

30 de mayo de 2012

**Comparecencia del Gobernador ante la Comisión de Presupuestos
del Senado en relación con el Proyecto de Presupuestos Generales
del Estado de 2012**

Miguel Fernández Ordóñez
Gobernador

Señorías:

Comparezco en esta Comisión en unos momentos de gran trascendencia para nuestro país, dada la severa crisis que continúa azotando a la economía española y que sitúa a España como centro de interés, no solo para los países del área del euro, sino probablemente para la economía mundial. En esta situación, los Presupuestos para 2012 se configuran como un instrumento fundamental para reforzar la credibilidad de nuestras finanzas públicas y de nuestra política económica en general, y para recuperar la confianza en nuestra economía.

La gravedad de la actual coyuntura está íntimamente ligada a la crisis de la deuda soberana europea, que se recrudeció el pasado año, extendiéndose a países con fundamentos económicos más sólidos que los que habían sido inicialmente afectados. La profundidad de la crisis y las dificultades para superarla se explican por los desequilibrios macroeconómicos acumulados por diversas economías, que alcanzaron una magnitud excesiva, posiblemente por la aparente protección que brindaba su pertenencia a la Unión Monetaria. Pero la crítica situación actual no se entendería sin un componente de índole europea, relacionado con la ausencia de mecanismos apropiados en esa Unión para afrontar problemas de esta envergadura y con las dificultades para articular una estrategia que permita corregirlos de una manera ordenada.

La profundidad de los problemas nacionales, junto con la falta de esa respuesta adecuada a nivel europeo, ha conducido, además, a que la crisis haya adquirido un carácter sistémico, afectando con intensidad a países con problemas de naturaleza y magnitud diferentes.

Ciertamente, se han producido algunos avances en el terreno de la gobernanza europea en los últimos años, que se reflejan en el refuerzo de procedimientos ya vigentes, el diseño de nuevos procedimientos de vigilancia macroeconómica y la puesta en marcha de nuevos Tratados, como el que establece el Mecanismo Europeo de Estabilidad y el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la UEM en el que se ha plasmado el que ha dado en denominarse "Paquete Fiscal". Pero estos progresos no han sido suficientes para estabilizar la situación, en parte por la falta de un amplio grado de consenso que se observa en las actitudes y declaraciones de las autoridades europeas.

En estas circunstancias, la actuación del Banco Central Europeo ha sido fundamental para aliviar los momentos de mayor tensión y prolongar el tiempo disponible para la adopción de las medidas necesarias en otros ámbitos de la política económica. Es evidente que el BCE no puede resolver los problemas de fondo que subyacen en esta crisis, ya sean los problemas nacionales o los relacionados con la arquitectura europea, sino solo afrontar algunas de las manifestaciones de esos problemas, en particular las que tienen su reflejo en los mercados financieros, con el fin de allanar la senda para que los gobiernos tomen las medidas correspondientes.

Nuestro país es un claro ejemplo de una economía en la que esa actuación del Eurosistema ha permitido superar alguna situación crítica y ha proporcionado el tiempo necesario para poner en marcha reformas ambiciosas en diversos ámbitos. Es importante destacar que ese impulso reformador no se ha visto de ningún modo ralentizado por el hecho de que el Eurosistema haya tomado determinadas medidas, como las operaciones especiales de financiación a tres años. En

el caso concreto del proceso de saneamiento, reestructuración y recapitalización del sistema crediticio español, se ha profundizado en ese proceso para adaptarlo a una realidad marcada por un creciente deterioro de las condiciones económicas y de financiación, mediante un aumento de las exigencias de capital y de provisiones de la cartera inmobiliaria de las entidades.

Entre las reformas estructurales recientemente adoptadas me gustaría destacar la que corresponde al mercado de trabajo, pues este es un terreno donde España había acumulado claras ineficiencias que, en alguna medida, han sido abordadas por la nueva legislación. Es preciso también destacar el papel fundamental que desempeña el empleo en cualquier escenario de salida de la crisis, pues solo con la recuperación de los puestos de trabajo puede consolidarse una senda de estabilidad de las finanzas públicas, disminución del endeudamiento privado y saneamiento bancario.

La reforma del mercado de trabajo tiene como objeto proporcionar a las empresas diversas vías para conseguir una mayor flexibilidad interna, de modo que puedan adaptar más rápida y eficazmente las condiciones laborales a la situación cíclica que atraviese la compañía. En este sentido, permite la descentralización de la negociación colectiva y configura un entorno más favorable para la creación de empleo y para su estabilidad, una vez superada la difícil coyuntura actual. En conjunto, estos cambios deberían favorecer en su momento la recuperación de la competitividad de las empresas españolas.

