

*Secretaría General de Presupuestos y Gastos**

LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO PARA 2010

Esta colaboración tiene por objeto analizar los principales condicionantes y prioridades de los Presupuestos Generales del Estado para 2010. Para ello, se parte de un breve análisis del complejo contexto económico en el que se inscriben dichos presupuestos, y se describen, a continuación, los grandes ejes que orientan los mismos, así como sus principales cifras y actuaciones en materia de gasto. Se completa este análisis con una descripción de las medidas excepcionales de recorte de gasto público acordadas por el Gobierno a finales de enero y el Plan de Austeridad para los próximos años, que continúan y refuerzan el proceso de consolidación fiscal iniciado en los presupuestos para 2010 para situar el déficit público en 2013 por debajo del 3 por 100.

Palabras clave: Presupuestos Generales del Estado, crisis económica, Plan de Acción Inmediata, Plan de Austeridad 2010-2013, principales políticas de gasto, economía española.

Clasificación JEL: H50, H61, H62.

1. Introducción

Los Presupuestos Generales del Estado (PGE) para 2010, aprobados mediante la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, se inscriben en un complicado contexto económico, derivado de la situación de recesión en la que está inmersa la economía española desde finales de 2008, en el marco de la más grave crisis económica y financiera internacional desde la Gran Depresión de los años treinta. En este contexto, los presupuestos para 2010 se han articulado en torno a dos ejes prioritarios. Por un lado, los presupuestos priorizan el gasto social para mitigar los efectos de la crisis sobre los sectores más afectados por la misma, manteniendo al mismo tiempo algunas medidas de estímulo fiscal para consolidar la recuperación económica. Por otro, los presupuestos para 2010 inician un proceso de consolidación fiscal, con medidas tanto por el lado de los ingresos como de los gastos públicos, que ha llevado a una disminución del gasto no

financiero del Estado del 4 por 100 respecto al gasto alcanzado en 2009. Por otro lado, la política presupuestaria en un contexto como el descrito, no sólo está sometida a una fuerte complejidad, sino que requiere gran flexibilidad para responder a las exigencias impuestas por la situación económica. En este sentido, ha sido preciso continuar el esfuerzo de consolidación fiscal previsto en los presupuestos con las nuevas iniciativas, lo que ha llevado al Gobierno a adoptar un programa de ajuste en el ámbito de la Administración General del Estado y otras iniciativas, que permitirán reducir el déficit público hasta el umbral permitido por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento en 2013 y garantizar la estabilidad y sostenibilidad de las cuentas públicas.

2. Contexto económico de los PGE 2010

La política presupuestaria para 2010 ha venido marcada por la difícil coyuntura económica y financiera de la economía española, en un marco ▷

* Ministerio de Economía y Hacienda.

recesivo y de elevada incertidumbre en el que la elaboración de los presupuestos no ha sido tarea fácil.

En el plano internacional, la profunda crisis financiera que se inició hace dos años se intensificó de forma severa en otoño de 2008, derivando en fuertes restricciones de crédito y, junto a ello, un retroceso amplio y generalizado de la actividad y del comercio mundial que condujo a los países industrializados a situaciones recesivas a finales de 2008, incluyendo, por primera vez en su historia, a la zona del euro. Afortunadamente, las previsiones de los principales organismos internacionales anuncian para 2010 el fin de la recesión de la economía mundial y tasas de crecimiento positivas en la mayoría de los países. Así, el Fondo Monetario Internacional (FMI)¹ sitúa el crecimiento de la economía mundial en 2010 en el 4 por 100 gracias al dinamismo de las economías emergentes. Sin embargo, los organismos internacionales también advierten que el repunte será lento y que la situación no se ha normalizado por completo, pues las estimaciones siguen rodeadas de un nivel de incertidumbre superior al habitual y los riesgos de recaída siguen siendo elevados. En este sentido, no podemos olvidar que la recuperación ha venido impulsada por los amplios paquetes de impulso a la demanda agregada y de apoyo al sistema financiero puestos en marcha de forma generalizada por las economías industrializadas, por lo que la misma podría complicarse ahora que es necesario comenzar a retirar tales estímulos.

En el caso de España, la crisis financiera internacional y su impacto sobre la economía real vinieron a complicar el proceso de ajuste interno que había comenzado en el segundo semestre de 2007, con el inicio de la corrección del *boom* inmobiliario. Precisamente, el sobredimensionamiento del sector de la construcción, un sector de gran intensidad en mano de obra que había proporcionado cuantiosos ingresos durante el auge inmobiliario, permite explicar por qué la crisis se ha manifestado

en España con unos rasgos diferenciales. En concreto, ha contribuido a que los efectos de la crisis en términos de caída del empleo y de deterioro de las finanzas públicas hayan sido más acusados que en otros países de nuestro entorno, aunque la caída de la producción ha sido similar o inferior. Así, las últimas previsiones sitúan el retroceso de la actividad en 2009 en el 3,6 por 100, tras el crecimiento débil, del 0,9 por 100, del año anterior. Esta contracción del producto interior bruto (PIB) es consecuencia de la marcada caída de la demanda interna, sólo parcialmente amortiguada por la contribución positiva al crecimiento de la demanda externa, explicada fundamentalmente por el desplome de las importaciones. Por otro lado, el comportamiento de la demanda ha tenido también su reflejo, junto con los bajos precios energéticos en comparación con el año anterior, en la débil evolución de los precios. Así, el índice de precios al consumo (IPC), tras registrar caídas mensuales en diversos meses del ejercicio, creció en diciembre a una tasa interanual del 0,8 por 100, su nivel más bajo al cierre de un ejercicio desde que existen datos homologables (1962). No obstante, ha sido en el mercado de trabajo donde los efectos de la crisis se han dejado sentir con mayor dureza, con una fuerte caída de la ocupación (en términos interanuales en el último trimestre un 6,1 por 100) y un drástico aumento de la tasa de paro, que cerraba el año acercándose dramáticamente al 19 por 100².

En cuanto a España, al igual que la economía mundial y en la zona del euro, los datos muestran que la fase más aguda de la crisis ya ha quedado atrás. No obstante, las previsiones de los organismos internacionales también apuntan a que la recuperación llegará más tarde que en otras economías industrializadas. Tras alcanzar su punto más bajo en 2009, la economía española comenzará una fase de recuperación gradual en 2010, año en el que el PIB comenzará a registrar de nuevo tasas trimestrales de crecimiento positivas, aunque el crecimiento medio para el conjunto del año podría ▷

¹ FMI (2010). Actualización de las Perspectivas de la Economía Mundial. Enero 2010.

² Datos de la Encuesta de Población Activa (EPA) cuarto trimestre de 2009.

seguir contrayéndose de forma moderada, por el arrastre de los efectos de 2009.

