

# 4 aquí y ahora

## La vía de la austeridad y los Presupuestos Generales del Estado del 2012

Alejandro Ramírez

*“Cada viernes continuarán las reformas.  
El viernes que viene, también. Y serán importantes. (...)  
No vamos a parar hasta el fin de la legislatura”.*  
Mariano Rajoy

El 3 de marzo, en rueda de prensa posterior a la cumbre convocada en Bruselas para que los líderes europeos firmasen el famoso “pacto fiscal”, Rajoy, apelando a la “soberanía nacional”, anunció que España había decidido unilateralmente incumplir el objetivo de déficit del 4,4% para el 2012 que el gobierno Zapatero había pactado anteriormente con las autoridades europeas. El nuevo presidente del gobierno se lavaba las manos argumentando que había heredado un déficit mucho mayor de lo esperado de su antecesor (el déficit para todas las administraciones públicas en el 2011 acabó en un 8,5% del PIB frente al 6,0% inicialmente estimado [el 18 de mayo, el gobierno lo ha subido al 8,9% como consecuencia de desviaciones en la Comunidad Autónoma de Madrid y la Comunidad Valenciana] y en lo difícil que iba a ser hacer un ajuste fiscal excesivamente agresivo en un año en el que ya se esperaba que la economía entrase en recesión.

Lo que Rajoy no mencionó es que las dos terceras partes del desvío en el objetivo de déficit del 2011 de las Administraciones Públicas (AA PP) no provenía del gobierno central sino de las Comunidades Autónomas (CC AA). Entre las cuatro CC AA que contribuyeron a la mayor parte del desvío, aparte de Andalucía, las otras tres o estaban gobernadas por el PP y CiU (Comunidad Valenciana y Cataluña) o habían sido arrebatadas por el PP al PSOE (caso de Castilla la Mancha) en las elecciones de mayo del 2011. La excusa del déficit heredado del PSOE en Castilla la Mancha, además perdía fuerza cuando se tiene en cuenta que la mayor parte del desvío de las CC AA se produjo en el cuarto trimestre del 2011 cuando el PP llevaba ya más de medio año gobernando Castilla-La Mancha. El desvío de las CC AA en el 2011 no se debió tanto,

de hecho, a una insuficiencia en el control de gastos y ni siquiera a una falta de celo en recortarlos sino a una caída inesperadamente brusca de la recaudación en el último trimestre del año pasado.

## **De la “herencia recibida” a la “fiebre soberanista” de Rajoy**

Pero volvamos por un instante al momento de “coraje soberanista” escenificado por Rajoy el día 3 de marzo. No cabe duda de que la unilateralidad y el momento escogido por el presidente del gobierno para realizar su anuncio supuso una “desagradable” e inesperada afrenta pública a sus socios europeos justo en el día en que estos encumbraban el principio de austeridad fiscal en un nuevo tratado intergubernamental. Sin olvidar que el anuncio suponía también un giro de 180 grados en la posición mantenida hasta entonces por el propio gobierno de Rajoy. El 20 de enero del 2012, por ejemplo, la portavoz del gobierno, Soraya Sáenz de Santamaría, había reafirmado que las metas comprometidas ante Bruselas de reducir el desfase presupuestario al 4,4% del PIB en 2012 y al 3% en 2013, se iban a alcanzar “*cueste lo que cueste*”, a pesar de que ya se sabía que el déficit heredado del 2011 iba a superar el 8%. Sáenz de Santamaría había incluso corregido públicamente al ministro Montoro cuando a éste se le ocurrió sugerir lo contrario.

En su reunión del 12 de marzo, el Eurogrupo respondió al insolente desafío de Rajoy obligando al ministro De Guindos a aceptar un objetivo de déficit del 5,3% del PIB para el 2012 en vez del 5,8% que Rajoy había anunciado unilateralmente el día 3. Los ministros del Eurogrupo, sin embargo, mostraron también una inusual “comprensión” y “tolerancia” hacia los argumentos de De Guindos sobre la “herencia recibida” del gobierno Zapatero y de las dificultades de gestionar el ajuste fiscal en un año de recesión. Una “comprensión”, que estos líderes nunca mostraron con el gobierno Zapatero en los momentos de mayor presión hacia España por parte de los mercados, y que solo se explica por la solidaridad política de la mayoría de los gobiernos conservadores representados en el Eurogrupo, y muy especialmente del ministro conservador alemán Wolfgang Schäuble que tantas muestras públicas de amor hacia el “coraje reformador” de Rajoy ha realizado desde entonces. El gobierno conservador holandés, tradicionalmente otro de los “halcones” en materia de ajuste fiscal tampoco dio señales de querer presionar a España. Las razones de tanto silencio se hicieron patentes a finales de abril cuando la incapacidad del gobierno holandés de lidiar con su propio ajuste fiscal provocaba el derrumbe del gobierno de derechas que gobernaba ese país, ante su incapacidad para asegurarse el apoyo parlamentario de la extrema derecha.

