

Papeles de Trabajo

N. I. P. O.: 634-14-014-3

LA EFICACIA DE LA POLITICA FISCAL Y PRESUPUESTARIA EN LA CONSOLIDACIÓN DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO

Autores: *José Antonio Martínez Álvarez*
Director General del Instituto de Estudios Fiscales

Ana Belén Miquel Burgos
Instituto de Estudios Fiscales

P.T. n.º 5/2014

"Si sabes gastar menos de lo que ganas, has encontrado la piedra filosofal"
Benjamín Franklin

"Ahora sé en verdad" (Nunc Scio Vere),
San Pedro, Hechos de los Apóstoles.



INSTITUTO DE
ESTUDIOS
FISCALES

N. B.: Las opiniones expresadas en este documento son de la exclusiva responsabilidad de los autores, pudiendo no coincidir con las del Instituto de Estudios Fiscales.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN
 2. POLITICA FISCAL Y PRESUPUESTARIA COMO INSTRUMENTOS PARA EL CRECIMIENTO
 3. LOS CIMIENTOS DE UN NUEVO MODELO ECONOMICO
 - 3.1. Consolidación fiscal. La estabilidad presupuestaria
 - 3.2. La Estabilidad presupuestaria en el marco de la UE: La PEC y el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza
 - 3.3. La Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera de las Administraciones Públicas
 - 3.4. Los Presupuestos Generales del Estado y la Deuda Pública
 4. EL PRESUPUESTO BASE CERO Y EL PRINCIPIO PRESUPUESTARIO DE EQUILIBRIO
 5. LA DISCIPLINA FISCAL Y PRESUPUESTARIA EN NUESTRO PAIS COMO BASES PARA EL CRECIMIENTO
 6. CONCLUSIONES. EL REGRESO DE ESPAÑA EN EL ESCENARIO INTERNACIONAL
- BIBLIOGRAFIA

RESUMEN

La pertenencia a la Unión Monetaria Europea imposibilita la utilización de la política monetaria como instrumento de política económica, dado que la soberanía sobre la misma ha sido cedida al BCE. Esta circunstancia provoca que la política fiscal, así como la política presupuestaria hayan cobrado una relevancia trascendental durante la crisis. La estabilidad presupuestaria y la consolidación fiscal han actuado como un ancla, impidiendo que la corriente nos arrastrase a las profundidades. Las medidas implementadas desde el Gobierno y el Ministro Montoro han creado las condiciones adecuadas para iniciar la senda del crecimiento. Sin embargo, las bondades de este principio presupuestario deben ser complementadas por otras iniciativas de reforma en materia fiscal y presupuestaria y en general de política económica, que permitan una salida efectiva de la crisis. El modelo económico sobre el que se asiente el crecimiento debe ser sostenible, consolidando el impulso adquirido y creando empleo estable. **España ha vuelto y esta vez para quedarse.**

ABSTRACT

Becoming a member of the European Monetary Union implies the impossibility of using the monetary policy as an economic instrument, given that sovereignty has been surrendered to the ECB. This circumstance leads that fiscal and budgetary policies have gained paramount importance during the crisis. In this context, budgetary stability and fiscal consolidation have worked as an anchor to avoid being dragged into the depths. The economic measures implemented by the Government and the Minister Montoro have created the adequate conditions to initiate the path of economic growth. However the advantages of these principles must be accompanied by other reform initiatives in fiscal, budgetary and economic policies in general, that allow an effective exit of the crisis. The economic model on which growth settles must be sustainable, consolidating the momentum and creating stable employment. **Spain is back and time to stay.**

Palabras Clave: consolidación fiscal, equilibrio presupuestario, presupuesto base cero, PEC, TEGG, Capacidad/Necesidad de financiación.

Código Jel: E61, E62.

1. INTRODUCCIÓN

Este artículo pretende mostrar la importancia de la política fiscal y presupuestaria como instrumentos para alcanzar los objetivos económicos de España. En momentos de crisis se hace relevante su correcta utilización para lograr, no solo escapar de la misma, sino salir claramente reforzados, logrando un desarrollo sostenible y capaz de crear empleo, sentando las bases para un sólido porvenir. Es necesario señalar que el crecimiento económico no solo es compatible con la disciplina presupuestaria, sino que en un entorno tan complejo como el actual, es un paso fundamental. Las inversiones realizadas deben estar focalizadas en aquellos sectores que proporcionen mayor rentabilidad y competitividad, recortando los gastos superfluos en pro de aquellos más productivos. De esta forma, los gobiernos tratan de actuar con la máxima cautela en la búsqueda de un equilibrio que les permita instalarse en el camino del crecimiento económico, mantener las cuentas saneadas y presumir de una buena gestión económica de sus recursos.

En los últimos años se han venido realizando importantes avances para lograr la consolidación fiscal que devuelva la confianza en nuestra solvencia y seriedad. Las reformas estructurales implementadas por el ejecutivo actual han sentado las bases para lograr la sostenibilidad de nuestro modelo económico, pero ahora es ineludible buscar aquellas formulas que consigan que el crecimiento se consolide y, lo más importante, a que haya una efectiva creación de empleo. Buscar las claves de política fiscal y su desarrollo a través de la política presupuestaria pasa por echar la vista atrás, pero también por revisar nuestro entorno, buscando aquellas políticas que fueron erróneas para no repetir las y pensar en aquellas que logren devolver a nuestro país a la senda de la convergencia con nuestros vecinos europeos, dentro del denominado cuarteto del Euro y sobre todo mostrando nuestra fortaleza ante Europa y ante el mundo.

2. POLITICA FISCAL Y PRESUPUESTARIA COMO INSTRUMENTOS PARA EL CRECIMIENTO

De manera bastante simplificada podemos definir la *política económica* como aquella que realiza el sector público para alcanzar ciertos objetivos de carácter económico a través de los instrumentos con los que cuenta. Su instrumentación se centra principalmente en la consecución de los objetivos de pleno empleo de los factores a través del crecimiento de la economía, aunque asimismo, se hace necesario el mantenimiento de la estabilidad de precios, la sostenibilidad y el equilibrio fiscal y del sector exterior. Sin embargo estos objetivos finalistas son a su vez herramientas necesarias para lograr otras metas clave fundamentadas en la propia existencia de cualquier Estado. Es decir, si tenemos en cuenta que el sector público se establece con el fin de dar solución a lo que se denomina en economía como “fallos de mercado”, una meta que no debemos soslayar, será la de lograr una correcta redistribución de la riqueza, en base a la equidad y la distribución justa del ingreso.

Pero, como bien sabemos, nuestra inmersión en la Unión Monetaria Europea, implica la cesión de soberanía en cuanto a política monetaria se refiere, o mejor dicho, la política monetaria española, es la política monetaria de la UME y por tanto, no se lleva a cabo a través de nuestro Banco Central, el Banco de España, sino del Banco Central Europeo, siendo una política común para todos los estados miembros de la UME, que utilizan una misma moneda, el euro. Una implicación directa es la relevancia adquirida por la política fiscal y la política presupuestaria, convirtiéndose en herramienta esencial del Gobierno para el logro de los objetivos económicos. Su diseño es un poderoso instrumento para promover la consecución de metas de crecimiento y generación de empleo en la economía, así como de estabilidad y sostenibilidad, tanto por su flexibilidad como por su potencial alcance en sus vertientes de recaudación de ingresos públicos y de desarrollo de políticas de gasto público. A su vez, la política fiscal desempeña un papel importante en su función redistributiva –fundamentada tanto en razones éticas y de justicia social, como en argumentos de eficiencia y de resguardo de la gobernabilidad del sistema económico– a través de la aplicación de un sistema impositivo progresivo, del desarrollo de una política de transferencia de rentas (pensiones, jubilaciones y subsidios), y de la ejecución del gasto público social en bienes denominados “preferentes” (salud, educación y vivienda), junto con programas de asistencia social y de lucha contra la pobreza.

Por otra parte, las circunstancias económicas del momento actual, obligan a una serie de actuaciones que dejan poco margen de actuación, ya que los resultados están restringidos por los objetivos de

estabilidad presupuestaria y mantenimiento de la deuda en niveles razonables, que den cumplimiento a nuestras obligaciones con los inversores y con nuestros socios europeos. El Pacto de Estabilidad y Crecimiento y la coordinación de las políticas fiscales en el marco europeo, así como la pretensión de no entrar en guerras de competencia fiscal en un entorno globalizado, limitan la capacidad decisiva de la misma. Se hace primordial pues, el establecimiento de las bases normativas necesarias que creen un marco legal sobre el que plantear las claves de una nueva política fiscal y presupuestaria en España como paso previo o simultáneo a la estrategia de crecimiento y creación de empleo necesarios.

La cuestión reside en cómo debe llevarse a cabo la consolidación fiscal, dadas las relaciones de interdependencia dinámica entre ingresos y gastos públicos, y la posible relación entre los déficits y el tamaño del sector público, para asegurar su éxito en el largo plazo.

Asimismo la política presupuestaria, es una herramienta clave para la ejecución de la política económica, que se encuentra íntimamente unida a la política fiscal, a través de la cual el Estado obtiene los ingresos necesarios para su funcionamiento. El presupuesto del Sector Público constituye la norma legal y el principal instrumento financiero donde se refleja la actividad que van a llevar a cabo las Administraciones Públicas. Se trata de una imagen fiel de la actuación del Sector Público que, a través de su clasificación económica, orgánica y funcional, nos muestran como se reparten los gastos e ingresos según su función contable, su distribución entre los distintos componentes del sector público o la naturaleza de las actividades que lleva a cabo.

No obstante, actualmente, no sólo interesa el cumplimiento de la legalidad vigente en materia financiera o presupuestaria, es decir, si se gasta o se ingresa en función de la legislación presupuestaria o si se cumple con todos los requisitos del ciclo presupuestario, sino que las técnicas presupuestarias deben actualizarse y responder a cuestiones como: ¿Disponemos de un sistema de información presupuestaria que permita planificar la actuación del Sector Público?, ¿El presupuesto permite la rendición de cuentas a los ciudadanos y una mayor implicación de los mismos?, ¿El presupuesto está orientado para lograr una mejora continua en la gestión de los recursos públicos? Pese a sus muchas limitaciones, los Presupuestos Generales del Estado (PGE) siguen siendo el marco de referencia más amplio de la actividad financiera pública, aunque en algunos aspectos su contenido debe completarse con las cifras de la cuenta de las Administraciones Públicas en su conjunto, que incluye también la actividad de las haciendas territoriales. Como vemos, una correcta actuación de las políticas fiscal y presupuestaria debe salvaguardar la sostenibilidad de las cuentas públicas, reduciendo los gastos superfluos e incidiendo en aquellos gastos productivos, capaces de generar rentabilidades positivas económicas, de creación de empleo e incluso sociales.