Para hacer frente a la crisis y ayudar a familias y a empresas a soportar sus efectos, el Gobierno ha ido adoptando distintas medidas en 2008 y 2009, y lo ha hecho en un marco de coordinación internacional que, en el caso de la Unión Europea llevó a la adopción en diciembre de 2008 del Plan Europeo de Recuperación Económica (PERE), configurado como la respuesta coordinada de la Unión Europea a la crisis económica³. Por lo que respecta a España, las medidas contra la crisis fueron sistematizadas por el Gobierno en el Plan Español para el Estímulo de la Economía y el Empleo (Plan E), en donde se recogen numerosas actuaciones de distinta naturaleza: medidas de estímulo fiscal, de mejora del acceso de las empresas al crédito a través de las líneas del Instituto de Crédito Oficial (ICO), y de apoyo al sector financiero. Los estímulos fiscales discrecionales han incluido medidas tanto por el lado de los ingresos (deducción de los 400 euros para las rentas del trabajo en el impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF), bonificaciones a la contratación de desempleados con cargas familiares y a los trabajadores en tiempo parcial, devoluciones mensuales del impuesto sobre el valor añadido (IVA), anticipo de la deducción por pago de hipoteca de la vivienda habitual y otras medidas de apoyo a la liquidez de las familias, etcétera) como desde el lado de los gastos (Fondo Estatal de Inversión Local, Fondo Especial para la Dinamización de la Economía y el Empleo, Programa Temporal de Protección por Desempleo e Inserción, Plan 2000-E de Apoyo a la Adquisición de Automóviles, etcétera). Se trata en definitiva de un importante paquete fiscal que alcanzó un 1,8 por 100 del PIB en 2008 y más de un 2 por 100 en 2009, cifra muy superior a la de otros países de nuestro entorno, y que ha permitido amortiguar el deterioro de la

actividad, posibilitando que los signos de estabilización comiencen a ser visibles.

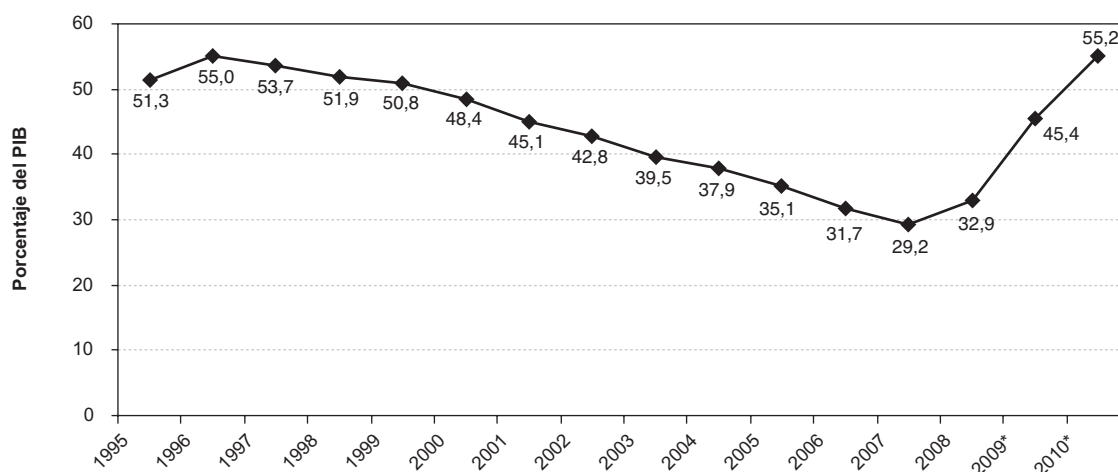
Sin embargo, como en el resto de los países industrializados, las medidas extraordinarias de estímulo y de apoyo al sector financiero han tenido un importante coste para las cuentas públicas, que han acusado también de forma intensa el ciclo, a través de los efectos de los estabilizadores automáticos. De esta forma, después de los superávits alcanzados entre 2005 y 2007, en 2008 el déficit público alcanzó el 4,1 por 100 del PIB y que en 2009 ha alcanzado el 11,4 por 100 del PIB. El incremento del déficit ha supuesto también inevitablemente un aumento rápido y muy significativo de la deuda pública, que en 2009 se situó en torno al 55 por 100 del PIB, aunque, gracias a las favorables condiciones de partida, su nivel continúa siendo inferior a la media de la zona del euro (Gráfico 1).

En este contexto, la política fiscal se encuentra en una situación sumamente compleja, dado que en 2010 debe conjugar dos objetivos esenciales de carácter contrapuesto: por un lado, será necesario mantener algunas medidas extraordinarias de estímulo hasta que la recuperación esté asentada y pueda mantenerse de forma autosostenida; por otro, resulta imprescindible diseñar la manera en que los estímulos públicos adoptados en el ámbito fiscal y financiero deben ser retirados, a través de una «*estrategia de salida*» ambiciosa, que permita recuperar de nuevo la senda de estabilidad presupuestaria. En otro caso, se corre el riesgo de que los estímulos públicos adoptados en el ámbito fiscal y financiero generen nuevos desequilibrios.

Afortunadamente, nuestro marco presupuestario está dotado de los mecanismos adecuados, tanto a través de la normativa interna como la comunitaria para encauzar la consolidación fiscal. Así, el empeoramiento de situación de las cuentas públicas ha llevado a poner en marcha los mecanismos de corrección presupuestaria previstos para reconducir el deterioro de las cuentas públicas hacia una situación sólida y sostenible a medio plazo, siendo precisamente los elementos de flexibilidad previstos en los mismos los que han ▷

³ En el ámbito fiscal y presupuestario, este Plan incluía un impulso contracíclico inmediato equivalente al 1,5 por 100 del PIB de la UE (200.000 millones de euros) repartido entre la UE (30.000 millones) y el conjunto de sus Estados miembros (170.000 millones).

GRÁFICO 1
DEUDA DEL ESTADO EN CIRCULACIÓN



* Previsiones septiembre 2009.

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.

permitido aplicar una política fiscal orientada a paliar las consecuencias de la crisis económica.

– En el ámbito comunitario, el rebasamiento del umbral del 3 por 100 de déficit público llevó el pasado 27 de abril de 2009 a la apertura del procedimiento por déficit excesivo, por primera vez, a España. Al tiempo, se estableció un calendario de corrección que reconoce las circunstancias especiales impuestas por el deterioro económico, y que recientemente, en diciembre de 2009, se amplió en un año, hasta 2013. Por otro lado, el inicio de este procedimiento no debe entenderse como proceso sancionador sino de corrección, que se enmarca en un contexto generalizado de deterioro de las finanzas públicas en la Unión Europea. Así, en otoño de 2009 una veintena de Estados miembros era objeto de dicho procedimiento o estaba a punto de serlo.