En comparación al 4,4% anterior, el nuevo objetivo de déficit del 5,3% del PIB para el 2012 supone un importante alivio, pero aún así el gobierno del PP

se ha comprometido a realizar un ajuste fiscal de una magnitud histórica desconocida hasta el momento. El mayor esfuerzo de consolidación fiscal “*de la democracia*”, como le gusta caracterizarlo al PP. Un ajuste equivalente a 3,2 puntos porcentuales del PIB en un solo año en medio de un escenario de recesión en el que el propio gobierno proyecta una contracción del PIB de -1,7% y la mayoría de los analistas privados prevén una contracción de la economía de alrededor del -2,0%. Para dar una idea de la dificultad que supondrá llevar a cabo este ajuste basta con recordar que en el 2011 el gobierno Zapatero solo consiguió realizar un ajuste de 0,8 puntos porcentuales del PIB en un contexto en el que la economía creció al 0,7%. Por si esto fuera poco, el gobierno además se ha comprometido a realizar un ajuste adicional de 2,3 puntos porcentuales del PIB el año que viene ya que Rajoy nunca puso en duda el compromiso anterior del gobierno Zapatero de alcanzar la meta del 3,0% de déficit para el 2013.

Éste es el contexto en el que el viernes 30 de marzo el gobierno de Rajoy presentó su proyecto de Presupuestos Generales del Estado (PGE) para el 2012. La presentación de los PGE se hizo más tarde de lo habitual debido a que el gobierno los pospuso deliberadamente hasta después de la celebración de las elecciones autonómicas andaluzas y asturianas de marzo para no dañar las perspectivas electorales del PP. El 25 de abril el Congreso votó las enmiendas a la totalidad del proyecto de PGE presentadas por el PSOE, CiU, IU-CHA-ICV, UPyD y PNV, y los partidos del grupo Mixto, pero estas enmiendas fueron rechazadas con los votos de PP, UPN y Foro Asturias. La tramitación parlamentaria de los PGE no concluirá hasta finales de mayo aunque muchas de las medidas ya han empezado a aplicarse al haber sido adoptadas mediante Real Decreto Ley.

La insuficiencia de los PGE 2012 para acometer el esfuerzo de consolidación fiscal al que se ha comprometido el gobierno español ya ha obligado a Rajoy a tener que anunciar numerosas medidas adicionales para recortar el gasto y aumentar la recaudación. Aún así ningún analista privado espera que el gobierno consiga alcanzar el objetivo del 5,3% en el 2012 o del 3% en el 2013. En sus proyecciones de primavera, publicadas el 11 de mayo, la propia Comisión Europea pronosticaba que sin medidas adicionales de ajuste España solo lograría reducir el déficit hasta el 6,4% del PIB en el 2012 y hasta el 6,3% en el 2013.

Dada la importancia que tienen las implicaciones políticas derivadas de la incapacidad del gobierno de cumplir con sus propios objetivos de consolidación fiscal, este artículo analizará en detalle “el realismo” del esfuerzo al que se ha comprometido el gobierno con los mercados y sus socios europeos. Pero es importante también ser conscientes del hecho de que el modo en que todo gobierno diseña un plan determinado de consolidación fiscal está siempre fuertemente condicionado por la ideología de los que lo ejecutan. Contraria-

mente a lo que nos quieren hacer creer los medios y los políticos del consenso dominante, ningún plan de ajuste fiscal es “políticamente neutral” ya que siempre esta basado en elecciones muy concretas que poco tienen que ver con “la ciencia de la tecnocracia” y mucho con la ideología. Todo ello hace inevitable comenzar este artículo por un análisis de la prioridad que le conceden los PGE del 2012 al recorte del gasto social y al pago de la deuda sobre el aumento de los ingresos.

## **Las políticas de gasto de la Administración Central del Estado**

Los objetivos de ajuste fiscal para el 2012 contenidos en los PGE agrupan al conjunto de las administraciones públicas en cuatro niveles diferenciados: la Administración Central del estado, las CC AA, la Seguridad Social y las corporaciones locales.

De acuerdo a los PGE, la Administración Central, o *el Estado*, realizará un ajuste fiscal equivalente al 2,5% del PIB, o a 27.300 millones de euros, en el 2012. Siguiendo el buen manual de economía neoliberal, sobre el que instituciones como la Comisión Europea basan sus recomendaciones, la mayor parte del ajuste recae en una reducción del gasto público del 1,7% del PIB mientras que las medidas para aumentar los ingresos solo equivalen a un 0,8% del PIB.