En el momento actual, España ha comenzado a salir de una crisis sin precedentes. Desde el año 2007, en que estallase la que fue denominada como “crisis de las Hipotecas Subprime” en el mercado de bonos hipotecarios estadounidense y que, con una rapidez insólita, se extendió a lo largo y ancho del planeta, España ha pasado por diferentes etapas, en las que ha padecido una contracción importante del producto, un aumento desorbitado de las cifras de desempleo y un empeoramiento generalizado de todas las variables macroeconómicas. Aunque someramente, dada la extensión requerida del presente artículo, parece interesante resaltar, qué razones pudieron contribuir a que se produjese dicha debacle financiera y por qué se transmitió de una manera tan virulenta. Además de aquellos motivos, que todos habremos escuchado alguna vez y que se centran en el dudoso negocio de las hipotecas de alto riesgo¹ y al tremendo descenso y posterior subida de los tipos de interés, existe otro desencadenante que en mi opinión fue trascendental. Desde 1933², cuando bajo el mandato de Roosevelt se aprobó la denominada Ley Glass Steagall, en honor a sus impulsores³, en Estados Unidos el sector bancario se encontraba separado en dos grandes bloques: la “Banca de Inversión”, cuyo negocio se centraba en los mercados, tanto de renta fija como variable y la “Banca Comercial”, que se ceñía mayoritariamente a la intermediación financiera a través de depósitos y préstamos a clientes. Esta separación conllevaba una mayor regulación, pero también una limitación en el tamaño de

¹ Hipotecas Sub prime: se denomina así a las hipotecas (preferentemente utilizadas para adquisición de vivienda) de “alto riesgo” o con baja calidad del mismo y que se concedían a clientes con pocos recursos y por lo tanto con unas condiciones bastante elevadas.

² MARTÍNEZ ÁLVAREZ y MIQUEL BURGOS “*Política Económica Española*” (2011). La política económica del “Nuevo Tratado” fue llevada a cabo por FRANKLIN D. ROOSEVELT en dos fases 1933 y 1938 para luchar contra los efectos de la Gran Depresión en Estados Unidos. Su desarrollo consistía en realizar una política de corte Keynesiano con la que se pretendía redinamizar la economía protegiendo a los más pobres y reformando los mercados financieros.

³ El Senador CARTER GLASS y el Congresista HENRY B. STEAGALL.

los bancos, lo que provocaba el descontento de algunos de ellos y la consecuente presión sobre la administración estadounidense, presión que finalmente en el año 1999 y bajo el mandato de Bill Clinton llevó a la aprobación de la “Ley de Modernización de los servicios Financieros”. Esta nueva situación bancaria y, la laxa política monetaria de la Fed, con la consiguiente disminución sin precedente de los tipos de interés, ante el temor a una inminente recesión a principios de este siglo, contribuyeron a generar una burbuja especulativa en el sector inmobiliario, retroalimentada a través de nuevos activos procedentes de la cada vez más compleja ingeniería financiera. Las agencias de rating (que curiosamente después han mostrado su cara más estricta), no solo pasaron por alto el riesgo que entrañaban, sino que además calificaron dichos títulos con la nota de la entidad de referencia, asignando por tanto con “triple A” a los derivados que los incluían. Además esta situación propiciaba el rápido desarrollo de lo que hoy se conoce como “Sistema bancario en la sombra”, que al margen de la banca tradicional proporcionaban liquidez y alta rentabilidad a muy corto plazo y sin ningún tipo de regulación. La banca paralela sustituía progresivamente a la tradicional y a través de diversas instituciones tipo hedge funds, conduits, SIVs, etc., permitían que los bancos y otras entidades aumentaran su apalancamiento, endeudándose a corto plazo y obteniendo unos tipos muy ventajosos, haciendo que además de este modo desaparecieran de sus balances algunos de sus activos y eludiendo cualquier forma de control. El problema es que su falta de regulación conllevaba que el capital mantenido por estas instituciones fuera en realidad independiente del papel comercial emitido y que por lo tanto tuviese respaldo. Seguirían años de grandes apalancamientos, expansión crediticia y aumento de la liquidez, del consumo y de la inversión, que poco después chocarían contra la maldición de todas las crisis que una vez más volvió a cumplirse.

Sin embargo, podríamos preguntarnos ¿Por qué la crisis se trasladó de manera tan brutal a la llamada “economía real” del viejo continente?, ¿Por qué su profundidad ha llegado en algunos países europeos a ser incluso superior que en EEUU, casi letal para sus economías?, y sobre todo, ¿Por qué su recuperación parece mucho más tormentosa y complicada de lo que lo está siendo en lo que podríamos denominar “zona cero” de la debacle financiera?. De nuevo corremos el riesgo de extendernos demasiado si queremos concretar todas las respuestas a estos interrogantes, aunque someramente podemos mencionar algunas como: “las políticas expansivas del periodo anterior” (algo más escalonadas y menos agresivas que en EEUU) que contribuyeron al apalancamiento de las estructuras productivas de muchos países, desarrollando sus propios derivados, que junto a la desregulación existente derivaron en un sistema financiero en la sombra, la “vulnerabilidad” de algunos bancos europeos y los “desequilibrios de la balanza de pagos”, provocados tanto por elevados déficit por cuenta corriente de algunos países, como por los importantes superávits comerciales de economías como la alemana, que en cierto modo también contribuyeron a este desequilibrio fundamental. Esta explicación se fundamenta en que la entrada de capital frecuentemente se realizaba mediante la compra de bonos y activos de los países deficitarios, lo que conlleva una revalorización de los mismos y un descenso importante de los tipos de interés no referenciados (tipos a largo) que, como explicaremos a continuación, contribuyen a inflar las burbujas en otros valores, como por ejemplo el sector inmobiliario y que desnaturalizan las medidas de política monetaria.

Como acabamos de mencionar, los bancos europeos contaban con una serie de vulnerabilidades, entre los que cabe destacar sus menores márgenes de beneficios y sobre todo su elevado grado de apalancamiento, que facilitaban una mayor descapitalización. Durante los años de bonanza económica, las entidades bancarias se habían endeudado a corto plazo para después invertir a largo, obteniendo una mayor rentabilidad derivada del diferencial de intereses. La estrategia se sostenía mientras continuasen obteniendo fondos de los mercados monetarios para hacer frente a sus obligaciones, aunque evidentemente esta maniobra inversora había contribuido a la degradación de la liquidez, derivada del mayor endeudamiento. De modo que cuando los tipos a largo plazo comenzaron a desajustarse⁴ en el otoño de 2006 y la rentabilidad del bono llegó a ser inferior a la de las letras, mu-

⁴ Como sabemos, la curva de tipos (dependiente de las expectativas y la prima de riesgo exigida por los inversores) se representa generalmente con pendiente positiva, lo cual implica que conforme aumenta el plazo obtenemos un interés superior, por cuanto un lapso de tiempo mayor supone un riesgo más elevado, requiriéndose por tanto más rentabilidad. De hecho, una inversión de dicha representación gráfica implica que existe algún tipo de anomalía en el sistema financiero y/o económico, así como una inminente bajada de tipos. Además, tanto a mediados del año 2000, antes del estallido de la burbuja tecnológica, como a finales de 2006, se produjo durante un periodo de tiempo significativo, este fenómeno, adelantado que una posible recesión estaba cercana, esta situación que se hizo latente en EEUU, y poco después en el Reino Unido y en la Eurozona, también se había producido precediendo a otras crisis anteriores, sirviendo de este modo como posible indicador adelantado, siempre y cuando los bancos centrales no interfieran modificándola de modo artificial y no haya deflación.



chos de estos activos dejaron de ser rentables, provocando su venta colectiva y en consecuencia la disminución de su precio.

Por otro lado, no deberíamos olvidarnos de los problemas derivados del alto nivel de endeudamiento, principalmente a tipo variable, que familias y empresas habían adquirido y que en concreto en el caso español excedía del 200 por 100 del PIB.

El retroceso de la demanda agregada y el miedo a un proceso de liquidación masiva que hiciese caer aun más el precio de los activos de los bancos, llevaron a los distintos gobiernos a actuar de manera contundente con políticas fiscales expansivas coordinadas en los estados europeos y demás miembros del G-20. Medidas temporales que pretendían aminorar los efectos sobre la actividad y el empleo y que trataban de aflojar el estrangulamiento de los flujos de crédito, inyectando liquidez a través de sus Bancos Centrales. Sin embargo, las medidas de política fiscal expansiva y los sendos rescates a los bancos no consiguieron restaurar la confianza perdida, sino que derivaron en un incremento sustancial del gasto público que, unidos a una importante pérdida de ingresos, consecuencia de la propia crisis, produjeron un importante problema de aumento del déficit público y de la deuda pública necesaria para financiarlo.

Como resultado lo que parecía una simple caída del ciclo, se tornó en una crisis del propio sistema que difícilmente lograremos superar plenamente de no realizar importantes cambios en nuestro modelo económico actual. Por tanto, lo que podemos obtener en claro de toda esta catástrofe económica es que necesitamos aprender de los errores del pasado y crear un sistema sostenible.

Concretamente en el caso español y teniendo en cuenta que en dicho contexto la economía española contaban con mayor solidez, cerrando el año 2006 con un superávit del 2,4 por 100, y un bajo endeudamiento relativo⁵, se había optado por permitir el libre funcionamiento de los estabilizadores automáticos, conduciendo a una disminución de los ingresos por la erosión de las bases tributarias y un incremento del gasto por el aumento de los fondos dedicados a la protección de los desempleados. Además el ejecutivo decidió articular un plan de estímulo económico, que ascendió a 42 mil millones entre los años 2008 y 2009, y que a través de rebajas fiscales y aumento de la liquidez, supusieron cada año un total de 2 puntos porcentuales del PIB. Estas decisiones unidas al fin de la burbuja inmobiliaria de nuestro país, nos llevaron a incrementar el déficit público hasta niveles desconocidos en nuestra historia reciente.

Sin duda, este es uno de los principales escollos a los que se ha enfrentado la economía mundial, ya que el riesgo de impago de la deuda se cernió sobre algunos países europeos. Pero, al margen de toda la literatura que esta situación haya provocado y de todas las posibles soluciones que podrían haberse llevado a cabo, es interesante señalar que en poco tiempo la denominada como “crisis del euro” hizo reflexionar a los distintos gobiernos europeos y trabajar en la creación de un marco regulador que impidiese la quiebra de la moneda única y dibujase la senda para las actuaciones posteriores.

Estas circunstancias, invocaron a una búsqueda de las políticas necesarias para encontrar la salida de esta crisis, entre las que la política fiscal y la presupuestaria se configuraron como instrumentos clave por la repercusión que generan en el entorno económico general, y por ende sobre el bienestar de los ciudadanos, que es lo que en definitiva debe tratar de maximizarse.

