ingresos podrían ser optimistas, máxime cuando el cuadro macroeconómico parece a todas luces sobreestimado, con lo que, por primera vez en los últimos años, podría suceder que la liquidación fuera inferior a las estimaciones en una magnitud mínima de 1.500 millones de euros que equivalen a un punto de PIB, salvo que un aumento de los desequilibrios (inflación e importaciones) mayor que el contemplado de partida contribuya a salvar la cara de los ingresos el próximo año, aunque a costa de hipotecar aún más si cabe el futuro de la economía española’³⁵

En la gráfica 3 se puede observar como las previsiones por impuestos directos e indirectos aumentaron desde el ejercicio anterior en un 8% y un 5,1% respectivamente. Sin embargo, en el análisis de las desviaciones presupuestarias en los ingresos tributarios totales llevado a cabo por la Agencia tributaria, aparece como la recaudación de los ingresos tributarios sólo ascendió a 173.453 millones de euros, lo que supone una desviación negativa sobre el Presupuesto de 30.082 millones de euros y un porcentaje de ejecución presupuestaria de un 85,2 % frente al 107,2% y 108,5% de los años 2007 y 2006 respectivamente.

Gráfico 3: Evolución de los impuestos directos e indirectos del 2007 al 2008



Fuente: Presupuestos Generales del Estado

³⁵ Instituto de estudios económicos. Los Presupuestos Generales del Estado para el 2008.

Tal y como se ha expuesto anteriormente, en los últimos años se registró una mejora en los saldos presupuestarios de las AAPP (ver tabla 1). Sin embargo, los Presupuestos del año 2008 presentaron una escasa austeridad en términos de saldo y ello resultó inoportuno en un momento en que la coyuntura declinaba y la política monetaria de la eurozona presentaba mayor rigidez. En este sentido, en el informe ya mencionado del IEE se afirma: “el problema es que, al actuar ahora sobre la demanda mediante el gasto se va a ampliar el ajuste futuro al que no estamos viendo cada vez más abocados, perdiendo, a cambio, márgenes de maniobra para corregir los dos grandes problemas de la economía española: la pérdida de competitividad y la insuficiencia de ahorro, que a su vez, son los que explican la virulencia de nuestro déficit exterior, inflación y endeudamiento acumulado.” Desde esta perspectiva, es claro que el Presupuesto de 2008 presentó un gasto expansivo e independientemente de que, tal y como se ha mencionado anteriormente, los gastos productivos se presentaron como la principal prioridad la suma de los gastos correspondientes a infraestructuras, I+D+I y educación fue inferior a los 12.000 millones de euros anuales mientras que el gasto social y las transferencias a las Administraciones Territoriales se incrementaron nada menos que 44.000 y 15.000 millones de euros.

Con este panorama explicado no es de extrañar que el conjunto de Administraciones públicas incumpliera el objetivo de estabilidad presupuestaria para el año 2008; éste se había fijado en un superávit de 1,15% del PIB y sin embargo se registró un déficit del 3,99% del PIB.

Así mismo, tal y como se ha explicado arriba, el cuadro macroeconómico que presentaban estos presupuestos resultó optimista: se preveía un crecimiento anual de un 3,3% del PIB. Sin embargo, a partir del segundo trimestre de 2007 la actividad económica española empezó a experimentar signos de desaceleración debido, principalmente, al ajuste en el sector inmobiliario y al nivel de endeudamiento alcanzado por el sector privado y el PIB que España efectivamente tuvo en el ejercicio de 2008 es de 0,9%, pasando de un 3,5% en el ejercicio de 2007.

En lo que a la deuda se refiere, durante los años 2007 y 2008 se mantuvo la senda de reducción del ratio Deuda/PIB. Ello se debió principalmente a un crecimiento moderado de la Deuda de la mano de una expansión del PIB nominal. En los PGE-

2008 se estimó el ratio de la Deuda del conjunto de las Administraciones Públicas sobre el PIB en un 34,3%. Según el Instituto de Nacional de Estadística, dicho ratio alcanzo al final del ejercicio 2008 un 39,40% lo que implica una importante desviación respecto a la estimación realizada por el Gobierno.

4.2. Presupuestos 2009.

El escenario macroeconómico en el que se basó la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio de 2009 fue, en su momento, calificado como “unos Presupuestos increíbles, inadecuados e inoportunos” por el IEE. Así, nos encontramos con un escenario macroeconómico que confirmó la intensificación de la tendencia de desaceleración en la que se veía sumida la economía española pero que sin embargo, estimó un crecimiento del 1% del PIB para el ejercicio de 2009.

La Secretaria de Estado de Presupuestos y Gastos afirmó: “No obstante, la trayectoria de ajuste de la economía española alcanzará su mínimo a mediados de 2009, iniciando ya en la segunda mitad del año un proceso de recuperación compatible con el retorno a ritmos de crecimiento del PIB real al del potencial en 2010, una vez que comiencen a disiparse los factores desencadenantes de la situación actual”³⁶. Frente a esta posición, el Círculos de Empresarios en su informe sobre los Presupuestos Generales del Estado que titula “Credibilidad escasa y austeridad insuficiente” afirmó que la economía española entró en un proceso de desaceleración cuyo destino era la recesión. Así mismo, el escenario que el FMI planteaba para España en 2009 era de crecimiento negativo (-0,2%) con una tasa de paro del 15%.

No obstante este panorama, los Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio 2009 (en adelante PGE-2009) siguieron priorizando la inversión productiva y mantuvieron el gasto social para, según el Gobierno, apoyar a los ciudadanos más perjudicados.³⁷ Así, en la nota de prensa oficial con que el Ministerio de Economía y Hacienda anunció la aprobación del Proyecto de Ley de los PGE-2009 se realizó el siguiente diagnóstico de los mismos: “Como corresponde al delicado momento que atraviesa la economía, se trata de unos Presupuestos austeros y rigurosos, que concentran el gasto en los sectores que más pueden contribuir a la recuperación de la actividad, como las infraestructuras y la I+D+i. Son también unos Presupuestos con un marcado carácter solidario, que garantizan la protección social a los sectores más débiles reforzando el gasto en desempleo, pensiones y dependencia”

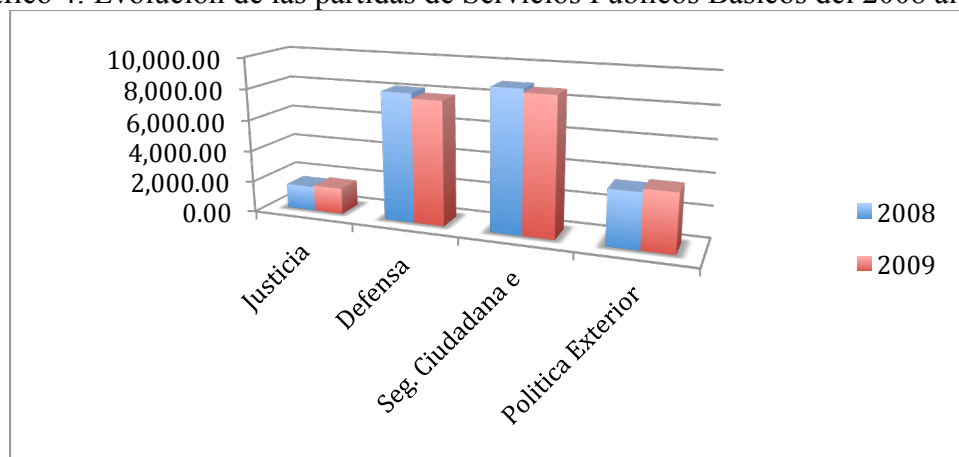
³⁶ Ministerio de Economía y Hacienda. Ejercicio 2009. Informe sobre posición cíclica de la economía española.

³⁷ Secretaría de Estado de presupuestos y gastos. Informe económico financiero 2009.

El Acuerdo de Consejo de Ministros de 30 de mayo de 2008 estableció los objetivos de estabilidad presupuestaria para el periodo 2009-2011 así como el límite de gasto no financiero del Estado para el ejercicio 2009. El objetivo de estabilidad presupuestaria aprobado fue de un 0,02% del PIB. Sin embargo, el Proyecto de Presupuestos presentado en el Congreso y posteriormente aprobado, contenía unos gastos no financieros del estado de 155.604 millones de euros, a lo que se le añadió una partida de 2.000 millones de euros destinada al Servicio Público Estatal de Empleo.³⁸ Todo ello suponía que el déficit aprobado para el Estado ascendía al 1,5% del PIB.

En cuanto a la política de gasto el área de servicios públicos básicos alcanzó un importe de 21.813.69 millones de euros, lo que suponía una reducción de un 1,10 respecto al ejercicio 2008. Dentro de las políticas que se incluyen en esta partida, se puede observar en el gráfico 4, cómo Defensa y Seguridad Ciudadana e Instituciones Penitenciarias asumieron las mayores reducciones de un 4% y 3% respectivamente respecto a 2008.

Gráfico 4: Evolución de las partidas de Servicios Públicos Básicos del 2008 al 2009



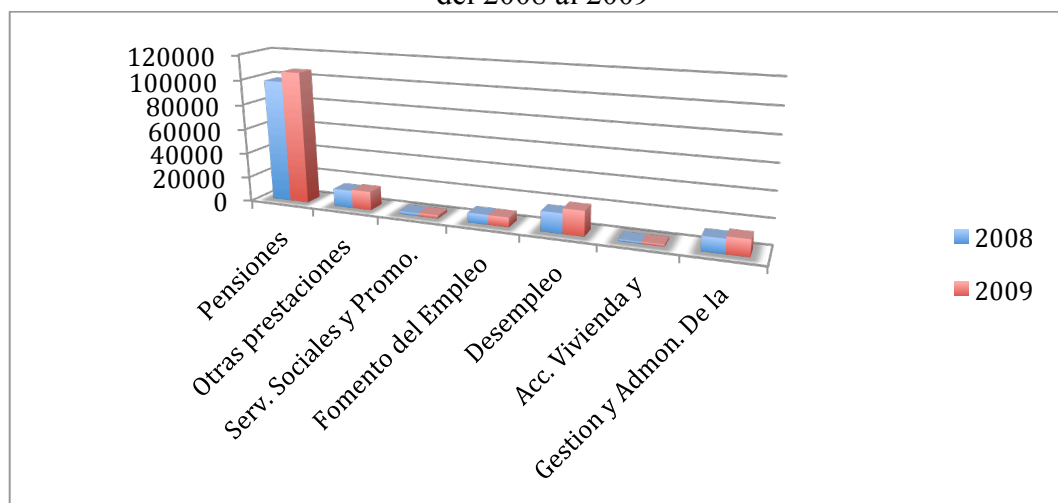
Fuente: Presupuestos Generales del Estado

Sin embargo, la prioridad del gasto social que gobernaba los Presupuestos de 2008 se mantuvo y contó con una dotación de 174.107,04 millones de euros, lo que supuso un aumento de un 9,61% respecto 2008. Así, tal y como se puede observar en el gráfico 5

³⁸ Ley 2/2008, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2009.

la política de pensiones se incrementó en 8,3% respecto al ejercicio anterior, siendo dotada de 106.098,58 millones de euros. Las causas de tal incremento se encontraban en la revalorización habitual del 2%, el aumento del colectivo debido al envejecimiento de la población española y la subida por encima de la inflación para las pensiones más bajas del sistema. En este sentido, el IEE puso de relieve en su informe sobre los Presupuestos de 2009, cómo se seguía postergando una reforma del sistema de pensiones lo que a la larga, “tan solo puede conducir a la bancarrota del sistema”.³⁹ Así mismo, entre las políticas de mayor crecimiento dentro del gasto social se encontraban las de desempleo y de gestión y administración de la Seguridad Social (ver gráfico 5), no obstante, tales gastos son gastos comprometidos.