– En el plano interno, la aplicación de Leyes de Estabilidad Presupuestaria (Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria y Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria) sigue plenamente vigente, y ha llevado, en lo concerniente a la Administración General del Estado, a la presentación a finales de octubre pasado de un Plan Económico-

Financiero de Reequilibrio con las líneas estratégicas en este ámbito para reconducir el déficit a un nivel inferior al 3 por 100 del PIB⁴ en el calendario previsto en el marco del procedimiento de déficit excesivo.

A nadie se le escapa que este objetivo de reducción de déficit supone un reto muy ambicioso y exigente, que requerirá en los próximos años austeridad y férreo control de las cuentas públicas, pudiendo ser necesario, llegado el caso, la adopción de nuevas medidas extraordinarias de austeridad presupuestaria. En este contexto se enmarca las medidas y planes de austeridad que el Gobierno ha aprobado a finales de enero para la Administración General del Estado (Plan de Austeridad 2010-2013 y Plan de Acción Inmediata) a las que aludiremos en otro punto de esta colaboración.

3. Características y prioridades de los PGE para 2010

En el contexto anteriormente descrito, los PGE para 2010 están diseñados para dar respuesta a esta crisis incidiendo en tres cuestiones fundamentales: ▷

⁴ Tras su presentación al Parlamento se ha procedido a reformulación de este plan para tener en cuenta el nuevo horizonte de corrección establecido por el Consejo.

En primer lugar, los presupuestos buscan paliar los efectos de la crisis, que todavía se dejarán sentir en 2010, particularmente durante el primer semestre, y asentar la recuperación. En este sentido, son unos presupuestos sociales, que buscan cumplir con una de las prioridades desde el inicio de la crisis: atender a aquellos colectivos que como consecuencia de la misma han podido quedar en una situación de mayor desamparo. Para ello, se mantienen y refuerzan las redes de protección social y se dotan los recursos necesarios para cubrir el déficit del Servicio Público de Empleo Estatal (SPEE) causado por el aumento del desempleo. Además, se mantienen determinadas medidas de estímulo de la actividad económica, pudiendo destacarse el nuevo Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local (FEESL) y el Fondo para la Economía Sostenible (FES).

Por lo que respecta a las medidas de reactivación mencionadas, el FEESL da continuidad, en cierta medida, al Fondo Estatal de Inversión Local que se enmarcaba dentro del Plan E y contaba con una dotación en 2009 de 8.000 millones de euros. Creado por el Real Decreto-Ley 13/2009, el nuevo fondo contará con una dotación de 5.000 millones de euros para el 2010, y estará, destinado a financiar inversiones de ejecución inmediata por parte de las corporaciones locales, prioritariamente proyectos de desarrollo sostenible en sus vertientes medioambiental y de apoyo a la innovación económica y social. De esta forma, la aplicación de este fondo, pretende servir, en consonancia con el objetivo de la Estrategia de Economía Sostenible, para favorecer el cambio de modelo de crecimiento, fomentando inversiones y proyectos sostenibles en el triple ámbito económico, social y medioambien-

tal⁵. Al mismo tiempo, el fondo se orienta a la lucha contra el desempleo, dado que se ha mantenido la exigencia de que los nuevos contratos en el marco de los proyectos financiados por el fondo se realicen a trabajadores inscritos como demandantes de empleo dando prioridad a los parados de larga duración. Además, una de las principales novedades de este fondo es que las corporaciones locales podrán destinar hasta un 20 por 100 de su importe a financiar gastos corrientes que se deriven de la prestación de los servicios sociales de competencia municipal, principalmente en educación y atención a las personas en situación de dependencia.

Por su parte, el Fondo para la Economía Sostenible se inscribe en el marco de la Estrategia de Economía Sostenible, siendo su finalidad dar cobertura a proyectos de inversión en el sector privado que contribuyan a la innovación y al desarrollo tecnológico, a la extensión de las tecnologías de la información y de las comunicaciones, a la sociedad del conocimiento, a la internalización de las empresas, al ahorro y la eficiencia energética, a la movilidad sostenible, a la conservación y mejora del medioambiente y al desarrollo de servicios socio-sanitarios. Gestionado por el Instituto de Crédito Oficial, el FES contará con una dotación de hasta 20.000 millones de euros para los ejercicios 2010 y 2011, con una financiación al 50 por 100 por parte de las entidades financieras.

En segundo lugar, los PGE para 2010 persiguen sentar las bases de economía sostenible, entendiendo que una estrategia de salida apropiada no sólo debe concebirse como una retirada de las medidas excepcionales, sino que deben incluirse también las medidas necesarias para que la salida de la crisis se produzca en la mejor situación posible, corrigiendo los desequilibrios de la economía española e impulsándola hacia un modelo de crecimiento sostenible, estable y equilibrado. Por ello, la respuesta a la crisis contenida en estos presupuestos se complementa con otras actuaciones de carácter estructural, pudiendo destacarse, a este respecto, la futura Ley de Economía Sostenible y la transposición de la Directiva de Servicios. Junto a ello, los presupuestos ▷

⁵ Los proyectos que se podrán financiar con cargo al Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local se engloban en las siguientes líneas:

- Sostenibilidad económica: parques empresariales, científicos y tecnológicos; infraestructuras de innovación y desarrollo tecnológico; despliegue y acceso a las redes de telecomunicaciones de nueva generación, etcétera.
- Sostenibilidad ambiental: ahorro y eficiencia energética y de recursos hídricos; accesibilidad y uso de energías renovables; movilidad urbana sostenible; refuerzo de medios de transporte menos contaminantes.
- Sostenibilidad social: centros de servicios sociales, sanitarios, culturales y deportivos; gasto corriente destinado a servicios sociales, principalmente educación y atención a personas en situación de dependencia.

CUADRO 1
PRIORIDADES DE GASTOS 2009-2010
(Importe en millones de euros)

Concepto	Presupuesto 2009	Presupuesto 2010	Variación 2009-2010	
			Millones de euros	Incremento en porcentajes
Gasto social	174.212,00	180.933,00	6.721,00	3,86
Dependencia	1.175,68	1.598,07	422,39	35,93
Pensiones	106.098,58	108.282,71	2.184,13	2,06
Política de desempleo	19.615,95	30.974,84	11.358,89	57,91
Gasto productivo	35.790,85	35.442,33	-348,52	-0,97
Educación	2.987,58	3.092,09	104,51	3,50
I+D+i Civil	8.203,27	8.087,97	-115,30	-1,41
Inversión en Infraestructuras*	24.600,00	24.262,27	-337,73	-1,37

* Estado, Organismos y Sector Público Empresarial.

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.

