

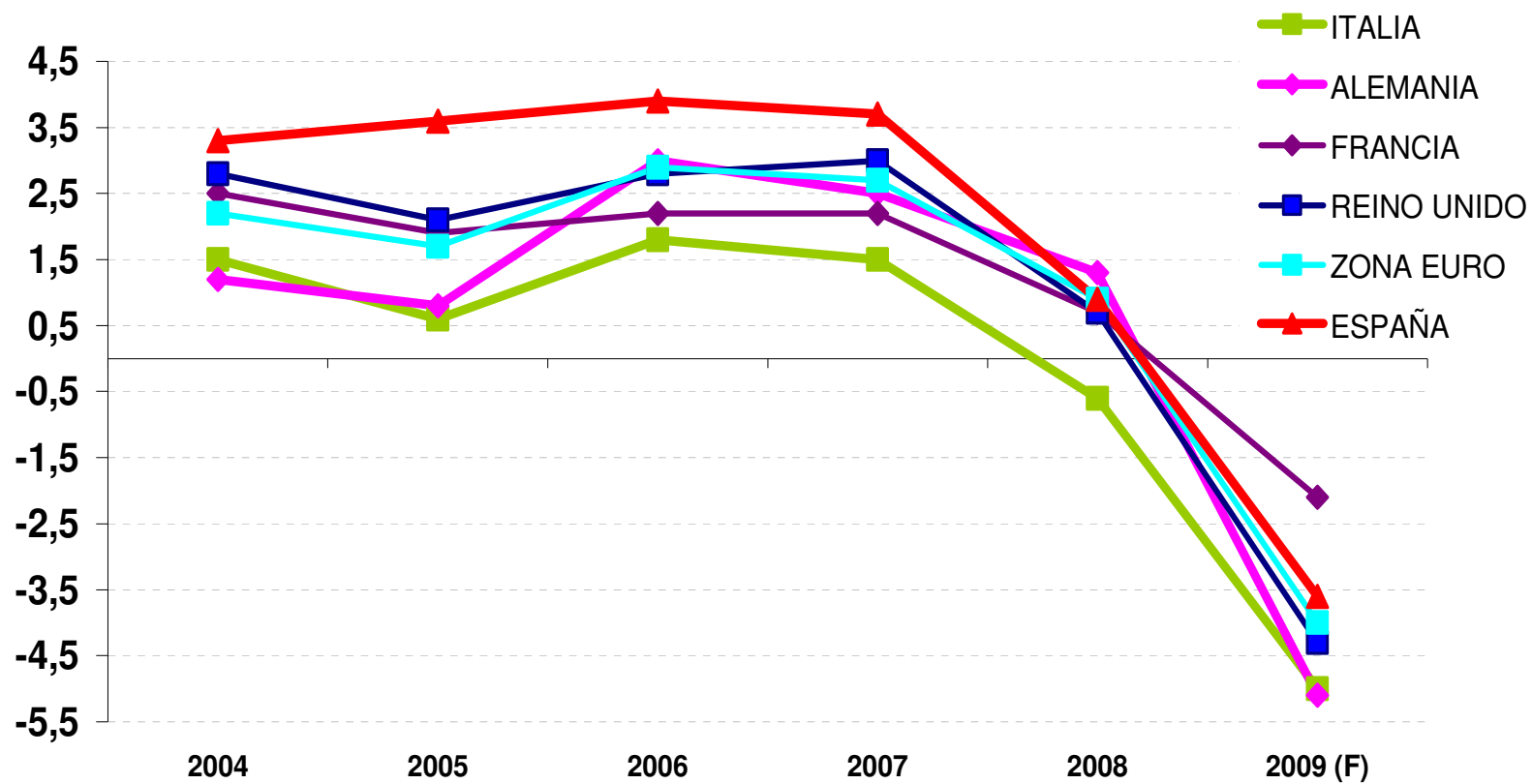
La técnica presupuestaria en momentos de crisis económica

Jaime Iglesias Quintana
Santa Cruz de Tenerife
16 octubre de 2009

Un entorno económico de crisis ...