Gráfico 5: Evolución de las partidas de actuaciones de protección y promoción social del 2008 al 2009



Fuente: Presupuestos Generales del Estado

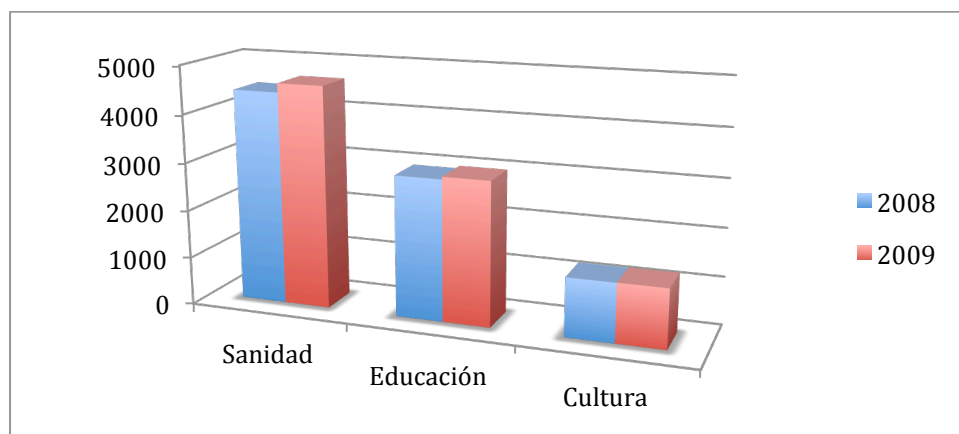
Por su parte, dentro de los gastos productivos, una de las políticas que sufrió mayor recorte es la de infraestructuras cuya dotación fue de 13.167 millones de euros (13% de reducción respecto al ejercicio de 2008). El texto de los Presupuestos insiste en que, si tenemos en cuenta la inversión realizada por el sector público empresarial (no incluida en los Presupuestos consolidados), el crecimiento de los fondos destinados a esta política era de un 4,5% respecto al ejercicio anterior. No obstante, el Instituto de Estudios Económico consideró que el Gobierno debería haber realizado un esfuerzo por mantener el impulso de la inversión en infraestructuras pues ésta se relegó en

³⁹ Instituto de Estudios Económicos. Los Presupuestos Generales del Estado para el 2009.

beneficio de gastos más electoralistas como la intervención en el mercado de la vivienda, cuyo fomento implicó un aumento de un 17% respecto el año anterior (ver gráfico 5). La partida de I+D+i tuvo una dotación de 8.191,96 millones de euros, lo que supuso un aumento de 5% respecto al ejercicio anterior. El Círculo de empresarios, aun viendo un aspecto positivo en tal dotación, reclamó un marco impositivo y regulador más favorable así como un esfuerzo por parte del Gobierno en que estos recursos se centren en incentivar la inversión privada, pues España ocupaba el puesto decimocuarto dentro de los 27 países de la Unión Europea, en términos de inversión en I+D+i⁴⁰.

En el gráfico 6 se puede observar, como la educación se mantuvo como una de las prioridades del Gobierno y se vio incrementada en un 2%, ascendiendo su dotación a casi 3.000 millones de euros. Dentro de esta partida de gasto, las iniciativas más relevantes se correspondían con la modernización de la Universidad y la política de becas y ayudas que promovían el acceso a la educación, representando éstas últimas 1.280,59 millones de euros.

Gráfico 6: Evolución de las partidas de producción de bienes públicos de carácter preferente del 2008 al 2009



Fuente: Presupuestos Generales del Estado

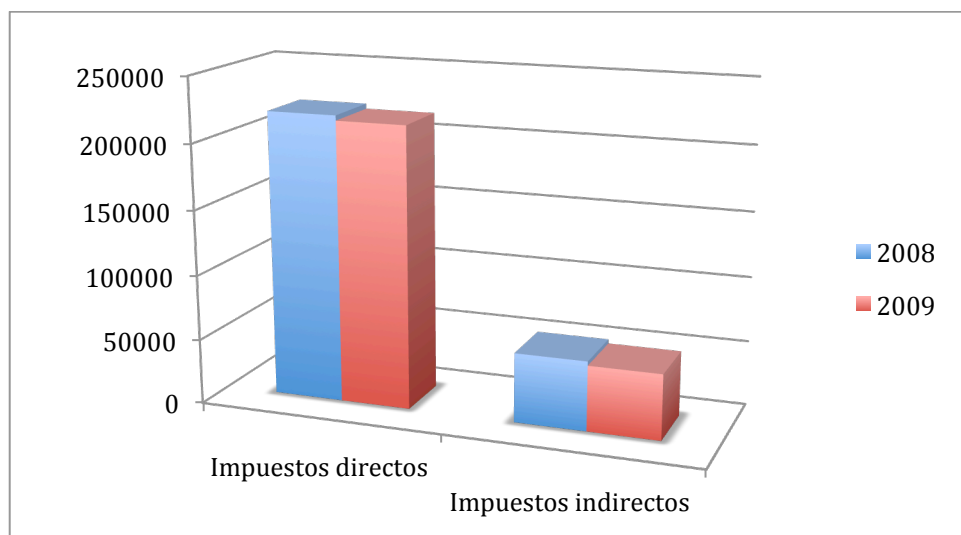
Por otro lado, en cuanto al lado de los ingresos, se tomaron una serie de medidas discrecionales de gran relevancia. En éste sentido, se redujo en 2,5 puntos porcentuales el tipo de Impuesto de Sociedades, medida acogida de manera positiva

⁴⁰ Eurostat data

por el Círculo de Empresarios que en su informe sobre los presupuestos del 2009 afirmó. “Desde el Círculo medidas como ésta se valoran positivamente, pero habría que haber sido más ambiciosos en el porcentaje de reducción”⁴¹. Así mismo, se establece un cheque fiscal para trabajadores, autónomos y pensionistas que consistía en una rebaja de 400 euros en la cuota del IRPF. Sin embargo, en cuanto a esta última medida, el Banco de España afirmó que debido a la desaceleración que atravesaba la economía española, este estímulo tendría un efecto limitado, pues la cantidad de renta disponible que se iba a dirigir al ahorro en vez de al consumo es normalmente mayor que de costumbre.⁴²

Debido, por tanto, a la situación económica vivida en el ejercicio de 2009 así como a las reformas fiscales sobre los impuestos sobre sociedades e IRPF los Presupuestos Generales del 2009 preveían que los ingresos impositivos se redujeran en un 0,1%, debido especialmente a una previsión de reducción del impuesto de sociedades de un 15,1% (ver gráfico 7)

Gráfico 7: Evolución de los impuestos directos e indirectos del 2008 al 2009



Fuente: Presupuestos Generales del Estado

⁴¹ Círculo de Empresarios. (20 de octubre de 2008). PGE-09: credibilidad escasa y austeridad insuficiente. Madrid.

⁴² Boletín Económico del Banco de España. (Abril 2008).

El total de ingresos tributarios previstos en los PGE-2009 ascendía a 189.584 millones de euros, sin embargo según el análisis de las desviaciones presupuestarias en los ingresos tributarios reales⁴³ la recaudación efectiva fue de 144.023 millones de euros, lo que suponía una desviación negativa de -45.561 y un porcentaje de ejecución presupuestaria de un 76%, frente al de un 85,2% del año anterior.

Teniendo en cuenta los factores arriba analizados, parecía improbable que se cumpliera la previsión de 1,5% de déficit, (el objetivo de estabilidad presupuestaria en un principio era 0,2% de superávit, siendo los Presupuestos aprobados con un 1,5% de déficit) pues las perspectivas realizadas en el entorno macroeconómico en el que se basan las partidas de gastos e ingresos de los PGE eran poco realistas. En la tabla 3 se puede apreciar como el Ministerio de Economía y Hacienda comenzó a revisar a la baja sus previsiones de crecimiento para el 2009. La desviación de seis puntos porcentuales entre la previsión inicial (2,3%) y la estimada por el INE (-3,7%) se debió a la agudización de la crisis financiera internacional, al ajuste abrupto del sector residencial en España así como al deterioro de la confianza de los agentes. Finalmente el PIB que España registro para el ejercicio de 2009 fue de -3,8%, superando la más altas de las previsiones.⁴⁴

Tabla 3: Evolución de las previsiones de crecimiento del PIB en 2009

Informe de Posición Cíclica 2008	2,3%
Presupuestos Generales del Estado 2009	1,0%
Programa de Estabilidad 2008-2011	-1,6%
Informe de Posición Cíclica 2009	-3,6%
Presupuestos Generales del Estado 2010	-3,6%
Programa de Estabilidad 2009-2013	-3,6%
Informe de Posición Cíclica 2010	-3,6%
Estimación del INE de agosto de 2010	-3,7%

Fuente: Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas.

⁴³ Agencia Tributaria. Informe anual de recaudación tributaria 2009.

⁴⁴ Memoria 2010. Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas.

Efectivamente, el objetivo de estabilidad presupuestaria del Estado para el año 2009, que fue fijado en un 1,5% de déficit establecido en un plan económico-financiero de reequilibrio (tras incumplir el objetivo de estabilidad que se aprobó el 12 de junio del 2008 en el consejo), se incumplió pues la Administración Central del Estado incurrió en un déficit de 98.508 millones de euros, lo que representa un 9,35% del PIB.⁴⁵

Los PGE-2009 elevaban la deuda sobre el producto bruto a un 38,8%. Es claro que con la desviación respecto del objetivo de estabilidad presupuestaria que acabamos de comentar, la deuda pública se disparó y alcanzó un 53,4% del PIB para 2009.

Una vez analizados los PGE-2009 no parece disparatado la conclusión del IEE sobre los mismos: “La principal prioridad de los Presupuestos parece que sigue siendo la de gestionar artificialmente el deterioro de la coyuntura, mediante el aumento del consumo público y de las trasferencias a las familias [...] Se puede afirmar que los PGE para el año 2009 son ‘increíbles’ –porque no se ajustan a la realidad-, inadecuados-porque son expansivos en el gasto corriente y contractivos en el de inversiones- e inoportunos –porque se pierde la ocasión de ofrecer políticas económicas eficientes.”⁴⁶

⁴⁵ Ministerio de Economía y Hacienda. Informe sobre el grado de cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y de la evolución cíclica real del ejercicio 2009.

⁴⁶ Instituto de Estudios Económicos. Los Presupuestos Generales del Estado para el 2009.