3. LOS CIMIENTOS DE UN NUEVO MODELO ECONOMICO

3.1. Consolidación fiscal. La estabilidad presupuestaria

En nuestro país la política fiscal debe enmarcarse en la situación política del mismo, descentralizado y perteneciente a una Unión Supranacional. Podemos decir que, en los últimos años su aplicación ha pasado por diferentes etapas claramente diferenciadas, especialmente desde el inicio de la crisis, en la que las políticas llevadas a cabo han sufrido una importante transformación en términos cuantitativos y cualitativos. Debemos señalar que, la expansión de la demanda, desde el inicio de siglo, se había apoyado principalmente en los bajos tipos de interés, unidos a la dependencia excesiva del sector de la construcción, la sobrevaloración de los activos inmobiliarios, un importante endeudamiento del

⁵ En el año 2007 la deuda pública emitida suponía el 36,1 por 100 del PIB español, fruto del proceso de consolidación fiscal que acababa de concluir caracterizado por la consecución ininterrumpida de superávits primarios desde los años 90 (recuérdese que las magnitudes primarias no incluyen la carga de intereses de la deuda).

sector privado, familias y empresas y una continua necesidad de financiación exterior. Esta situación junto a la peligrosa pasividad del ejecutivo ante lo que se consideraba como un simple retroceso del crecimiento económico, provocó que la crisis se ensañara con nuestro país saldándose con una contracción importante del producto, un empeoramiento generalizado de todas las variables macroeconómicas y un aumento desorbitado de las cifras de desempleo, el mayor problema al que se enfrenta actualmente España, siendo el más alto de toda la UE, especialmente entre la población más joven, ya que ha llegado a suponer más de la mitad de la población activa en esta franja de edad.

Gráfico 1
EVOLUCIÓN DE LA TASA DE DESEMPLEO EN ESPAÑA



Fuente: Elaboración propia. Datos EPA.
(p) Previsiones Propias

Además, y como veíamos anteriormente, las políticas fiscales expansivas obviaron los compromisos, flexibilizados coyunturalmente, del PEC y no tuvieron en cuenta las circunstancias expuestas anteriormente y que hacía que nuestro país, a pesar de contar con una posición fiscal bastante saneada, fuese especialmente sensible a la situación económico-financiera de otros países de la UE. Su instrumentación, liderada por el Plan de Estimulo Económico aprobado en 2008 y cuyo coste supuso más de 42.000 millones de euros durante los años 2008 y 2009, se sumó al incremento del gasto social, derivado sobre todo del aumento de las prestaciones de desempleo (que como comprobamos en el cuadro adjunto supuso una dotación en los PGE⁶ del año 2011 (el año de mayor gasto en prestaciones por desempleo) de casi 37500 millones de euros, lo que constituía un aumento del 191 por 100 respecto a la misma partida del año 2009). Igualmente se produjo un importante estrechamiento de las bases tributarias y cotizaciones sociales, consecuencia de la menor actividad económica y una drástica disminución del empleo y caída de la demanda, que incrementaron sobremanera el gasto público durante estos años.

Tabla 1
EVOLUCIÓN DEL GASTO SOBRE EL DESEMPLEO EN ESPAÑA

AÑOS	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
PRESUPUESTO PRESTACIONES A LOS DESEMPLEADOS	14.470,7	15.777,1	19.616	30.974,8	37.497	28.805	26.993,7	29.727,6

Fuente: Elaboración propia. Datos PGE.
Datos en miles de euros.

⁶ Presupuestos Generales del Estado.

De hecho, y como podemos comprobar el gráfico adjunto, la necesidad de financiación en el año 2009 llegó a representar el 11,2 por 100 del PIB, situación límite que provocó que la Unión Europea abriese un Protocolo sobre Procedimiento de déficit excesivo y que tuvo como consecuencia inmediata que el gobierno decidiese actualizar el Plan de Estabilidad vigente en aquel momento y que como bien sabemos no dio los frutos deseados.

Grafico 2
CAPACIDAD NECESIDAD DE FINANCIACIÓN ESPAÑA (%PIB)



Fuente: Elaboración propia. Datos MINHAP.

*Excluyendo las medidas ligadas a la reestructuración bancaria.

Este motivo llevó, en septiembre de 2011, a tomar medidas para reforzar la idea de estabilidad presupuestaria, que empezaba a erigirse como instrumento clave de la política económica y a que, con el consenso de los dos partidos mayoritarios del congreso, se reformase el artículo 135 de la Constitución Española, cuyo texto⁷, además de señalar prioritariamente que “*todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria*”, limita el déficit público de carácter estructural, así como la deuda pública al valor de referencia del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y prevé el desarrollo del mismo a través de una ley orgánica.

Posteriormente, con la entrada del ejecutivo actual se procedió al diseño de un nuevo Programa de Estabilidad y Convergencia, renovado para los años 2013 - 2016 y un Plan Nacional de Reformas, como instrumentos base de la política económica y en los que se establecían objetivos, medidas y calendarios concretos, y se aprobó una nueva ley de estabilidad presupuestaria que posteriormente detallaremos. Asimismo se incluía un paquete de medidas cuyo objetivo, según el resumen ejecutivo del propio documento, consistía en “*sentar las bases de un crecimiento sostenible y equilibrado que asegurara la recuperación económica e hiciera posible al mismo tiempo la consolidación presupuestaria*”. Al mismo tiempo se pactó con el ECOFIN el cumplimiento de una senda de ajuste, que en 2013 fue renegociada y que situaría el déficit en el 2,8 por 100 del PIB para el año 2016. Gracias al mencionado proceso de ajuste presupuestario se espera que el déficit se vaya reduciendo progresivamente para conseguir los objetivos mencionados.

⁷ BOE. Reforma del artículo 135 de la Constitución Española, de 27 de septiembre de 2011.

3.2. La Estabilidad presupuestaria en el marco de la UE: La PEC y el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza

Al hablar de estabilidad presupuestaria en la UE resulta obviamente imprescindible remontarse al Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), que fue diseñado en 1997 atendiendo a los criterios de convergencia establecidos en el Tratado de Maastricht, por imposición de Alemania y Francia fundamentalmente. El objetivo que perseguían ambos países era la exclusión de aquellas economías que supusieran un peligro para la estabilidad de la futura moneda común. Los criterios mencionados se concretaron finalmente en mantener el déficit presupuestario por debajo del 3 por 100 del PIB, así como la deuda pública en niveles inferiores al 60 por 100 del PIB y se convertían así en una regla *sine qua non* para que los países de la Unión Europea se pudieran integrar a la moneda única.

La finalidad principal del PEC era mantener unas finanzas públicas saneadas en los países europeos, en especial de los países de la zona euro, garantizando así, la estabilidad presupuestaria y financiera de la Unión. A su vez estos criterios se complementaban con el objetivo principal del Banco Central Europeo, que consistía en lograr la estabilidad de precios, a través de los instrumentos con los que cuenta, como por ejemplo el mantenimiento de los tipos de interés reales a niveles reducidos, facilitando así la acumulación de capital, el crecimiento económico y, consecuentemente, la creación de empleo. Recordemos que: la disposición principal del capítulo sobre política monetaria del Tratado de Funcionamiento de la UE establece como objetivo primordial del Eurosistema “mantener la estabilidad de precios”, aunque sin perjuicio del mismo, el SEBC “apoyará las políticas económicas generales de la UE con el fin de contribuir a la realización de los objetivos comunitarios”.

El Pacto de Estabilidad y Crecimiento consta de una vertiente preventiva y una disuasoria. En cuanto a la primera, al inicio de cada año, los Estados miembros de la Unión, presentan sus programas de estabilidad –programas de convergencia en caso de países que no forman parte de la zona euro– en los cuales se establece un objetivo presupuestario a medio plazo. Estos programas son evaluados por la Comisión y, en un plazo máximo de tres meses desde su presentación, el Consejo emite dictámenes y recomendaciones sobre ellos. Por su parte, la vertiente disuasoria hace referencia al Procedimiento de Déficit Excesivo, que entra en funcionamiento cuando el déficit de un país miembro sobrepasa el límite del 3 por 100 del PIB establecido en el PEC. Si se registran desviaciones importantes respecto de los valores fijados, la Comisión deberá advertir de ello al Estado que haya incumplido, pero si pasado un mes no ha cambiado la situación, el Consejo hará recomendaciones a dicho Estado para evitar llegar a un déficit excesivo. En el caso de que el Consejo, a través de las evaluaciones de la Comisión, considere que existe déficit excesivo, dará recomendaciones al Estado correspondiente, el cual deberá tomar las medidas oportunas en un plazo máximo de seis meses, estando obligado a comenzar su corrección el año siguiente a su verificación.

Una de las grandes virtudes del PEC consiste en que posee una cierta flexibilidad para implementar políticas fiscales discrecionales anticíclicas, mientras que consigue evitar la profundización en políticas procíclicas. De esta forma, ante coyunturas recesivas, el PEC permitiría la actuación de los estabilizadores automáticos, pudiéndose superar de manera temporal la barrera del 3 por 100 del PIB para el déficit y la del 60 por 100 del PIB para la deuda, de forma que se procediera a una política expansiva que ayudara a combatir la recesión, aunque para ello fuese necesario demostrar la idoneidad y necesidad de las mismas. De forma contraria, en periodos de crecimiento económico, el PEC abogaría por una mayor recaudación y contención del gasto, dando lugar al saneamiento de las cuentas públicas y fortaleciéndolas para posteriores periodos.

Tras la Cumbre de Lisboa celebrada en 2000, se establecieron los principios básicos de la política económica europea, consistentes en el equilibrio presupuestario establecido en el PEC y en las reformas estructurales basadas en la flexibilización de los mercados de factores y servicios. Sin embargo, mientras que algunos países cumplieron con lo establecido, otros se desviaron de las líneas acordadas, optando por políticas expansivas en épocas de bonanza económica. Esto conllevó que cuando se acercaron al cambio de ciclo, incurriesen en déficits y deuda que sobrepasaban lo dispuesto en el PEC. Para evitar la aplicación del Procedimiento de Déficit Excesivo, dichos países argumentaron que un ajuste presupuestario en aquellos momentos de recesión impediría la recuperación de la economía. Como ejemplo, en noviembre de 2003, el Consejo de Ministros de Economía y Finanzas de la UE (ECOFIN) optó por no aplicar dicho procedimiento a Francia y Alemania, lo que dio como resultado un enfriamiento de la consolidación fiscal como prioridad. Posteriormente, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea anuló la suspensión de las sanciones a Francia y Alemania por déficit excesivo.

De esta manera, el PEC no logró asegurar la consolidación fiscal pretendida. En tiempos de expansión económica previos a la crisis, los países no alcanzaron unas cuentas financieras sólidas y saneadas, gastándose los ingresos extraordinarios, en lugar de incrementar los superávits para cuando hubiera un cambio de ciclo. Los déficits excesivos se corrigieron con lentitud y el límite de deuda fue ignorado por muchos países. Todo ello se debió a la escasa capacidad del PEC para exigir su cumplimiento, ya que se carecía de automatismo en las medidas correctoras, dejando excesivo margen a la discrecionalidad de cada país.