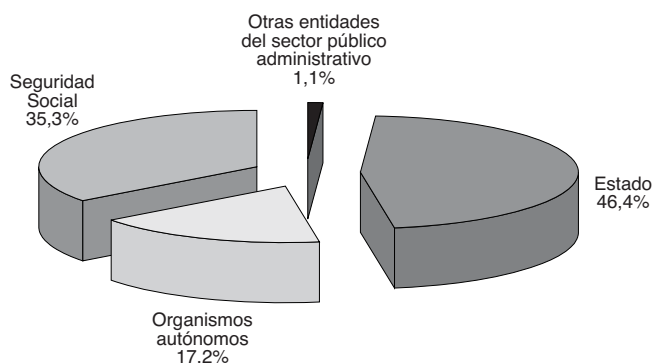
hacen un esfuerzo por mantener en los niveles actuales –sustanciales tras los incrementos de los ejercicios pasados– la inversión pública en infraestructuras, en I+D+i y en educación. Ésta es la base del cambio de modelo productivo y, por tanto, es la apuesta de futuro de la economía española.

Finalmente, los presupuestos para 2010 suponen el primer paso en el necesario proceso de consolidación fiscal, con el objetivo de situar las cuentas públicas por debajo de los límites del Pacto de Estabilidad y Crecimiento en 2013. Para ello, se introducen una combinación de medidas tanto por el lado de los ingresos como de los gastos.

Desde la perspectiva de los ingresos, se procede a una retirada paulatina de algunos estímulos fiscales y se adoptan nuevas medidas impositivas que contribuirán a la recuperación de los ingresos públicos: en el ámbito del impuesto sobre la renta de las personas físicas, se elimina la deducción general de 400 euros excepto para los perceptores de rentas más bajas y aumenta la progresividad en la tributación de las rentas del ahorro; se incrementan, con efectos desde el 1 de julio de 2010, los tipos de gravamen general y reducido del IVA, en dos y un punto respectivamente. Como contrapartida, se reduce temporalmente el tipo de gravamen del impuesto de sociedades para las pymes, introduciéndose en el IRPF una medida similar para los autónomos. En cuanto a los gastos, se han revisado todas las partidas con una perspectiva de austeridad. El esfuerzo se ha concentrado en aquellas partidas que menos contribuyen a la consecución de las prioridades, reduciéndose de forma significativa las transferencias y

la inversión de reposición, y moderándose los gastos corrientes y los gastos de personal. De esta forma, los presupuestos perfilan una oferta de empleo público austera, con una tasa de reposición de efectivos del 15 por 100 (aunque se excluyen determinado personal como el de justicia, sanitario, funcionarios docentes y de instituciones presupuestarias). Junto a ello, contemplan un incremento moderado, del 0,3 por 100, de las retribuciones del personal de las Administraciones públicas, manteniéndose, por segundo año consecutivo, la congelación de los salarios de los altos cargos del Gobierno y otras instituciones del Estado. El esfuerzo de austeridad se ha aplicado también a otras partidas de gastos corrientes en bienes y servicios, aunque en este año se generarán gastos extraordinarios con motivo de la presidencia española del Consejo de la Unión Europea. En cuanto a las inversiones reales, se concentrarán en aquellas áreas que más contribuyan a relanzar el crecimiento de la economía, como las infraestructuras, reduciéndose drásticamente las inversiones de reposición de los Ministerios. Gracias a estas medidas, el gasto no financiero del Estado en 2010 disminuye un 4 por 100 respecto al gasto alcanzado en 2009, reduciéndose el gasto de los Ministerios en un 5,4 por 100 en todas aquellas partidas no prioritarias. Estas medidas de austeridad han sido reforzadas como veremos con el Plan de Acción Inmediata para la Administración General del Estado, recientemente aprobado. Si tenemos en cuenta los nuevos recortes de gasto introducidos en dicho Plan, la caída del gasto no financiero del Estado disminuye un 5,5 por 100. ▷

GRÁFICO 2
PRESUPUESTO CONSOLIDADO DE GASTOS NO FINANCIEROS PARA 2010
Distribución por subsectores



Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.

Además de las prioridades anteriormente mencionadas, no podemos dejar de aludir al nuevo sistema de financiación de las comunidades autónomas. Sin entrar a estudiar en detalle dicho sistema, ha supuesto un esfuerzo importante por parte del Estado, que ha de aportar, de manera progresiva, más de 11.000 millones de euros a las comunidades autónomas, lo que les permitirá atender sus competencias y responder al fuerte crecimiento de la población experimentado desde el año 1999, además de reducir sus desequilibrios presupuestarios.

4. Los grandes agregados de los PGE para 2010⁶

A la hora de analizar las grandes cifras de los PGE para 2010 es necesario referirse tanto a los presupuestos consolidados como a los presupuestos del Estado, si bien el artículo se centra en estos últimos. Por su parte, los presupuestos consolidados⁷ pretenden ofrecer una visión conjunta del presupuesto de los distintos agentes que componen el

sector público estatal, teniendo en cuenta que los mismos se relacionan entre sí mediante una serie de flujos financieros y transferencias internas que es necesario consolidar.

4.1. Presupuesto de gastos

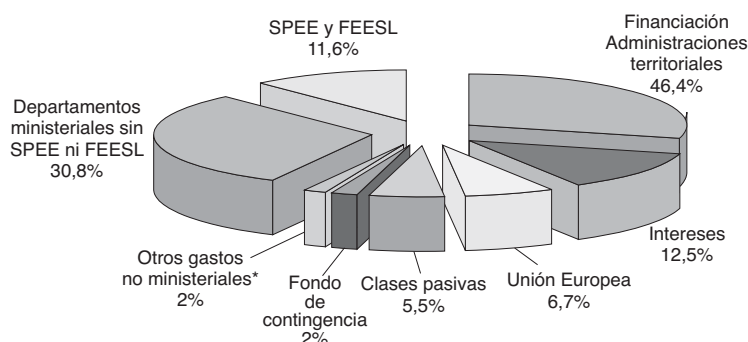
El presupuesto consolidado de gastos para 2010 asciende a 386.399,60 millones de euros, con un ligero crecimiento del 0,5 por 100 respecto al año 2009. De este importe, los gastos no financieros, suponen el 85,5 por 100 (330.258,30 millones de euros), y registran un incremento del 8,6 por 100 frente al ejercicio 2009. Atendiendo al volumen de recursos asignados a cada uno de los grandes subsectores que integran los Presupuestos Generales del Estado consolidado (Gráfico 2) podemos ver como el grueso de gastos no financieros corresponde al Presupuesto del Estado, con un 46,4 por 100 del total. Le siguen en importancia la Seguridad Social, con un 35,3 por 100, y los Organismos Autónomos un 17,2 por 100, mientras que el restante 1,1 por 100 corresponde a las demás entidades que componen el ámbito consolidado.