4.3. Presupuesto 2010.

Tal y como ya hemos mencionado anteriormente, desde la década de los 90 hasta el año 2007 fue la demanda agregada lo que hizo posible vivir un crecimiento sostenido a tasas anuales de alrededor el 3%.⁴⁷ Desde 2007, cuando la demanda nacional empezó a desplomarse, el crecimiento del PIB registró tasas cada vez más negativas en todos los trimestres. Las previsiones del FMI para el ejercicio 2010 son de una caída del PIB, un aumento en las cifras del paro y una continuada atonía de la demanda.⁴⁸

El cuadro macroeconómico sobre el que se desarrollan los Presupuestos Generales del Estado para el 2010 (en adelante PGE-2010) estima un descenso del PIB del 0,3%, cifra más bien optimista teniendo en cuenta que las previsiones del FMI lo situaban en el -1%.⁴⁹ En opinión del IEE el cuadro macroeconómico del 2010 presenta una sobreestimación de la demanda y del producto así como una infraestimación del desempleo.⁵⁰ Ello hacía presagiar que el déficit resultante de la ejecución de los Presupuestos sería mayor que el previsto en el proyecto; el FMI insistió en que el déficit de las AAPP en España llegaría a cifras de dos dígitos pues la recesión que vivía la economía española dificultaba la recaudación de ingresos y por otro lado, forzaba un aumento del gasto público para cubrir el desempleo.

El Gobierno anunció los PGE-2010 como un esfuerzo de austeridad en el gasto público de escala significativa. Sin embargo, resulta al menos sorprendente que, teniendo en cuenta tal anuncio, se rompiera el límite de gasto no financiero del Estado para 2010 aprobado inicialmente por las Cortes Generales. Tal techo ascendía a 182.493 millones de euros y finalmente el Presupuesto aprobado por las Cortes Generales aumentó en 2.597 millones respecto al límite que acompañaba al objetivo de estabilidad.

⁴⁷ Comisión Europea. (2007). Public Finance in EMU 2007, European Economy, nº3,

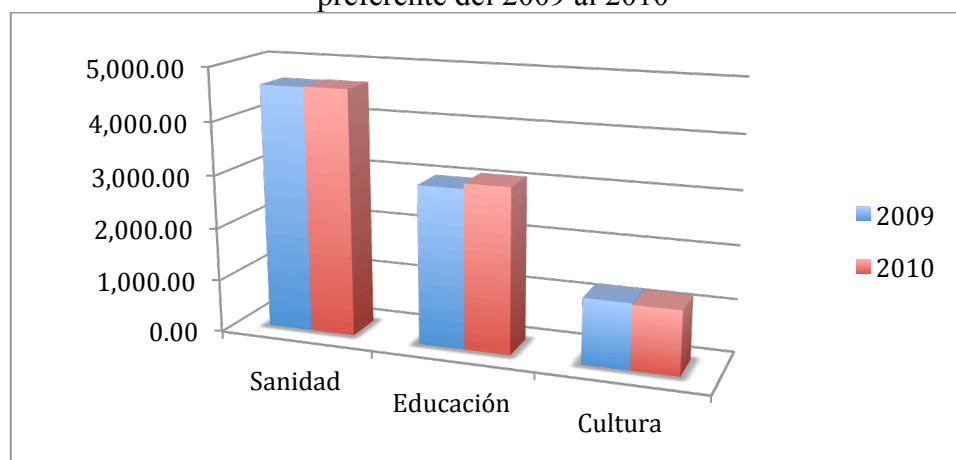
⁴⁸ Fondo Monetario Internacional. (Octubre 2009). World Economic Outlook (WEO). Sustaining the Recovery.

⁴⁹ Fondo Monetario Internacional. (Octubre 2009). World Economic Outlook (WEO). Sustaining the Recovery,

⁵⁰ Instituto de Estudios Económicos, Los Presupuestos Generales del Estado para el 2010.

El gasto social aumentó un 3,8% respecto a los PGE iniciales para 2009, sin embargo en éstos no se incluía una aportación extraordinaria para el desempleo que se aprobó durante el ejercicio. Si hacemos una comparación homogénea, podemos afirmar que el gasto social disminuye en un 2,5%, estando localizado el ahorro en la política de Otras Prestaciones Económicas.

Gráfico 8: Evolución de las partidas de producción de bienes públicos de carácter preferente del 2009 al 2010



Fuente: Presupuestos Generales del Estado

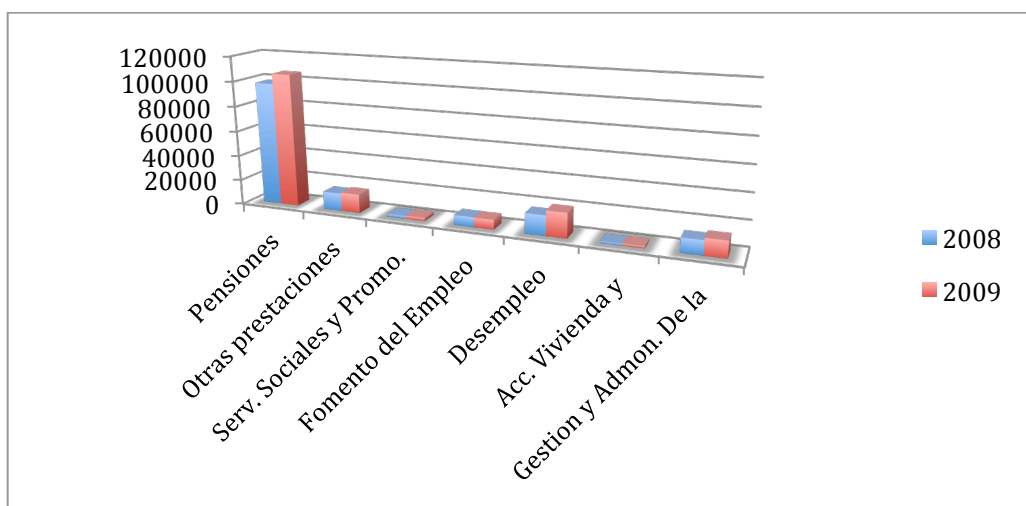
Es de destacar como los PGE-2010 abandonaron el compromiso a la modificación del modelo productivo de España. Así, los fondos destinados a la política de infraestructuras crecieron en un 8,79%, pero si tenemos en cuenta la cantidad ejecutada también por Entes Públicos y Sociedades Mercantiles Estales, la inversión en infraestructuras se redujo alrededor de un 4%. La partida de I+D+i, prioridad central del Gobierno en los ejercicios pasados, se vio reducida en 23,8% vía operaciones de capital, registrando las operaciones financieras un crecimiento, que determinó una caída neta del 3,1% en las asignaciones destinadas a esta política.⁵¹

⁵¹ Es de destacar como los capítulos presupuestarios de operaciones de capital computan para el déficit mientras que los capítulos de activos financieros no lo hacen, y en este caso se puede observar un trasvase de fondos de los primeros a los segundos.

La educación, dentro de los gastos productivos que hemos ido analizando en los anteriores ejercicios, no sufrió ninguna reducción sino que alcanzó la cuantía de 3.092,09 millones de euros aumentando un 3,50% respecto el ejercicio 2009 (ver gráfico 8).

No obstante, hay que subrayar que alrededor de un 75% del gasto Consolidado era comprometido, de tal manera que salvo que el Gobierno llevara a cabo reformas estructurales resultarían gastos obligatorios. En este sentido encontramos las pensiones y otras prestaciones económicas (representan casi un 35% del gasto Consolidado); las prestaciones por desempleo así como las transferencias a otras administraciones y la deuda pública. Dentro de éste gasto comprometido, se dio un aumento especial de las prestaciones por desempleo, (ver gráfico 9) partida a la que se asignó algo más de 30.000 millones de euros. Sin embargo, según el Círculo de Empresarios esta partida se presentaba como insuficiente, pues la caída de empleo de 1,7% y la tasa de paro de un 18,9% - datos presentados en el cuadro macroeconómico- constituían un escenario laboral más positivo que el desprendido por los analistas⁵² (FUNCAS preveía un 20,4% de paro para el ejercicio de 2010).

Gráfico 9: Evolución de las partidas de actuaciones de protección y promoción social del 2009 al 2010

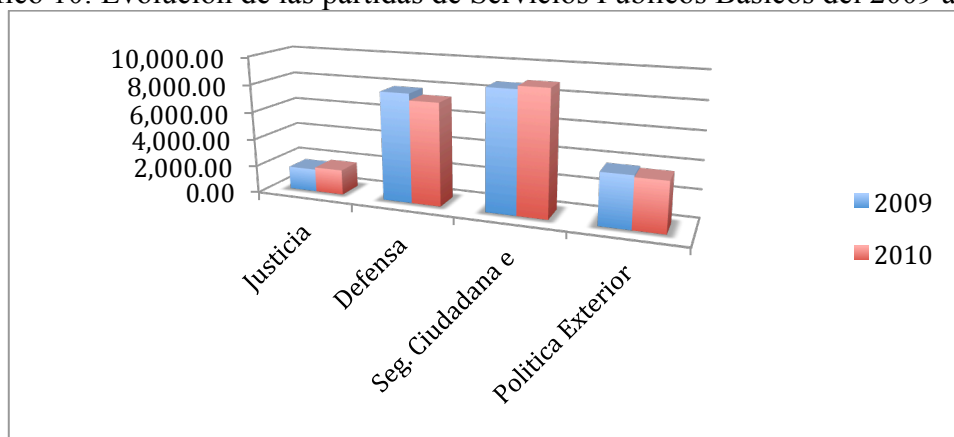


Fuente: Presupuestos Generales del Estado

⁵² Círculo de empresarios. (14 de octubre de 2009). Unas cuentas insostenibles. Madrid.

Como conclusión, se puede afirmar que los PGE-2010 presentaron un recorte en la inversión pública más notable que en las partidas de gasto corriente sobre las que tenían disposición. Así, las prioridades del Gobierno de Zapatero se centraron en las prestaciones por Dependencia, en el incremento de las pensiones mínimas y en la Administración de Justicia; ésta última se ve aumentada en un 10% hasta 1.818.80 millones de euros (ver gráfico 10).

Gráfico 10: Evolución de las partidas de Servicios Públicos Básicos del 2009 al 2010



Fuente: Presupuestos Generales del Estado

En cuanto a los ingresos, los PGE-2010 aumentaron los tipos impositivos de distintos gravámenes. Así, con efecto a partir del 1 de julio de 2010 el tipo general y reducido del IVA se vieron aumentados. Los PGE-2010 establecieron que la medida surtiría efecto a partir del segundo semestre del año y esto implicó, según el Círculo de Empresarios, admitir que pudiese tener un efecto contractivo sobre el consumo, lo que ya ocurrió en Alemania en el año 2007. Por otro lado, el Impuesto sobre Sociedades se vio reducido en 5 puntos el tipo reducido de gravamen aplicable a las PYMES que mantengan y creen empleo y dentro del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas desapareció la deducción de hasta 400 euros por obtención de rendimientos del trabajo o actividades económicas.⁵³

⁵³ Secretaría de Estado de presupuestos y gastos. Informe económico financiero 2010.