Como hemos explicado en el epígrafe dos, ante el estallido de la crisis a finales de 2007, se adoptaron políticas fiscales expansivas con el fin de amortiguar los efectos negativos de la misma. De este modo, las recomendaciones pasaban por la implantación de medidas de estímulo fiscal que, debían ser oportunas, transitorias y localizadas adaptándolas a las necesidades específicas de cada país. Sin embargo, la actuación de los gobiernos provocó que las medidas de política fiscal llevadas a cabo, junto a los efectos colaterales de la crisis, produjesen un importante deterioro generalizado del déficit público y, como consecuencia, de los niveles de deuda necesaria para financiarlos. Esto provocó que en poco tiempo se produjese un viraje en las recomendaciones de política fiscal de los Organismos Internacionales, que dejaron de promover la aplicación de medidas de estímulo a corto plazo y aconsejaron la implementación de planes ambiciosos de consolidación fiscal a medio plazo.

Esta preocupación quedó plasmada en la Unión Económica y Monetaria con un nuevo pacto, el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza (TECG), y específicamente en España, como comprobaremos posteriormente, con la Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. El TECG fue ratificado el 2 de marzo de 2012, por parte de todos los Jefes de Estado y Gobierno de los países miembros, con excepción del Reino Unido y la República Checa. En él se resalta *“la necesidad de que los gobiernos mantengan unas finanzas públicas saneadas y sostenibles y eviten un déficit público excesivo”*, considerando que, *“es de vital importancia para salvaguardar la estabilidad de la zona del euro en su conjunto”*, y que, en consecuencia, *“requiere la introducción de normas específicas, incluida una regla de equilibrio presupuestario y un mecanismo automático de adopción de medidas correctoras”*. Para ello, dicho documento exige que la situación presupuestaria de las administraciones públicas de cada Parte Contratante sea de equilibrio o de superávit, permitiendo únicamente que se produzcan desviaciones temporales de dicho objetivo a medio plazo o de la senda de ajuste hacia el mismo, en *“circunstancias excepcionales”*⁸.

El Tratado aborda tres temas fundamentales, como son el pacto presupuestario, la coordinación de las políticas económicas y convergencia y la gobernanza de la zona euro.

En cuanto al Pacto Presupuestario, el objetivo más importante es promover la disciplina presupuestaria, principalmente en la zona euro, fortaleciendo de esta manera al PEC. Se trata de una ratificación de los criterios de la misma que aporta una posición firme de los gobiernos europeos intentando evitar los problemas que atravesó el PEC. Su articulación se configura a través de dos elementos: la regla de equilibrio presupuestario y el reforzamiento del procedimiento que se aplica en caso de haber déficit excesivo. Respecto a la regla de equilibrio presupuestario, los países firmantes se comprometen a incorporar a su Derecho una norma, que en nuestro país, como hemos comprobado, tiene carácter de Ley Orgánica y que exige que todas las Administraciones Públicas estén en situación de equilibrio o de superávit. Si los países incumplen dicho mandato, el Tribunal de Justicia de la UE les podrá imponer el pago de sanciones económicas, de forma que, en el caso de que se observen desviaciones significativas del objetivo a medio plazo o de la senda de ajuste hacia dicho objetivo, se activará automáticamente un mecanismo corrector.

Además, el Tratado de estabilidad añade nuevos compromisos en materia económica para lograr una mayor coordinación de sus políticas económicas, ya que, pese a que la mayoría de las mismas siguen siendo competencia de cada estado miembro, se amplifican criterios para conseguir mayor convergencia y competitividad. De este modo, las partes contratantes reafirman su compromiso de llevar a cabo políticas económicas que fomenten el correcto funcionamiento de la UEM, como son aquellas dirigidas a la supresión de las rigideces en los mercados de trabajo, tales como la reducción de la protección del empleo indefinido o la reducción del salario mínimo, y del mercado de productos, como puede ser la supresión de barreras a la competencia en los mercados de factores. Además, los países se comprometen a una mayor coordinación y supervisión de la política presupuestaria llevada a

⁸ UE. Tratado de Estabilidad Coordinación y Gobernanza en la UEM. Art 3.pto 3. b).

cabo por cada uno de ellos y a la posibilidad de la cooperación reforzada, de manera que un grupo de países pueda cooperar entre sí más estrechamente cuando el resto no esté de acuerdo en implementar dichas políticas. Sin embargo, curiosamente, el Tratado no especifica ningún instrumento nuevo o reforzamiento de los ya existentes que permita obligar a los países a aplicar políticas específicas en el supuesto de que pusieran en peligro el buen funcionamiento de la UEM.

Finalmente, cabe explicar que, aunque existen grandes semejanzas entre el Pacto Presupuestario del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza (PECG) y del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), existen ciertas diferencias. La principal estriba en que mientras el PEC tomaba como objetivo presupuestario una situación de proximidad al equilibrio o de superávit, el PECG es más estricto y no requiere la proximidad sino el equilibrio o saldo positivo, con un objetivo a medio plazo, del 0,5 por 100 del PIB (inferior al 1 por 100 establecido en el PEC), permitiéndose un máximo del 1 por 100, cuando la deuda acumulada sea significativamente inferior al 60 por 100 y no se ponga en riesgo la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas. Asimismo, para el caso de los mecanismos correctores, el PEC determinaba que la Comisión Europea tendría que advertir del incumplimiento del objetivo presupuestario al país infractor y que, más adelante, sería el Consejo el que recomendaría la adopción de una serie de medidas de ajuste a dicho país para alcanzar el equilibrio, a propuesta de la Comisión. Sin embargo, en el caso del PECG, el mecanismo corrector se activa automáticamente, incluyéndose la obligación de aplicar las medidas propuestas para corregir las desviaciones en el calendario que se establezca. Finalmente, el PECG añade la posibilidad de imponer sanciones económicas en el caso de que la regla de equilibrio presupuestario y el mecanismo de corrección no se incorporaren al Derecho Nacional de cada país contratante.

Como podemos comprobar, se trata de una apuesta clara por el equilibrio presupuestario y la consolidación fiscal como bases para el correcto funcionamiento de la económica de la Unión Europea.

3.3. La Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera de las Administraciones Públicas

En cumplimiento del mandato constitucional, el ejecutivo, elegido en las urnas en noviembre de 2011, aprobó el 12 de abril de 2012, con apoyo parlamentario de varias formaciones políticas, aunque no con el del principal partido de la oposición, la *Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera de las Administraciones Públicas*. Dicha ley intenta solucionar los errores que contenían las anteriores normativas y se basa en tres objetivos principales⁹:

- ✓ Garantizar la sostenibilidad financiera de todas las Administraciones públicas (Estado, CCAA, Corporaciones Locales y Seguridad Social).
- ✓ Fortalecer la confianza en la estabilidad y solvencia de la economía española
- ✓ Reforzar los compromisos de España con la UE.

La inclusión de la “sostenibilidad financiera de las AAPP” en su título da una pista de una de las claves esenciales de la misma, absolutamente necesaria para tomar las riendas de la situación. En efecto, es fundamental tener en cuenta el interés de que exista una voluntad conjunta de todas las administraciones, que permitan el logro de los objetivos presupuestarios. Teniendo en cuenta la descentralización existente en nuestro país esta exigencia es particularmente importante y de ello depende, en gran parte, el éxito de las medidas en materia presupuestaria y fiscal. Este nuevo texto mejora la coherencia en la regulación jurídica, al dotar de mayor claridad y transparencia a la Ley, en base a la necesaria comunicación y a la equiparación en el nivel de exigencias presupuestarias, responsabilidad y lealtad institucional de todas las Administraciones Públicas ante las posibles desviaciones. Además la ley habilita a través de una disposición adicional al Consejo de Ministros para declarar las posibles responsabilidades (así como su depuración) en que incurran las Administraciones Públicas e integrantes del Sector Público en materia de incumplimiento de las normas comunitarias y que den lugar a sanciones a nuestro país por parte de las instituciones europeas. Asimismo, existen otros elementos, reflejo de los incluidos en el TCEG que igualmente podemos considerar claves:

- Todas las AAPP deberán presentar equilibrio o superávit computado en términos SEC, contemplando la posibilidad de déficit por circunstancias excepcionales (catástrofes naturales, recesión

⁹ España. “Ley Orgánica De Estabilidad Presupuestaria Y Sostenibilidad Financiera De Las AAPP”. *Boletín Oficial del Estado*. 30 de abril de 2012.

económica o situación de emergencia extraordinaria). En este último caso se requiere un plan de reequilibrio para hacer frente a las consecuencias derivadas de estas situaciones:

- El límite de deuda de las Administraciones Públicas de referencia es del 60 por 100 del PIB, salvo en las mismas circunstancias excepcionales en que se puede presentar déficit estructural.
- La prioridad de atender los intereses y el capital de la deuda pública frente a cualquier otro gasto, ya establecido en el artículo 135 de la Constitución.
- Se exige presentar informes sobre el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda pública y de la regla de gasto.
- Presentación de un plan económico financiero que permita la corrección de la desviación en un año y que explique las causas de la misma, así como las medidas que permitan retornar al equilibrio.
- El establecimiento de medidas para las posibles desviaciones, que se dividen en:
 - *En primer término, preventivas, con la introducción de un mecanismo de alerta temprana, similar al existente en la normativa europea y que consiste en anticipar las medidas necesarias de corrección en caso de que se aprecie riesgo de incumplimiento.*
 - *En este caso se prevén las medidas correctivas.*
 - *Y coercitivas, habilitadas por último, para obligar a su cumplimiento forzoso, trasponen los mecanismos correctivos existentes en la normativa de la UE.*

Además, los “Principios generales” que inspiran dicha ley quedan reflejados en el capítulo II del texto aprobado, en el cual se mantienen los cuatro principios de la legislación anterior —**estabilidad presupuestaria, plurianualidad, transparencia y eficacia y eficiencia en la asignación de los recursos públicos**—, reforzando alguno de sus elementos (*por ejemplo es de gran importancia que el principio de transparencia exija a cada Administración Pública establecer la equivalencia entre el Presupuesto y la contabilidad nacional, ya que esta es la información que se remite a Europa para verificar el cumplimiento de nuestros compromisos en materia de estabilidad presupuestaria*), e introduciendo tres nuevos principios, que como decíamos son esenciales: **sostenibilidad financiera, responsabilidad y lealtad institucional** (importancia como principio rector para armonizar y facilitar la colaboración y cooperación entre las distintas administraciones en materia presupuestaria).

Pero, sin duda la característica fundamental de esta ley es su utilización como herramienta clave para el logro de una política fiscal seria que permita la recuperación de la confianza en la economía española y que por tanto, ayude a conseguir cumplir con nuestros compromisos, aportando la necesaria seguridad a los inversores y disminuyendo los intereses de la deuda, en pro de un crecimiento estable que permita la creación de empleo en nuestro país. Además la corrección del desequilibrio de las cuentas públicas implica ceñirse a las exigencias de solvencia y responsabilidad que piden los mercados internacionales en los que España debe buscar financiación y colocar sus emisiones de deuda pública. De este modo se busca garantizar la financiación adecuada del sector público y los servicios públicos de calidad sobre los que descansa el sistema de bienestar español.