Es muy importante que esta reforma se vea acompañada de medidas que mejoren el entorno de competencia en el que las empresas toman sus decisiones, promoviendo una liberalización de las actividades donde todavía hay obstáculos a la competencia.

Pero déjenme que pase al asunto central de esta comparecencia y examine la política presupuestaria española. Como comenté al principio, España es el centro de las miradas de la comunidad económica internacional y esto responde a una situación especialmente compleja, donde se solapan diversos procesos de ajuste y distintos desequilibrios, generados tras un largo período de expansión. Posiblemente la política fiscal española no fue el origen de las dificultades actuales, pero es evidente que la superación de estos problemas exige reconducir con rapidez las finanzas públicas hacia una senda de estabilidad, porque esto es crucial para recobrar la confianza de los agentes y reducir la incertidumbre sobre las perspectivas económicas.

Como ustedes saben, tras la revisión realizada recientemente, el déficit público cerró el año pasado en un nivel del 8,9% del PIB, muy lejos del objetivo del 6% establecido en el anterior Programa de Estabilidad. Por su parte, la ratio de deuda pública sobre el PIB finalizó 2011 en un nivel del 68,5%, más de 30 puntos por encima del valor que había alcanzado en 2007. Los objetivos de déficit se han establecido en el 5,3% del PIB para 2012 y en el 3% para 2013. Si estos objetivos se cumplieran, la ratio de deuda pública sobre el PIB se estabilizaría en 2014, aunque a un nivel algo superior al 80%.

La tarea de consolidación implícita en estos objetivos fiscales se revela tremendamente ardua. Lo acontecido en 2011 muestra las dificultades de reducir el déficit público en momentos de debilidad económica, al tiempo que subraya la necesidad de mejorar los procedimientos de seguimiento, alerta temprana y control presupuestario, especialmente en un país como España con un alto grado de descentralización de las finanzas públicas.

El primer ingrediente para alcanzar los objetivos presupuestarios es partir de un escenario macroeconómico realista. En este sentido, como ya conocen, la economía española ha recaído de nuevo en recesión, con un descenso del PIB del 0,3% tanto en el cuarto trimestre de 2011 como en el primero de 2012. Las perspectivas para los próximos meses tampoco son favorables.

En términos de su composición, el patrón que se observa en la actividad en los últimos trimestres no difiere del registrado desde el comienzo de la crisis en 2008, con una apreciable debilidad de la demanda nacional, cuyo impacto en el producto se ha visto amortiguado por la aportación positiva de la demanda externa al crecimiento. En cualquier caso, España no ha sido inmune a la desaceleración del comercio mundial y, en particular, a la mayor debilidad de algunos de nuestros principales socios comerciales, como Italia y Portugal, por lo que recientemente se ha observado un menor dinamismo de las exportaciones.

Por tanto, cabe esperar que en el año 2012 veamos, de nuevo, un descenso sustancial del PIB. En este sentido, la caída del 1,7% que prevé el gobierno en su cuadro macroeconómico parece realista y prudente, pero debe destacarse también que la incertidumbre que rodea el actual momento macroeconómico es muy elevada. En términos de su composición, la visión del Banco de España no difiere mucho de la que el Gobierno ha plasmado en ese cuadro macroeconómico, que prolonga el ajuste de la demanda nacional, mientras que la demanda exterior neta seguirá siendo el soporte fundamental de la economía española, aunque su importante aportación al crecimiento no será suficiente para evitar la contracción de la actividad y del empleo.

A este respecto, es vital, como comenté antes, que las empresas utilicen la flexibilidad que les ofrece la nueva legislación laboral para responder a los cambios en la demanda sin tener que recurrir a recortar las plantillas. Si esas posibilidades se utilizaran adecuadamente, no solo se evitaría la desaparición de algunas empresas, sino que la producción sería mucho más competitiva y los productos españoles más atractivos, tanto en el mercado doméstico como en el internacional. Es evidente que, en una situación como la actual, las exportaciones deberían ser el motor de la recuperación en España, de modo que todas las medidas y reformas que mejoren la competitividad deben considerarse prioritarias.

En esta situación, los Presupuestos Generales del Estado para 2012 se enmarcan dentro de una estrategia de consolidación más general y de medio plazo que requiere el concurso de los distintos niveles de gobierno de las AAPP. El Programa de Estabilidad y Crecimiento presentado a finales de abril ante las autoridades europeas detalla esos objetivos hasta 2015, con un desglose de los esfuerzos requeridos por cada nivel de la Administración.