Con todas estas medidas los PGE-2010 estimaron un aumento de los ingresos impositivos del Estado en el año 2010 del 7,9%, esperando ingresar 11.367 millones de euros más que el año anterior. Éste ejercicio estuvo marcado por un aumento de la presión fiscal, consecuencia de las subidas normativas en la tributación y la contracción del PIB.

El total de ingresos tributarios estimados en el presupuesto ascendía a 155.322 millones de euros y, según el análisis de las desviaciones presupuestarias en los ingresos tributarios totales, se produjo una desviación positiva de 4.214 millones de euros, lo que suponía un porcentaje de ejecución presupuestaria de 102,7%, muy superior al del ejercicio anterior de 76,0%.⁵⁴ Es significativo cómo el Banco Central Europeo advirtió “la literatura económica muestra que las consolidaciones fiscales basadas en la contención del gasto tienen a ser más duraderas y a contribuir más al crecimiento que las que se basan en el incremento de impuestos”⁵⁵ En este mismo sentido, el Círculo de Empresarios afirmó respecto al planteamiento de consolidación fiscal abordado por el Gobierno que “los incrementos de impuestos no constituyen una vía adecuada para lograr estabilidad las cuentas públicas. Son los recortes del gasto corriente los que cuentan con mayor probabilidad de éxito en la consolidación.”⁵⁶

Los PEG-2010 tenían como objetivo de estabilidad presupuestaria⁵⁷ para la Administración Central un déficit de 5,7% del PIB. Este objetivo, según la Secretaria General de Presupuestos y Gastos, ponía de manifiesto la situación de crisis que estaba atravesando la economía española y empezó el plan de una reducción progresiva del déficit de las AA.PP. durante los tres próximos años, con vistas a que fuera posible cumplir con los compromisos adquiridos con la Unión Europea, en el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, de no superar el límite del 3% de

⁵⁴ Agencia Tributaria. Informe anual de recaudación tributaria 2010.

⁵⁵ Banco Central Europeo. (Marzo 2009). Boletín Económico.

⁵⁶ Círculo de empresarios. (14 de octubre de 2009). Unas cuentas insostenibles. Madrid.

⁵⁷ Acuerdo de Consejo de Ministros de 19 de junio de 2009, aprobado por las Cortes Generales en julio de 2009, de acuerdo con el procedimiento establecido en el artículo 8 del Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

déficit público⁵⁸. En términos presupuestarios el déficit del Estado que se presentó en los PGE-2010 ascendía a 63.829,70 millones y en términos de contabilidad nacional, una vez realizados los ajustes precisos, ascendió a 57.662,41 millones de euros lo que es equivalente al 5,5% del PIB, dos décimas inferior al objetivo aprobado.

Finalmente, la Administración General del Estado registró al cierre del ejercicio 2010, a efectos del cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, un déficit de 5,72% sobre el PIB. El Gobierno, afirmó que esto se debía a dos factores fundamentales: “En primer lugar, por el buen comportamiento de los ingresos no financieros del Estado, que se incrementaron un 34,2% respecto a 2009, gracias principalmente, al dinamismo de la recaudación por IVA y al efecto de las medidas normativas puestas en marcha por el Gobierno durante el pasado ejercicio, que tuvieron un efecto neto sobre la recaudación de 6.140 millones de euros. En segundo lugar, por la contención del gasto público que se concretó en una contracción del 6% en términos de contabilidad nacional, con reducciones en prácticamente todas las partidas salvo la de gastos financieros”⁵⁹

En cuanto a la deuda, el Gobierno ya asumió, de partida, que la deuda, en relación con el PIB, podía situarse en el 62,5 por 100. Finalmente la deuda se situó en un 60,10% del PIB, lo que supuso una desviación positiva de 2,4 puntos porcentuales. Sin embargo, hay que poner en relieve la problemática de esta situación y así lo hizo el IEE al afirmar: “La espiral del déficit ha sido tan acelerada y abrupta que, ante el horizonte de su insuficiente corrección, se sospecha sobre la sostenibilidad de nuestras finanzas públicas en el futuro, tanto por parte de los inversores —que exigen cada vez más diferenciales para comprar nuestra deuda— como por parte de las agencias de *rating* —que han bajado nuestra calificación crediticia.”⁶⁰

No obstante la desviación positiva que presenta el déficit de la AGE, el IEE consideró en su informe de opinión sobre los PGE-2010 que la eficiencia económica indica que

⁵⁸ Secretaría de Estado de presupuestos y gastos. Informe económico financiero 2010.

⁵⁹ Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Nota de presa: Las Administraciones Públicas reducen su déficit al 9,24% del PIB y cumplen el objetivo de la senda de consolidación fiscal para 2010.

⁶⁰ Instituto de Estudios Económicos, Los Presupuestos Generales del Estado para el 2010.

las partidas que menos se deberían haber de comprometido son las que menos potencial tenían en el largo plazo, es decir las de gasto corriente, y no las de infraestructuras, o I+D+i, tal y como se vio en estos Presupuestos.⁶¹

⁶¹ Instituto de Estudios Económicos, Los Presupuestos Generales del Estado para el 2010.

4.4. Presupuestos 2011.

El tono de los Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio 2011 (en adelante PGE-2011) fue sin duda alguna de austeridad. El gran objetivo en torno al que fueron contruidos fue el de avanzar en la consolidación presupuestaria durante los ejercicios de 2011 y 2012 de tal modo que en el ejercicio de 2013 se presentase viable alcanzar el déficit público del 3% del PIB, aplicando de este modo el programa de consolidación exigido por la Unión Europea. En este sentido, se construye el objetivo de estabilidad presupuestaria 2011-2013 (ver tabla 4).

Tabla 4: Objetivo de estabilidad presupuestaria 2011-2013

Capacidad (+) Necesidad (-) financiación pública en % del PIB					
	2009	2010	2011	2012	2013
Administración Central	-9,5	-5,9	-2,3	-3,2	-2,1
Total Administraciones Públicas	-11,2	-9,3	-6,0	-4,4	-3,0

Fuente: Gobierno de España

La economía española presentó tasas de crecimiento intertrimestrales positivas en los dos primeros trimestres del año 2010 (un 0,1% y un 0,2%, respectivamente), debido principalmente a un empuje de la demanda nacional y más especialmente a la inversión de bienes de equipo (los cuales presentaron una aportación positiva después de ocho trimestres seguidos de negativas).⁶² Sin embargo, los datos correspondientes al tercer trimestre significaron un debilitamiento de la actividad económica, y tan sólo el sector turístico ofreció resultados positivos.⁶³ La tasa de paro, por su parte, se situó ya en el 20,1%.⁶⁴

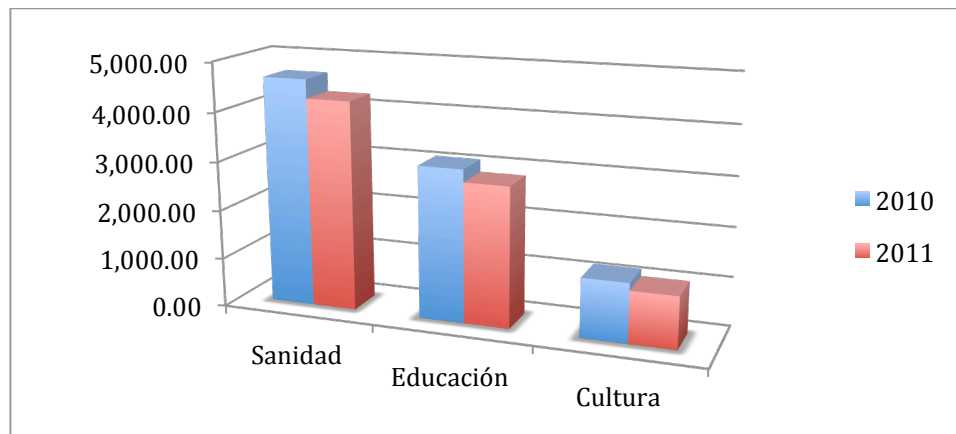
⁶² Banco de España. (Octubre 2010). 23 Boletín Económico. Informe trimestral de la economía española.

⁶³ Banco de España. (Diciembre 2010). Boletín Económico.

⁶⁴ Instituto Nacional de Estadística.

Con este panorama la Comisión Europea anticipó un avance del PIB del 0,8%, FUNCAS un 0,4%; la OCDE mantuvo una proyección de 0,9% y el FMI una previsión del 0,7%⁶⁵. Sin embargo, en el cuadro macroeconómico elaborado por el Gobierno para el 2011 y contenido en los PGE previó un ascenso del PIB de un 1,3%⁶⁶, lo cual se presentó como optimista, según el Círculo de Empresarios.⁶⁷ En este sentido, tal asociación puso de manifiesto las causas por las que las estimaciones gubernamentales le resultaron optimistas y afirmó “Por un lado, por el recorte del gasto público y la caída de la inversión, con menos construcción de viviendas y paralización de las obras públicas. Por otro, por las dificultades para que el consumo privado se vaya a tasas de crecimiento cercanas al 2% anual. No hay que olvidar que los hogares españoles seguían ahorrando tanto por un motivo de precaución (desconfianza en la situación futura) como por un proceso de desapalancamiento, tras el fuerte endeudamiento de los años anteriores de la crisis. Además, tasas de paro del 20% difícilmente son compatibles con ninguna alegría consumista”

Gráfico 11: Evolución de las partidas de producción de bienes públicos de carácter preferente del 2010 al 2011



Fuente: Presupuestos Generales del Estado

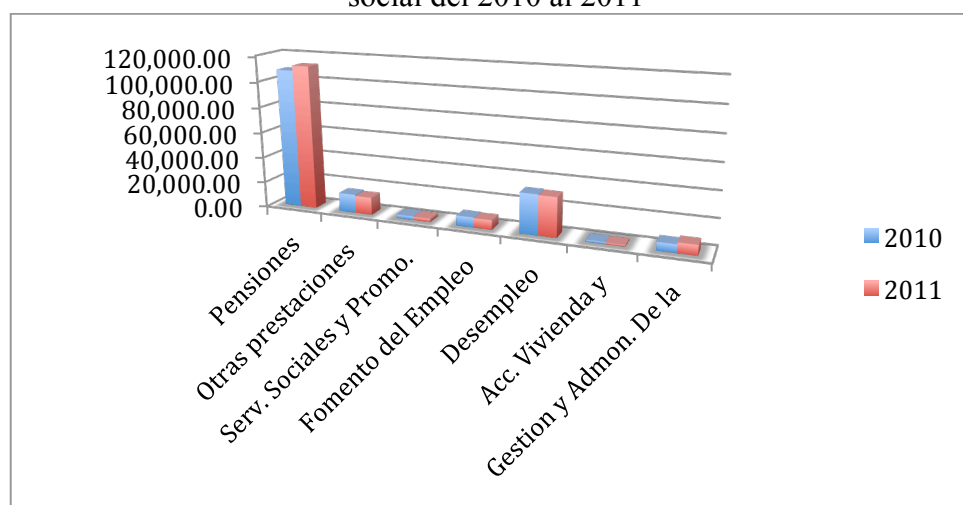
⁶⁵ FMI. (2010). Will It Hurt. Octubre 2010. Macroeconomic Effects of Fiscal Consolidation. World Economic Outlook.