El análisis de las políticas de gasto del *Estado* contenidas en los PGE nos indica cuales son los objetivos y prioridades que orientan los presupuestos del gobierno central. El texto reformado en el 2011, por el PSOE y el PP, del artículo 135 de la Constitución establecía ya la “*prioridad absoluta*” del pago de los intereses y el capital de la deuda pública frente a cualquier otro gasto. Y efectivamente la primera cosa que llama la atención es que el gasto “*ya comprometido y no sujeto a discrecionalidad alguna*” dedicado al pago de intereses de la deuda del Estado para el 2012 equivale a 28.848 millones de euros. Esta es casi la misma cantidad de recursos que dedicará el Estado a prestaciones por desempleo o a gastos de personal. El gasto para pagar la deuda representa también una cantidad 1.500 millones superior al ajuste fiscal de 27.300 millones de euros mencionado antes, “*el mayor esfuerzo de consolidación de la democracia*”, que el Estado ha anunciado para el 2012. De hecho el aumento en 6.680 millones de euros en los recursos destinados al servicio de la deuda en el 2012 casi compensa por completo la reducción en el gasto no financiero del Estado.

**Los recortes en gasto social.** De acuerdo a la clasificación que hace el propio gobierno de sus políticas de gasto, lo primero que salta a la vista es que los gastos definidos por él mismo como “Gasto Social” son los más afectados por los recortes, reduciéndose en 7.908 millones de euros con respecto a los presupuestos del 2011. Esto representa más de la mitad de los 12.621 millones en

recortes totales de los PGE consolidados, cuando excluimos los sistemas de financiación de las Administraciones Territoriales.

Dentro del área de gasto social, las políticas de gasto que más se reducen con respecto a los presupuestos anteriores son, en primer lugar, “*Desempleo*” (-1.669 millones) que engloban principalmente a las prestaciones por desempleo (-1.637 millones). La reducción del gasto en el apartado de prestaciones de desempleo no representa recortes del subsidio de paro sino la reducción en estas prestaciones que el gobierno proyecta para el 2012 debido al aumento en el número de gente a quienes se les agota el paro o que reciben prestaciones cada vez menores.

Las otras dos áreas donde más se reduce el gasto social del gobierno central son “*Fomento del empleo*” (-1.564 millones) y “*Otras prestaciones económicas*” (-1.562 millones). Los recortes bajo “*Fomento del empleo*” provienen sobre todo de los gastos en bonificaciones a empresas que contraten a trabajadores desempleados, pero también de actuaciones de carácter formativo y de programas de recalificación profesional de personas que hayan agotado la prestación por desempleo. Todo un alegato contra un gobierno que se jacta de querer facilitar la movilidad laboral y la reintegración en el mercado de trabajo de los parados a la vez que abarata y facilita el despido.

Bajo “*Otras prestaciones económicas*” los recortes se centran sobre todo en reducir los subsidios a personas con incapacidad temporal (recibirán -1.003 millones de euros menos). Las prestaciones por maternidad, paternidad y riesgo durante el embarazo, y las prestaciones de protección a la familia también sufrirán recortes de entre un 0,7% y un 1,0%.

**Recortes en actuaciones de carácter económico.** Después de los recortes en gasto social la categoría que mas reducciones en gastos sufre es la denominada “*Actuaciones de carácter económico*” que pierde -5.551 millones de euros de un total de -12.621 millones en recortes totales de los PGE consolidados cuando excluimos los sistemas de financiación de las Administraciones Territoriales.

Dentro de este apartado la mayor parte de los recortes se centran en “*Infraestructuras*” (-22% o 1.961 millones menos) e “*Investigación, desarrollo e Innovación Civil*” (-26% o 1.943 millones menos) dos áreas de una evidente importancia para el crecimiento económico.

## **Los PGE 2012: ¿Incoherentes con sus objetivos?**

La coherencia interna de todo plan presupuestario se basa en proyecciones sobre la evolución económica, la recaudación fiscal y el gasto público futuros. Por ello la capacidad de todo presupuesto de alcanzar los objetivos fiscales que se marca solo puede ser tan realista como las proyecciones sobre las que se sustenta.

“Contrariamente a lo que nos quieren hacer creer los medios y los políticos del consenso dominante, ningún plan de ajuste fiscal es ‘políticamente neutral’”

El “realismo” de las proyecciones sobre el que se basan los PGE 2012 tiene una relevancia política fundamental. A nadie se le escapa que cuanto mayor sean los ajustes adicionales que el gobierno del PP deba realizar sobre los PGE 2012 para cuadrar los números y alcanzar los objetivos fiscales inicialmente marcados, mayor será el coste político y electoral que tendrá que pagar el PP.

Durante la campaña electoral anterior al 20-N el PP se había comprometido con su electorado a que, al contrario del PSOE, ellos no subirían los impuestos, descongelarían las pensiones y no le recortarían el salario a los funcionarios. Las subidas, por dos años, en el IRPF y el Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI) anunciadas en diciembre de 2011, a tan solo un mes de ganar las elecciones, propinó ya un duro golpe a la credibilidad del PP entre su electorado. El anuncio el 27 abril de 2012 por parte del ministro De Guindos de que el gobierno tendría que subir los impuestos sobre el consumo en el 2013, refiriéndose indirectamente al IVA por mucho que De Guindos se resistiese a usar esta palabra “diabólica”, ha supuesto otro duro varapalo para su electorado. La mayoría de los analistas económicos de hecho hace tiempo que asumían que una subida del IVA sería inevitable y esta expectativa se vio reforzada aún más tras publicarse el “*Libro Amarillo*” describiendo en detalle el proyecto de PGE 2012.