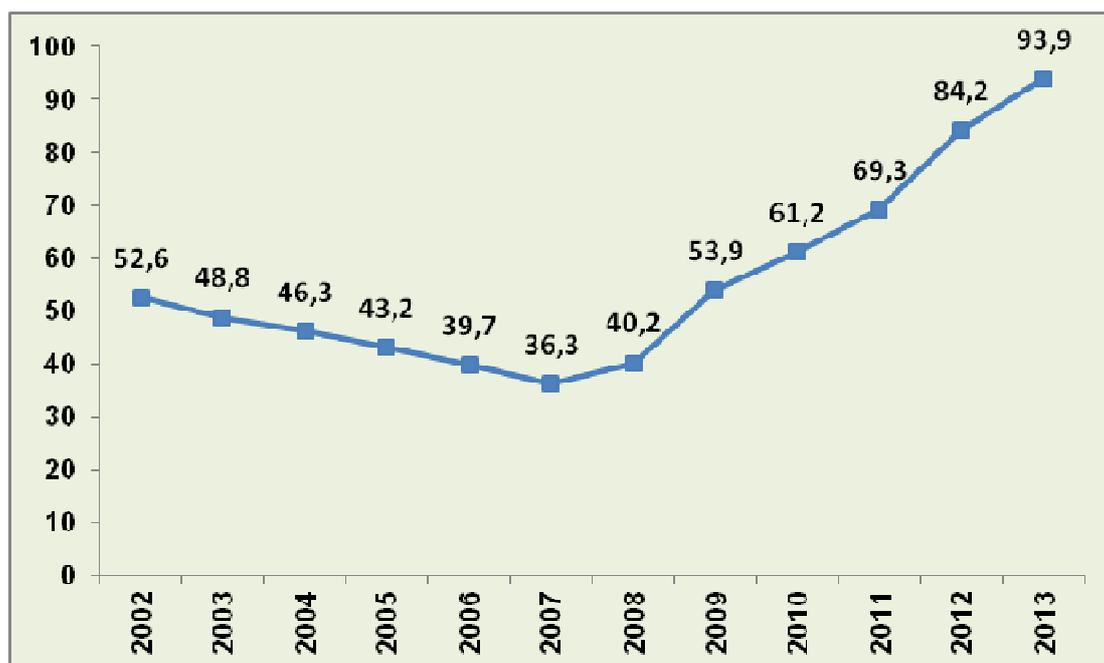
3.4. Los Presupuestos Generales del Estado y la Deuda Pública

Como instrumento esencial para el cumplimiento de los objetivos nos encontramos asimismo, como explicábamos anteriormente, con la política presupuestaria.

Es necesario entender la importancia de reconducir las cuentas públicas y mantener una imagen de disciplina fiscal que proporcione rigor y contribuyan a un crecimiento económico sostenible. Por un lado, España ha tenido que recuperar la confianza de los inversores extranjeros, las agencias de calificación habían recrudecido sus perspectivas ante la deuda soberana de determinados países europeos, incluida España, por lo que, por el momento y mientras no se tomen otras medidas al respecto, estas agencias anglosajonas son la principal guía de los inversores a la hora de sopesar el riesgo de los activos. Por otro lado, debemos tomar en consideración que los intereses de la deuda, en los últimos años, se han aumentado de un modo extraordinario (fruto del déficit recurrente). A pesar de que el coste de refinanciación sufrió un importante recorte durante el último año, debido a la disminución

de los intereses a los que se emitió la deuda, el incremento de la deuda acumulada en circulación supuso que el pago en intereses, tanto en términos de contabilidad nacional como de caja continuase esta tendencia. Las previsiones del Gobierno estiman que el total ascenderá hasta los 36.590 millones de euros, un 3,49 por ciento del PIB (34.457 en términos contables). La evolución seguida por la deuda pública desde el año 2009 es un fiel reflejo de los errores que hasta el año 2011, se cometieron en cuanto a política fiscal se refiere. Dichos excesos supusieron un salto cuantitativo considerable, ya que al inicio de la crisis, y cómo podemos comprobar en el gráfico, en términos PIB, la deuda acumulada apenas se acercaba al 40 por 100 del PIB, lo que en definitiva supone que hemos más que duplicado el nivel de deuda en estos últimos años, ya que, como podemos comprobar, el año 2013 cerró con un saldo de 960.640 millones de euros, es decir, el 93,9 por 100 del PIB. No obstante, las reformas llevadas a cabo durante los últimos dos años y la imagen de disciplina fiscal y presupuestaria que la política económica de nuestro país está mostrando, han supuesto una reducción importante del coste de la financiación extraordinaria para España. Lógicamente la reducción del ratio deuda/PIB puede producirse a través de la amortización de títulos, al no refinanciar la deuda emitida o bien a través del crecimiento económico. Dado que ambas variables han supuesto una importante mejoría y que el resto del mundo muestra cada vez una mayor confianza en la fiabilidad de la misma, cabe esperar que la tendencia experimente un importante viraje en los próximos años.

Gráfico 3
DEUDA PÚBLICA ESPAÑA (% PIB)



Fuente: Elaboración propia. Datos MINHAP.

Sabemos que la Deuda del Estado varía como resultado de dos factores:

- las emisiones que realiza el Tesoro Público para hacer frente a sus necesidades de financiación,
- las amortizaciones de deuda emitida anteriormente y que se producen en el ejercicio.

Cabe señalar que durante el año 2012 se produjo un importante aumento de la necesidad de endeudamiento del Estado y que era consecuencia, principalmente, del préstamo concedido al Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB) así como de las aportaciones al Fondo de Liquidez Autonómico (FLA); al Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) y al Fondo para la Financiación de los Pagos a Proveedores. Teniendo en cuenta que, desde nuestra inmersión en la moneda única no podemos emitir moneda para financiarnos, los únicos ingresos extraordinarios que nuestro gobierno puede percibir provienen de la emisión de deuda pública. El hecho de que sea necesaria una autorización previa de las Cortes Generales tiene un fundamento de responsabilidad, ya que, además de reducir nuestro patrimonio neto, el recurso irresponsable a la misma endeuda el futuro del país. De

hecho, como hemos comprobado, los intereses acumulados son una partida de un peso extraordinario para nuestras cuentas. Por tanto, hay que recordar que el recurso a la emisión de deuda debiera fundamentarse en la realización de inversiones que produjesen una rentabilidad suficiente para cubrir su carga, o unos réditos importantes en términos de bienestar social que lo justificasen, ya que existe un fondo de contingencia que debiera ser suficiente para cubrir los gastos extraordinarios¹⁰. No es casualidad que igualmente dentro del Pacto de Estabilidad y Crecimiento ya se incluyese la imposición de un límite en el endeudamiento público del 60 por 100 del PIB. Sin embargo, esta no ha sido la premisa seguida en los últimos años y lo que llevó nuestro endeudamiento al nivel que comentábamos, un nivel peligroso teniendo en cuenta la situación que ha atravesado nuestro país, ya que si bien el nivel de deuda pública emitida en porcentaje del PIB ha sido durante estos años inferior al de países como Japón donde supera el 200 por 100 del PIB o Estados Unidos, por encima del 100 por 100, e incluso inferior al de muchos socios europeos, la situación macroeconómica de nuestro país y principalmente el foco que parece iluminar cada pequeño paso que ha dado España desde el inicio de la crisis del Euro, nos hicieron especialmente sensibles a los vaivenes de los mercados.

No obstante, la política fiscal llevada a cabo durante los últimos años y que ha reducido enormemente los intereses de financiación de nuestra deuda, han hecho que el recurso a los ingresos extraordinarios sea cada vez menor. Además el crecimiento del PIB que ha comenzado a producirse posibilitará que a medio plazo regresemos a los niveles de deuda aceptados en el PEC y el TCEG, ya que por un lado, como hemos explicado, se está reduciendo el acercamiento a los mercados para refinanciar la deuda ya emitida, amortizando de este modo títulos en circulación y por otro al expresar dicho ratio en función del PIB, se producirá una disminución importante del mismo.

4. EL PRESUPUESTO BASE CERO Y EL PRINCIPIO PRESUPUESTARIO DE EQUILIBRIO

Como hemos comprobado en los apartados anteriores, los problemas de déficit al que se han enfrentado algunas economías durante esta crisis han recuperado la necesidad de ajustar el presupuesto, de manera que los ingresos ordinarios soporten la totalidad del gasto público y que tradicionalmente se ha conocido como presupuesto equilibrado o regla de oro. Teniendo en cuenta que como firmes defensores del Estado del Bienestar y de la función redistributiva del Estado, vía provisión de bienes preferentes, así como de prestaciones sociales, consideramos que esto puede lograrse, no a través de la reducción indiscriminada del gasto público, sino de una gestión más eficaz y eficiente, en la que sin mermar la calidad de los servicios públicos, se haga una valoración rigurosa del modo en que estos son provistos.

Sin duda, el presupuesto es una herramienta clave para que al anticipar la previsión de los gastos necesarios, así como de los ingresos, podamos obtener una imagen real de la situación y analizar cada una de sus partidas, para mejorar la gestión pública. En este sentido, una nueva forma de entender el presupuesto puede ser un medio indicado para alcanzar el objetivo de consolidación fiscal y para ejercer un mejor control sobre las cuentas públicas, puesto que el presupuesto es la base sobre la que cualquier política presupuestaria se constituye. Es aquí cuando abrimos la puerta a una nueva teoría presupuestaria: el Presupuesto Base Cero.

De manera habitual, en el establecimiento de un presupuesto cualquiera, público o privado, se toma como punto de partida las necesidades de gasto del año anterior y ese nivel de gasto se extrapola al año siguiente. Esas necesidades del año previo son ajustadas a efectos inflacionarios, añadiéndose además otros gastos correspondientes a la consecución de objetivos nuevos para ese año. Comienza así una espiral inflacionista que deja de ser factible en el momento en el que se ingresa menos, debido al engorde desmesurado de gastos. Ello puede dar lugar a recortes que disminuyen la calidad de los servicios públicos, ya que dichos ajustes al presupuesto no valoran el beneficio derivado de las diferentes partidas de gasto, al no disponer de la información adecuada. Asimismo, otra consecuencia puede ser un aumento desmesurado de la carga fiscal, con las consiguientes repercusiones negativas que ello conlleva.

Como alternativa para mejorar el método presupuestario nace en 1970 el presupuesto base cero o ZBB (Zero Base Budgeting), cuando su creador, Peter A. Phyrre, lo aplicó en su propia empresa,

¹⁰ Es decir aquellos no contemplados en los presupuestos que surgiesen durante el ejercicio en curso.