⁶⁶ Secretaría de Estado de presupuestos y gastos. Informe económico y financiero 2011.

⁶⁷ Círculo de Empresarios. (18 de octubre de 2010). Presupuestos Generales del Estado 2011: España en la encrucijada. Madrid.

Analizando los PGE-2011 a través de la clasificación por programas, el gasto social aumentó un 1,3%, tal y como se puede observar en la Tabla 4. Sin embargo hay que destacar que todas las diferentes partidas sufrieron descensos, entre ellas la sanidad y educación (ver gráfico 11), a excepción de la política de pensiones y de la política denominada de Gestión y Administración de la Seguridad Social (que incluye el Fondo de Reserva para la Seguridad Social).

Gráfico 12: Evolución de las partidas de actuaciones de protección y promoción social del 2010 al 2011



Fuente: Presupuestos Generales del Estado

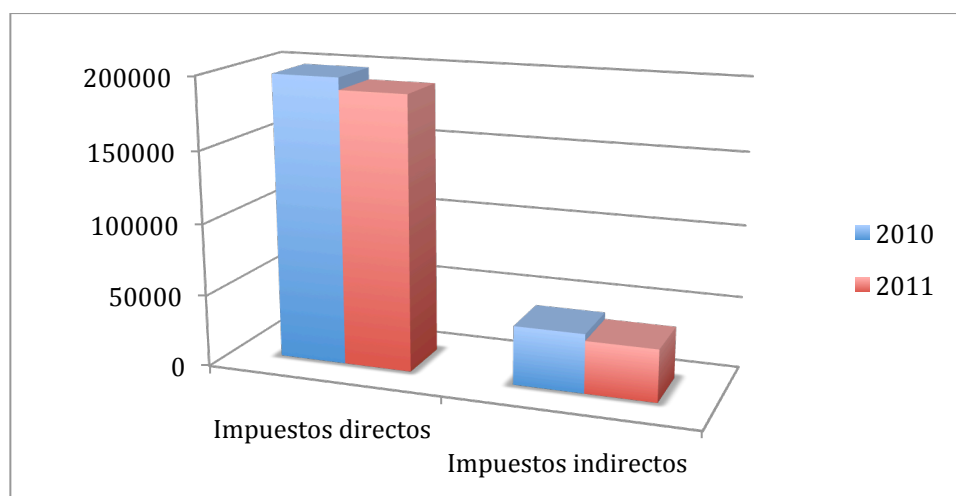
Las prestaciones por desempleo, se sitúan en los 30.474 millones de euros, lo que supone casi la cuarta parte del total de gastos no financieros. Ésta partida sufrió un descenso de un 1,6% (ver gráfico 12), sin embargo, la razón de esta reducción se concretó en que muchos parados pasarían a ser de larga duración lo que implicaba la pérdida del derecho al cobro de la prestación y, en el mejor de los casos, acceder a la ayuda de 426 euros.

Descendió, así mismo, la partida de las infraestructuras, que había sido prioridad del Gobierno dentro del marco de cambio del modelo competitivo. En este sentido, ésta se vio reducida en un 40% respecto a los PGE-2010 estando dotada tan solo de 8.493,43 millones de euros. Es de destacar que también descendió la inversión en infraestructuras realizada por los Entes Públicos y las Sociedades Mercantiles Estatales. En este mismo sentido se ve afectada la política de I+D civil, que se vio reducida en un 7% hasta los 7.518,49 millones de euros. La I+D militar sufre también una reducción del 17,5%.

El IEE consideró que la política de recortes fue muy generalizada pues afectó a todas las políticas y a todos los programas de gasto, con pocas excepciones⁶⁸. Recalcó que “la estrategia seguida por el Gobierno para afrontar el ajuste ha sido la de recortar, una a una, la dotación destinada a cada programa, especialmente en los capítulos de operaciones de capital. En lugar de ello, se debería haber efectuado una reestructuración completa del gasto mediante el replanteamiento de todos y cada uno de los programas...”⁶⁹.

Por el lado de los ingresos los PGE-2011 presentaron pocas novedades. Destacaron las previsiones de dos nuevos tramos del IRPF: el primero de aplicación a los contribuyentes con base liquidable general entre 120.000 y 175.000 euros, conllevó la subida del tipo marginal de 21,5% al 22,5%; mientras que el segundo gravaba a aquellos contribuyentes con bases liquidables superiores a 175.000 euros.⁷⁰

Gráfico 13: Evolución de los impuestos directos e indirectos del 2010 al 2011



Fuente: Presupuestos Generales del Estado.

⁶⁸ El programa de Promoción de la Comercialización e Internacionalización de la Empresa, dentro de la política de Comercio, Turismo y PYMES se vio dotado de 100 millones adicionales sobre el ejercicio de 2010.

⁶⁹ Instituto de Estudios Económicos. (13 de Octubre de 2010). Presupuestos Generales del Estado de 2011. Madrid.

⁷⁰ Secretaría de Estado de presupuestos y gastos. Informe económico y financiero 2011.

Si atendemos a las previsiones que aparecieron en los PGE-2011, la más importante fuente de recursos propios provenían de los impuestos directos así como de los impuestos indirectos, pues éstos suponían cerca del 83% de los ingresos consolidados. Tal y como se puede observar en el Gráfico 13, éstas partidas según estimaba el Gobierno se verían reducidas en un 4,2 y un 11,3% respectivamente. Esta reducción es consecuencia del aumento de entregas a cuenta de las participaciones de las CC.AA.

Así, los PGE-2011 previeron 164.932 millones de euros que se correspondían con la totalidad de ingresos tributarios y sin embargo, la recaudación efectiva que registra la Agencia Tributaria se corresponde con 161.760 millones de euros, lo que implicaba una desviación negativa de 3.172 millones de euros y un porcentaje de ejecución presupuestaria del 98,1 frente al 102,7% que se registró en el ejercicio anterior.⁷¹

Finalmente, los PGE-2011 fijaron un objetivo de estabilidad presupuestaria que se correspondía con un déficit de un 6 por ciento del PIB para el conjunto del sector de las Administraciones Públicas, y se registró a finales del ejercicio una desviación negativa equivalente a 3,44 puntos del PIB, lo que suponía que el efectivo déficit en que incurrieron alcanza la cifra de 9,44% sobre el PIB.⁷² En este sentido, BBVA Research afirmó que el efecto de la contracción de la actividad explicaba tan sólo un tercio del deterioro de la posición presupuestaria, y que los dos tercios restantes sería el resultado de políticas discrecionales.⁷³

En este contexto, en el que el ejercicio 2009 cerró con un déficit público superior al 11% sobre el PIB y el ejercicio 2010 también con un déficit de más de 9 puntos porcentuales sobre el PIB, tal y como acabamos de comentar, las necesidades de financiación dispararon el recurso a la emisión y colocación de deuda. Según el Banco de España el ratio de deuda pública/PIB se incrementó en más de 20 puntos

⁷¹ Agencia Tributaria. Informe anual de recaudación tributaria 2011.

⁷² Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. (Octubre 2012). Informe sobre el grado de cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, la evolución cíclica real del ejercicio 2011 y previsión del grado de cumplimiento del ejercicio 2012.

⁷³ BBVA (2009). Cambios estructurales en las cuentas públicas españolas. Situación España, noviembre 2009. Servicio de Estudios del BBVA.

porcentuales y en este ejercicio, el Gobierno ya reconocía cómo iba a superar el límite del 60% establecido por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Los PGE-2011 establecían un nivel de deuda pública en el 68,7 % sobre el PIB, lo que conllevó el incremento de los gastos financieros en un 18% respecto al ejercicio anterior (esto supone casi 4.200 millones más de gasto destinado al pago de intereses de deuda). Sin embargo, el ratio deuda/PIB alcanzó los niveles de 69,20%,

En este sentido, el IEE afirmó: “el excesivo déficit de nuestras Administraciones y su corolario de deuda pública es un problema en sí mismo que retrasa e hipoteca nuestras posibilidades de recuperación”⁷⁴

⁷⁴ Instituto de Estudios Económicos. Madrid, 13 de Octubre de 2010. Presupuestos Generales del Estado de 2011

4.5. Presupuestos 2012.

Los Presupuestos Generales del Estado del ejercicio 2012 (en adelante, PGE-2012) tuvieron como base un cuadro macroeconómico que contenía una reducción del 1,7% del PIB para el ejercicio. De acuerdo con éste escenario la contribución de la demanda interna al crecimiento del PIB sería negativa (-4,4%), frente a la previsión del Banco de España de un -4,0%. El consumo público retrocedía un 8% y el privado reaccionaría frente a la destrucción de 631.000 empleos estimados también para el ejercicio así como al incremento de los tipos de IRPF. El sector exterior se presentaba como el único que contribuiría al crecimiento del PIB en 2,7 puntos. Por su parte, se contemplaba un descenso de un 3,7% en el empleo y un aumento de la tasa de desempleo hasta el 24,3%.⁷⁵

Es de destacar, que a diferencia del cuadro macroeconómico utilizado para elaborar los PGE-2011, el del ejercicio 2012 se encontraba en la línea, más bien a la baja, de las previsiones del FMI y de la Comisión que anticipaban un crecimiento de -1% y -1,5%, respectivamente.⁷⁶ En este sentido el IEE afirmó sobre el cuadro económico que era realista y se encontraba en línea con las previsiones y el diagnóstico de consenso vigentes en el momento de su elaboración.⁷⁷

En 2011, tal y como hemos explicado antes, se produjo una desviación del objetivo de déficit público de 2,5 puntos del PIB. En efecto, como ya hemos explicado en el análisis de los PGE-2011, el endeudamiento alcanzó el 9,44% del PIB. De este modo, cuando el actual Gobierno aprobó los Presupuestos del 2012, renegoció con la Comisión la senda de reducción de déficit, de tal manera que se establecieran objetivos más creíbles y plausibles. La cifra renegociada del déficit público se situó, de este modo, en un 6,3% del PIB para el conjunto del sector de las Administraciones Públicas.

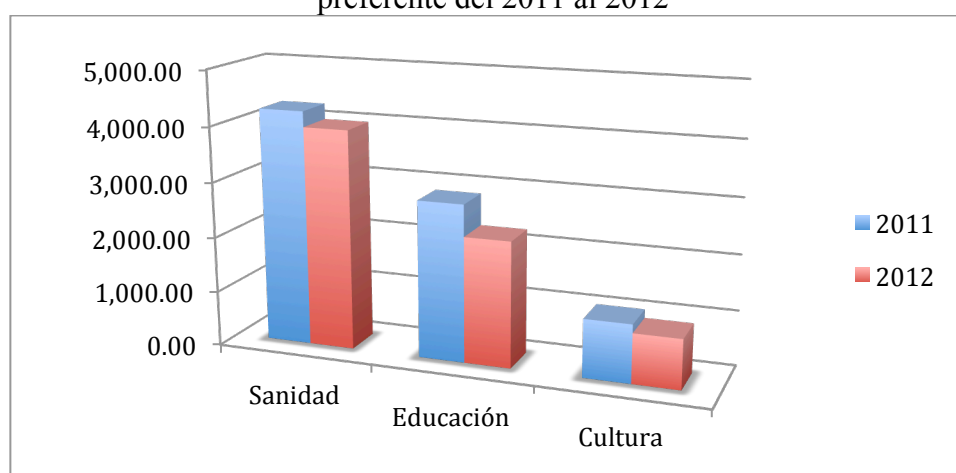
⁷⁵ Secretaría de Estado de presupuestos y gastos. Informe económico financiero 2012.