Las críticas de los analistas a la credibilidad de los PGE 2012 se centran en cuatro elementos: Las proyecciones para la seguridad social; las proyecciones de recaudación provenientes del IVA y del impuesto de sociedades; la eficacia de la amnistía fiscal y los gastos de la CC AA.

**Los números de la Seguridad Social no cuadran.** La Seguridad Social concluyó el 2011 registrando un déficit de -0,1% del PIB en vez del esperado superávit del +0,4%. En los PGE el gobierno prevé poder volver a alcanzar el equilibrio presupuestario para la seguridad social en el 2012. Sin embargo, la mayoría de los analistas esperan un déficit de entre el -0,7% y el -1,0% para el 2012.

**Los gastos en pensiones.** De acuerdo a la mayoría de los analistas, la desviación del objetivo de déficit de la Seguridad Social vendrá provocado principalmente por una infraestimación de los gastos en pensiones contributivas. La evolución del gasto en este tipo de pensiones depende de tres factores: el aumento en el número de pensionistas; el aumento de la pensión media y la inflación. Pues bien, los analistas predicen que el gobierno corre el riesgo de haber infraestimado los tres. El gobierno estima que el gasto en pensiones con-

tributivas en el 2012 aumentará un 2,9% pero basa este cálculo en que el número de pensionistas aumentará solo un 1,0% (mientras que en los últimos años viene aumentando en un 1,5%) y no detalla ninguna estimación sobre el aumento de la pensión media que podría fácilmente superar el 1% en línea con los años anteriores. Si a esto sumamos que la proyección de inflación media de la Comisión Europea y de la mayoría de los analistas ronda el 1,9% para el 2012, es fácil darse cuenta del riesgo de infraestimación que está corriendo el gobierno.

**Las prestaciones de desempleo.** Los analistas también consideran que el gobierno infravalora los gastos del Estado en prestaciones por desempleo. El gobierno prevé que el gasto en estas prestaciones continuará la tendencia decreciente que se viene observando desde el 2010 debido a que a un número creciente de parados se les ha ido agotando el subsidio de paro. Los PGE 2012 prevén que las prestaciones por desempleo se reducirán en más de 1.600 millones de euros este año hasta alcanzar los 28.500 millones. Sin embargo todos los analistas señalan que estas prestaciones han empezado a aumentar de nuevo de manera acelerada desde inicios del 2012, con lo cual es previsible que se produzca un aumento en esta partida de gasto en el 2012 en vez de una caída como esperan los PGE.

**Las contribuciones a la Seguridad Social.** Por el lado de la recaudación, las proyecciones del gobierno también corren el riesgo de infraestimar seriamente la evolución en las contribuciones a la seguridad social en el 2012. Los PGE de hecho proyectan que a pesar de la recesión habrá un ligero aumento en las contribuciones a la seguridad social gracias principalmente a la campaña antifraude del gobierno. Mucho éxito tendría que tener esta “campaña antifraude” para compensar la tendencia a caer en picado de las contribuciones a la seguridad social en los últimos años de crisis y a una caída continuada del empleo que el propio gobierno estima en más de 600.000 personas este año.

### **¿Son realistas las proyecciones de recaudación fiscal?**

A pesar de proyectar una caída del PIB del -1,7% y una reducción de la base impositiva del -2,6% en el 2012, los PGE proyectan que las AA PP conseguirán aumentar sus recaudaciones impositivas en un 4,3% con respecto al 2011. Esto se explica porque los PGE proyectan que las medidas impositivas y fiscales adicionales del gobierno conseguirán reportar 12.300 millones de euros extras a las arcas públicas y que esta cantidad será más que suficiente para compensar la caída prevista en la base impositiva causada por la recesión económica. En términos netos, los PGE proyectan que las AA PP terminarán recaudando 6,907 millones de euros más (el 4,3% más citado antes) en el 2012 que en el 2011 gracias a las medidas fiscales adicionales.

Hay por lo menos tres estimaciones sustentando las previsiones de recaudación del gobierno que pueden fallar. Primero, puede que las medidas fiscales de Rajoy no sean capaces de recaudar los 12.300 millones esperados. Segundo, puede que la recesión provoque una caída de la base impositiva mayor de la que proyectan los PGE. De hecho, la caída de los ingresos tributarios durante la crisis ha sido desproporcionada con respecto a la evolución del PIB, esto hace que sea muy poco fiable basarse en el patrón histórico que ha seguido la evolución de estas dos variables para predecir la evolución futura de la recaudación. Por último, puede que la propia recesión sea peor de lo esperada por el gobierno.

**Las medidas para aumentar la recaudación en 12.300 millones de euros.** De los 12.300 millones en recaudaciones adicionales, 5.350 millones provienen de medidas para aumentar la recaudación efectiva del impuesto de sociedades sin tocar su tipo nominal, 4.100 millones vienen de la subida temporal del IRPF decretada por Rajoy el 30 de diciembre de 2011, y 2.500 millones vienen de la famosa “amnistía fiscal” para incentivar a los evasores a que declaren su dinero negro.