Crecimiento en varios países de la UE 2004-2009

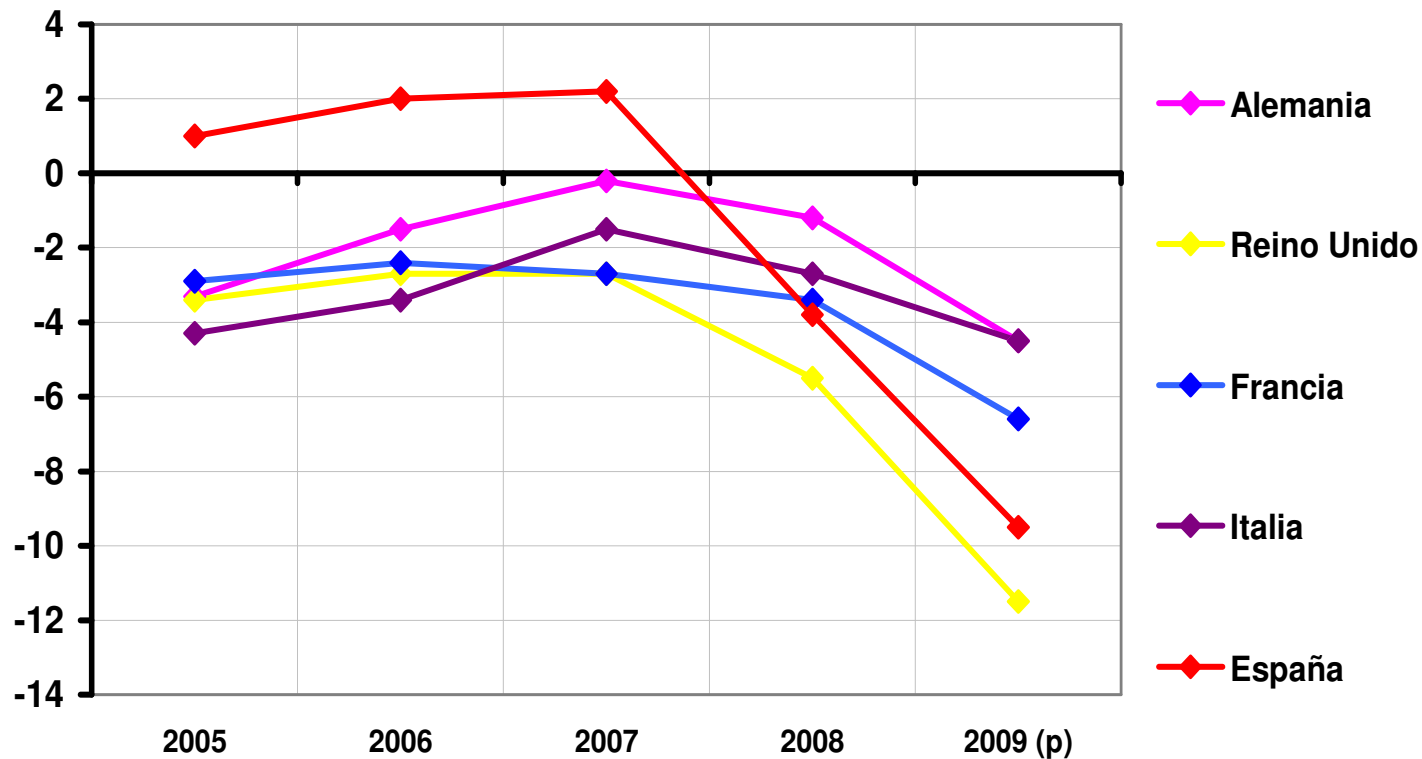
Tasa de variación



... que ha afectado a las cuentas públicas

Saldos presupuestarios en varios países de la UE 2005-2009

Porcentaje del PIB



Fuente: European Commission, Economic Forecast, spring 2009. Para España 2009, proyecto PGE 2010.

La presupuestación se adapta a las circunstancias económicas

1. Respuesta presupuestaria a la crisis:
 - Estabilizadores automáticos
 - Planes de estímulo
 - Presupuestos para 2010
2. Impacto de la crisis en las técnicas de presupuestación

1. RESPUESTA A LA CRISIS

Estabilizadores automáticos: respuesta-alerta

- El presupuesto responde a los cambios en las condiciones económicas

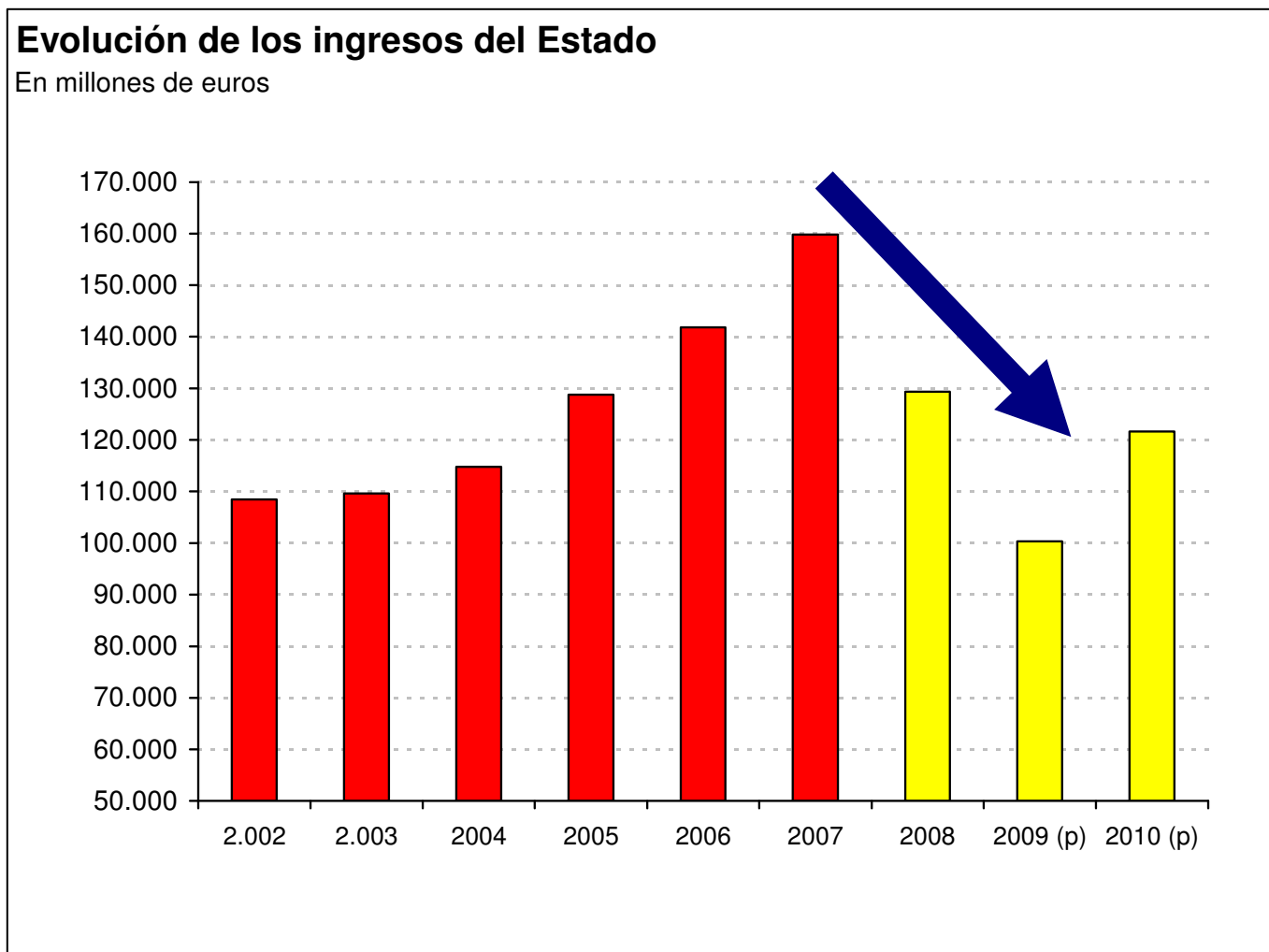
Caída de los ingresos (*acentuada por rebajas fiscales previas*)
Incremento de las prestaciones por desempleo (*agravado por uso intensivo mano de obra en la construcción*)