⁷⁶ Comisión Europea. (2011). Cyclical Adjustment of Budget Balance. DG de Asuntos Económicos y Financieros.

⁷⁷ Instituto de Estudios Económicos. Los Presupuestos Generales del Estado para el 2012.

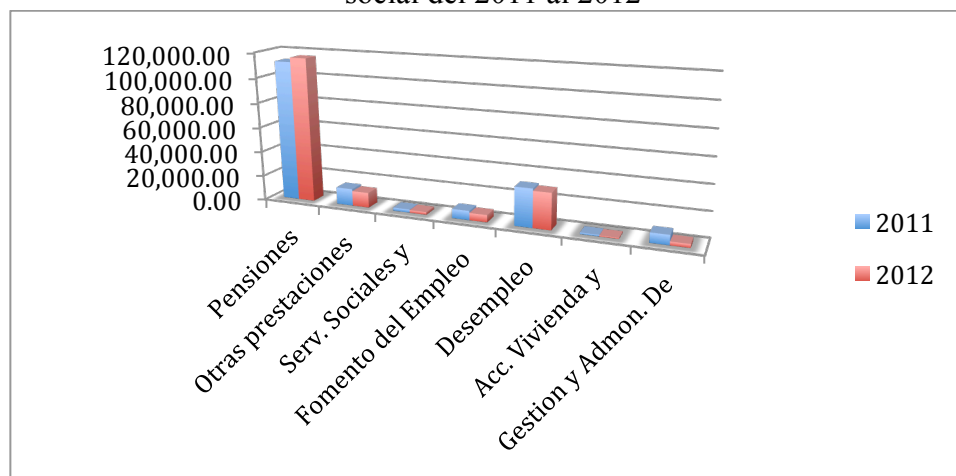
Así, entrando ya a analizar desde la clasificación de programas, las diferentes políticas de gasto, se observa (ver Tabla grande y gráfico Educación), que todas presentaron reducciones en sus dotaciones, excepto las políticas de pensiones (ver gráfico 14), la deuda pública, las transferencias a las AA.TT. y administración financiera y tributaria (ésta última debido a la inclusión en la misma de la aportación al Mecanismo Europeo de Estabilidad –en adelante, MEDE- novedad de éste ejercicio). Por su parte, las políticas con el ajuste más fuerte son I+D+i e infraestructuras.

Gráfico 14: Evolución de las partidas de producción de bienes públicos de carácter preferente del 2011 al 2012



Fuente: Presupuestos Generales del Estado

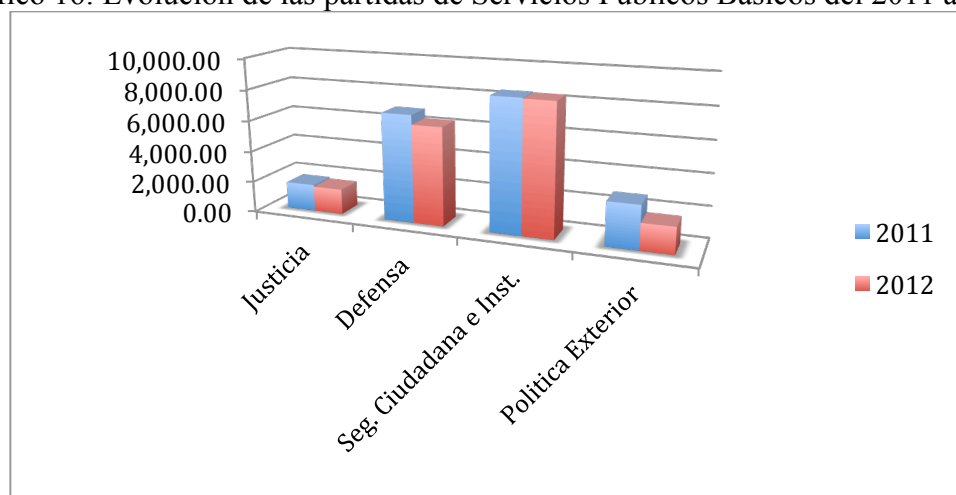
Gráfico 15: Evolución de las partidas de actuaciones de protección y promoción social del 2011 al 2012



Fuente: Presupuestos Generales del Estado

Así mismo, los servicios públicos, que constituyen un 5,7% del gasto consolidado, sufren una reducción de algo más de un 9%, tal y como se puede observar en el gráfico 15.

Gráfico 16: Evolución de las partidas de Servicios Públicos Básicos del 2011 al 2012



Fuente: Presupuestos Generales del Estado

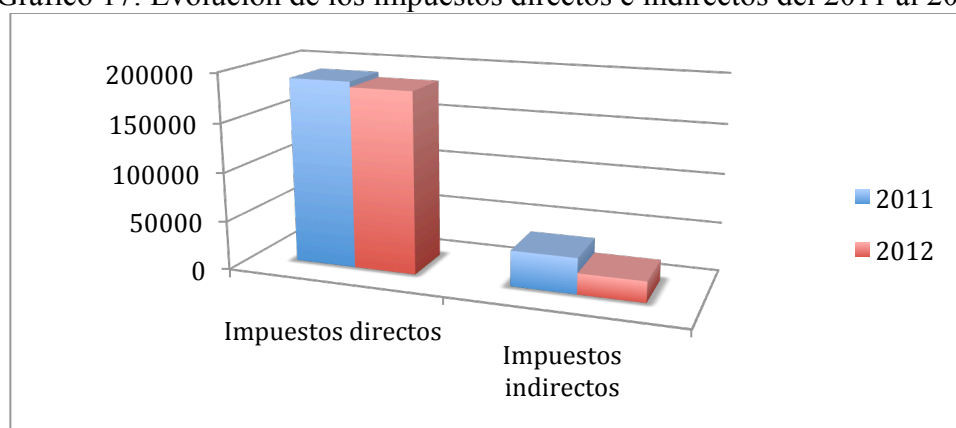
Hay que destacar que las políticas de gasto sobre las cuales el Gobierno carecía de disposición alguna representaban un 64% del gasto, representando el resto partidas de gasto aún no comprometido. En estas partidas, el esfuerzo realizado equivale a 18.500 millones de euros, lo que suponía una reducción 16,6% respecto al ejercicio anterior.

En este sentido, el IEE afirmó a la hora de analizar los PGE-2012 que “la composición del ajuste es, por tanto, muy descompensada, si bien es cierto que las partidas de gasto corriente son mucho más inflexibles a corto plazo y representan en gran medida gasto comprometido, como salarios de los funcionarios, pensiones, prestaciones por desempleo e intereses de la deuda. Sin embargo, no podemos aspirar a cumplir el objetivo de déficit público del 3% del PIB para 2013 sin tocar estos componentes, lo que requiere un planteamiento diferente al adoptado por el Gobierno en estos PGE.”⁷⁸

⁷⁸ Instituto de Estudios Económicos. Los Presupuestos Generales del Estado para el 2012ia

En cuanto a los ingresos, el presupuesto consolidado de ingresos para 2012 se incrementó en un 1,5% respecto a 2011 y alcanzó los 276.440 millones de euros. Dentro de esto, los impuestos y las cotizaciones sociales alcanzaron un 77,8% del total. En ambos se preveía una reducción de un 2,9 % (impuestos directos y cotizaciones sociales) y de un 41,6 (impuestos indirectos), esto fue debido a que el resultado de la liquidación de los recursos del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas correspondiente al ejercicio 2010 resultó positiva a estas últimas lo que implica una reducción de los ingresos del Estado (ver gráfico 17).

Gráfico 17: Evolución de los impuestos directos e indirectos del 2011 al 2012



Fuente: Presupuestos Generales del Estado

Sin embargo, si no consideramos la cesión a las CC.AA., los impuestos que pensaba recaudar el Estado se previó que aumentarían en un 4,3%. Esto es posible debido a diferentes cambios en la estructura fiscal. Así, el Real Decreto-Ley 20/2011 estableció un gravamen complementario que tuvo una aplicación temporal durante los ejercicios de 2012 y 2013. Éste tenía carácter progresivo y aplicaba entre 0,75% para las rentas más bajas y un 7% para las superiores a los 300.000 euros. Así mismo se incorporó un gravamen complementario para las rentas de ahorro que implicaba un 2% para los rendimientos de hasta 6.000 euros y 6% para los superiores a 24.000 euros. De este modo, se previó que la recaudación en el IRPF aumentase un 4,7% respecto al ejercicio anterior. En lo que se refiere al Impuesto sobre Sociedades, se buscó un esfuerzo recaudatorio de los grandes grupos de empresas, a través de la limitación en la aplicación de deducciones (fondo de comercio, gastos financieros...) y el establecimiento de un gravamen especial del 8% sobre las rentas de fuente extranjera o el cambio en el sistema de pagos fraccionados. El Gobierno estimó que estas

medidas tendrían un impacto de 5.350 millones de euros. También se llevó a cabo un programa extraordinario que incentivara la regularización de la situación tributaria para los obligados tributarios.

Así, las previsiones del PGE-2012 en cuanto a la recaudación de IRPF ascendían a 73.106 millones de euros, frente a la liquidación de 69.803 millones que se recaudó en el 2011. Sin embargo, finalmente el porcentaje de ejecución presupuestaria referido al IRPF alcanzó tan solo un 96,6% y presentó una desviación negativa de 2.487 millones de euros. No obstante, esto supone un aumento respecto al ejercicio anterior, pues se alcanzó una cantidad de 70.619 millones de euros. En lo que se refiere al Impuesto sobre sociedades, el porcentaje de ejecución para el ejercicio de 2012 fue finalmente de 109,6% lo que implicaba una desviación positiva de 1.871 millones de euros y un aumento respecto a la recaudación del ejercicio 2011 de casi 5.000 millones de euros. Si prestamos atención al total de ingresos tributarios, el porcentaje de ejecución fue de 99,9% y se aumentó la recaudación respecto el ejercicio anterior en casi 7 millones de euros.⁷⁹

El IEE afirmó en su informe sobre los PGE-2012 que los mismos apuntaban a la buena dirección para culminar con éxito el proceso de consolidación. No obstante, recomendó que deberían seguir ajustándose “los capítulos de personal, reformando la administración pública a través de la introducción de mecanismos de eficiencia y de la reducción de duplicidades, etc.”⁸⁰

El PIB de la economía española para el ejercicio 2012 se contrajo un -1,6%⁸¹, dato que aparece en línea con la previsión que realizó el Gobierno en el cuadro macroeconómico de los PGE-2012. En lo que se refiere al cumplimiento de Estabilidad Presupuestaria, éste era, tal y como hemos mencionado arriba, de un déficit de 6,30% para el conjunto de las Administraciones Públicas. Finalmente el ejercicio 2012 registro un déficit de 6,84% sobre el PIB, lo que supuso una desviación negativa de 0,54 puntos del PIB. En este sentido, es de destacar como el Círculo de

⁷⁹ Agencia Tributaria. Informe anual de recaudación tributaria 2012.