**El Impuesto de Sociedades (IS).** Dada la presión a la baja sobre los resultados empresariales causada por la crisis y la consiguiente caída en la base imponible del Impuesto de Sociedades (IS), los PGE estiman que los 5.350 millones de euros adicionales que las medidas de Rajoy esperan recaudar solo contribuirán en términos netos a un aumento final de 2.953 millones de euros (+17,8% con respecto al 2011) en la recaudación anual del IS.

Como es sabido, existe un amplio desfase entre el tipo nominal del IS y el tipo efectivo que pagan las empresas. El IS es además uno de los impuestos donde más fraude y evasión fiscal se produce. Por ejemplo, a pesar de que el tipo nominal del IS de las grandes empresas se sitúa en el 30%, gracias al amplio sistema de beneficios y deducciones fiscales y al fraude fiscal, el tipo efectivo que pagan las empresas ronda solo el 17%. Las medidas de Rajoy consisten en aumentar la recaudación efectiva del IS limitando las deducciones de gastos financieros, eliminando la libertad de amortización y estableciendo un pago fraccionado mínimo para las grandes empresas. Más de la mitad de la recaudación adicional proyectada por las medidas relacionadas con el IS proviene de la referente a los pagos fraccionados y sin embargo esta medida tiene solo un carácter temporal de dos años.

De entre los tres impuestos que más contribuyen a la hacienda pública (IRPF, IVA e IS) el IS es precisamente el impuesto cuya capacidad de recaudación ha sufrido más durante la presente crisis. Después de sufrir tres años consecutivos de caídas a partir del 2007, la recaudación anual del IS en el 2011 era un 63% inferior a lo que fue en el 2007, lo cual equivale a 28.000 millo-



nes de euros menos. En comparación, la recaudación anual del IRPF y el IVA es un 54% inferior a su nivel del 2007.

La caída de la recaudación del IS ha sido totalmente desproporcionada a la caída del PIB nominal desde el 2007 y diversos analistas culpan de ello también al aumento de los niveles de evasión en el pago de este impuesto que ha podido estar incentivado por los efectos de la crisis. La relación inestable en la evolución del IS con respecto a la evolución del PIB durante la crisis convierte cualquier intento de proyectar la evolución futura de sus niveles de recaudación en un ejercicio particularmente difícil. Si se tiene en cuenta que en el 2010, cuando la economía se contrajo en un -0,1%, la recaudación del IS cayó en un 20% y que el año pasado, cuando el PIB creció al 0,7%, la recaudación del IS aumentó solo en un 2,5%, uno se da cuenta de lo ambicioso de cualquier intento de proyección.

Por último, una importante variable que puede contribuir también a la infraestimación de la recaudación proveniente del IS es el aumento significativo que el gobierno ha impuesto en concepto de provisiones contra posibles pérdidas a las entidades financieras ya que estas cantidades se deducen de sus beneficios.

**La subida del IRPF y la “amnistía fiscal”.** Tomando en cuenta la caída esperada en la base imponible del IRPF, los PGE estiman que los 4.100 millones adicionales provenientes de la subida del IRPF decretado en diciembre del año pasado en términos netos solo producirán un aumento final de la recaudación de 3.310 millones (+4,7% con respecto al 2011).

El IRPF es el impuesto con mayor capacidad de recaudación del que dispone el gobierno y, comparado al IVA y al IS, también es el que menor sensibilidad muestra en términos de recaudación a los efectos negativos de la crisis y a las subidas impositivas. Esto explica por qué el gobierno del PP, en un intento desesperado por aumentar de manera efectiva la recaudación a pesar del contexto de crisis, decidiese empezar por aquí su subida de impuestos. Era lo más fácil y efectivo a corto plazo pero el coste político entre su electorado también hace políticamente inviable que continúe por esta vía.

No está de más recordar que el gobierno Zapatero en los PGE de 2011 ya había infraestimado el aumento de la recaudación del IRPF para el 2011 en nada menos que 1.958 millones de euros debido a la mayor caída de lo esperado del empleo y de las rentas del trabajo. Las probabilidades de que le suceda lo mismo a Rajoy, por las mismas razones, con las proyecciones de los PGE 2012 por lo tanto no son nada despreciables.

La “amnistía fiscal” de Rajoy estima que anunciando un gravamen del 10% sobre las rentas previamente ocultadas a hacienda, los evasores declararán 25.000 millones de euros previamente ocultos permitiendo a las arcas públicas recaudar 2.500 millones de euros adicionales. El gobierno no ofrece nin-

gún detalle acerca de en base a qué exactamente ha estimado que esta medida hará aflorar nada menos que 25.000 millones casi como por arte de magia, con lo cual la fiabilidad de esta fuente de aumento en los ingresos es cuanto menos dudosa.