Saldo presupuestario

- El presupuesto alerta de los cambios en las condiciones económicas: *Ej. divergencias entre el presupuesto aprobado y ejecutado*

Ingresos públicos



Mercado laboral

MERCADO LABORAL ESPAÑA

	En miles de personas			En millones de euros	
	Poblacion activa	Ocupados	Afiliados a la Seguridad Social	Protección al desempleo	Aportación del Estado
2000	18.228	15.782	15.236	8.053	0
2001	18.292	16.348	15.749	8.258	0
2002	19.037	16.825	16.188	8.928	0
2003	19.812	17.560	16.590	10.691	0
2004	20.447	18.288	17.162	11.089	0
2005	21.155	19.314	18.156	12.688	0
2006	21.812	20.002	18.770	13.578	0
2007	22.405	20.477	19.196	14.471	6
2008	23.065	19.857	18.306	15.777	6
2009 *	23.082	18.945	17.792	19.616	2.011
2010				30.975	16.490

* Septiembre

Planes de estímulo

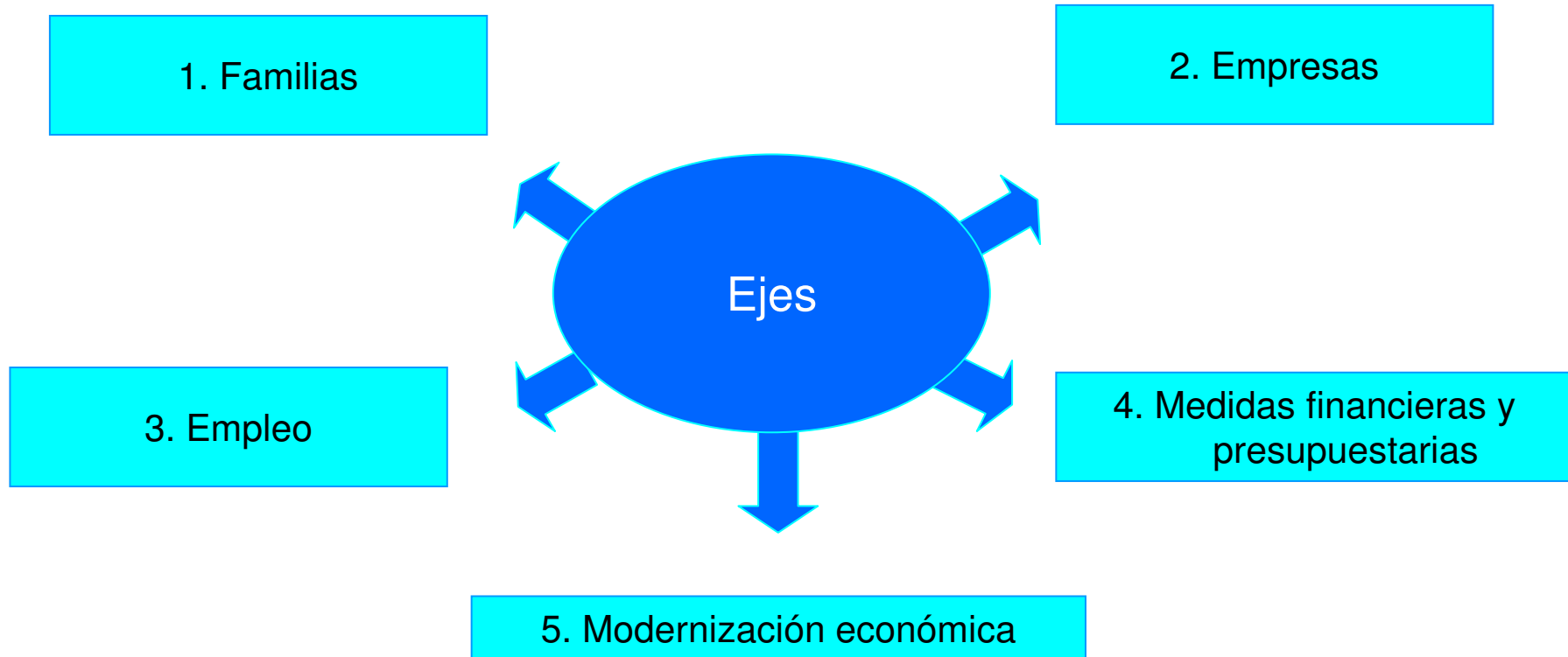
- La crisis actual ha exigido ambiciosos planes de estímulo:
 - Impacto directo en el presupuesto: *Ej. Incrementos de gasto.*
 - Operaciones (extra) presupuestarias: *Ej. préstamos, garantías, etc.*