'Texas Instruments'. Un posterior artículo de Phyrre publicado en 1971 en la 'Harvard Business Review', acerca de dicho método, convenció al entonces Gobernador del Estado de Georgia y posterior Presidente de los Estados Unidos, Jimmy Carter, para la mejora de la eficiencia y la eficacia en el uso de los recursos públicos. La puesta en práctica del presupuesto base cero en los presupuestos del Estado de Georgia para 1972 hizo que se ahorraran 55 millones de dólares sin que hubiera una disminución en la calidad de los servicios públicos provistos. De esta manera, el presupuesto base cero comenzó siendo propuesto para la empresa privada para luego también aplicarse en el sector público.

Existen multitud de definiciones del PBC, aunque la de Peter Sarant, ex director de Análisis de Gestión en la Comisión de la Administración Pública durante el Gobierno de Carter, es muy completa, ya que la misma se puede aplicar a cualquier sector, tanto público como privado *"El PBC es un método que completa y enlaza los procesos de planificación, presupuestación y revisión e identifica métodos alternativos y eficientes de empleo de los recursos limitados en la consecución efectiva de los objetivos seleccionados. Es un enfoque flexible de la gestión que suministra una base fiable para reasignar los recursos, mediante la revisión y justificación sistemática de los niveles de financiación y ejecución de los programas corrientes"*. En otras palabras, consiste en un método presupuestario en que cada año se empieza de nuevo en la elaboración del presupuesto y requiere que cada unidad decisoria justifique con detalle la totalidad de sus necesidades presupuestarias partiendo del primer euro, debiendo demostrar el porqué debe establecerse su presupuesto y si es verdaderamente rentable. Así, todos los programas se identifican en 'bloques de decisión', siendo evaluados y priorizados en orden de importancia con el fin de decidir su aprobación. De esta manera, el ZBB trata de reevaluar cada año todos los programas y gastos en términos de coste-beneficio y no está basado en el presupuesto del año pasado; en vez de eso, la idea es eliminar los programas que hayan quedado obsoletos.

Además a diferencia de los presupuestos incrementalistas, el PBC no contempla los compromisos plurianuales, de modo que cada año se revisan los contratos y se busca la alternativa más rentable.

El proceso de aplicación de dicho presupuesto es de abajo-arriba:

1. Identificación de objetivos (estratégicos y a corto plazo).
2. Identificar las unidades de decisión (responsables de gestión).
3. Preparar los paquetes de decisión (documento que identifica una actividad o una operación de forma concreta, de modo tal que permita una evaluación y comparación con otras actividades por parte de sus responsables).
4. Priorización de los paquetes de decisión (la unidad administrativa ordena los paquetes por orden de importancia y los envía al nivel organizativo superior, que puede aceptar o modificar esa ordenación. Este posteriormente integra esa clasificación con la de otras unidades de su nivel y las envía al nivel siguiente. Dicho proceso se repite hasta obtener una clasificación final).

Como ventajas destacables de esta técnica presupuestaria podrían destacarse las siguientes:

- Permite encontrar gastos de programas obsoletos incorporados en los presupuestos por pura repetición.
- Mayor eficiencia de los recursos utilizados por el sector público. No se centra únicamente en cuánto se debe gastar, sino en porqué se debe gastar y cuál es la alternativa mejor.
- Permite unir el proceso de planificación con el presupuesto anual.
- Ofrece mayor información para la toma de decisiones.
- Permite una mayor participación en el proceso presupuestario a las unidades de gestión inferiores.

Sin embargo, existen algunos aspectos del método que requieren su revisión y mejora. Por ejemplo, aunque el planteamiento teórico es brillante, su realización empírica requiere de un desarrollo más profundo que las técnicas utilizadas generalmente. Por otro lado, si se trata de presupuestos rígidos, es difícil una reducción del gasto con el cambio de metodología, necesitan una elaboración más pormenorizada, lo que se traduce en más tiempo y papeleo. Por último, debemos considerar que la es-

estructura actual del sector público supone una restricción para su empleo en este sector, debido a algunos aspectos burocráticos, calificados como problemas de agencia por Niskanen y que suelen centrarse en presiones políticas por mantener su status quo, el constante cambio de los dirigentes políticos, la asimetría informativa entre los funcionarios y la agencia, etc.).

No obstante, consideramos que el PBC merece una revisión y una oportunidad para mostrar sus ventajas para la disminución del Gasto Público, con lo que quizá en una primera etapa podría implantarse únicamente en algunas partidas presupuestarias o en algunos organismos, para desarrollar un método que aproveche las ventajas del modelo y soslaye las debilidades mencionadas.

5. LA DISCIPLINA FISCAL Y PRESUPUESTARIA EN NUESTRO PAÍS COMO BASES PARA EL CRECIMIENTO

Como hemos comprobado, es relevante mantener una imagen de disciplina fiscal que proporcione rigor y contribuya a un crecimiento económico sostenible. Debemos tener en cuenta que, dado el nivel de globalización alcanzado, la liberación y ampliación de los mercados y los temores propiciados por los acontecimientos económico-financieros de los últimos años, y aun a pesar de lo injusto que esta postura pueda resultar, la gestión económica de los gobiernos tiende en la actualidad a realizarse siguiendo prioritariamente criterios de mercado, aunque en algunas circunstancias este factor soslaye los postulados del análisis macroeconómico puro. Por tanto, esta exposición de motivos es absolutamente esencial para lograr un nivel de credibilidad y confianza de primer orden hacia los mercados, que permita el posterior impulso al crecimiento económico.

No obstante y a pesar de lo crucial que en estos momentos es presentar la voluntad de mantener las cuentas públicas saneadas, debemos tener en cuenta, que por el lado de los gastos, todos los recortes que se realicen en pro de un ajuste fiscal pueden resultar vanos, si por el lado de los ingresos, la disminución del producto se traduce en una menor recaudación fiscal, como consecuencia de la disminución de la actividad productiva. La recesión en la que cayeron gran parte de los países europeos como consecuencia del desmoronamiento de la demanda agregada, parece haber tocado suelo, no obstante la consolidación del “crecimiento económico” y la creación de empleo deben ser focos de los acuerdos europeos. Si bien es cierto que las medidas llevadas a cabo para reducir los déficits, permitiendo presentar unas cuentas más saneadas a los inversores y evitando que el peso de la deuda merme las posibilidades de desarrollo de las generaciones futuras, existe una contrapartida de las políticas de austeridad, en busca de una drástica reducción del déficit, ya que, como se ha demostrado pueden llegar a ser contraproducentes para el país a corto plazo, profundizando aún más en la recesión económica y por ende, aumentando las tasas de desempleo. Esta controversia hace que sea necesario que este tipo de medidas se complementen con reformas y medidas que contribuyan al desarrollo sostenible e impulsen el mercado laboral.

Si consideramos un modelo de crecimiento económico que necesita de la acumulación de capital físico y humano, lo que, a su vez, requiere un nivel adecuado de ahorro nacional, la política fiscal puede ser trascendental, ya que permite la movilización de recursos que aumenten los ingresos y reduzcan el gasto improductivo, consiguiendo una mayor productividad de los factores y liberando los recursos del sector público a favor del sector privado, más eficiente. Es necesario tener en cuenta que la mayor debilidad con la que cuenta actualmente España es, sin duda y como veíamos anteriormente, el nivel de desempleo existente, por lo que las políticas económicas deben igualmente girar en torno a la creación de empleo.

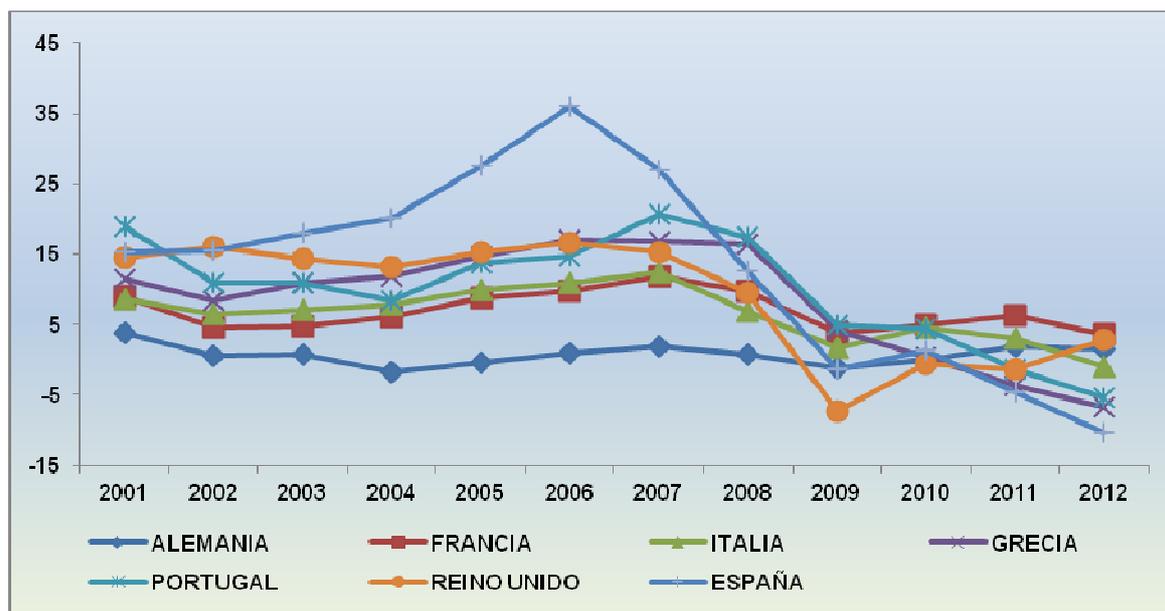
Además de las medidas que el gobierno ya ha llevado a cabo en los últimos dos años, a través de la reforma laboral y las reformas financieras, el programa a seguir también remarca otros objetivos como: el interés del *fomento de la competencia*; garantizando unidad de mercado en todo el territorio español como pilar imprescindible para proporcionar seguridad, agilidad y flexibilidad a los inversores y llevando a cabo la liberalización de servicios profesionales, la *optimización en la inversión en infraestructuras*; con nuevos modelos de gestión más eficientes y fomentando la colaboración pública-privada; *el fomento de la I+D+i*, como base imprescindible para la productividad y la competitividad y *la corrección de los desequilibrios existentes* del sector energético.

Por último, es totalmente necesario contar con un núcleo de bancos sólidos capaces de respaldar el crédito que en estos momentos se encuentra atascado y que es la savia necesaria para alimentar cualquier salida de la crisis. Las medidas financieras llevadas a cabo han permitido un desapalancamiento ordenado, especialmente de aquellos activos que tienen la consideración de tóxicos, así como una recapitalización del sistema bancario. Esperamos que el crédito comience a fluir y que contribuya al incremento de la inversión privada, pieza fundamental del crecimiento económico.

Tabla 2
FLUJO DEL CREDITO PRIVADO PAÍSES DE LA UE.