Por lo que se refiere al Presupuesto del Estado, los gastos no financieros ascienden a 185.036 millones de euros. A la hora de comparar este gasto con respecto a 2009 debe de tenerse en cuenta que en el curso de dicho ejercicio se adoptaron medi- ▷

⁶ Las cifras incluidas en este apartado y en el siguiente no tienen en cuenta el Plan de Acción Inmediata, pues en la fecha de elaboración de este artículo estaba pendiente de definir de forma desagregada cómo se va a aplicar el recorte entre políticas y Ministerios.

⁷ Los Presupuestos Generales del Estado consolidados se forman por la agregación de los presupuestos del Estado, Organismos Autónomos, Seguridad Social, Agencias Estatales y los Organismos Públicos cuya normativa específica confiere carácter limitativo a los créditos de su presupuesto de gastos.

GRÁFICO 3
PRESUPUESTO DE GASTO NO FINANCIERO DEL ESTADO PARA 2010



* Casa SM el Rey, órganos constitucionales y resto sección entes territoriales.

SPEE: Servicio Público de Empleo Estatal.

FEESL: Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local.

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.

das excepcionales y no recurrentes de estímulo económico, y el nuevo sistema de financiación de las comunidades autónomas que se ha introducido en 2010. Por ello, en vez de comparar el gasto no financiero del Estado para 2010 con respecto al presupuesto inicial para 2009, es conveniente realizar el análisis en términos homogéneos, lo que muestra que el gasto no financiero del Estado presupuestado para 2010, antes de las medidas de refuerzo de la consolidación fiscal recientemente adoptadas, desciende un 4 por 100 respecto al gasto de 2009 ajustado con las partidas mencionadas.

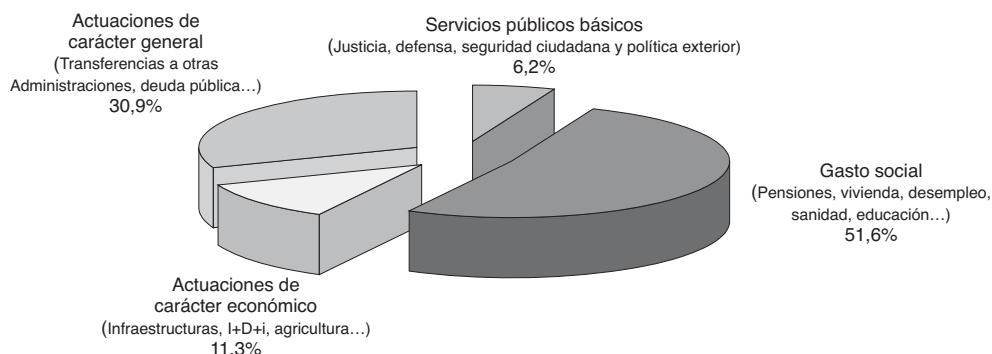
Por otro lado, conviene advertir el poco margen de maniobra de que dispone el Gobierno, dado que aproximadamente dos terceras partes de los gastos no financieros del presupuesto del Estado se encuentra comprometido por diversas razones: aproximadamente la tercera parte del gasto se destina a la financiación de las Administraciones territoriales. Un 26,8 por 100 corresponde a gastos que tienen una elevada rigidez en su presupuestación, como intereses de la deuda pública, aportación a la Unión Europea, clases pasivas del Estado y Fondo de contingencia. En torno al 1,7 por 100 corresponde a las dotaciones para los órganos constitucionales y otros gastos de la sección de entes territoriales. Además, las dotaciones para atender las prestaciones del Servicio Público de Empleo Estatal (16.490,83 millones de euros) y el Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local (5.000 millones de euros)

han absorbido en 2010 el 11,6 por 100 del presupuesto del Estado (Gráfico 3). Esto significa que los recursos disponibles para los ministerios se limitan a menos de un tercio del presupuesto no financiero del Estado, con una dotación conjunta de 56.967,48 millones de euros, lo que supone un 1,9 por 100 menos que en 2009. Con dichos recursos se ha tenido que hacer frente a incrementos de gastos en determinadas partidas en el marco de prioridades y compromisos asumidos (la modernización de la justicia, los gastos para dependencia, la mejora de recursos en materia de seguridad ciudadana o la presidencia de España en la Unión Europea, entre otras). Esto ha exigido realizar un mayor esfuerzo de austeridad en el resto de partidas, cuya reducción media ha alcanzado el 5,4 por 100.

4.2. Presupuesto de ingresos

Tras dos años de fuertes caídas en la recaudación, derivadas tanto del impacto de la crisis económica y financiera como de las medidas adoptadas para afrontarla, las estimaciones de los ingresos presupuestarios en 2010 viene marcada por el inicio de la recuperación. Así, tras los mínimos alcanzados tanto en el total de la recaudación como en algunas figuras, las previsiones para 2010 son de moderado aumento. Habrá caídas en la recaudación por algunos capítulos pero serán compensadas por aumen- ▷

GRÁFICO 4
PGE CONSOLIDADOS 2010
Distribución por políticas



Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.

tos en otros, gracias a una coyuntura económica más favorable y a las medidas de política fiscal que se han introducido para recuperar a medio plazo la senda de equilibrio presupuestario. En este contexto, la previsión de ingresos no financieros totales (es decir, antes de la cesión a entes territoriales) en 2010 asciende a 168.897 millones de euros, lo que supone un incremento del 5,1 por 100 respecto al avance de liquidación de 2009. Los ingresos impositivos totales ascenderán a 154.820 millones de euros, con un incremento del 7,6 por 100, mientras que los ingresos no impositivos caerán un 16,6 por 100, fundamentalmente por la disminución del capítulo de tasas y otros ingresos. Por figuras impositivas, la evolución será dispar, con una clara recuperación de los impuestos indirectos, que crecen el 6,3 por 100, y un ligero aumento de un 2,6 por 100 de los directos.

5. Principales actuaciones de gasto en los Presupuestos Generales del Estado para 2010⁸

Uno de los aspectos más interesantes del análisis de los presupuestos es el estudio de su distribu-

ción por políticas de gasto, dado que nos ofrece una visión de los objetivos que orientan los presupuestos y de las actuaciones previstas para alcanzarlos, lo que nos permitirá completar la descripción de prioridades realizada en el apartado anterior⁹. En el Cuadro 2 y Gráfico 4 se resumen la distribución de los presupuestos consolidados por políticas de gasto para 2010, exponiéndose a continuación los aspectos más destacados.

5.1. Gasto social

Una de las principales prioridades del Gobierno sigue siendo la de atender a aquellos colectivos que, como consecuencia de la crisis económica, han podido quedar en una situación de mayor desamparo. ▷

⁸ Las cifras incluidas en este apartado y en el anterior no tienen en cuenta el Plan de Acción Inmediata, pues en la fecha de elaboración de este artículo estaba pendiente de definir de forma desagregada cómo se va a aplicar el recorte entre políticas y Ministerios.