Respuesta coordinada en la UE

- **Plan de recuperación en la Unión Europea ***
 - Estímulo fiscal equivalente al 1,5% PIB.
 - Protección y creación de empleo.
 - Inversión inteligente.
 - Nivel de estímulo equilibrado y diferenciado.
 - Reformas estructurales.

* Consejo Europeo, 11-12 diciembre 2008

Plan E

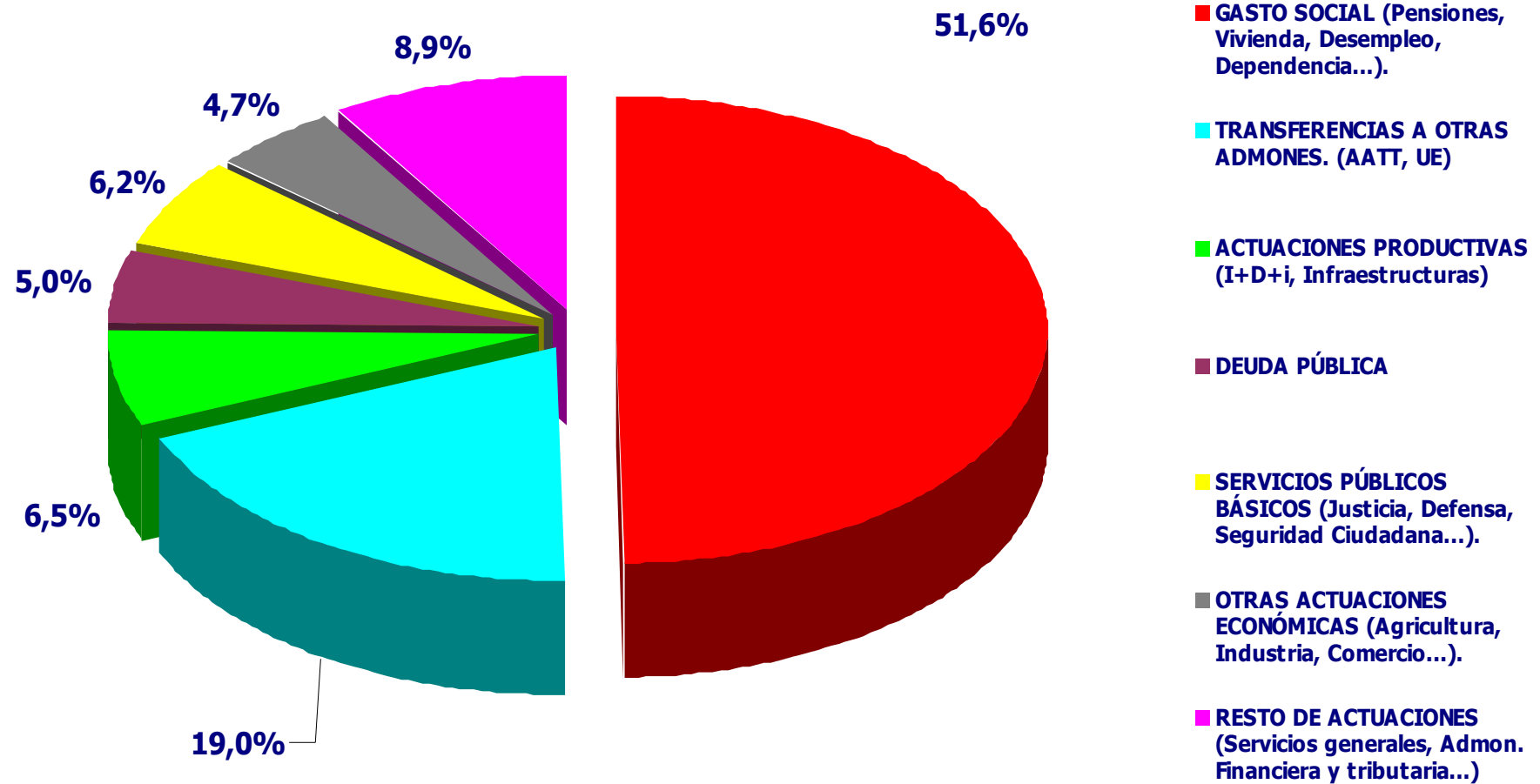


Medidas de estímulo fiscal en España

Millones de euros

Ámbito	2008	2009
DESDE EL ÁMBITO DE LOS INGRESOS	19.540	11.595
Rebajas fiscales	14.140	5.300
Apoyo a la liquidez	5.400	7.000
Otras	-	145
Incremento de Impuestos sobre el tabaco e hidrocarburos	-	-850
DESDE EL ÁMBITO DEL GASTO PÚBLICO		11.150
Fondo Estatal de Inversión Local	-	7.700
Fondo Especial para la Dinamización de la Economía y Empleo	-	3.000
Programa temporal de protección por desempleo e inserción	-	450
TOTAL MEDIDAS FISCALES	19.540	22.745