**El IVA que carga el “diablo”.** A pesar de que De Guindos anunciase el pasado 27 abril una subida del IVA para el 2013 el gobierno no ha anunciado ninguna subida en este impuesto para este año. Los PGE estiman que la caída de la base impositiva del IVA reducirá en 1.611 millones de euros (-3,3% con respecto al 2011) los ingresos procedentes de este impuesto. La mayor parte de los analistas, sin embargo, coinciden en señalar que el gobierno probablemente ha infraestimado la caída en la recaudación del IVA para el 2012. Estos analistas argumentan que una caída del 3,3% en la recaudación proyectada del IVA para el 2012 no parece muy consistente con una caída del consumo final del 3,1% si se tiene en cuenta que en el 2011 la recaudación del IVA aumentó sólo en un 0,4% con una caída del consumo del 0,7% a pesar de que el gobierno de Zapatero hubiese subido el tipo nominal del IVA del 16% al 18%.

Cabe recordar también que el gobierno de Zapatero, en los PGE del 2011, ya había infraestimado el aumento de la recaudación procedente del IVA debido a la caída en picado de la recaudación procedente de la compra de vivienda y de la contracción en las compras e inversiones públicas. Los PGE del 2012 proyectan una caída del consumo y de la inversión pública (-19% en el 2012) mucho mayor que en el 2011 y es difícil de proyectar una recuperación en las transacciones de vivienda en el 2012.

## **La incertidumbre de las CC AA**

En el 2011 el desvío del déficit de las CC AA con respecto a su objetivo inicial (un desvío equivalente a 1,64% del PIB) fue el principal responsable de que las AA PP no cumplieran con el objetivo global de déficit. En el 2010 las AA PP sólo lograron alcanzar el objetivo de déficit global porque la reducción del déficit del gobierno central fue capaz de compensar el desvío del de las CC AA. En el 2012 la desviación de las CC AA vuelve a constituir el principal riesgo para que el gobierno de Rajoy incumpla con los objetivos de déficit de las AA PP.

De acuerdo a los objetivos acordados por el gobierno, en el 2012, las CC AA deberán contribuir en casi un 50% al ajuste fiscal global de todas la AA PP con un ajuste equivalente a 1,4 puntos porcentuales del PIB. Dado que en el 2011 la desviación de las CC AA contribuyó alrededor de las dos terceras partes de la desviación global de las AA PP no es de extrañar que el ajuste de las CC AA sea el que más escepticismo levante entre los analistas privados y la Comisión Europea.

Aunque las CC AA son responsables de alrededor de la mitad del gasto público en España, cerca del 78% de sus ingresos no financieros provienen de

entregas a cuenta que dependen de los PGE que aprueba el gobierno central cada año. Aunque el gobierno central haya cedido el 50% de la recaudación anual del IRPF y el IVA y el 58% del de los Impuestos Especiales a las CC AA de régimen común, tras la reforma del modelo de financiación autonómica del 2009, es el gobierno central el que hace entrega a las CC AA de estos ingresos cada año. Las cantidades entregadas se calculan en base a lo que el gobierno central ha proyectado y presupuestado en los PGE de cada año y no a lo que realmente se acaba recaudando a finales de año. El desfase entre las entregas que hace el gobierno central a las CC AA en base a sus proyecciones de ingresos y los ingresos reales a finales de año se resuelve mediante liquidaciones que tienen lugar solo dos años después del ejercicio fiscal relevante. Este sistema implica que, en épocas de recesión económica cuando los ingresos fiscales suelen acabar siendo menores de lo que los PGE proyectan a principios de año, las CC AA sólo notan la caída de ingresos dos años después de que estos se produzcan.

Cuando se aprobaron los PGE del 2012, el pasado 30 de marzo, las CC AA ya habían elaborado sus presupuestos para el 2012. Esto significa que las CC AA habían presupuestado sus ingresos (dependientes del IRPF, IVA, etc.) basados en estimaciones distintas a las que realizó el gobierno central en los PGE. El resultado es que los recursos que va a destinar el gobierno central a las CC AA de acuerdo a los PGE 2012 son significativamente inferiores a los que presupuestaron las CC AA a comienzos de año.

De acuerdo al Observatorio de las CC AA de FEDEA, para el 2012 las CC AA han presupuestado ingresos corrientes 6.323 millones de euros por encima de lo que el gobierno central ha presupuestado para las Comunidades en los PGE del 2012. Por ello las CC AA han tenido que revisar sus presupuestos iniciales en base a las transferencias que han sido presupuestadas en los PGE de marzo y han presentado nuevos planes al gobierno central en el Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) del 17 de mayo.