Desde mi punto de vista, este proceso de consolidación fiscal es una pieza básica en el proceso de recuperación de la economía española, aunque los ajustes necesarios para cumplir con los objetivos fiscales puedan tener a corto plazo efectos negativos sobre la demanda y la actividad. En el entorno de las tensiones financieras que han sacudido la economía española en las últimas semanas, el mantenimiento de un curso firme en la senda de consolidación fiscal es una condición ineludible para superar la desconfianza que ahoga la economía, por lo que sus posibles costes a corto plazo se verán más que compensados cuando comience a apreciarse que los esfuerzos realizados están dando sus frutos.

Los Presupuestos Generales del Estado y de la Seguridad Social para 2012 son fundamentales en esta estrategia. Afortunadamente, aunque todavía no han sido aprobados, muchas de las medidas

contempladas en ellos ya han sido implementadas, evitando así que se perdiera un tiempo precioso en el ajuste del desequilibrio fiscal. En este sentido, debe subrayarse que la reducción del déficit público exige un esfuerzo estructural sin precedentes, pues las medidas que deben adoptarse tienen que reducir el endeudamiento en un entorno en el que va a crecer la carga de intereses y en el que la recaída de la actividad económica va a afectar a la recaudación impositiva y a algunos gastos de carácter cíclico. Dados estos condicionantes, es obvio que la estrategia de consolidación exige recurrir a todos los instrumentos disponibles, tanto por el lado de los gastos como de los ingresos.

En el ámbito de los ingresos se han adoptado diversas medidas que afectan, sobre todo, a los impuestos directos que pagan empresas y familias. Además, se ha establecido un tipo reducido para la regularización de activos ocultos. A este respecto, debe señalarse que, si bien la previsión macroeconómica de 2012 puede estar bien ajustada, existen riesgos de desviaciones a la baja en la recaudación prevista por la composición que probablemente muestre la actividad, dado el peso elevado que van a tener las exportaciones y la debilidad del consumo privado y del mercado inmobiliario, lo que puede conducir a una recaudación inferior a la que podría sugerir la evolución del producto, tal como ocurrió en 2011. El previsible descenso del empleo también parece sugerir una evolución de las cotizaciones sociales más modesta que la presupuestada. Finalmente, debe reseñarse la elevada incertidumbre que rodea a la magnitud de los ingresos que se prevé ingresar a través del trato especial a las rentas no declaradas.

En cuanto al gasto, el Proyecto de Presupuestos plantea reducciones muy significativas de la inversión pública, las transferencias corrientes y las compras de bienes y servicios. Estas proyecciones no están exentas de riesgos, dada la elevada inercia que muestran algunas de estas partidas, que dificultan modificar su trayectoria de forma permanente. Precisamente para reforzar esta trayectoria, con posterioridad a la presentación del Proyecto de Presupuestos, el Gobierno introdujo medidas adicionales en el ámbito de la educación y de la sanidad que deberían contribuir al logro de los objetivos establecidos. Con todo, no puede descartarse desviaciones en partidas como las prestaciones por desempleo o las pensiones, cuya evolución depende de factores que están fuera del control de las autoridades, como son la tasa de paro, la demografía o la inflación. Dados estos riesgos, es necesaria una ejecución muy rigurosa de los Presupuestos y la puesta en marcha de mecanismos que permitan detectar con suficiente antelación la eventual aparición de desviaciones, de modo que estas puedan compensarse con medidas adicionales. Si esto fuera necesario, podrían adoptarse medidas de contención del gasto corriente o aumentos de la imposición indirecta, anticipando algo que ya plantea el Programa de Estabilidad de cara al 2013. Tampoco puede descartarse que los incrementos impositivos aprobados en el presente ejercicio con carácter temporal tengan que prolongarse en el tiempo o ser sustituidos en su momento por otras medidas de carácter permanente.

Como les avancé antes, creo que un país con el grado de descentralización de España, y con el trasfondo de las desviaciones surgidas en 2011, necesitaba acompañar el proceso de consolidación presupuestaria con un fortalecimiento significativo de su marco institucional, que permitiera exigir a todas las Administraciones el cumplimiento de sus compromisos. Afortunadamente, la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria recientemente aprobada supone una mejora sustancial de ese marco, que, además, se encuentra en plena sintonía con las recientes reformas comunitarias de la gobernanza. Asimismo, el acuerdo alcanzado hace unos días en el Consejo de Política Fiscal y Financiera entre el Gobierno y las Comunidades Autónomas sobre los objetivos de déficit para 2012 y sobre los planes de consolidación para alcanzarlos es

una excelente noticia, pues ayuda a evitar desbordamientos como los que tuvieron lugar el pasado año.