Presupuestos 2010: refuerzo de la protección social

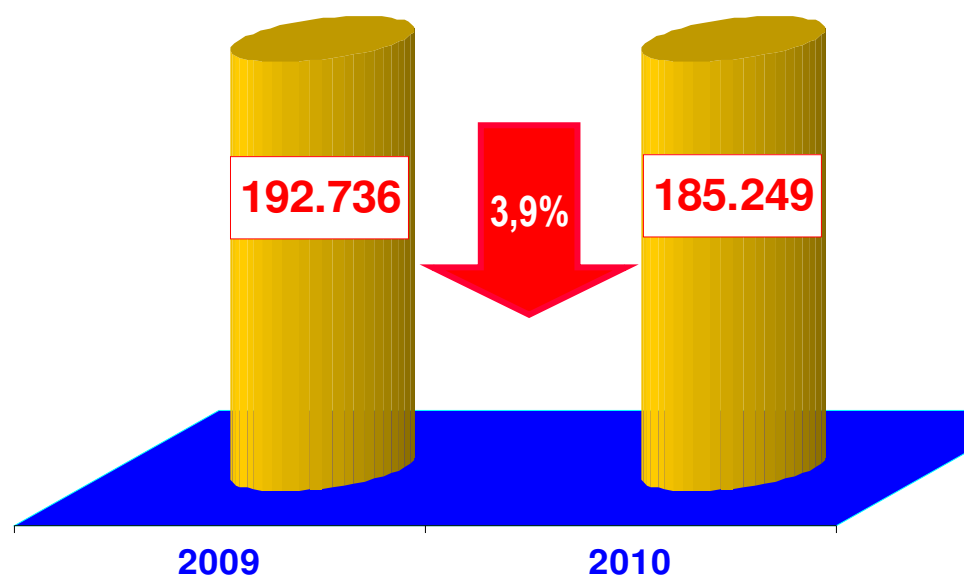


Presupuesto 2010: gasto productivo

CONCEPTO	Presupuesto 2004	Presupuesto 2005	Presupuesto 2006	Presupuesto 2007	Presupuesto 2008	Presupuesto 2009	Presupuesto 2010
EDUCACIÓN	1.525	1.620	1.935	2.485	2.933	2.988	3.089
INFRAESTRUCTURAS ESTADO + ORGANISMOS + EMPRESAS	18.072	18.281	19.592	21.387	23.642	24.600	24.005
I+D+i civil	2.904	3.688	4.869	6.541	7.677	8.203	7.946

Presupuesto 2010: restricción del gasto

Comparación con presupuesto homogeneizado *



Gastos de personal	↑ retribuciones 0,3% OEP 15% vacantes
Gastos corrientes	↓ 1,4% (excluido presidencia UE)
Transferencias corrientes	↓ ministerios 8,7% (excluidos SPEE, Fondo local, gasto social)
Inversiones	↓ Fomento: 1% MMA: 9% Defensa: ministerios 20% (Defensa: 31%, resto: 20%)
Transferencias capital	↓ ministerios 15% (excepto Fondo local, convenios, Escuela 2.0, IMC, compensación coste electricidad)

* Teniendo en cuenta los gastos no recurrentes y excepcionales aprobados en 2009 para hacer frente a la situación económica

El consenso actual ante la crisis

G20 (Pittsburgh, 24-25 sept. 2009)

Mantener las medidas extraordinarias de estímulo monetario y fiscal, así como de apoyo al sistema financiero hasta que el crecimiento se consolide

Ecofin (Goteborg, 1 oct. 2009)

Las medidas extraordinarias de impulso económico se mantendrán hasta 2011 cuando, si se confirma la recuperación, se empezarán a retirar de manera coordinada

Interrogantes

- ¿Subir o bajar impuestos?
- ¿Cuánto tiempo mantenemos el impulso fiscal?
- Riesgos del endeudamiento público
- Incertidumbre sobre las previsiones económicas:
¿brotes verdes?