PAISES	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
ALEMANIA	3,8	0,6	0,7	-1,7	-0,4	0,9	1,9	0,8	-1,2	0	1,8	1,5
PORTUGAL	18,9	10,9	10,8	8,4	13,8	14,7	20,6	17,3	5	4,3	-1,4	-5,4
REINO UNIDO	14,6	16,1	14,4	13,2	15,2	16,6	15,3	9,6	-7,3	-0,7	-1,3	2,8
GRECIA	11,4	8,4	10,8	11,9	14,8	17,1	16,9	16,4	4,1	0,3	-3,6	-6,8
ESPAÑA	15,2	15,4	17,9	20,1	27,6	36	26,9	12,6	-1,3	1,2	-4,6	-10,4
FRANCIA	9	4,6	4,7	6	8,8	9,8	11,8	9,7	3,8	4,9	6,2	3,5
ITALIA	8,6	6,5	7,1	7,8	10	10,8	12,4	6,8	1,6	4,6	3	-1

Gráfico 4
FLUJO DEL CREDITO PRIVADO PAÍSES DE LA UE



Fuente: Elaboración propia. Datos Eurostat.

Sin embargo, debemos plantearnos con que otras herramientas podemos contar de cara al crecimiento económico, qué medidas podrían implementarse para lograr un desarrollo (no solo crecimiento) sostenible. Algunas de las ya tomadas por el gobierno incluyen, como veíamos en el pacto de estabilidad, una gestión más eficiente, no solo a nivel de la Administración Central, sino a todos los niveles públicos. En este sentido, consideramos que un acuerdo consensuado que limite la actuación de los entes autonómicos y locales a favor de slogans políticos y lograrse una gestión más eficiente y eficaz, evitando duplicidades y triplicidades y que asumiese una idea común, conllevarían, no solo que el esfuerzo se hiciese más creíble de cara al exterior, sino también más eficaz para lograr llevar a cabo un estímulo para nuestra economía. Es inaplazable un acuerdo político en esta materia que impida que, la descentralización y estratificación que existe actualmente en este país, paralice las reformas

llevadas a cabo, así como aquellas que deban implementarse, como decía, en pro del crecimiento y sobre todo de la creación de empleo. Una España a dos velocidades, o mejor dicho a diecisiete, perjudica seriamente nuestra imagen externa y dificulta la toma de decisiones ágiles y eficaces, pero sobre todo erosiona el Estado del Bienestar, al impedir una correcta redistribución de los recursos.

A nivel nacional y ante la dificultad para fortalecer a corto plazo la débil demanda interna, hemos comprobado como la mejora de las exportaciones se ha convertido en un motor fundamental para impulsar la producción en nuestro país. Como sabemos, España ha contado generalmente con un saldo deficitario de su balanza de pagos, sin embargo, la capacidad competitiva ha aumentado en los últimos años. Aunque en los primeros años de crisis el incremento de las exportaciones netas se justificaba por la caída de las importaciones, la tendencia ha continuado confirmándose, esta vez gracias a la fortaleza de las exportaciones. De este modo, ha disminuido de modo apreciable nuestra necesidad de financiación externa y, por tanto, nuestra brecha entre ahorro e inversión interna.

Por último, parece necesario que se lleven a cabo dos nuevas reformas, dos reformas trascendentales para consolidar el crecimiento económico y contribuir a una definitiva creación de empleo, la reforma del modelo de financiación autonómica y sobre todo del sistema impositivo.

Ciertamente es necesario realizar una reforma del sistema fiscal en España, una reforma que afecte a todos los impuestos, y cuya finalidad sea la de impulsar la actividad económica y la creación de empleo. Es decir, no podemos detenernos en modificaciones coyunturales sino buscar mayor profundidad. No obstante, llevar en estos momentos a cabo una reforma de carácter estructural, de la magnitud que refiero, puede hacer peligrar los ingresos del Estado, lo que iría en detrimento del objetivo de déficit acordado por nuestro país, cosa que evidentemente es muy peligrosa. Por ello, y teniendo claro que cumplir con estas cifras es prioritario, es evidente que la reforma debería realizarse paulatinamente, de manera gradual. Quizá estableciendo fechas en las que irán entrando en vigencia las modificaciones establecidas de antemano, pero en cualquiera de los casos, sin vulnerar la seguridad jurídica, es decir, conociendo a priori cual va a ser el resultado final.

Por otra parte, cualquier reforma que se realice en nuestro país debe tener en cuenta nuestra configuración política. Por un lado, inmersa dentro de la UE y por otro, descentralizada en tres niveles: Estado, CCAA y Corporaciones locales. Esto implica una necesaria armonización a todos los niveles, una armonización que aporte seguridad jurídica a las empresas que actúan en un mercado único, como es España y que por tanto necesitan simplicidad en su funcionamiento, lo que a su vez les permita ser más competitivas. Un apunte aparte, es el planteamiento ya mencionado de una reforma de la financiación autonómica, en pro de una mayor simplicidad y transparencia. La creación de múltiples fondos, no ha solucionado ninguno de los problemas que la última reforma llevada a cabo por el ejecutivo anterior pretendía, sino que ha creado un sistema muy confuso y poco práctico, con el que nadie parece estar satisfecho. La coordinación de la política fiscal europea es algo ciertamente necesario. La competencia fiscal puede ser beneficiosa, o también verdaderamente nociva. Debemos remarcar que dentro del Mercado Único Europeo existe libertad de movimiento de capitales y mayores posibilidades de reubicación empresarial, haciéndose complejo establecer los límites de la misma, cuando se trata de atraer los flujos de capitales y la actividad empresarial.

Pero, sobre todo, la reforma fiscal que se realice debe basarse en los principios impositivos que cualquier sistema debe observar. Especialmente, y con la finalidad de lograr los objetivos de crecimiento y fomento del empleo, profundizar en su simplicidad y neutralidad. Esto significa que los impuestos deben tratar de no influir en exceso en las decisiones económicas de los agentes, que los costes de gestión de los impuestos deben ser mínimos y que los contribuyentes deben ser capaces de conocer como se gravan sus actuaciones económicas. Por otro lado, debemos tener en cuenta que conseguir un sistema eficiente conllevaría profundizar en estos principios, sin olvidar la progresividad del sistema, necesaria para lograr que el mismo sea equitativo. Esto es fundamental para que aquellos que más tienen sean los que más contribuyan al mismo y para que se produzca una justa redistribución del producto del país.

Aunque el espacio se impone y no podemos detenernos en aspectos más concretos, si mencionar algunos de los puntos más importantes, como son el acercamiento de los tipos efectivos a los nominales (legales), especialmente en el IS. Esta es la tendencia que han seguido las reformas fiscales que a lo largo de los últimos años se han realizado en los países OCDE. Deben ensancharse las bases imponibles a través de la supresión de deducciones y bonificaciones, limitando estas a las míni-

mas necesarias para dar cumplimiento a algunos objetivos estratégicos de inversión empresarial y creación de empleo, lo que implica conseguir un sistema más eficiente, simple, transparente y equitativo. Respecto a la renta, dejar fuera del impuesto a aquellos que menos tiene, asegurarles una renta disponible que les permita dar respuesta a sus necesidades básicas.

Respecto a la imposición sobre el consumo, como bien sabemos nos hemos casi equiparado al nivel de nuestro entorno, por lo que no cabe esperar muchos cambios al respecto, como ya se anticipó por el gobierno. No obstante debemos tener en cuenta que en ocasiones la aplicación de tipos reducidos a determinadas figuras se contraponen a la directiva europea, lo que ha llevado al gobierno a tener que aplicarles el tipo general. Esto no es una modificación normativa que responda a ningún objetivo concreto más que al imprescindible de cumplimiento de la normativa europea.

Otros puntos quizá sean una nueva revisión del sistema de módulos (estimación objetiva), la libre amortización, la tributación de los dividendos, las rentas de no residentes, la compensación de rentas.

En resumen, la reforma debe orientarse hacia el impulso de la actividad económica (atrayendo capitales, fomentando la inversión, simplificando los impuestos y dotándoles de mayor neutralidad) y la creación de empleo (reduciendo la imposición sobre el empleo), respetando la progresividad del sistema impositivo y acercando los tipos nominales a los efectivos. Igualmente sería conveniente perseguir otros objetivos como la armonización con los sistemas de nuestro entorno y coordinando la imposición a todos los niveles de descentralización, así como el incentivo a la previsión social, que hemos mencionado.

Pero equiparándose con los objetivos anteriores es imprescindible la lucha contra el fraude. Con este propósito el gobierno ya aprobó la Ley 7/2012, de 29 de octubre, de *“modificación de la normativa tributaria y presupuestaria y de adecuación de la normativa financiera para la intensificación de las actuaciones en la prevención y lucha contra el fraude.”* Es fundamental continuar en esta senda, con una mayor concienciación social como base fundamental para su logro. Nuestro país está muy por debajo de la media de la UE en cuanto a ingresos fiscales se refiere, por lo que además de la reforma fiscal, es fundamental el cumplimiento de nuestras obligaciones fiscales para que podamos dar respuesta a todos los gastos que el Estado debe realizar y para alinearnos con nuestros vecinos europeos. Como decía este objetivo puede lograrse sin incrementar los tipos sino ensanchando las bases con un mayor cumplimiento y un sistema más eficiente. Benjamin Franklin aseguraba que *“En este mundo no hay nada cierto, excepto la muerte y los impuestos”*, así es, pero hagamos que los impuestos se sientan por la población como algo necesario, necesario para que el Estado pueda llevar a cabo funciones básicas, funciones de asignación y redistribución, que provean a los ciudadanos de servicios de calidad y que permitan mantener nuestro Estado del Bienestar.

6. CONCLUSIONES. EL REGRESO DE ESPAÑA EN EL ESCENARIO INTERNACIONAL

España acaba de atravesar una de las peores crisis de su historia. Una crisis global con origen al otro lado del Atlántico, pero que en nuestro país mostró sus consecuencias de una manera brutal, arrasando con todo su intensidad nuestro cuadro macroeconómico y llevándose las ilusiones de millones de españoles, sus puestos de trabajo, sus sueños y esperanzas y la credibilidad que ofrecíamos fuera de nuestras fronteras.

El teólogo católico inglés y matemático William George Ward decía que *“El pesimista se queja del viento. El optimista espera que cambie. El realista ajusta las velas”*. Y así hemos hecho, en el transcurso de estos dos años. Se han llevado a cabo numerosas reformas cuyo fin es el de estabilizar esta situación. Casi todos los pronósticos confirman el cambio de tendencia y esperan un incremento del PIB superior a un punto. Mis predicciones se sitúan en torno al 1,2 por 100, con un crecimiento del 1,8 por 100 en el último trimestre del año. Hoy en día, la pregunta que muchos se hacen es ¿Ha regresado el paradigma español? ¿Podemos volver a hacerlo?.