⁹ Conforme a la Orden Ministerial EHA/994/2009, de 16 de abril, por la que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2010, los presupuestos se dividen en 26 políticas de gasto, que a su vez pueden agruparse en cinco áreas de gasto: los servicios públicos básicos, área que agrupa una serie de políticas dedicadas a las funciones básicas del Estado (justicia, defensa, seguridad ciudadana y política exterior); las actuaciones de protección y promoción social y la producción de bienes públicos de carácter preferente (sanidad, educación, cultura...), integrando ambas áreas el gasto social; las actuaciones de carácter económico, área en la que se incluyen aquellas políticas relativas a las actuaciones que el Estado lleva a cabo, en el ámbito de sus competencias, en los sectores productivos de la economía (agricultura, industria y energía, comercio, turismo y pymes, subvenciones al transporte, infraestructuras e I+D+i); y actuaciones de carácter general, en el que se incluyen las transferencias a las Administraciones territoriales derivadas de los sistemas de financiación vigentes, las aportaciones a la Unión Europea, los gastos de la deuda pública y programas de administración financiera y tributaria.

Por ello, y a pesar de la política de austeridad y de contención del gasto que prima los presupuestos para el 2010, el gasto social se ha visto incrementado en un 3,9 por 100 con relación al 2009, de forma que continúa representando más de la mitad del gasto total de los Presupuestos Generales del Estado consolidados, el 51,6 por 100 (Gráfico 4).

Dentro del gasto social destaca en primer lugar la política de atención de los desempleados. En este sentido, el Gobierno ha mantenido entre sus prioridades el paliar los efectos económicos y sociales derivados de la pérdida de los puestos de trabajo, lo que se ha hecho no sólo garantizando el derecho de los trabajadores al cobro de las prestaciones por desempleo sino también adoptando durante el ejercicio 2009 distintas medidas tendentes a ampliar la protección de este colectivo. Así, el Real Decreto-Ley 2/2009, de 6 de marzo, amplió los derechos de los desempleados con la reposición de la prestación por desempleo en caso de suspensión o extinción de un contrato en el marco de un expediente de regulación de empleo y la supresión del periodo de espera para ser beneficiario del subsidio por desempleo. Otra de las medidas en este sentido ha sido la aprobación del Real Decreto-Ley 10/2009, de 13 de agosto, que amplía la protección por desempleo a los trabajadores que han agotado las prestaciones y subsidios previos, se encuentren en situación de necesidad por carecer de otras rentas y adquieran el compromiso de participar en un itinerario activo de inserción laboral. La cuantía y duración de esta prestación por desempleo extraordinaria es de 420 euros vigente durante 180 días. De esta forma, el esfuerzo presupuestario en esta política es muy significativo, destinándose en los presupuestos para 2010 a la cobertura del desempleo 30.975 millones de euros, lo que supone un incremento del 57,9 por 100 respecto al presupuesto inicial de 2009.

Por otro lado, reconociendo la importancia que tiene no sólo el garantizar el pago de las prestaciones al desempleo, sino también el realizar un esfuerzo en desarrollar actuaciones de inserción e incentivación de la contratación, así como de carácter formativo que faciliten la reincorporación en el mercado labo-

ral, en 2010 se destinan 7.750,67 millones de euros a políticas activas de empleo, un 2,2 por 100 más que en 2009. En cuanto a las pensiones, se ha continuado con el esfuerzo iniciado en ejercicios anteriores de aumentar las pensiones mínimas, que se incrementan en una media de un 2 por 100. El resto de pensiones, contributivas y no contributivas, y las prestaciones familiares se revalorizarán un 1 por 100. Esto y otros factores (incremento del colectivo de pensionistas, el efecto sustitución de las pensiones, etcétera) explican un crecimiento de la política de pensiones del 2 por 100 respecto al 2009. Además, los presupuestos destinan 1.581 millones de euros a dependencia, para continuar con la puesta en funcionamiento de las medidas de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre. Esto supone un aumento del 36,5 por 100 respecto a la dotación inicial de 2009. Adicionalmente, en 2009 el Fondo Especial del Estado para la Dinamización de la Economía y el Empleo ha destinado 400 millones, de carácter excepcional y finalista, para la promoción de los servicios de atención a la dependencia, que se han transferido a las comunidades autónomas para su gestión. De esta forma, de acuerdo con los datos del Sistema de Información de la Dependencia, a 1 de diciembre de 2009 habían solicitado el reconocimiento de la situación de dependencia 1.082.414 personas, disfrutando de la condición de beneficiarios con derecho a prestaciones del sistema un total de 717.044 personas. Finalmente, a pesar de la complicada situación económica en la que nos encontramos, y siendo conscientes de las dificultades que tienen determinados grupos de población para acceder a la vivienda, se mantiene dentro de las prioridades de gasto garantizar el acceso a la vivienda y facilitar la emancipación juvenil. En este sentido, la política de vivienda ascenderá a 1.498 millones de euros en el año 2010, lo que no obstante representa una disminución del 7,3 por 100 respecto a 2009.

5.2. Gasto productivo

A pesar del contexto de austeridad en el que se circunscriben los presupuestos para 2010 en ellos ▷

LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO PARA 2010

CUADRO 2
PGE CONSOLIDADOS 2010. RESUMEN POR POLÍTICAS DE GASTO
(Capítulos 1 a 8)

Políticas	Millones de euros	Porcentaje del Total	Incremento en porcentaje respecto a 2009 (1)
Servicios públicos básicos	21.596,62	6,5	-1,1
Justicia.....	1.818,80	0,5	9,7
Defensa	7.357,06	2,2	-6,2
Seguridad ciudadana e Instituciones penitenciarias	8.872,81	2,7	2,6
Política Exterior	3.547,96	1,1	-3,5
Gasto social (1 + 2)	180.933,71	54,2	3,9
1. Actuaciones de protección y promoción social.....	172.008,12	51,5	4,0
Pensiones	108.282,71	32,4	2,1
Otras Prestaciones Económicas	14.402,52	4,3	-3,8
Servicios Sociales y Promoción Social	2.737,04	0,8	9,1
Fomento del empleo.....	7.750,67	2,3	2,2
Desempleo.....	30.974,84	9,3	57,9
Acceso a la Vivienda y Fomento de la Edificación.....	1.498,06	0,4	-7,3
Gestión y Administración de la Seguridad Social.....	6.362,29	1,9	-50,8
2. Producción de bienes públicos preferentes	8.925,58	2,7	0,3
Sanidad	4.634,60	1,4	0,3
Educación	3.092,09	0,9	3,5
Cultura	1.198,89	0,4	-6,6
Actuaciones de carácter económico	22.970,58	6,9	2,0
Agricultura, Pesca y Alimentación	8.959,12	2,7	1,1
Industria y Energía.....	3.229,34	1,0	12,3
Comercio, Turismo y pymes	1.511,35	0,5	-7,1
Subvenciones al transporte	0,00	0,0	-18,0
Infraestructuras	0,00	0,0	8,7
Investigación Civil	8.087,98	2,4	-1,4
Investigación Militar	1.182,80	0,4	-18,9
Otras Actuaciones de Carácter Económico	0,00	0,0	1,9
Actuaciones de carácter general	108.431,03	32,5	-5,9
Alta Dirección	818,19	0,2	7,1
Servicios de Carácter General	9.314,31	2,8	3,2
Administración Financiera y Tributaria	1.499,96	0,4	-93,1
Transferencias a otras Administraciones Públicas	73.598,57	22,0	10,8
Deuda Pública	23.200,00	6,9	33,3
TOTAL	333.931,94	100,0	0,1

(1) Presupuesto 2009 homogéneo.