**De los 10.000 millones de recortes adicionales en gastos en sanidad y educación que el gobierno pretende imponerle a las CC AA.** El viernes 20 de abril el gobierno anunció nuevos Reales Decretos Ley con el objetivo de ahorrar un mínimo de 7.000 millones en gasto sanitario y 3.000 millones en educación. De entre los 7.000 millones de ahorro sanitario, 3.500 millones provienen de la imposición del copago farmacéutico a los perceptores de pensiones contributivas que tendrán que pagar alrededor del 10% del precio de las medicinas. El gobierno también pretende ahorrar unos 917 millones en gasto sanitario excluyendo el uso por parte de extranjeros y residentes sin papeles del sistema de sanidad público. La mayor parte de los recortes en educación provienen de la limitación del aumento del empleo en la enseñanza obligatoria y aumentos de las tasas universitarias.

“Del éxito con el que el gobierno navegue las tempestuosas aguas de la consolidación fiscal va a depender la capacidad del PP de afianzar su victoria electoral del 20-N y de consolidar su hegemonía política para los próximos cuatro años de legislatura.”

Aún suponiendo que estos recortes en la sanidad y en la educación consigan alcanzar el nivel de ahorro que ha anunciado el gobierno, su impacto no será íntegro en el 2012 con lo cual contribuirán solo parcialmente a la consolidación fiscal de este año. Por ejemplo, los analistas de la consultora Afi, también han estimado que si se tienen en cuenta los costes de implementar el copago farmacéutico, los ahorros generados por esta medida serían solo de 2.245 millones y no los 3.500 millones anunciados.

Dado que en teoría las CC AA disponen de cierto grado de discrecionalidad en la aplicación de muchas de estas medidas, sobre todo en las referentes a educación, la pregunta que muchos analistas se han hecho es si el gobierno va a poder asegurar su implementación.

El gobierno central, sin embargo, dispone de toda una batería de medios para doblegar a las comunidades autónomas que se le resistan. Primero está el hecho de que el acceso a las medidas extraordinarias de apoyo a la liquidez de las CC AA y las Corporaciones Locales que ha diseñado el gobierno estará condicionado a un plan de ajuste aprobado por la administración central.

Pero sobre todo está la nueva “Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera”, que entró en vigor el 1 de mayo, y que el gobierno ha aprobado entre otras cosas precisamente para disponer de una importantísima nueva palanca de fuerza para presionar a las comunidades autónomas a que apliquen los ajustes.

Esta ley dispone que en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, fijados por el gobierno central, la comunidad autónoma afectada tendrá que presentar un Plan Económico Financiero (PEF) que permita a un año el cumplimiento de estos objetivos. Si el gobierno no considera que las medidas contenidas en este plan son “idóneas” puede aplicar toda una serie de medidas coercitivas que van desde la imposición de una multa equivalente al 0,2% del PIB, traspasar de vuelta al Estado las competencias normativas en relación con los tributos cedidos, la suspensión de operaciones de crédito o acceso a mecanismos de financiación, hasta la intervención directa de la administración autonómica por parte de una comisión nominada por el gobierno central. Cabe recordar que la Ley de Estabilidad da cumplimiento al mandato recogido en el texto reformado del artículo 135 de la Constitución que pactaron el PSOE y el PP en agosto del 2011 bajo el gobierno de Zapatero.

El proceso de preparación del Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) del 17 de mayo ofreció al gobierno la primera oportunidad de poner

en práctica la nueva Ley de Estabilidad. De acuerdo a lo previsto en esta ley, el CPFF es el encargado de aprobar los PEF diseñados por los gobiernos de las CC AA para garantizar el cumplimiento del objetivo de déficit del -1,5% del PIB en el 2012.

El CPFF del 17 de mayo aprobó todos los PEF presentados por las CC AA menos el de Asturias. Esta comunidad no tuvo tiempo de elaborar nuevos presupuestos debido al retraso de la investidura del nuevo parlamento asturiano hasta el 22 de mayo. De acuerdo a la nueva Ley de Estabilidad, Asturias tiene 15 días para reelaborar su PEF y someterlo de nuevo a la aprobación de un nuevo CPFF. Si el CPFF considera el PEF de Asturias insuficiente para alcanzar el objetivo de déficit del 1,5% este año, el gobierno central podrá comenzar a aplicar las medidas coercitivas del artículo 25 de la Ley de Estabilidad. Asturias podría así convertirse en el primer caso para poner a prueba la capacidad del gobierno de intervenir o tutelar los presupuestos de una CC AA de acuerdo a los nuevos poderes otorgados por la Ley de Estabilidad.

**¿La excepción andaluza?** La otra gran noticia en torno al CPFF del 17 de mayo fue el enfrentamiento que se produjo entre el gobierno PSOE-IU de Andalucía y el gobierno central del PP en torno a las medidas de ajuste presentadas por la Consejera andaluza Carmen Aguayo. El PEF de Andalucía propone reducir el déficit de esta Comunidad desde un 3,2% del PIB en el 2011 al 1,5% este año mediante recortes en gastos valorados en 2.500 millones de euros y aumentos de ingresos de 1.027 millones. La mayor parte del recorte en gastos proviene de reducciones salariales a los funcionarios andaluces que reportarán 777 millones de euros en ahorros en gastos de personal. El ministro Montoro cuestionó en el CPFF que Andalucía pudiese conseguir 350 millones de euros de ingresos adicionales a través de la venta de inmuebles o 506 millones de euros del desfase temporal de fondos europeos tal como proponía la Consejera andaluza. De acuerdo a la prensa, el pleito estuvo a punto de costarle la aprobación del PEF también a Andalucía, pero la mediación del Consejero de economía Catalán, Mas-Collel, al final consiguió salvar la situación después de que Aguayo comprometiese recortes adicionales de 220 millones en inversiones públicas.