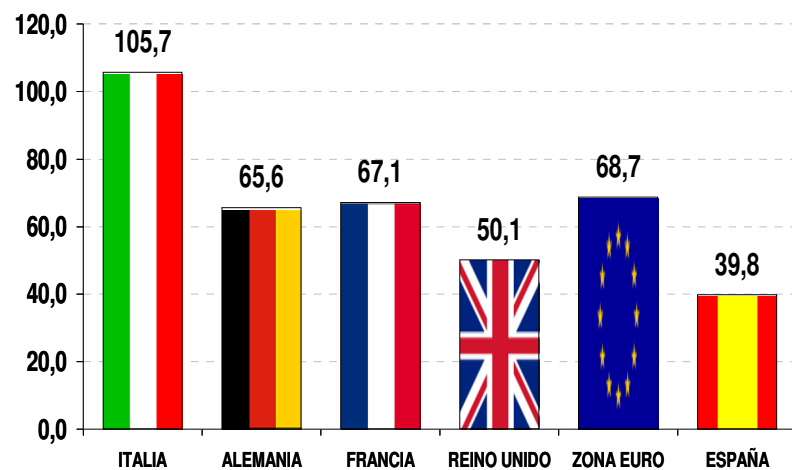
“Recuperación lenta y frágil, plagada de peligros” (FMI, 1 octubre 2009)

Margen para aplicar políticas expansivas en España

Situación de partida

Deuda pública en varios países de la UE 2008

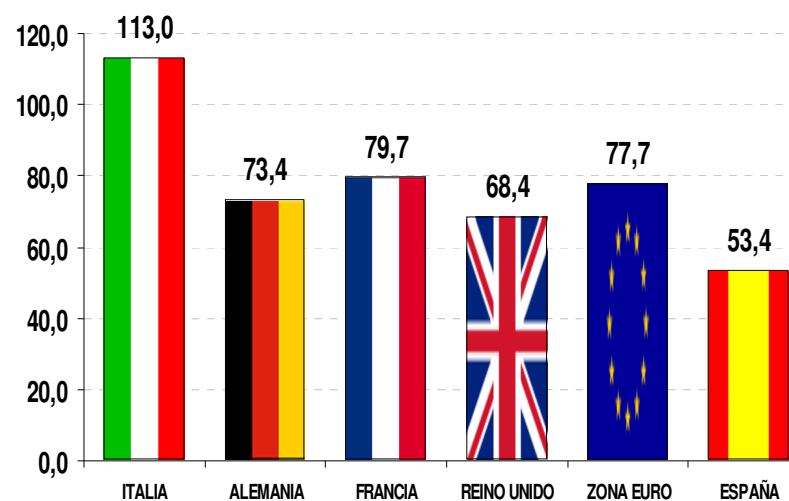
Porcentaje del PIB



Situación tras un año de crisis

Deuda pública prevista para 2009 en varios países de la UE

Porcentaje del PIB



2. IMPACTO DE LA CRISIS EN LAS TÉCNICAS DE PRESUPUESTACIÓN

Figuras que abundan en tiempos de crisis...

- **Transferencias:** Desempleo, planes de rescate a entidades financieras....
- **Préstamos:** ¿Cómo se contabilizan?
- **Garantías:** No genera un desembolso pero sí un riesgo
- Tendencia a utilizar figuras **extrapresupuestarias**

...riesgos que conllevan

- **Dificultades para contabilizar y controlar las garantías y préstamos:**
 - El presupuesto es anual, pero estas figuras se extienden varios años.
 - Se suele utilizar el criterio de caja, que no refleja el riesgo de estas operaciones.
 - Son necesarios nuevos sistemas de control.
 - Mayor transparencia.

- **Obligaciones implícitas**

Procedimientos

ANTES DE LA CRISIS

- El ciclo presupuestario se caracteriza por ser rutinario

EN TIEMPOS DE CRISIS

- El proceso presupuestario se altera para aprobar planes de estímulo fiscal
- Presupuesto “ad hoc” sin un calendario preestablecido
- Flexibilización en la ejecución presupuestaria. *Ejemplo: Fondo de Inversión Local.*
- Necesidad de revisar los procedimientos de asignación de recursos

La negociación presupuestaria

El proceso presupuestario está marcado por las negociaciones entre el MEH y los distintos centros gestores



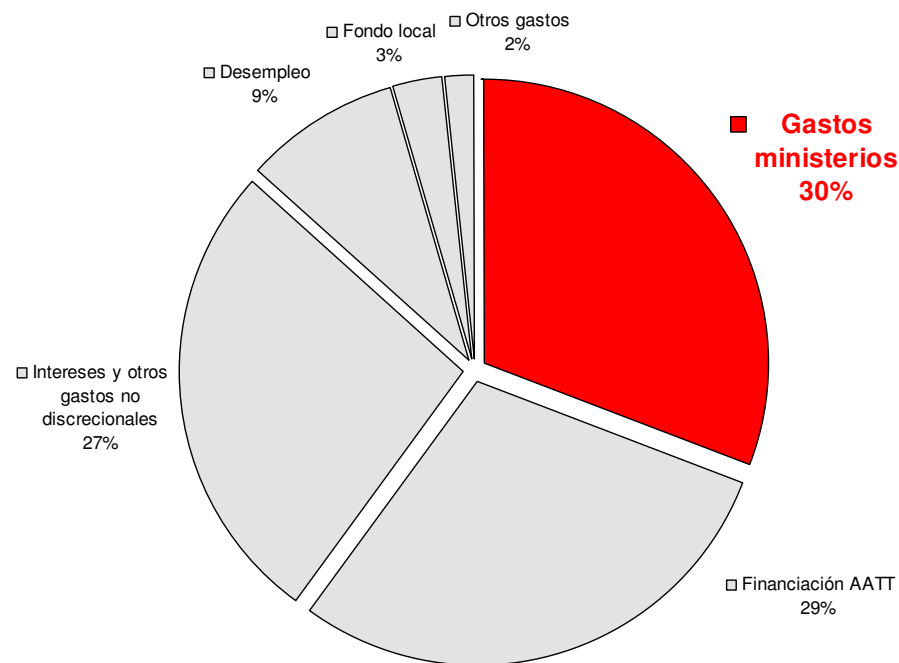
- Quiebra de la presupuestación “top-down”
- Mayor centralización de las decisiones
- Cambian los argumentos en la negociación
- Patrones no incrementalistas
- Menor tensión en la negociación

¿Cambiará la presupuestación después de la crisis?