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.

se tiene muy presente la necesidad de mantener el esfuerzo en inversión productiva como elemento fundamental para el crecimiento económico y la mejora de la productividad así como el estímulo de inversión complementaria en el sector privado. Es por ello por lo que en estos presupuestos se mantienen importantes dotaciones en el denominado *gasto productivo*, mediante la inversión en capital humano y tecnológico y en infraestructuras.

En primer lugar, reconociendo la importancia que tiene el conocimiento para favorecer el potencial de crecimiento a medio y largo plazo e implantar el nuevo modelo de economía sostenible, el gasto en educación continua siendo una apuesta esencial de los presupuestos para 2010, incrementándose los créditos dedicados a la educación en

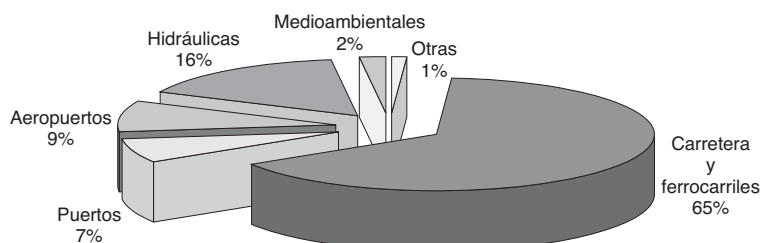
105 millones de euros, hasta alcanzar un total de 3.092 millones de euros.

Dentro de los desafíos del Gobierno en materia de educación cabe citar los siguientes:

– Modernizar el sistema universitario español, con el objetivo de situar nuestras universidades entre las más punteras de Europa: Programa de Campus de Excelencia Internacional (CEI), Programa de préstamos renta Universidad, etcétera.

– El Gobierno considera prioritario garantizar el acceso a la educación a través de los programas de becas. A pesar de la difícil coyuntura económica y del actual contexto de reducción del gasto, los recursos para becas y ayudas a estudiantes se han incrementado en más de un 3,7 por 100 respecto del ejercicio anterior, y ascenderán a 1.393 millones de euros. ▷

GRÁFICO 5
INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURAS POR TIPOS
(Porcentaje sobre el total)



Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.

– Programa Escuela 2.0, cuyo objetivo es adaptar los procesos de enseñanza y aprendizaje a la actual situación tecnológica y está dotado con 100 millones de euros.

– En el 2010 está prevista la finalización de la implantación de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

– Se continúa con el Plan de Impulso de la Educación Infantil, Plan Educa3, iniciado en 2009 y que está destinado a la educación entre 0 y 3 años. A través de estas actuaciones se favorecerá la conciliación de la vida familiar y el acceso de la mujer al mercado de trabajo.

En cuanto al gasto en infraestructuras, se vienen realizando esfuerzos muy importantes en los pasados ejercicios en este ámbito, por la contribución de las mismas al incremento de la productividad y a la dinamización de la economía, y su papel en la vertebración y cohesión del territorio. En esta línea, las infraestructuras siguen siendo una prioridad en 2010, con una inversión del conjunto del sector público estatal (Estado, Organismos Autónomos y Sector Público Estatal) que asciende a 24.262 millones de euros. El importante impulso del pasado ejercicio explica que pese a mantenerse el esfuerzo inversor en el nuevo contexto presupuestario, se produzca una ligera caída de este gasto respecto a 2009, de un 1,2 por 100, si bien en el periodo 2004 a 2010 la inversión en infraestructuras ha crecido un 34,3 por 100.

Dentro de las actuaciones en infraestructuras en 2010, destacan especialmente las inversiones en

transporte, y dentro de éstas, en ferrocarriles y carreteras, cuya dotación, sin contar organismos autónomos, se eleva a 13,878 millones de euros, lo que supone un 0,6 por 100 más que en 2009, lo que permitirá, además de continuar las actuaciones iniciadas en años anteriores, dar cobertura presupuestaria a nuevas licitaciones. En particular, en el ámbito del ferrocarril, continuará dándose prioridad a la alta velocidad, y en 2010 se pondrá en servicio la nueva línea Madrid-Cuenca-Albacete-Valencia, con lo que se incorporarán 440 nuevos kilómetros a la red. Por su parte, en el ámbito de las carreteras, se continuará con la aplicación del Plan Estratégico de Infraestructuras de Transporte (PEIT), poniéndose en servicio en 2010 465 nuevos kilómetros de autovías y autopistas. Finalmente, para aeropuertos y puertos, las inversiones previstas se elevan a 1.870 y 1.419 millones de euros respectivamente. En el caso de los aeropuertos, esta dotación supone un incremento respecto al pasado ejercicio superior al 5 por 100, y permitirá, entre otras actuaciones, que en 2010 se ponga en servicio la ampliación del aeropuerto de Málaga, lo que constituye un nuevo hito en la modernización y ampliación del sistema aeroportuario español.

Por lo que se refiere a las infraestructuras hidráulicas, los recursos dotados ascienden a 3.390 millones de euros, y se continuará con la implementación del Programa AGUA (Actuaciones para la Gestión y Utilización del Agua), mientras que las inversiones medioambientales se elevarán a 527 millones de euros. ▷

También el gasto en I+D+i se ha considerado prioritario. Desde los inicios de la pasada legislatura se ha venido impulsando, en cada uno de los Presupuestos Generales del Estado, la política de I+D+i, aportando para ello recursos al sistema español de ciencia y tecnología. En 2010 el gasto total destinado a I+D+i civil asciende a 8.088 millones de euros, con una leve disminución frente a las dotaciones de 2009.

Las actividades que se desarrollarán a lo largo de 2010 permitirán avanzar en el cumplimiento de los objetivos generales contemplados en el Plan Nacional de I+D+i 2008-2011. De esta forma, el Gobierno continuará incentivando las actividades de investigación, desarrollo e innovación y poniéndolas al servicio de la ciudadanía, del bienestar social y de un desarrollo sostenible, con el objetivo de constituirse en un factor de mejora de la competitividad empresarial y ser un elemento esencial para la generación de nuevos conocimientos.