Cualquier esperanza de que un gobierno PSOE-IU andaluz pudiese llegar a ofrecer un modelo alternativo de gestión presupuestaria frente a las CC AA gobernadas por la derecha ha quedado seriamente dañado tras el 17 de mayo. La Junta de Andalucía no solo ha aceptado sin rechistar jugar bajo las reglas impuestas por la Ley de Estabilidad Presupuestaria del PP, sino que siguiendo la misma lógica de ajuste que sus homólogos del PP ha diseñado unos presupuestos que hacen recaer el ajuste principalmente sobre los recortes de gasto, y sobre los salarios públicos, en vez de sobre el aumento de los ingresos. Es cierto que se han evitado aplicar algunos de los recortes en sanidad y educa-

ción decretados por el gobierno central allí donde la Junta disponía de discreción para hacerlo. Sin embargo, medidas tan graves como el copago sanitario, donde la Junta no disponía de discreción, han sido aplicadas sin intentar introducir ningún tipo de compensación para los afectados y muchos de los recortes en educación derivados del gobierno central, donde la Junta sí tenía discreción en su aplicación, han sido igualmente aplicados. Ejemplo de ello son los 130 millones de euros en ahorro que la Junta pretende conseguir a través de la aplicación del incremento de jornada de los profesores y puesta en marcha de medidas de ahorro y eficiencia en las Universidades Públicas andaluzas. La Junta también impondrá el aumento de horas lectivas a los profesores no Universitarios en aplicación del Real Decreto del 20 de abril del gobierno central a pesar de que disponía de libertad para modular su aplicación.

## **Conclusiones: la credibilidad de un modelo está en juego**

La gestión que haga el gobierno de Rajoy del “*mayor ajuste fiscal de la democracia*” va a ser sin duda alguna, al lado de la reforma del sistema financiero, uno de los principales condicionantes de la evolución política en el Estado español en el transcurso de este año. Del éxito con el que el gobierno navegue las tempestuosas aguas de la consolidación fiscal va a depender la capacidad del PP de afianzar su victoria electoral del 20-N y de consolidar su hegemonía política para los próximos cuatro años de legislatura. De ello también va a depender el ritmo al que el PSOE sea capaz de recuperarse del descrédito que sufre como principal fuerza de oposición y la capacidad de IU de constituirse en una alternativa de izquierdas creíble.

Las medidas de consolidación fiscal anunciadas por el gobierno tienen pocas probabilidades de cumplir los objetivos que se han marcado. Pero la capacidad del gobierno de desviarse de los objetivos de ajuste inicialmente fijados va a depender también del grado de flexibilidad con la que el Eurogrupo decida interpretar los objetivos fiscales y el nuevo “pacto fiscal”. Como ya ha sucedido repetidas veces en la historia del pacto de estabilidad, no es descartable que el Eurogrupo elija no sacrificar excesivamente el crecimiento económico en pos de una interpretación excesivamente dogmática de los objetivos de estabilidad fiscal. Esto tendrá mayores probabilidades de suceder si el crecimiento económico se estanca en un número cada vez mayor de países dentro de la zona del euro y esto crea una mayoría política menos favorable a la aplicación rígida del Pacto de Estabilidad y el Pacto Fiscal entre los gobiernos representados en el Eurogrupo. La toma de posiciones dentro del Eurogrupo, sin embargo, dependerá también en gran medida de la presión que ejerzan los mercados financieros. Cuanta más inestabilidad financiera se cierna sobre la zona del euro más probabilidades habrá de que el Eurogrupo priorice la sacrosanta credibilidad de las cuentas públicas y de las reformas estructurales

neoliberales para calmar a los dioses del mercado. Esta variante de entre las posibles respuestas del Eurogrupo también la hemos presenciado repetidas veces durante la crisis. Si un resurgir de la inestabilidad financiera volviese a dominar las prioridades de política económica y fiscal a corto plazo entre las élites europeas, el gobierno Rajoy caería víctima de una insufrible presión ejercida de manera simultánea por los mercados y el resto de gobiernos europeos.

Como ha puesto de manifiesto la actual crisis, nada corroe más la legitimidad y credibilidad del dogma neoliberal de la austeridad que su incapacidad para acometer sus propios objetivos o de producir logros tangibles para la población a la que tantos sacrificios le exige a cambio de la promesa de una futura recuperación del empleo y de la economía que no acaba de materializarse. Este mismo proceso de corrosión de legitimidad es el que también acaba de poner en marcha el gobierno del PP en España con su política de ajuste fiscal y reformas neoliberales.

**Alejandro Ramírez** es economista.