¿Están agotados los márgenes de la presupuestación?

PRESUPUESTO NO FINANCIERO DEL ESTADO 2010



	M€	% s/total
GASTOS DE PERSONAL	17.500	31
INVERSIONES	9.400	16
CAPÍTULO 2	3.400	6
COMPLEMENTO MÍNIMOS	2.700	5
INVESTIGACIÓN	2.500	4
PNC	2.100	4
DEPENDENCIA	1.600	3
VIVIENDA	1.400	2
BECAS	1.400	2
PROTECCIÓN FAMILIAR	1.000	2
AECID	900	2
LOE	550	1
RESTO DE ACTUACIONES	12.550	22
GASTO DE LOS MINISTERIOS	57.000	

La búsqueda de espacios fiscales

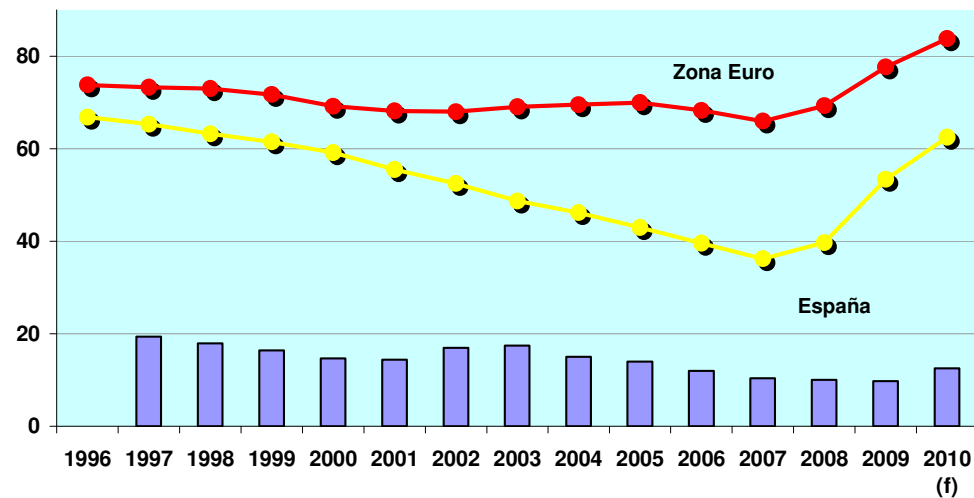
- Márgenes de financiación (deuda, fiscalidad medioambiental...)
- Deducciones (gastos) fiscales
- Revisión exhaustiva de los programas de gasto
- Mecanismos de colaboración público privada

Deuda pública

España mantiene la calificación de su deuda

Deuda pública 1996-2010

Porcentaje del PIB



- **Impacto directo** en el presupuesto (carga de intereses)
- UE son necesarios los planes a **medio plazo** para reducir la deuda < 60% PIB
- La **sostenibilidad** de las finanzas públicas exige incorporar la perspectiva intergeneracional

Refuerzo de la planificación a medio y largo plazo

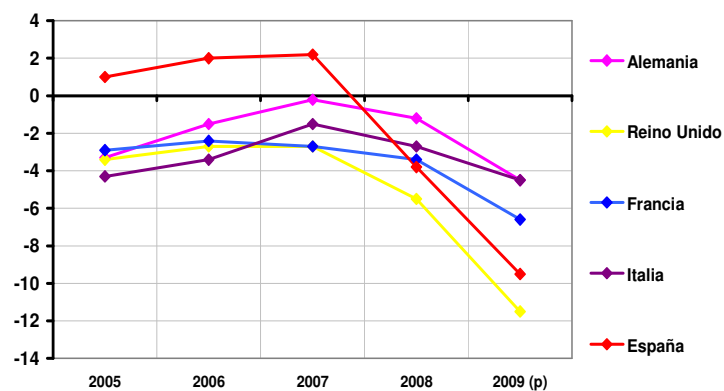
- Las estrategias para salir de la crisis refuerzan la necesidad de la perspectiva plurianual
- Planes de consolidación fiscal UE
- Proyecciones de sostenibilidad de las finanzas públicas a largo plazo. *Ej: Envejecimiento de la población.*