⁸⁰ Instituto de Estudios Económicos. Los Presupuestos Generales del Estado para el 2012.

⁸¹ Instituto Nacional De Estadística.

Empresarios advirtió en su informe sobre los PGE-2012 el hecho de que la mayor parte del déficit fuera estructural.⁸²

No es de extrañar que la deuda pública absorbiera una cifra parecida a la destinada a ayudas por desempleo en los PGE 2012. La reducción del PIB, los mecanismos de apoyo financiero a las Administraciones Territoriales, la aportación al Mecanismo Europeo de Estabilidad fueron las causas de que la deuda aumentase desde el 69,2% a finales de 2011 al 84,40% en 2012.

El IEE concluyó sobre los PGE-2012 afirmando que respondían a la inminente necesidad de cumplimiento con el plan de consolidación iniciado en 2010. Recalcaba cómo las cifras de déficit eran insostenibles en el marco europeo; sin embargo, también subrayó el hecho de que el aumento de la presión fiscal iba a repercutir negativamente en el consumo, en el empleo y en la inversión.⁸³

⁸² Círculo de Empresarios. (16 de abril de 2012). Presupuestos Generales del Estado de 2012: consolidación de emergencia como un primer paso. Madrid.

⁸³ Instituto de Estudios Económicos. Los Presupuestos Generales del Estado para el 2012.

Tabla 4: Partidas de gastos clasificadas por programas del 2008 al 2013

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
SERVICIOS PÚBLICOS BÁSICOS	22,056.25	21,813.69	21,596.63	19,731.10	17,917.48	16,724.61
Justicia	1,564.03	1,658.49	1,818.80	1,713.25	1,612.63	1,542.85
Defensa	8149.35	7,831.87	7,357.06	6,868.20	6,269.32	5,786.01
Seg. Ciudadana e Inst. Penitenciarias	8874.38	8,647.20	8,872.81	8,401.92	8,354.91	7,903.48
Política Exterior	3468.49	3,676.13	3,547.96	2,747.73	1,680.62	1,492.27
GASTO SOCIAL	158843.87	174,107.04	180,933.71	183,230.91	175,393.09	178,771.36
Actuaciones de protección y promoción social	150257	165,270.91	172,008.13	175,084.81	168,249.05	172,252.65
Pensiones	98011.78	106,098.58	108,282.71	112,215.76	115,825.93	121,556.51
Otras prestaciones	14085.29	14,973.33	14,402.52	13,576.36	12,013.28	11,880.26
Serv. Sociales y Promo. Social	2087.9	2,472.07	2,737.04	2,515.58	2,119.02	2,848.49
Fomento del Empleo	7683.83	7,583.66	7,750.67	7,322.80	5,764.74	3,771.51
Desempleo	15777.08	19,615.95	30,974.84	30,474.06	28,805.05	26,993.70
Acc. Vivienda y Fomento de la Edific.	1378.4	1,606.83	1,498.06	1,209.66	819.91	765.88
Gestion y Admon. De la Seg. Social	11232.72	12,920.49	6,362.29	7,770.59	2,901.12	4,436.30
Producción de bienes públicos de carácter preferre	8586.87	8,836.13	8,925.58	8,146.10	7,144.04	6,518.71
Salud	4433.82	4,622.32	4,634.60	4,254.49	3,975.62	3,852.27
Educación	2932.62	2,987.65	3,092.09	2,840.58	2,270.90	1,944.73
Cultura	1220.43	1,226.16	1,198.89	1,051.03	897.52	721.71
ACTUACIONES DE CARÁCTER ECONÓMICO	39537.92	38,880.93	39,732.94	32,217.37	26,995.30	24,177.34
Agricultura, Pesca y Alimentación	8998.64	8,835.44	8,959.12	8,577.93	8,454.63	7,661.87
Industria y Energía	2313.36	2,855.54	3,229.34	2,792.56	1,897.06	1,653.53
Comercio, Turismo y P.Y.M.E.	1120.6	1,626.37	1,511.35	1,430.86	1,095.96	889.56
Subvenciones al transporte	1817	1,913.07	1,590.17	1,619.72	1,616.80	1,178.23
Infraestructuras	15169.73	13,167.59	14,325.17	8,493.43	6,900.83	5,966.62
I+D e innovación civil	7767.6	8,191.96	8,087.98	7,518.49	5,562.78	5,562.85
I+D e innovación militar	1660.34	1,458.64	1,182.80	975.87	757.68	363.38
Otras actuaciones	690.65	832.32	847.01	808.51	709.56	901.30
ACTUACIONES DE CARÁCTER GENERAL	93884.24	95,094.62	108,432.61	80,483.70	91,470.76	99,787.30
Alta Dirección	769.2	763.86	818.19	678.25	633.35	595.64
Servicios de Carácter General	9029.35	9,241.11	9,315.89	8,184.72	6,545.62	6,814.65
Admón. Financiera y Tributaria	1627.06	1,596.87	1,499.96	1,410.10	5,757.72	5,501.59
Transf. A otros Adm. Distritales	55000.53	55303.70	73500.57	67010.53	60505.07	60700.07

Fuente: Presupuestos Generales del Estado

5. Conclusiones.

En el ejercicio 2005, tal y como hemos mencionado antes, las cuentas públicas de la economía española registraron superávit por primera vez en la historia de la democracia española. Así, España en 2005 registró un superávit de 1,6% sobre el PIB, tendencia que se mantuvo hasta el año 2008 con unos superávits de 2,3 y 2,5% sobre el PIB para los años 2006 y 2007.⁸⁴

La situación económica internacional sufrió durante el ejercicio de 2007 un serio deterioro como consecuencia de las grandes turbulencias sucedidas en los mercados financieros tras la crisis del mercado de hipotecas subprime en los Estados Unidos, tal y como hemos puesto de manifiesto al explicar los orígenes de la crisis económica.⁸⁵ Esta incertidumbre se trasladó a la economía española y las previsiones de los diferentes organismos aparecieron rodeadas de un gran margen de error. En este contexto, los PGE-2008 incorporaron una importante dosis de optimismo en el cuadro macroeconómico en el que se basaban (previeron un aumento del 3,3% sobre el PIB)⁸⁶. No sólo los PGE-2008 se fundamentaron en unas previsiones no realistas, sino que en lo referente a su presupuestación, aumentaron las políticas de gasto corriente – obligando a compromisos futuros, lo que limitó la capacidad de reacción en los próximos ejercicios- y el gasto productivo, centrándose principalmente en infraestructuras e I+D. En el lado de los ingresos, los PGE-2008 anticiparon cierta moderación en el avance debido a la desaceleración del PIB y los efectos de las reducciones impositivas que se dieron en los ejercicios de 2007 y 2008. Finalmente, el ejercicio de 2008 registró un déficit del 3,99% respecto al objetivo de estabilidad presupuestaria de un superávit de 1,15% del PIB y frente a la estimación que hizo el Gobierno sobre el PIB tan solo aumentó en un 0,9% frente al 3,3% que previó el cuadro macro en el que se basaron los Presupuestos.

En el ejercicio de 2009, los PGE-2009, tal y como hemos explicado anteriormente, carecieron, al igual que los de 2008, de realismo en sus previsiones (crecimiento del

⁸⁴ Banco Mundial. Datos: Superávit/déficit de efectivo (% del PIB).

⁸⁵ Shiller R. J. (2009). El estallido de la burbuja: cómo se llegó a la crisis y cómo salir de ella, Gestión, 2000.

⁸⁶ Secretaría de Estado de presupuestos y gastos. Informe económico y financiero 2008.

1% del PIB mientras que el FMI previó un crecimiento negativo) y de disciplina en el Gasto. La economía española había entrado en una intensa desaceleración que podía terminar en la recesión⁸⁷ y sin embargo, los PGE-2009 mantuvieron un aumento del gasto productivo así como del gasto social. Destaca su carácter expansivo en el gasto corriente y el contractivo en el de las inversiones. El gasto social representó casi un 40% del gasto total y según el Círculo de Empresarios, con esto el Gobierno pretendía conseguir la reactivación de la economía así como la cobertura de las necesidades de nuestro Estado de Bienestar. Esta asociación recalcó que esto no era posible pues si bien se aseguró la protección social, el aumento del gasto careció del potencial necesario para relanzar el crecimiento económico.⁸⁸ Es de destacar, cómo tanto el IEE como el Círculo, pusieron de relieve lo inadecuados de los PGE-2009 pues éstos actuaban sobre la demanda agregada y sin embargo España no poseía los instrumentos de política económica (tipo de cambio de nuestra moneda, política monetaria autónoma, etc.) para que éste enfoque resultara efectivo. En estos PGE-2009 se echó de menos, según el IEE, un control del gasto y reformas estructurales que ayudaran a corregir los desequilibrios que habían florecido en la economía española.

Todas éstas críticas no parecen desafortunadas cuando el Gobierno aprobó los PGE-2009 con un déficit de 1,5% sobre el PIB (el objetivo de estabilidad presupuestaria en un principio era de un 0,2% de superávit) y éste se vio incumplido pues el déficit registrado fue de 9,35% del PIB para la Administración Central. De modo paralelo, la deuda alcanzó un 53,4% del PIB frente a una previsión del Gobierno de 38,8%. Por su parte, el PIB registro un deterioro de 3,8 puntos porcentuales, frente a la previsión de un aumento de 1,0% con la que el Gobierno aprobó los PGE-2009.

Nos encontrábamos, en este punto, en una situación de desplome de ingresos fiscales y aumento del gasto público, debido, según el IEE “a la actuación de los estabilizadores automáticos, pero también a las decisiones discrecionales del Gobierno, que han generado un enorme déficit en las Cuentas Públicas”⁸⁹. Los PGE-

⁸⁷ Fondo Monetario Internacional. (Octubre 2008). World Economic Outlook (WEO).

⁸⁸ Círculo de Empresarios. PGE-08: unos presupuestos ajenos a la incertidumbre. Madrid.

⁸⁹ Instituto de Estudios Económicos. Presupuestos Generales del Estado de 2010.

2010 fueron presentados por el Círculo de Empresarios como “unas cuentas insostenibles”, según esta asociación, las políticas de estímulo de la demanda vía gasto en la que se centraban los Presupuestos desde el ejercicio 2008 presentaban cada vez menos eficacia e iban a presentar problemas a largo plazo en forma de desequilibrios: el saldo presupuestario negativo que se empezó a vivir desde 2008 era una manifestación clara de ello.

En el ejercicio de 2010, se cometió el grave error, en opinión del IEE, de llevar a cabo un incremento de impuestos como instrumento para implementar la consolidación fiscal. Los gastos respecto al ejercicio anterior suponían un aumento de casi el 20%, careciendo los PGE-2010 de la austeridad necesaria para corregir la tendencia de aumento de déficit que se inició hace dos ejercicios. Los PGE-2010 no presentaban, por tanto, políticas de oferta que hubieran posibilitado aumentar los recursos productivos de la economía española y desarrollar un nuevo patrón competitivo.