Lo primero que debemos tener claro es que nuestra situación es claramente mejor que la que existía hace dos años. Cada mañana nos levantábamos escuchando algún comentario de analistas o representantes de Organismos Internacionales sobre los problemas que acarrearía nuestra economía, sobre el posible “rescate” a España y sobre todo del pulso que nuestra deuda jugaba cada día en los mercados, la temida Prima de Riesgo. A nadie se le escapa que las noticias están cambiando, corren nuevos tiempos y aires más frescos, los organismos internacionales avalan las reformas realizadas

desde el ejecutivo y a nadie parece afectarle ya el diferencial del endeudamiento español con el alemán, que ha variado desde los 612 puntos en su máximo hasta caer por debajo de los 170 puntos en menos de dos años (168 el 11 de marzo).

Pero, ¿Ya hemos visto la ansiada luz al final del túnel? La realidad es que aún existe un largo camino por recorrer. El final de la crisis puede verse desde distintas perspectivas, si los inversores comenzaban a recoger frutos ya en el año 2013 y 2014 parece el final de la caída del PIB, la salida de la crisis aún deberá esperar para los ciudadanos de pie. Por ello, nuestro principal objetivo es claramente acabar con las elevadas cifras de desempleo, con la tragedia que numerosas familias españolas, ajenas a los cuadros macro y los modelos econométricos viven cada día. Es por ellos que hay que trabajar y me consta que así lo estamos haciendo desde cada organismo y desde cada rincón. Pero esta no es una labor de un solo día, esta es una carrera de fondo que todos corremos cada día, exprimiendo nuestro capital humano y nuestros recursos al máximo para buscar soluciones. Es una carrera que todos los españoles están ganando, despertando cada mañana a una nueva realidad y esperando que las cosas sean como antes.

¿Volverán a ser como antes? No tendría por qué ser así. Claude Frédéric Bastiat decía que *“El mal economista persigue un beneficio inmediato que será seguido de un gran mal en el futuro, mientras que el verdadero economista persigue un gran bien para el futuro, aun a riesgo de un pequeño mal presente”*. España ha sentado unos cimientos, unas fuertes raíces con medidas legislativas que ahora están dando sus frutos. El primer paso fue sin duda la *Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera*, una ley necesaria para que cada nivel de nuestro Estado se sentase frente al espejo y fuese honesto, necesaria para que fuera de nuestras fronteras comenzaran a creernos. Otro pilar indiscutible es, sin duda, la reforma de las Administraciones Públicas, la sobriedad debe iniciarse dentro de nuestra propia casa, todos tenemos que cambiar nuestras costumbres. Einstein¹¹ dijo una vez: *“No podemos resolver problemas utilizando el mismo tipo de pensamiento que usamos cuando los creamos”*, y por ello estamos intentando hacer las cosas de otro modo.

En definitiva, aunque se hace absolutamente necesario garantizar la solvencia de nuestro país a través de la consolidación fiscal de modo que nos permita cumplir nuestros compromisos con los inversores y con nuestros socios europeos, debemos realizar dicho ajuste en conjunción con aquellas medidas que nos permitan sentar las bases para salir de esta crisis impulsando el crecimiento económico y desarrollo sostenible, creando empleo y garantizando la viabilidad del Estado del Bienestar. Sobre las bases de la estabilidad presupuestaria y la disciplina fiscal es necesario implementar un verdadero plan económico que muestre una estrategia conjunta para salir reforzados de esta crisis, un plan que se apoye en un cambio de modelo económico, que apoye al sector energético y que fomente un desarrollo mayor de la industria turística, sector de gran importancia, tanto por su aportación al PIB como por su relevancia en términos de empleo y que necesita que sea reconocido como tal y se refuerce su liderazgo a nivel mundial. Un plan que refuerce la formación, principal motor del crecimiento económico de cualquier país y un plan que vuelva a situar a nuestro país en el lugar que le corresponde.

Una última cita nos lleva a recordar las etapas por las que está atravesando nuestro país, etapas duras que para muchos pueden parecer interminables, una frase del economista Paul Samuelson, quien de manera positiva afirmaba que *“todas las malas experiencias enseñan algo útil”*. Así que, prendamos de nuestro pasado y hagámoslo bien a partir de ahora.

Ya hemos comenzado el camino de la recuperación: está a la vuelta de la esquina un nuevo escenario de crecimiento que posibilitará que España sea uno de los países líderes de la escena internacional. Nuestro país estará pronto entre las siete u ocho grandes potencias económicas del mundo, ya que los españoles somos valientes y luchadores y cada día vemos salir el sol con nuevas fuerzas. En varias ocasiones¹² he hablado de las múltiples fortalezas que tiene nuestro país, lo hacía cuando solo parecían oírse las voces de la debilidad, del no podemos o no valemos y ahora lo continúo haciendo porque creo firmemente que utilizando las armas que tenemos a nuestro alcance podemos dar un **SÍ**, hemos vuelto, lo estamos logrando.

¹¹ EINSTEIN nos dice que tenemos que tomar decisiones valientes en las crisis y utilizar todos los recursos que tenemos para hacernos mejores.

¹² MARTÍNEZ, JOSÉ ANTONIO (2013): “La economía española, su evolución y escenarios para la recuperación”. CIRIEC, n.º 78, Valencia.

BIBLIOGRAFÍA

- BAREA TEJEIRO, J. y FUENTES QUINTANA, E. (1996): "El déficit público de la democracia española". *Papeles de economía española*, n.º 68.
- BAREA TEJEIRO, J. y MARTÍNEZ ÁLVAREZ, J. A. (2012): "Fortalezas y debilidades del Presupuesto Base Cero", *Presupuesto y Gasto Público*, n.º 69, IEF, Madrid.
- (4 Enero de 2012): "Una política para salir de la recesión". *Diario El Mundo*, España.
- BOE. "Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera".
- DANIEL, J.; DAVIS, J.; FOUAD, M. y VAN RIJCKEGHEM, C. (2006): "Ajuste fiscal para la estabilidad y el crecimiento". *Serie de folletos*, n.º 55-S. FMI.
- DE ANDRÉS SÁNCHEZ, J. (2009): "Integración de los precios de los bonos de deuda pública en la Unión Monetaria Europea". *Revista de economía*, n.º 850, (*Ejemplar dedicado a: La primera crisis global: procesos, consecuencias, medidas*).
- DE GRAWE, P. (2011): "La gobernanza de la frágil Eurozona" *Revista de economía institucional*, n.º 25.
- DRAPER, FRANK D. y PITSVADA, BERNARD T. (1983): "El Presupuesto en Base Cero: perspectiva al cabo de los años", *Hacienda Pública Española*, n.º 85.
- FEITO HIGUERUELA, J. L. (2002): "Riesgos y sinsentidos de las críticas al Pacto de Estabilidad y Crecimiento". (2002) *Libro marrón, Círculo de Empresarios. (Ejemplar dedicado a: Pacto de estabilidad y crecimiento: alternativas e implicaciones)*.
- GARCIA LEGAZ, J. (2005): "La reforma del PEC: un error histórico". *INFORME FAES*.
- GARCÍA CRESPO, M. (2008): "La economía española en la Unión Monetaria Europea". *Situación actual Revista Española de Control Externo*, n.º 29.
- GHOSH, J. (2007): "Macroeconomía y Políticas de Crecimiento" *Departamento de Asuntos Económicos y Sociales ONU (ONUDESA)*.
- HERNÁNDEZ DE COS, P. (2011): "El inicio de la consolidación presupuestaria". *Cuadernos de Información Económica*, n.º 221.
- LINDE DE CASTRO, L. M. (2002): "¿Moneda única sin disciplina fiscal?. El impacto de la consolidación fiscal sobre el crecimiento económico. Una ilustración para la economía española a partir de un modelo de equilibrio general". *Libro marrón, Círculo de Empresarios. (Ejemplar dedicado a: Pacto de estabilidad y crecimiento: alternativas e implicaciones)*.
- LIN, W. THOMAS y VASARHELYI, MIKLOS A. (1983): *Zero-base budgeting: an analysis*. Published in the Proceedings of the 1979 Western AIDS Conference.
- MALO DE MOLINA, J. L. y MARTIN MONTALVO, (2011): "El papel y los límites de las políticas económicas fiscal, monetaria y macroprudencial". *Economistas*, n.º 128. (*Ejemplar dedicado a: Crisis: lecciones y reformas*).
- MARTÍNEZ ÁLVAREZ, J. A. (2000): *Economía del Sector Público*, Ariel; Barcelona.
- (2011): "Naves negras frente a Europa" *Diario el Mundo* (14 de diciembre de 2011).
- (2012): "Claves de una nueva política fiscal y presupuestaria para España". Conferencia. UIMP Sevilla.

- MARTÍNEZ ÁLVAREZ, J. A. (Coordinador, 2012): "Tendencias actuales en materia de presupuestación". *Presupuesto y Gasto Público*, n.º 69, IEF, Madrid.
- (2013): "Políticas para salir de la crisis" en *Crisis económica, reequilibrios y cambio estructural*, coordinado por el Prof. M. AHIJADO, con la participación de KENNETH AUSTIN, BEN BERNANKE y MICHAEL PETTIS, CEURA, Madrid.
- MARTÍNEZ ÁLVAREZ, J. A. (2013): "Un Consejo Fiscal Independiente para España", *Crónica Tributaria*, n.º 148, IEF, Madrid.
- MARTÍNEZ ÁLVAREZ, J. A.; CORTIÑA, P. y SÁNCHEZ FIGUEROA, C (2013): "La economía española, su evolución y escenarios para la recuperación". *CIRIEC*, n.º 78, Valencia.
- MARTÍNEZ ÁLVAREZ, J. A. y GARCÍA MARTOS, D. (2013): "Presupuesto Base Cero: Una herramienta para la mejora de las finanzas públicas". *Papeles de Trabajo*, Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.
- MARTÍNEZ ÁLVAREZ, J. A. y MIQUEL BURGOS, A. B. (2011): *Política Económica Española. La España del siglo XXI* (Prólogo de JUAN VELARDE y JOSÉ BAREA), Tirant Lo Blanch, Valencia,
- (2013): "Instrumentos clave en la lucha contra el fraude. La importancia de la educación fiscal", *Crónica Tributaria*, n.º 146, IEF, Madrid.
- (2013): "Propuestas para el Crecimiento Económico y la Viabilidad del Estado del Bienestar", *Papeles de Economía Española*, FUNCAS, n.º 135, Madrid.
- MONTALVO CORREA, I. (1995): "El Presupuesto Base Cero como instrumento para la asignación eficiente de los recursos". *Cuadernos de actualidad*, n.º 4, IEF, Madrid.
- MONTORO ROMERO, C. y NADAL BELDA, A. (2009): "La crisis del paro, de las empresas y de las finanzas públicas". *Economistas*, n.º 27, n.º Extra 119, (*Ejemplar dedicado a: España 2008. Un balance*).
- PALOM IZQUIERDO, F. J. (1982): *El presupuesto base cero. Objetivo: despilfarro cero*, Asociación para el Progreso de la Dirección.
- SAINZ FUERTES, A. (1994): *La información y los sistemas de información de control presupuestario*, Conferencias y Trabajos de Investigación del Instituto de Dirección y Organización de Empresas Núm. 94.