Reglas fiscales

PDE

Saldos presupuestarios en varios países de la UE 2005-2009

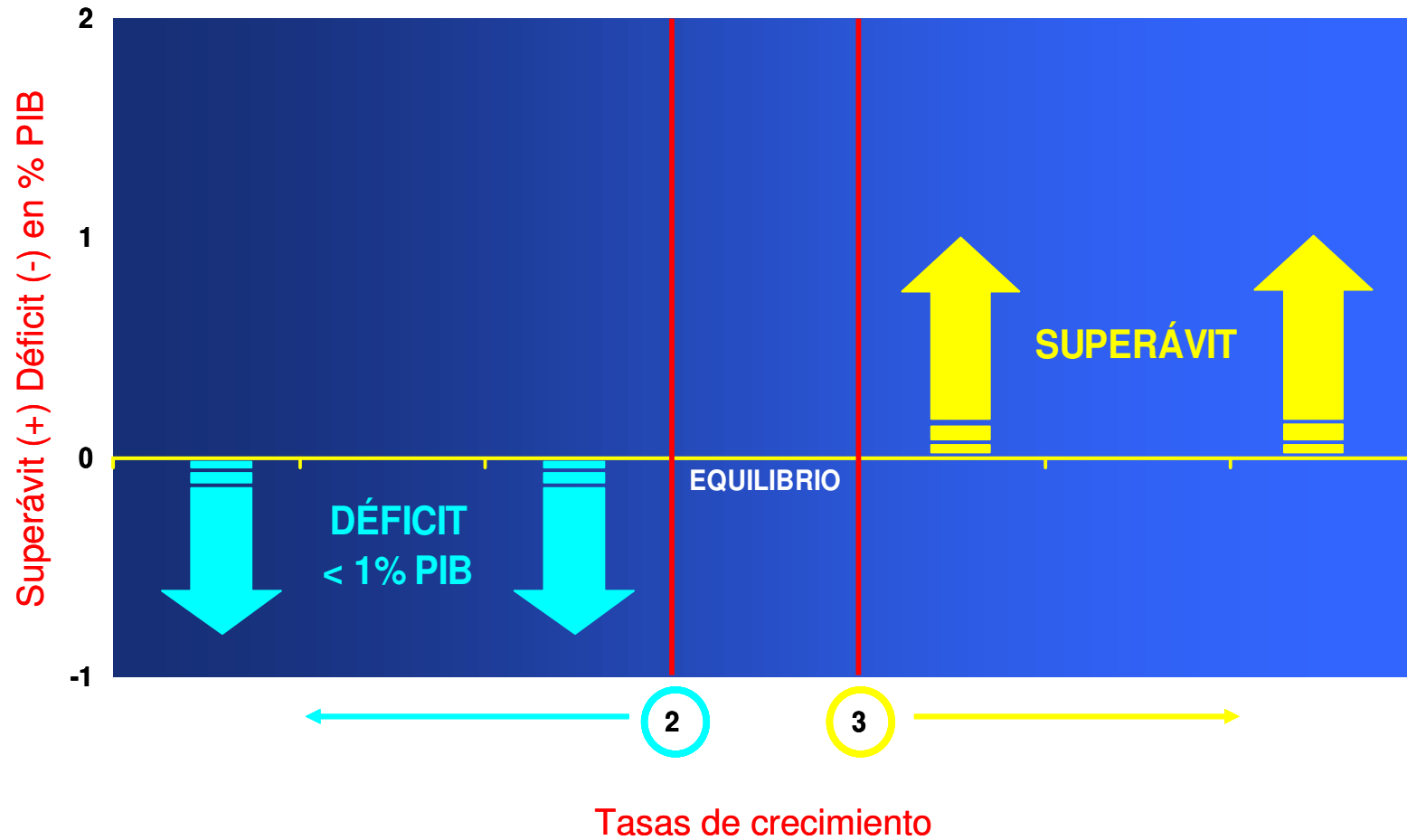
Porcentaje del PIB



Fuente: European Commission, Economic Forecast, spring 2009. Para España 2009, proyecto PGE 2010.

Country	Date of the Commission report	Council Decision on existence of excessive deficit (Art. 104.6)	Current deadline for correction
Poland	13-may-09	7 July 2009	2012
Romania	13-may-09	7 July 2009	2011
Lithuania	13-may-09	7 July 2009	2011
Malta	13-may-09	7 July 2009	2010
France	18 February 2009	27 April 2009	2012
Latvia	18 February 2009	7 July 2009	2012
Ireland	18 February 2009	27 April 2009	2013
Greece	18 February 2009	27 April 2009	2010
Spain	18 February 2009	27 April 2009	2012
UK	11 June 2008	8 July 2008	financial year 2013/14
Hungary	12-may-04	5 July 2004	2011

Regla fiscal en España



Reflexiones sobre las reglas fiscales

Las reglas de déficit se han vulnerado
¿Son más efectivas las reglas de gasto?

- ¿Han fallado las reglas fiscales?
- ¿Demasiado rígidas?
- ¿Es necesario redefinir unas nuevas normas una vez superada la crisis o son válidas las existentes?
- ¿Estamos ante una nueva era de reglas fiscales?
- Teniendo en cuenta las lecciones aprendidas de la crisis económica internacional, ¿en qué aspectos deberían centrarse?

Mayor coordinación nacional e internacional

- La crisis ha forzado una coordinación internacional en materia económica sin precedentes: Plan de recuperación económica de la UE, G7, G20...
- La coordinación con las CCAA es fundamental para acelerar la recuperación económica así como para diseñar la estrategia de consolidación fiscal.

La coordinación debe centrarse en compartir información, diseñar sistemas de prevención para futuras crisis, fijar reglas contables, reforzar las reglas fiscales, etc.

Reflexiones finales

- Aunque se vean brotes verdes en la economía mundial, la crisis para las finanzas públicas continúa
- El futuro rol del Estado