Lo que resulta crucial ahora es realizar una implementación rápida y efectiva de los instrumentos previstos en esta Ley Orgánica, en particular de los mecanismos de seguimiento y control de las cuentas públicas de todas las administraciones, así como de los destinados a hacer cumplir los objetivos establecidos por todas ellas.

En este sentido, la ley se propone mejorar sustancialmente la transparencia de la actuación de las Administraciones Públicas, en las distintas fases del proceso presupuestario. En particular, es esencial detectar a tiempo la existencia de desviaciones presupuestarias para poder activar la adopción de medidas, por lo que sería conveniente poner en marcha cuanto antes la publicación de las liquidaciones mensuales de ingresos y gastos de las Comunidades Autónomas que se contempla en la Ley Orgánica (artículo 27.3). Además, la ley incluye instrumentos coercitivos para asegurar el cumplimiento de los objetivos presupuestarios por todos los niveles de gobierno, que podrían ser efectivos para garantizar la disciplina si se aplican con rigor y se establecen los procedimientos adecuados de supervisión de la ejecución presupuestaria durante el ejercicio.

Pero la presión de los acontecimientos del día a día no nos debe hacer perder la perspectiva de medio y largo plazo. En este sentido, me gustaría hacer referencia a la importante reforma del sistema de pensiones que se aprobó en julio del pasado año, que puso freno a una dinámica del gasto en pensiones que ponía en peligro la sostenibilidad de las finanzas públicas en ese horizonte. Pero es importante recordar que esa reforma no desactivó todos los riesgos derivados del envejecimiento de la población, de modo que sería deseable que se definiera adecuadamente el denominado factor de sostenibilidad, de forma que los parámetros del sistema se adapten automáticamente a los desarrollos demográficos futuros.

Señorías, aun siendo muy serias las dificultades económicas por las que atravesamos, como el alto nivel desempleo o el bajo crecimiento, el principal problema que tiene en este momento la economía española es la caída en todos los indicadores de confianza en los últimos meses, agravada en las últimas semanas coincidiendo con la gestión de la última crisis bancaria. Nada es más importante ahora que recuperar la confianza pues sin ello no podremos resolver ninguno de nuestros problemas. Todas las medidas que tome el Gobierno y las actuaciones del resto de los responsables y agentes económicos deben ir encaminadas a recuperar la confianza perdida, y en este sentido uno de los requisitos imprescindibles para recobrarla y disipar toda incertidumbre es que España reconduzca su desequilibrio fiscal hacia una senda de estabilidad en línea con los compromisos europeos.

Creo que existe un elevado consenso en que España necesita reconducir su desequilibrio fiscal hacia una senda de estabilidad, en línea con los compromisos europeos, y que esto es un requisito para recobrar la confianza y disipar la incertidumbre. Se han puesto sobre la mesa medidas de consolidación capaces de imprimir ese cambio de rumbo en la dinámica presupuestaria y, sobre todo, se ha reforzado sustancialmente el marco presupuestario nacional, que permite la coordinación, el seguimiento, la vigilancia y, en su caso, la corrección de las desviaciones de las Administraciones, del que antes carecíamos, y que es imprescindible para alcanzar los objetivos fiscales marcados.

Las autoridades de todos los niveles de la Administración han dado un primer paso importante al ratificar esos objetivos y acordar su contribución a los esfuerzos de consolidación que deben desarrollarse en los próximos meses. Ahora es perentorio recuperar la credibilidad con una ejecución presupuestaria rigurosa, con transparencia en la gestión y, cuando sea necesario, con medidas correctoras que apuntalen los objetivos fiscales marcados y den constancia de la fuerza del compromiso con la estabilidad presupuestaria que emana de la nueva Ley Orgánica. Los Presupuestos Generales del Estado para 2013, cuya elaboración se iniciará en las próximas semanas, deberán sostener este compromiso y plasmar en medidas concretas algunos de los anuncios realizados en el contexto del último Programa de Estabilidad. Creo que no es exagerado decir que España se juega gran parte de su futuro con el cumplimiento de estos objetivos fiscales y que un fracaso en este proceso de consolidación alejaría en el tiempo la posibilidad de una recuperación económica en nuestro país.