Además, durante 2010, la política de I+D+i se verá impulsada con la aplicación del Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local y con el Fondo para la Economía Sostenible, mencionados anteriormente.

5.3. Otros gastos

Dentro del objetivo de mejora en la prestación de los servicios públicos se enmarca el Plan Estratégico de Modernización de la Justicia cuyo objetivo es que al finalizar el período 2009-2012 dispongamos de un servicio público de Justicia puntual con los ciudadanos y equiparable en su rendimiento a otros servicios públicos avanzados. Este plan conlleva un esfuerzo presupuestario que supone que en 2010 el gasto destinado a justicia ascienda a 1.819 millones de euros, un 9,7 por 100 superior al 2009.

Finalmente, también es necesario destacar la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). En los últimos años se ha tenido un fuerte compromiso de apoyo a los países menos desarrollados, lo que se ha traduci-

do en un incremento muy significativo de la AOD, que ha pasado del 0,2 por 100 de la renta nacional bruta en 2004, al 0,5 en 2009, con la perspectiva del cumplimiento del compromiso político de alcanzar un 0,7 por 100 en 2012, conforme a lo establecido en el Pacto de Estado contra la Pobreza y en el Consenso Europeo de Desarrollo. En consonancia con este compromiso la dotación prevista para el 2010 alcanza los 4.205,92 millones de euros.

6. Refuerzo de la consolidación fiscal

En una coyuntura compleja como la actual, se debe exigir de la política presupuestaria flexibilidad para adaptarse a las exigencias impuestas por la realidad económica. En este sentido, los resultados de déficit y deuda alcanzados en 2009 y el compromiso del Gobierno con la estabilidad presupuestaria, han llevado a adoptar nuevas medidas de ajuste que permitan situar el déficit público en los límites establecidos por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento en el plazo acordado. Estas medidas fueron aprobadas por el Consejo de Ministros el pasado 29 de enero y consisten en un programa de consolidación fiscal para la Administración General del Estado estructurado sobre dos pilares:

- Un Plan de Acción Inmediata 2010, que introduce una reducción del gasto presupuestado, inicialmente, de 5.000 millones de euros (0,5 por 100 del PIB). Los distintos departamentos ministeriales deberán proponer antes del 1 de marzo al Ministerio de Economía y Hacienda los créditos concretos a los que deberá afectar esta restricción. Además, este Plan refuerza la reducción de la oferta de empleo público, limitando la tasa de reposición de efectivos al 10 por 100, sin excepciones¹⁰, y no se efectuará ninguna nueva contratación de personal interino. Por último, se autoriza al Ministerio de Economía y Hacienda a adoptar todas las medidas necesarias para garantizar la efectividad de ▷

¹⁰ Como se ha visto anteriormente, los presupuestos para 2010 fijaban como límite de la tasa de reposición el 15 por 100, aunque con ciertas excepciones.

estas disposiciones. Teniendo en cuenta este plan, el gasto no financiero del Estado se reduce un 5,5 por 100.

- Un Plan de Austeridad 2011-2013 que plantea un recorte generalizado del gasto que afectará a todas las partidas, excepto a pensiones, prestaciones por desempleo y ayudas a la dependencia, educación e I+D+i, con un impacto equivalente al 2,6 por 100 del PIB en el periodo. Las principales actuaciones se centran en reducción de gastos de personal (-0,3 por 100 del PIB), gastos de funcionamiento (-0,2 por 100), inversiones (-0,5 por 100) y transferencias y otros gastos (-1,6 por 100).

Para hacer efectiva la puesta en práctica de todas estas medidas, antes del 1 de mayo el Gobierno aprobará un Plan de Reestructuración del Gasto Público que comportará una revisión exhaustiva de todos los programas y políticas de gasto de la Administración General del Estado y la racionalización de sus estructuras, así como del sector público empresarial.

Asimismo, la aprobación de cualquier nueva actuación de gasto que se quiera emprender en este periodo deberá supeditarse a los objetivos cuantificados en el Plan de Acción Inmediata y en el Plan de Austeridad, de modo que cualquier medida que propongan los departamentos ministeriales no podrá suponer un aumento neto del gasto. Además, los aumentos en la recaudación que sobrepasen la senda prevista de ingresos se dedicarán íntegramente a reducir el déficit público, sin que puedan ser aplicados a financiar aumentos de gasto.

Como resultado de las medidas previstas en estos dos planes, y teniendo en cuenta la retirada de las medidas transitorias, el efecto de la recuperación económica y las mejoras de recaudación derivadas de la lucha contra el fraude y la revisión de los beneficios fiscales, se estima que el déficit del Estado se reducirá 7,6 puntos del PIB entre 2009 y 2013. Además, el Gobierno someterá a la aprobación del Consejo de Política Fiscal y Fi-

nanciera¹¹ un acuerdo marco sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas con el objetivo de que el ajuste estructural del conjunto de las Administraciones públicas alcance el 5,7 por 100 del PIB. Si se aprueba, las comunidades autónomas tendrán tres meses para aprobar un plan de reestructuración del gasto público, que irá encaminado igualmente al cumplimiento de la reducción efectiva del gasto. También se propondrá a las corporaciones locales un acuerdo sobre sostenibilidad de las finanzas públicas para el periodo 2010-2013 en la Comisión Nacional de Administración.

7. Conclusiones

Como se ha expuesto, la crisis económica y el enorme esfuerzo presupuestario acometido el pasado ejercicio para hacer frente a la misma y mitigar su impacto sobre los sectores más vulnerables ha conducido a un rápido deterioro del déficit público, que en 2009 se ha situado peligrosamente en el 11,4 por 100 del PIB. En este contexto, situar de nuevo nuestras cuentas públicas en los niveles de déficit permitidos por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento en 2013 exige la aplicación en los próximos años de una estrategia de consolidación fiscal muy ambiciosa, en la que deberán participar todas las Administraciones públicas, y que, en cuanto a la vertiente del gasto público, requerirá fuertes restricciones. Los Presupuestos Generales del Estado para 2010 suponen un primer paso en esta dirección, iniciando un ajuste fiscal que ha sido recientemente reforzado con el Programa de Austeridad para la Administración General del Estado recientemente aprobado.

¹¹ Junto a ello, el Gobierno propondrá la creación de un grupo de trabajo en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera al que se encomendará el seguimiento de las actuaciones destinadas a reducir el déficit. Otro grupo de trabajo tendrá por objetivo la elaboración de propuestas de mejora de la eficiencia de los servicios prestados por las comunidades autónomas, incluyendo mecanismos de colaboración entre las mismas para optimizar los recursos disponibles, especialmente en los campos de la sanidad y la dependencia.