En el ejercicio de 2010 el conjunto del sector de las Administraciones Públicas registró un déficit de 9,30 % del PIB, presentando una desviación negativa de tan solo 3 centésimas de punto sobre el PIB. La deuda se situó en un 60,10% del PIB poniéndose de manifiesto una espiral de déficit acelerada.

Finalmente los Presupuestos del año 2011, representaban un punto de inflexión en la política económica que venía aplicando el Gobierno desde el ejercicio 2008, pues presentaron un carácter claramente austero y se comprometieron en el avance de la consolidación presupuestaria para que en el ejercicio 2013, se alcanzase un déficit público del 3%. Sin embargo, el IEE, observó que los recortes habían sido muy generalizados pues afectaron a todas las políticas y todos los programas de gasto, lo que ponía de relieve una falta de estrategia por parte del Gobierno a la hora de afrontar el ajuste. Es de destacar cómo los gastos corrientes fueron los menos afectados y que sin embargo el gasto productivo como las infraestructuras sufrieron un recorte muy significativo.

No obstante la austeridad de los PGE-2011 y el relajado objetivo de estabilidad presupuestaria para el total de las AA.PP que se correspondía con un déficit del 6%, se registró un déficit de 9,44% sobre el PIB. Del mismo modo, la deuda pública de

este año alcanzó casi el 70% sobre el PIB. El Círculo de Empresarios puso de manifiesto cómo en ese momento que vivía la economía era necesario “profundizar y extender las reformas estructurales en los mercados de bienes, servicios y factores, cuyas rigideces restan crecimiento potencial a la economía.” y por tanto, no consideraba suficiente el recorte generalizado de gastos que se había llevado a cabo. Así mismo, el IEE recalcó la necesidad de plantear medidas fiscales eficaces de reducción de déficit y la necesidad de que esto se hiciera de modo coordinado con las Administraciones territoriales, tales como las CCAA y las CCLL. La estabilidad presupuestaria con un control más exhaustivo de las diferentes Administraciones se incorporó a nuestro sistema a través de la reforma del artículo 135 de la Constitución Española.

Los PGE-2012 tuvieron como base un cuadro macroeconómico que contenía una reducción del 1,7% del PIB para el ejercicio. El cuadro macroeconómico del ejercicio 2012 se encontraba en la línea, más bien a la baja, de las previsiones del FMI y de la Comisión que anticipaban un crecimiento de -1% y -1,5%, respectivamente.⁹⁰ Así, el IEE consideró que los PGE-2012 tenían como base unas previsiones realistas de la tendencia económica que iba a vivir España. No obstante, ésta organización también afirmó que el realismo del cuadro macro no se vio reflejado en las previsiones de gastos e ingresos públicos que realizaba el Presupuesto.⁹¹ Todas las políticas de gasto sufrieron recortes en sus dotaciones, a excepción de las políticas de pensiones, la deuda pública, las transferencias a las AA.TT y la administración financiera y tributaria. En términos absolutos, el gasto productivo, sufrió los mayores recortes con grandes reducciones de las partidas de infraestructuras e I+D. Otra vez, las partidas de gastos corrientes no sufren tanta reducción (3.000 millones de euros) en la asignación de recursos frente a los 12.000 millones de reducción que sufre la inversión pública. Así, el objetivo de estabilidad presupuestaria se concretaba en un déficit de -6,30% (habiendo renegociado con la Comisión la senda de control del déficit público), y tras éstos presupuestos se presentó una desviación negativa de 0,54 puntos del PIB. Se puede observar como los PGE-2012 se correspondían principalmente con un

⁹⁰ Comisión Europea. (2011). Cyclical Adjustment of Budget Balance. DG de Asuntos Económicos y Financieros.

⁹¹ Instituto de Estudios Económicos. Los Presupuestos Generales del Estado para el 2012.

escenario de consolidación fiscal, viniendo acompañados de actuaciones y normas cuyo objetivo se correspondía con el establecimiento de disciplina fiscal de todas las Administraciones Públicas.

El IEE puso de manifiesto cómo junto a la consolidación fiscal que se había venido implementando desde 2011, resultaba necesario también no dejar de lado aspectos para mejorar la competitividad.

Después del análisis de las previsiones de ingresos y gastos de los Presupuestos Generales del Estado desde el año 2008 hasta el 2012, se puede llegar a entender cómo la economía española que había crecido de manera sostenida en el tiempo a tasas interanuales medias en el entorno del 3%, e incluso del 3,5%, durante el último decenio, redujo tal ritmo en apenas medio ejercicio del 2008 y entró en terreno de deceleración que finalmente se convirtió en recesión. Los cuadros macroeconómicos en los cuáles se basaban las previsiones de ingresos y gastos de los Presupuestos Generales del Estado, preveían cifras muy por encima del consenso, lo que inevitablemente abrió las puertas del déficit a lo que siguió un aumento de la deuda desde unos niveles de 35,5% en 2007 hasta alcanzar el 84,40% en 2012. Las previsiones excesivamente positivas de los cuadros macroeconómicos vinieron de la mano con políticas de demanda a través de un aumento poco controlado del gasto público. El ejercicio 2011 supuso un punto de inflexión en esta tendencia y, tal y como hemos dicho antes, presentaban un carácter austero y consolidaban el ajuste fiscal que se inició en el ejercicio 2010 y en el que también colaborarán los PGE-2012. Así, el Círculo de Empresarios afirmó cómo se había entrado en el buen camino para devolver el equilibrio a las cuentas del sector público, con el fin de que éste dejase de ser una rémora al crecimiento y a la credibilidad del país.

1. Bibliografía

- Amann C. (2009). Subprime Lending Crisis. Vdm Verlag.
- Shiller R. J. (2009). El estallido de la burbuja: cómo se llegó a la crisis y cómo salir de ella. Gestión2000.
- Kravitt H.P. (2013). Securitization of Financial Assets, 3rd edition, Wolters Kluwer.
- Krugman P. (2012). ¡Acabad ya con esta crisis!, Crítica, Madrid.
- Maudos J. y Fernández de Guevara J. (2014). Fundación BBVA. Endeudamiento de las empresas españolas en el contexto europeo: el impacto de la crisis.
- Banco de España. (Abril 2009). Informe trimestral de la economía española, Boletín Económico.
- Ministerio de Economía y Hacienda (2009). Programa nacional de reformas de España: Informe Anual de Progreso.
- Banco de España. (Octubre 2010). Informe Trimestral de la Economía Española, Boletín Económico.
- Banco de España, Octubre 2012. Informe Trimestral de la Economía Española, Boletín Económico. idencia, Madrid.
- Banco de España, Octubre 2012. Informe Trimestral de la Economía Española, Boletín Económico.
- Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, Introducción a la lectura de los Presupuestos generales, NIPO: 630-14-179-0
- Instituto Nacional de Estadística. Serie homogénea 1995-2012. Contabilidad Nacional de España.
- Ministerio de Economía y Hacienda. Informe sobre el grado de cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y de la evolución cíclica real del ejercicio 2008.
- Secretaría de Estado de presupuestos y gastos. Informe económico y financiero 2008.
- Ministerio de Economía y Hacienda. Informe sobre posición cíclica de la economía española. Ejercicio 2008.
- Círculo de Empresarios. (22 de octubre de 2007). PGE-08: unos presupuestos ajenos a la incertidumbre. Madrid.
- Presupuestos Generales del Estado del 2008. Libro Amarillo.
- Confederación Española de Organizaciones Empresariales. El estado de la innovación empresarial en España en 2014.
- OECD. Education at a Glance 2008: OECD Indicators.
- Instituto de estudios económicos. Los Presupuestos Generales del Estado para el 2008.
- Ministerio de Economía y Hacienda. Ejercicio 2009. Informe sobre posición cíclica de la economía española.
- Secretaría de Estado de presupuestos y gastos. Informe económico y financiero 2009.

- Ley 2/2008, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2009.
- Instituto de Estudios Económicos. Los Presupuestos Generales del Estado para el 2009.
- Círculo de Empresarios. (20 de octubre de 2008). PGE-09: credibilidad escasa y austeridad insuficiente. Madrid.
- Boletín Económico del Banco de España. (Abril 2008).
- Agencia Tributaria. Informe anual de recaudación tributaria 2009.
- Ministerio de Economía y Hacienda. Informe sobre el grado de cumplimiento del objetivo de estabilidad Presupuestaria y de la evolución cíclica real del ejercicio 2009.
- Memoria 2010. Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas.
- Comisión Europea. (2007). Public Finance in EMU 2007, European Economy, nº3,
- Fondo Monetario Internacional. (Octubre 2009). World Economic Outlook (WEO). Sustaining the Recovery.
- Instituto de Estudios Económicos, Los Presupuestos Generales del Estado para el 2010.
- Círculo de empresarios. (14 de octubre de 2009). Presupuestos Generales del Estado de 2010: Unas cuentas insostenibles. Madrid.
- Secretaría de Estado de presupuestos y gastos. Informe económico y financiero 2010
- Agencia Tributaria. Informe anual de recaudación tributaria 2010.
- Banco Central Europeo. (Marzo 2009). Boletín Económico.
- Acuerdo de Consejo de Ministros de 19 de junio de 2009, aprobado por las Cortes Generales en julio de 2009, de acuerdo con el procedimiento establecido en el artículo 8 del Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.
- Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Nota de prensa: Las Administraciones Públicas reducen su déficit al 9,24% del PIB y cumplen el objetivo de la senda de consolidación fiscal para 2010.
- Banco de España. (Diciembre 2010). Boletín Económico.
- FMI. (2010). Will It Hurt. Octubre 2010. Macroeconomic Effects of Fiscal Consolidation. World Economic Outlook.
- Secretaría de Estado de presupuestos y gastos. Informe económico y financiero 2011.
- Círculo de Empresarios. (18 de octubre de 2010). Presupuestos Generales del Estado 2011: España en la encrucijada. Madrid.
- El programa de Promoción de la Comercialización e Internacionalización de la Empresa, dentro de la política de Comercio, Turismo y PYMES se vio dotado de 100 millones adicionales sobre el ejercicio de 2010.
- Instituto de Estudios Económicos. (13 de Octubre de 2010). Presupuestos Generales del Estado de 2011. Madrid.
- Agencia Tributaria. Informe anual de recaudación tributaria 2011.

- Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. (Octubre 2012). Informe sobre el grado de cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, la evolución cíclica real del ejercicio 2011 y previsión del grado de cumplimiento del ejercicio 2012.
- BBVA (2009). Cambios estructurales en las cuentas públicas españolas. Situación España, noviembre 2009. Servicio de Estudios del BBVA.
- Secretaría de Estado de presupuestos y gastos. Informe económico y financiero 2012.
- Comisión Europea. (2011). Cyclical Adjustment of Budget Balance. DG de Asuntos Económicos y Financieros.
- Instituto de Estudios Económicos. Los Presupuestos Generales del Estado para el 2012.
- Agencia Tributaria. Informe anual de recaudación tributaria 2012.
- Círculo de Empresarios. (16 de abril de 2012). Presupuestos Generales del Estado de 2012: consolidación de emergencia como un primer paso. Madrid.